



**Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social - SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social
Linha de pesquisa: Política Social, Estado e Sociedade.
Tese de doutoramento**

**Implicações da regulação pós-burocrática para o trabalho docente
no Distrito Federal no âmbito do Pacto Nacional pela
Alfabetização na Idade Certa (2013-2015)**

ANA PAULA DE MATOS OLIVEIRA ROCHA

**BRASÍLIA
DEZEMBRO/2017**



**Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social - SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social
Linha de pesquisa: Política Social, Estado e Sociedade.
Tese de doutoramento**

**Implicações da regulação pós-burocrática para o trabalho docente
no Distrito Federal no âmbito do Pacto Nacional pela
Alfabetização na Idade Certa (2013-2015)**

ANA PAULA DE MATOS OLIVEIRA ROCHA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de doutora em Política Social sob orientação da Professora Dra. Silvia Cristina Yannoulas.
Linha de pesquisa: Política Social, Estado e Sociedade.

**BRASÍLIA
DEZEMBRO/2017**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

dAN533i de Matos Oliveira Rocha, Ana Paula
Implicações da regulação pós-burocrática para o trabalho docente no Distrito Federal no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (2013-2015) / Ana Paula de Matos Oliveira Rocha; orientador Silvia Cristina Yannoulas. -- Brasília, 2017.
468 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Política Social) -- Universidade de Brasília, 2017.

1. Política Social. 2. Trabalho Docente. 3. Regulação pós burocrática. 4. Avaliação Externa. 5. PNAIC. I. Yannoulas, Silvia Cristina, orient. II. Título.

TERMO DE APROVAÇÃO

ANA PAULA DE MATOS OLIVEIRA ROCHA

Implicações da regulação pós-burocrática para o trabalho docente no Distrito Federal no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (2013-2015)

Tese de doutorado defendida no dia 04 de dezembro de 2017, ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de doutora em Política Social sob orientação da Professora Dra. Silvia Cristina Yannoulas. Linha de pesquisa: Política Social, Estado e Sociedade.

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Silvia Cristina Yannoulas
Departamento de Serviço Social / Universidade de Brasília (SER/UnB)
Orientadora

Professora Dra. Silvana Aparecida de Souza
Centro de Educação e Letras/Universidade Estadual do Oeste do Paraná
UNIOESTE
Examinadora Externa

Professor Dr. José Vieira de Sousa
Faculdade de Educação/Universidade de Brasília (FE/UnB)
Examinador Interno não vinculado ao Programa

Dr. João Luiz Horta Neto
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira -INEP
Examinador Externo

Professor Dr. Evilásio da Silva Salvador
Departamento de Serviço Social/Universidade de Brasília (SER/UnB)
Examinador Interno vinculado ao Programa (Suplente)

Dedico esta tese à
minha mãe Maria José, meu alicerce.
meu pai José Carlos, minha segurança.
meu filho Pedro Henrique, minha inspiração.
meu marido Cácio, meu amor.

AGRADECIMENTOS

Após a desafiadora e intensa jornada de quase quatro anos de trabalho, ao redigir os agradecimentos, lembro de um professor, pelo qual nutro estima e consideração, que logo no início de minha trajetória na pós-graduação, me disse que “a nossa vida não para” quando decidimos enveredar na vida acadêmica. Verdaderamente a vida, esse mistério evidente e turbilhão constante, me deu uma dupla alegria e privilégio: iniciar o curso de doutorado grávida do Pedro Henrique. Neste momento, sem dúvidas tive medo, pensei diversas vezes que não conseguiria e escutei de algumas pessoas que, ao invés de me felicitarem pela gravidez, vociferavam sobre a impossibilidade de cursar o doutorado e ser mãe. Ao olhar para estes anos que se passaram, ver a tese concluída, meu filho com três anos e minha família ao meu lado, meu sentimento é de orgulho e de profunda gratidão. Sem dúvidas, o meu êxito é reflexo de uma rede de apoio, a qual quero agradecer publicamente.

À minha mãe Maria José, mulher forte, amável e sempre otimista. As suas renúncias, entrega, dedicação ao Pedro Henrique e motivação, me deram forças e estrutura emocional e material para ser mãe e doutoranda. Obrigada por ser minha amiga e por torcer por mim.

Ao meu pai José Carlos, homem de fibra, trabalhador, simples e de imenso caráter. O seu apoio, dignidade, presença e bondade, me permitiram chegar aqui. Obrigada por confiar em mim e por fazer tudo o que está ao seu alcance para me ajudar.

Ao meu marido Cácio, meu amor. Agradeço pela sua imensa generosidade, dedicação, compreensão e companheirismo. A felicidade e certeza de ter você ao meu lado, me fizeram manter a serenidade, mesmo nos momentos mais difíceis.

Ao meu filho Pedro Henrique, minha vida, que mesmo pequenino me ensinou tanto dessa vida. Obrigada pela compreensão em minhas ausências, pelos sorrisos reabastecedores, pelo olhar atento e curioso, pelo abraço acolhedor e por me mostrar que cada instante deve ser celebrado.

À minha irmã Ana Cláudia, pela amizade, cuidado e amor que dedica ao sobrinho.

À minha querida orientadora profa. Dra. Silvia Cristina Yannoulas, do Departamento de Serviço Social, da Universidade de Brasília (SER/UnB). Sempre guardarei com ternura a nossa primeira reunião de orientação, em que diante de minha insegurança com os desafios da maternidade e do doutorado que se iniciavam, foi a primeira a festejar e me apoiar. Obrigada pela sua generosidade, pelo apoio constatante, pelo incentivo, pela confiança, pela paciência ante minhas falhas, pelas orientações esclarecedoras e instigantes, e pelas reflexões e conhecimento compartilhado.

À profa. Dra. Silvana Aparecida de Souza, do Centro de Educação e Letras, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), pelas valiosas contribuições dadas no período de qualificação do meu projeto, pela indicação de leituras especializadas e pela disponibilidade em colaborar.

Ao prof. Dr. José Vieira de Sousa, da Faculdade de Educação, da Universidade de Brasília (FE/UnB), pelo permanente incentivo para que eu prosseguisse com os estudos acadêmicos. Obrigada pelos valorosos ensinamentos, pelas acertadas ponderações no decorrer dos meus estudos e pela disponibilidade em colaborar.

Ao prof. Dr. João Luiz Horta Neto, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, pelo apoio, pelas ricas sugestões ao meu projeto de pesquisa e disponibilidade em colaborar.

Ao prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador, do Departamento de Serviço Social, da Universidade de Brasília (SER/UnB), pelas contribuições ao meu projeto de pesquisa, pelas indicações de leitura especializada, generosidade e disponibilidade em contribuir.

Ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, pelo apoio ao me outorgar a licença de 30 meses, para fins de realizar o curso de doutorado.

Ao Ministério da Educação, por colaborar com a pesquisa.

À Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), por colaborar para a realização da pesquisa junto aos seus gestores e docentes.

Às docentes e gestores da SEEDF, que gentilmente aceitaram participar da pesquisa.

Às professoras e aos professores do Departamento de Serviço Social, pelos conhecimentos compartilhados e orientações, especialmente à profa. Dra. Rosa Stein e ao prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador.

Aos funcionários técnico-administrativos do Departamento de Serviço Social da UnB, em especial à querida Domingas Carneiro Teixeira, pelo auxílio e disponibilidade constantes.

Ao prof. Dr. Carlos Alberto Ferreira Lima, docente colaborador do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (SER/UnB), pelas conversas sobre regulação e pela indicação e empréstimo de bibliografia especializada.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Política Social, pelas trocas e aprendizagens, especialmente, à Liliam dos Reis Souza Santos.

Aos colegas dos grupos de pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação (TEDis) e Grupo de Estudos de Políticas de Avaliação da Educação Superior (GEPAES) pelas ricas discussões e reflexões.

À amiga Patrícia Vieira, agradeço por festejar o nascimento do Pedro Henrique comigo. O seu acolhimento, incentivo, conselhos e paciência em ouvir minhas retóricas lamúrias me ajudaram a manter o equilíbrio neste período cheio de novidades e desafios. Também me obrigada pela cautelosa revisão da tese.

Às amigas Paola Matos da Hora e Sara Domingos Araújo, por terem celebrado comigo a chegada do Pedro Henrique, pelos conselhos, pelo constante apoio e incentivo, por ouvirem meus desabafos, pelas deliciosas risadas.

Às amigas Sílvia Lúcia Soares e Elisângela Dias, pelo apoio, incentivo, troca de conhecimento e colaboração na definição do meu objeto de pesquisa.

Às amigas Núbia Cardoso e Andreia Gonçalves por me apoiarem e colaborarem nos contatos e trâmites junto a SEEDF.

Ao amigo Iran Preusse pelo constante apoio e conselhos.

Ao pessoal do grupo Certifique-se pelas traduções do Abstract e Resúmen.

“A educação é importante demais para entregá-la às variações do mercado e às boas intenções de amadores.” Diane Ravitch

RESUMO

A presente tese teve como objeto de investigação o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), compreendido enquanto um programa da política educacional brasileira, decorrente do conjunto das ações empreendidas no âmbito da contrarreforma estatal empreendida no país desde os anos 1990. O seu objetivo geral foi o de analisar como o PNAIC, instituído pelo governo federal em 2012, constitui-se como dispositivo do modelo de regulação pós-burocrático da educação e suas implicações para o trabalho docente nos anos iniciais do Ensino Fundamental, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF). Considerando o objeto de estudo como parte constitutiva do contexto social mais amplo, o qual envolve a produção e reprodução da vida material, elegeu-se como método de investigação o materialismo histórico-dialético. A abordagem de pesquisa predominante foi a qualitativa, recorrendo-se à análise documental, bibliográfica, entrevistas semi-estruturadas e aplicação de questionários para obtenção de dados junto aos sujeitos que possibilitam a concretização do PNAIC. As entrevistas foram realizadas junto aos seguintes sujeitos: gestores do Ministério da Educação (MEC) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), os quais atuam na gestão nacional do PNAIC; gestores do nível central da SEEDF, responsáveis pela coordenação e planejamento dos trabalhos referentes aos anos iniciais do Ensino Fundamental e às avaliações de desempenho; docentes que atuavam no nível intermediário da SEEDF, como Orientadoras de Estudo do PNAIC; e a coordenação da Coordenação de Formação Continuada de Professores (CFORM), no âmbito da Universidade de Brasília (UnB). O questionário, contendo questões abertas e fechadas elaboradas utilizando uma escala de cinco pontos do tipo *likert*, foi aplicado a 273 docentes participantes do curso de formação de professoras alfabetizadoras no âmbito do PNAIC, de quatro Coordenações Regionais de Ensino da SEEDF. Para a sistematização dos dados coletados utilizou-se os *softwares* de análise de dados *Web Qualitative Data Analysis* (WebQDA) e o *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS). Os dados foram tratados na perspectiva da análise de conteúdo, com vista a discutir cinco objetivos específicos: analisar a percepção do governo federal sobre os propósitos do PNAIC e a vinculação entre formação e a avaliação externa; verificar como a SEEDF tem implementado e monitorado o PNAIC; identificar qual o papel da UnB, via CFORM, como agência formadora parceira; examinar a percepção das gestoras e professoras da SEEDF sobre o PNAIC; e verificar como as ações promovidas no PNAIC interferem no trabalho docente, das professoras alfabetizadoras da SEEDF. Os resultados revelam que o PNAIC é um dos dispositivos da regulação pós-burocrática empreendidos na educação, com o propósito de reorganizar, controlar e responsabilizar diretamente o trabalho docente pelos resultados de qualidade impostos pelo governo. O arranjo institucional do PNAIC, pauta-se na gestão gerencial e consolida na rede de ensino a gestão por resultados. Para este propósito, articula gestão, materiais didáticos, formação docente e avaliação externa, de maneira a enquadrar o trabalho docente à lógica mercadológica, da competitividade e produtividade de metas de qualidade. Com a ênfase nos resultados o governo, explora subjetivamente as docentes, as pressionando, responsabilizando e constringendo diante dos resultados de qualidade alcançados. Assim, o trabalho docente é massificado e desqualificado, reduzido aos aspectos da racionalidade instrumental do saber fazer, o que o distancia de seu fim. Dessa forma, incrementa-se, as bases que viabilizarão a implementação do quase-mercado na educação.

Palavras chave: Política Social, PNAIC, Regulação pós-burocrática, Trabalho docente.

ABSTRACT

The research object of this thesis is the *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa* [National Pact for Literacy at the Right Age] (PNAIC), which is understood as a program of the Brazilian educational policy, derived from the set of actions carried out in the context of the State counter-reformation that has been implemented in the country since the 1990s. The general purpose of this thesis was to analyze how PNAIC, instituted by the federal government in 2012, is constituted as an instrument of the education post-bureaucratic regulation model and its implications to the teaching work in the first grades of elementary school, within the purview of the *Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal* [Federal District Department of Education] (SEEDF). Considering the study object as a constitutive part of a broader social context, which involves production and reproduction of the material life, historical-dialectical materialism was chosen as the research method. The qualitative approach was the prevailing research approach, with the use of documental and bibliographical analysis, semi-structured interviews, and questionnaires to collect data from the subjects that enable the materialization of PNAIC. The interviews were carried out with the following subjects: managers from the Ministry of Education (MEC) and *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* [National Institute for Educational Studies and Researches Anísio Teixeira] (INEP), who work in the national management of PNAIC; central-level managers of SEEDF, in charge of the coordination and planning of works regarding the first grades of elementary school and performance evaluations; teachers working in the intermediate level of SEEDF as Study Counselors of PNAIC; and coordinators of *Coordenação de Formação Continuada de Professores* [Continuous Teacher Training Coordination] (CFORM), within the scope of *Universidade de Brasília* [University of Brasília] (UnB). The questionnaire, which contained open and closed questions based on a five-point *Likert* scale, was applied to 273 teachers who took the literacy teacher training course within the scope of PNAIC, from four Regional Teaching Coordination Offices of SEEDF. Data analysis software programs Web Qualitative Data Analysis (WebQDA) and Statistical Package for Social Sciences (SPSS) were used to systematize the collected data. These data were handled according to the content analysis perspective, in order to discuss five specific objectives: to analyze the federal government perception of PNAIC purposes and how the training is connected with external evaluations; to check how SEEDF has been implementing and monitoring PNAIC; to identify the role of UnB, through CFORM, as a partner training agency; to examine SEEDF managers and teachers' perception of PNAIC; and to verify how actions taken under PNAIC interfere with the work of literacy teachers of SEEDF. The results reveal that PNAIC is one of the post-bureaucratic regulation instruments employed in education, with the purpose of reorganizing, controlling and directly holding the teaching work accountable for quality results imposed by the government. The institutional arrangement of PNAIC is based on managerial administration, and it consolidates result-based management in the education network. To this end, it coordinates management, didactic materials, teacher training and external evaluation to accommodate the teaching work to the logic of marketing, competitiveness and productivity related to quality goals. By focusing on results, the government subjectively exploits teachers, pressuring, constraining and making them accountable for the quality results obtained. Thus, the teaching work is disqualified and massified, being reduced to the instrumental rationality aspects of know-how, which pulls it away from its purpose. Consequently, the foundations that will enable the implementation of the quasi-market in education are strengthened.

Keywords: Social Policy, PNAIC, Post-bureaucratic regulation, Teaching work.

RESUMEN

Esta tesis tiene como objeto de investigación el *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa* [Pacto Nacional por la Alfabetización en la Edad Apropriad] (PNAIC), lo cual se entiende como un programa de política educacional brasileña, derivado del conjunto de acciones puestas en marcha en el ámbito de la contrarreforma estatal emprendida en el país desde la década de 1990. Su objetivo general fue analizar cómo el PNAIC, instituido por el gobierno federal en 2012, se constituye como dispositivo del modelo de regulación posburocrático de la educación y sus implicaciones para el trabajo docente en los años iniciales de la enseñanza básica, en el marco de la Secretaría de Estado de Educación del Distrito Federal (SEEDF). Considerando el objeto del estudio como parte constitutiva del contexto social más amplio, lo cual abarca la producción y la reproducción de la vida material, se eligió como método de investigación el materialismo histórico-dialéctico. El enfoque de la investigación predominante fue el cualitativo, y se emplearon el análisis documental, bibliográfico, entrevistas semiestructuradas y cuestionarios para obtener datos a partir de los sujetos que posibilitaron la materialización del PNAIC. Las entrevistas se llevaron a cabo con los siguientes sujetos: gestores del Ministerio de Educación (MEC) y del *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* [Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira] (Inep), los cuales actúan en la gestión nacional del PNAIC; gestores del nivel central de SEEDF, responsables de la coordinación y planificación de trabajos referentes a los años iniciales de la enseñanza básica y las evaluaciones de desempeño; docentes que actuaban en el nivel intermedio de SEEDF, como Orientadoras de Estudio del PNAIC; y la coordinación de la *Coordenação de Formação Continuada de Professores* [Coordinación de Formación Continua de Maestros] (CFORM), en el ámbito de la Universidad de Brasilia (UnB). El cuestionario, que contenía preguntas abiertas y cerradas preparadas con base en una escala de cinco puntos del tipo *Likert*, fue aplicado a 273 docentes participantes del curso de formación de maestras alfabetizadoras en el marco del PNAIC, de cuatro Coordinaciones Regionales de Enseñanza de SEEDF. Para la sistematización de los datos recogidos, se han utilizado los *softwares* de análisis de datos *Web Qualitative Data Analysis* (WebQDA) y *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS). Se han manejado los datos bajo la perspectiva del análisis de contenido, con vistas a discutir cinco objetivos específicos: analizar la percepción del gobierno federal sobre los propósitos del PNAIC y la vinculación entre formación y la evaluación; verificar cómo la SEEDF viene implementando y monitoreando el PNAIC; identificar cuál es el rol de UnB, mediante CFORM, como agencia formadora colaboradora; examinar la percepción de las gestoras y maestras de SEEDF sobre el PNAIC; y verificar cómo las acciones promovidas en el PNAIC interfieren en el trabajo docente, de las maestras alfabetizadoras de SEEDF. Los resultados revelan que el PNAIC es uno de los dispositivos de la regulación posburocrática emprendidos en la educación, con el fin de reorganizar, controlar y responsabilizar directamente el trabajo docente por los resultados de calidad impuestos por el gobierno. La organización institucional del PNAIC es guiada por la gestión gerencial y consolida en la red de enseñanza la gestión por resultados. Con tal fin, articula gestión, materiales didácticos, formación docente y evaluación externa, para encuadrar el trabajo docente a la lógica mercadológica, de competitividad y productividad de metas de calidad. Con énfasis en los resultados, el gobierno explota subjetivamente a las docentes, presionándolas, responsabilizándolas y constrañéndolas ante los resultados de calidad alcanzados. De esta manera, el trabajo docente es masificado y descalificado, reducido a los aspectos de la racionalidad instrumental del saber-cómo, lo que lo aleja de su fin. Consecuentemente, se amplían las bases que posibilitarán la implementación del casi-mercado en la educación.

Palabras clave: Política Social, PNAIC, Regulación posburocrática, Trabajo docente.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 – Taxa de analfabetismo no Brasil até os oito anos de idade.....	38
Figura 2 – Organograma da SEEDF.....	66
Figura 3 – Codificação das entrevistas no webQDA.....	76

QUADROS

Quadro 1 – Relação de Entrevistas e Transcrições	64
Quadro 2 – Professoras Alfabetizadoras da SEEDF inscritas no Curso de Formação do PNAIC em 2013.....	65
Quadro 3 – Questionários aplicados por CRE-SEEDF.....	71
Quadro 4 – Codificação dos Sujeitos da Pesquisa.....	73
Quadro 5 – Resultado da busca nos Repositórios BDTD e Banco de Teses Capes em Julho de 2015.....	79

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Ações Pedagógicas realizadas na escola.....	333
Gráfico 2 – Quão cobradas setem-se as docentes para melhorar as notas do IDEB da escola.....	338
Gráfico 3 – Constrangimento das docentes em relação aos resultados alcançados pela escola nas avaliações externas promovidas pelo MEC-INEP.....	339
Gráfico 4 – Constrangimento das docentes em relação ao IDEB alcançado pelas escolas ...	340
Gráfico 5 – Reorganização do planejamento dos conteúdos e atividades desenvolvidas pela escola a partir do Curso de Formação do PNAIC.....	388

Gráfico 6 – Elaboração de modelos de avaliação para preparar as crianças para a ANA.....	390
Gráfico 7 – Frequência de realização de ações pela SEEDF que visam apresentar para as docentes os objetivos das avaliações desenvolvidas pelo MEC.....	391
Gráfico 8 – Tempo que o Curso de Formação do PNAIC reserva para a discussão de aspectos relacionados às avaliações externas ANA, Provinha Brasil e Prova Brasil	393
Gráfico 9 – Maior Controle das escolas a partir do PNAIC.....	395
Gráfico 10 – Frequência com que as docentes aplicam em sala de aula os estdos empreendidos no âmbito do PNAIC.....	396

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Faixa Etária das Professoras Alfabetizadoras da SEEDF.....	68
Tabela 2 – Tempo de Serviço na SEEDF.....	68

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

ABE	–	Associação Brasileira de Educação
AGEE	–	Agenda Global Estruturada para a Educação
Ambev	–	Companhia de Bebidas das Américas
ANA	–	Avaliação Nacional da Alfabetização
Aneb	–	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANPEd	–	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Anresc	–	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil)
BA	–	Bahia
BDTD	–	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID	–	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIA	–	Bloco Inicial de Alfabetização
BIRD	–	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BM	–	Banco Mundial
BNCC	–	Base Nacional Comum Curricular
CAPES	–	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	–	Custo Aluno Qualidade
CAQi	–	Custo Aluno Qualidade Inicial
CEAM	–	Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares
CEB	–	Câmara de Educação Básica
CEDES	–	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEPAL	–	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	–	Constituição Federal
CFORM	–	Coordenação de Formação Continuada de Professores
Clad	–	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CNE	–	Conselho Nacional de Educação
CNI	–	Confederação Nacional da Indústria
CNTE	–	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CNPq	–	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COEIF	–	Coordenação de Políticas Educacionais para Educação Infantil e Ensino Fundamental
Conae	–	Conferência Nacional de Educação

CONAPE	– Conferência Nacional Popular de Educação
CONSED	– Conselho Nacional de Secretários de Educação
COPAV	– Coordenação de Planejamento e Avaliação
CPF	– Cadastro de Pessoa Física
C-PNAIC	– Coordenação estadual do PNAIC
CRA	– Centro de Referência para Alfabetização
CRAI	– Centro de Referência para os Anos Iniciais
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CRE	– Coordenação Regional de Ensino
DEM	– Democratas
DF	– Distrito Federal
DIEF	– Diretoria de Ensino Fundamental
DIRED	– Diretoria de Estudos Educacionais
EAPE	– Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Educação
Edurural	– Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro
ENAMEB	– Exame Nacional de Avaliação do Magistério da Educação Básica
ENEM	– Exame Nacional do Ensino Médio
ES	– Espírito Santo
ETS	– Educational Testing Service
EUA	– Estados Unidos da América
FE	– Faculdade de Educação
FGE	– Função Gratificada Escolar
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
FMI	– Fundo Monetário Internacional
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	– Fórum Nacional de Educação
FUNDEB	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GESTAR	– Gestão da Aprendizagem Escolar
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBICT	–	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IBM	–	International Business Machines
IDEB	–	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDORT	–	Instituto de Organização Racional do Trabalho
IAEP	–	International Assessment of Educational Progress
IES	–	Instituição de Educação Superior
INEP	–	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Inep	–	Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos
Interfoco	–	Diretoria de Capacitação e Formação Continuada
IPEA	–	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	–	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRE	–	Lei de Responsabilidade Educacional
LRF	–	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	–	Maranhão
MARE	–	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	–	Ministério da Educação
MEI	–	Mobilização Empresarial pela Inovação
MESP	–	Ministério da Educação e Saúde Pública
MT	–	Mato Grosso
NEAL	–	Núcleo de Estudos e Acompanhamento das Licenciaturas
OCDE	–	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	–	Organização dos Estados Americanos
OE-1	–	Orientadora de Estudo do PNAIC da Coordenação Regional de Ensino 1
OE-2	–	Orientadora de Estudo do PNAIC da Coordenação Regional de Ensino 2
OE-3	–	Orientadora de Estudo do PNAIC da Coordenação Regional de Ensino 3
OE-4	–	Orientadora de Estudo do PNAIC da Coordenação Regional de Ensino 4
OIT	–	Organização Internacional do Trabalho

ONU	–	Organizações das Nações Unidas
ONG	–	Organizações não Governamentais
OREALC	–	Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
OS	–	Organizações Sociais
OSCIP	–	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OTAN	–	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAIC	–	Programa de Alfabetização na Idade Certa
PAR	–	Plano de Ações Articuladas
PARFOR	–	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PCN	–	Parâmetros Curriculares Nacional
PDE	–	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	–	Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
PEC	–	Proposta de Emenda Constitucional
PEN	–	Partido Ecológico Nacional
PIB	–	Produto Interno Bruto
PI	–	Piauí
Pisa	–	Programme for International Student Assessment
PL	–	Projeto de Lei
PMDB	–	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAIC	–	Plano Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	–	Plano Nacional de Educação
PNLD	–	Programa Nacional do Livro Didático
PNME	–	Programa Novo Mais Educação
PNUD	–	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	–	Plano Plurianual da União
PPE	–	Projeto Principal de Educação
PPGPS	–	Programa de Pós-Graduação em Política Social
PR	–	Paraná
PR-ES	–	Partido da República pelo estado do Espírito Santo
PREAL	–	Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe
PRELAC	–	Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe

PRODASEC	–	Programa Nacional de Ações Socio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas
PROFA	–	Programa de Formação de Professores Alfabetizadores
Proformação	–	Programa de Formação de Professores em Exercício
PROMEDLAC	–	Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe
PRONASEC	–	Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural
PSD	–	Partido Social Democrático
PSDB	–	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	–	Partido dos Trabalhadores
PUCRS	–	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RN	–	Rio Grande do Norte
RS	–	Rio Grande do Sul
SAEB	–	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAEP	–	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º grau
SASE	–	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SciELO	–	Scientific Electronic Library Online
SE	–	Sergipe
SEB	–	Secretaria de Educação Básica
SEEDF	–	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
SECADI	–	Secretaria de Educação Continuada Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SENAI	–	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENEB	–	Secretaria Nacional de Educação Básica
SIMEC	–	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SINAEB	–	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SINAES	–	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISPACTO	–	Sistema Integrado de Execução, Monitoramento e Controle do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
SPSS	–	Statistical Package for Social Sciences
SUAS	–	Sistema Único de Assistência Social
SUBEB	–	Subsecretaria de Educação Básica

SUPLAV	– Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação
TCA	– Programa Toda Criança Aprendendo
TCT	– Teoria Clássica dos Testes
TEDis	– Grupo de Pesquisa Trabalho, Educação e Pobreza
TIAR	– Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UEMG	– Universidade do Estado de Minas Gerais
UF	– Unidade da Federação
UFMG	– Universidade Federal de Minas Gerais
UFP	– Universidade Federal de Pelotas
UFPE	– Universidade Federal de Pernambuco
UFPR	– Universidade Federal do Paraná
UFSC	– Universidade Federal de Santa Catarina
UFU	– Universidade Federal de Uberlândia
UnB	– Universidade de Brasília
Undime	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	– Fundo das Nações Unidas para a Infância
URI	– Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões
WebQDA	– <i>Web Qualitative Data Analysis</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	22
Contextualização do objeto e problema de pesquisa	23
O PNAIC: objetivos, diretrizes e implementação	36
Objetivos do estudo	51
A investigação em processo	51
Questões sobre o método: em busca do real concreto	54
Os participantes da pesquisa e procedimentos metodológicos	63
Estrutura da tese	81
CAPÍTULO 1 - ESTADO, BUROCRACIA E REGULAÇÃO: FUNDAMENTOS PARA A COMPREENSÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL	83
1.1 Qual Estado?	83
1.2 Burocracia: a racionalidade instrumental do Estado	98
1.3 A regulação estatal: do campo econômico para as políticas educacionais	105
1.4 Síntese do capítulo	135
CAPÍTULO 2 - REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E SUAS REPERCUSSÕES NA REGULAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL	136
2.1 A crise de 1929-1932 e o modelo de regulação fordista: sinais de uma regulação burocrática na educação	138
2.1.1 Regulação burocrática na educação	150
2.2 As crises dos anos 1970 e o modelo de regulação toyotista: uma regulação pós-burocrática da educação	161
2.2.1 A falaciosa qualidade encomendada à educação	180
2.3 Síntese do capítulo	192
CAPÍTULO 3 - CONTRARREFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E A REGULAÇÃO PÓS-BUROCRÁTICA NA EDUCAÇÃO: EMERGÊNCIA DO ESTADO-AVALIADOR E SINAIS DE UM QUASE-MERCADO	193
3.1 A Contrarreforma do Estado e a instauração da Contrarreforma educacional nos anos 1990	194
3.2 A regulação pós-burocrática na política educacional brasileira: o Estado avaliador e o quase-mercado	208
3.3 Síntese do capítulo	272
CAPÍTULO 4 - TRABALHO DOCENTE E AVALIAÇÃO: PADRONIZAÇÃO E RESISTÊNCIA INSINUADA	274
4.1 Trabalho geral e trabalho no capitalismo	275
4.2 Natureza e especificidade do trabalho docente	285

4.3 Gestão por resultados: a arquitetura da racionalização e intensificação do trabalho docente-----	304
4.4 Gestão do Trabalho docente: flexibilização e autonomia auditorada -----	329
4.5 Síntese do capítulo -----	347
CAPÍTULO 5 - O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: A QUALIDADE GERENCIADA -----	349
5.1 O PNAIC no âmbito da SEEDF-----	350
5.1.1 Gestão para fins de controle-----	350
5.1.1.1 Comitê Gestor Nacional -----	350
5.1.1.2 Coordenação Institucional -----	356
5.1.1.3 Coordenação Estadual -----	372
5.1.2 PNAIC na percepção dos distintos atores envolvidos: aproximações e distanciamentos -----	376
5.2 O PNAIC e a regulação pós-burocrática do Trabalho Docente no âmbito da SEEDF: padronização ou inovação? -----	386
5.3 Síntese do capítulo -----	400
CONCLUSÃO-----	402
REFERÊNCIAS -----	414
Apêndice A – Roteiro de Entrevista 1- Gestor(a) MEC -----	444
Apêndice B – Roteiro de Entrevista 2- Gestor(a) INEP -----	445
Apêndice C – Roteiro de Entrevista 3 - Nível Central SEEDF -----	446
Apêndice D – Roteiro de Entrevista 4 - Orientadoras de Estudo SEEDF – CRE-----	448
Apêndice E – Roteiro de Entrevista 5 - CFORM/UnB -----	450
Apêndice F – Questionário -----	451
Apêndice G – Carta de Apresentação -----	454
Apêndice H – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido -----	456
Apêndice I – Termo de Confidencialidade -----	457
Apêndice I - MAPA – Códigos em Árvore webQDA -----	458
Apêndice L – Acesso aos trechos das falas codificadas -----	459
Apêndice M – Codificação por Descritores webQDA-----	460
Anexo I – Portaria nº 867 de 2012 – Institui o PNAIC -----	461
Anexo II – Indicadores Painel Educacional -----	465

INTRODUÇÃO

Esta tese é resultante da pesquisa realizada no âmbito do curso de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), da Universidade de Brasília (UnB), e está vinculada à linha de pesquisa Política Social, Estado e Sociedade, com recorte no processo de regulação da política educacional brasileira que se firmou neste século XXI, por meio dos programas de avaliação educacional externa. O estudo teve como objetivo analisar se o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), instituído pelo governo federal em 2012, constitui-se como expressão da regulação educacional que tem efetivado-se e fortalecido, via prática de avaliações externas, denominado por estudiosos de regulação pós-burocrática¹, e suas implicações para o trabalho docente² nos anos iniciais do Ensino Fundamental³.

Faz-se oportuno anunciar que a opção por empreender esta investigação está diretamente relacionada à minha vivência profissional no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia do Ministério da Educação (MEC), desde outubro de 2005. Também a trajetória acadêmica iniciada com os estudos desenvolvidos no mestrado acadêmico, na Faculdade de Educação (FE) da UnB, bem como o percurso do curso de doutorado, contribuíram para a minha inquietação ante o modelo de regulação empreendido pelo Estado por meio dos programas de avaliação externa, sobretudo, a partir do PNAIC, que alia essas avaliações à gestão, distribuição de material pedagógico e formação docente.

Dado o interesse em compreender o PNAIC como um dispositivo da regulação pós-

¹ Trata-se de um modelo de regulação que configura-se no campo educacional, sobretudo no século XXI. Segundo Barroso (2005b, 2006a) a regulação pós-burocrática pauta-se em dois eixos de ação: o Estado avaliador e o quase mercado. Uma das características desse modelo de regulação é a indução de instituições escolares e das trabalhadoras docentes para o alcance de metas de desempenho. O capítulo 1 dessa tese irá debater o conceito da regulação pós-burocrática e o capítulo 3 apresenta como esse modelo de regulação foi se configurando no cenário educacional brasileiro.

² De acordo com o Censo Escolar 2016, INEP, MEC, no Brasil, dentre os docentes que atuam nos anos iniciais do Ensino Fundamental 90,1% são mulheres. No Distrito Federal temos 91,5% de mulheres nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Frente a esses dados, optou-se por utilizar nesta tese o gênero feminino, assim, reportarei-me a professoras, alfabetizadoras, educadoras, entre outras trabalhadoras da educação.

³ O Ensino Fundamental é um dos níveis da Educação Básica brasileira. Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei 9.394 de 1996, artigo 4º, o dever do Estado brasileiro com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia da Educação Básica obrigatória e gratuita, para estudantes dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade. A Educação Básica é constituída por: Educação Infantil (creche e pré-escola), Ensino Fundamental e Ensino Médio. O Ensino Fundamental é constituído pelos anos iniciais e anos finais. Os anos iniciais (1º ao 5º ano), foco deste estudo, atende crianças de 6 a 10 anos de idade, os anos finais (6º ao 9º ano) atendem crianças de 11 a 14 anos.

burocrática e sendo a política educacional uma política social, como consta no capítulo II, artigo 6º, da Constituição Federal (CF) de 1988, optou-se por realizar esta investigação junto ao PPGPS da UnB. Tal como debatem Pereira e Stein (2010, p. 126), a política social é “genuinamente interdisciplinar e intersetorial”, neste sentido, no âmbito do PPGPS, foi possível desenvolver a investigação na linha de pesquisa Política Social, Estado e Sociedade. Os estudos realizados nessa linha de pesquisa, contribuíram para analisar o PNAIC, como um programa integrante da política educacional, buscando apreendê-lo em sua complexidade constitutiva. Também no PPGPS, foi possível participar do Grupo de Pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação (TEDis), coordenado pela professora Dra. Silvia Cristina Yannoulas, o qual oportunizou apreender a categoria Trabalho e realizar a interface entre política social, gestão e política educacional.

Nesta introdução, apresentam-se o contexto e as definições iniciais que possibilitam a compreensão da motivação e ponto de partida para o desenvolvimento da pesquisa, bem como a especificidade de seu objeto, seus objetivos e os pressupostos teóricos-metodológicos que a fundamentam. Para finalizar, apresenta-se como a tese está organizada.

Contextualização do objeto e problema de pesquisa

O objeto do presente estudo, a saber o PNAIC, na condição de provável dispositivo do modelo de regulação pós-burocrático na educação, e de sua possível incidência no trabalho docente, está inscrito no debate mais amplo da qualidade educacional. Esta, por sua vez, alinha-se à emergência da avaliação externa nacional e internacional. Concorde-se, então, com Arroyo (2017) quando argumenta que avaliação e qualidade estão implicadas e que nas últimas décadas a relação entre elas tem sido reforçada.

Situa-se, então, a política educacional brasileira no início do século XXI, visto que a busca por um *standard* de qualidade para a Educação Básica, sobretudo para o Ensino Fundamental, pautado em parâmetros internacionais, é uma de suas marcas emblemáticas. Neste sentido, parte-se do pressuposto de que na abertura desse século, ante o desemprego estrutural acarretado pela expansão desenfreada do capitalismo, a agenda estatal conferiu centralidade à avaliação externa e a formação docente nos anos iniciais do Ensino Fundamental, impondo um padrão educacional que fortalece a antagônica e complexa exploração do trabalho pelo capital.

Notadamente, a discussão sobre a necessidade de se assegurar o direito à uma educação

de qualidade remonta aos anos 1920⁴, com o movimento em prol de uma educação nova, e ganhou destaque nas agendas governamentais na década de 1990. Todavia, a qualidade propalada e estrategicamente defendida, sobretudo, a partir dos anos 2000 reflete o esforço empreendido para ajustar o sistema educacional a uma nova forma de regulação, denominada por vários estudiosos de pós-burocrática, dos quais se citam Dupriez e Maroy (2000), Barroso (2000, 2005b, 2006a), Barroso e Carvalho (2011), Maroy (2004, 2005, 2008, 2011ab), Lessard (2010), Hypólito (2011), Yannoulas e Oliveira (2013), Rocha e Yannoulas (2014) e Araújo (2016). Nesse tipo de regulação, a “qualidade” estipulada pelo Estado para o Ensino Fundamental, com ênfase nos anos iniciais, corresponde aos moldes do mercado, pautada na produtividade de resultados e *standars* e visa controlar e responsabilizar as instituições de ensino e as docentes pelo insucesso da educação no país. Sendo assim, como sugere a análise de Pacheco (2014), dissemina-se uma noção de qualidade técnico-racional cujo foco é reforçar a responsabilidade dos indivíduos e das instituições para alcançarem resultados *standards*.

Compreende-se, tal como assevera Arroyo (2017) que essas ações vão se materializando, porque

Há um dado que qualifica essa reafirmada relação entre qualidade da educação e avaliação nacional-internacional: a qualidade de ambas se amarram como processos inerentes à globalização dos padrões de trabalho, de mercantilização da sua qualificação. Elevar a avaliação à condição de política nacional, internacional globalizada, redesenha os parâmetros de qualidade da educação porque redesenha a qualidade do trabalho, de sua produtividade. De segregação e negação (ARROYO, 2017, p. 12).

Entende-se, então, que a instituição do PNAIC não foi uma ação espontânea, mas decorre da configuração que foi sendo forjada na política educacional na dinâmica do processo de reestruturação capitalista. Como ressalta o referido autor, avaliar a qualidade educacional é uma das exigências da nova base científico-tecnológica agregada ao modo de produção capitalista, o qual passou a exigir produtividade e eficiência do trabalhador, tendo em vista sua segregação ante a diminuição dos postos de trabalho. Assim, o PNAIC emergiu em um período em que o Estado reestruturava a administração pública e, por sua vez, redefinía a oferta e organização da escolarização formal, disponibilizada via Educação Básica obrigatória e gratuita, e aí o próprio trabalho docente, a fim de empreender os ajustes necessários ao novo modelo de exploração do trabalho. Destaca-se que o foco de análise desta tese concentra-se nos

⁴ Ver discussão feita por Cavalieri (2003), sobre a tensão entre qualidade e quantidade da educação escolar no início dos anos 1920.

anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), um dos níveis da Educação Básica, destinado às crianças de 6 (seis) a 10 (dez) anos de idade.

Dentre os caminhos legais percorridos para fins de instaurar a denominada “qualidade” no campo educacional, a CF de 1988 é um importante marco, o qual revela alguns objetivos e contradições da ação estatal. O Capítulo III, Seção I, que versa sobre a educação, inicia com o Artigo 205, colocando em evidência que a educação é dever do Estado e da família, e dentre seus objetivos está a “qualificação para o trabalho”. Em seus Artigos 206, incisos IV e VII, fixou, respectivamente como princípios do ensino a gratuidade nos estabelecimentos públicos e a garantia de padrão de qualidade. Em seu Artigo 208, §1º, prevê que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e em seu Artigo 214, inciso III e IV, ao estabelecer o Plano Nacional de Educação (PNE), com duração decenal, atribuiu, respectivamente, como finalidades a “melhoria da qualidade do ensino” e a “formação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Nestes artigos da CF de 1988, percebe-se a correlação entre educação, qualidade e mercado de trabalho, pois “os processos educativos [são] historicamente determinados pelas dimensões econômicas e sociais que marcam cada época” (KUENZER, 1998, p. 106). Ante a dinâmica de reestruturação capitalista e a constante tensão entre trabalho e capital, o Estado oferece escolarização gratuita à população. Há na forma da lei, um direito social conquistado, porém o mesmo é dever, não só do Estado, mas também do indivíduo, que deve assegurar para si, o usufruto do próprio direito. Nesses termos se, de um lado, a lei fixa e reconhece o compromisso do Estado em ofertar a Educação Básica, ao mesmo tempo ela o desresponsabiliza, visto que o indivíduo deve requerê-la. Todavia, o indivíduo não é amparado e orientado para fazer valer seu direito a uma educação gratuita e de qualidade.

Em tempos de reestruturação produtiva e de globalização da economia, com novas demandas de qualificação para o trabalho, inverte-se o sentido da proteção social. O foco está na “individuação”, na perspectiva apontada por Merklen (2013), em que o indivíduo é incentivado a não depender do Estado e ser merecedor e, ao mesmo tempo, o portador dos riscos. Dadas as contradições entre capital e trabalho, este autor demarca que a individuação, tem seus aspectos positivos quando analisada do ponto de vista da autonomia e da ação do sujeito na sociedade, porém, também contém aspectos negativos, uma vez que as margens de ação deste sujeito são cerceadas.

Neste sentido, a CF ao atrelar fortemente a educação ao desenvolvimento econômico⁵,

⁵ Nas décadas de 1950 a 1970, diante das influências internacionais, o Estado brasileiro, sob o ideário nacional-

vinculando-a à formação e qualificação para o trabalho, denota a funcionalidade do Estado para com o modelo de acumulação vigente. Trata-se de um período de reconfiguração estatal e do espaço público, em que se abandona a ideia de ser o Estado o único provedor de educação e demais serviços públicos (KRAWCZYK, VIEIRA, 2012). Assim, busca-se reduzir o Estado, e propagar as supostas benesses da lógica do mercado. Como consequência, Arroyo (2017, p. 12) discute que “na Constituição a função da escolarização é preparar para a inserção produtiva no trabalho” e, por sua vez, “toda mudança na qualidade do trabalho passa a significar mudanças na qualidade da educação”. A qualidade educacional emerge, então, atrelada à noção de qualidade total perseguida pelas empresas capitalistas.

Diante do cenário de democratização com a instituição da CF de 1988, esperava-se uma ação estatal distinta dos anos de ditadura militar, com ampliação dos direitos sociais, como a igualdade no acesso à educação. Porém, ao lado desse clima de redemocratização, o Estado brasileiro, como tantos outros integrados à lógica capitalista, estava imerso no contexto das grandes transformações econômicas, políticas e sociais em curso, desencadeadas pela grande crise do capital dos anos 1970 e, também, pelo desenrolar dos acontecimentos manifestos após a queda do Muro de Berlim e a crise do socialismo real, no fim da década de 1980.

Tendo esse cenário como referência, Duarte e Oliveira (2005) assinalaram que as conquistas sociais impressas na Carta Magna, logo são criticadas pelo governo José Sarney (1985-1989) como deflagradoras da “ingovernabilidade do país”. Nos anos 1990, no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) iniciou-se a implementação das chamadas “reformas” estruturais, ancoradas no discurso de modernização estatal, as quais nesta tese entende-se como contrarreforma⁶. O propósito era desatar o Estado dos compromissos firmados em 1988 e engajar o “país à nova ordem capitalista mundial [...] adotando as políticas de corte neoliberal” (OLIVEIRA, DUARTE, 2005, p. 285). No campo educacional, alegava-se que os

desenvolvimentista, terá uma preocupação constante com a relação entre educação e desenvolvimento técnico. (OLIVEIRA, 2000). A educação estava fortemente atrelada à possibilidade de mobilidade social. Essa vinculação entre educação e crescimento econômico também encontra afluência na Teoria do Capital Humano, formulado por Schultz (1973) nos anos 1960. Após a crise dos anos 1970 e as mudanças no processo produtivo, no final dos anos 1980 e 1990 a vinculação entre educação e desenvolvimento econômico é renovada e fortalecida, sendo a educação vinculada agora a condição de empregabilidade. É importante frisar que o entendimento dessa relação entre educação e economia não é unilateral, pois ambos os setores estão imersos em processos contraditórios e complexos. Além disso, destaca-se que a educação não é exclusivamente determinada pela economia e que possui em si a capacidade de concretizar transformações que geram instabilidade nesta relação.

⁶ Nesta tese, compreendemos tal como discute Behring (2003) que as ações empreendidas pelo Estado se referem a uma “contrarreforma”, pois o reformismo é entendido como patrimônio da esquerda, que tem propósitos distintos da “reforma” empreendida pelos neoliberais. Este debate será realizado no Capítulo 3. Como entre os estudiosos existe uma predominância do uso do termo “reforma”, optou-se por apresentá-lo entre aspas para chamar a atenção da leitora e do leitor, visto que os acontecimentos deste período correspondem a uma contrarreforma do estado e não a uma reforma como discute o Capítulo 3.

problemas estavam relacionados a uma má gestão dos recursos públicos e não à sua insuficiência.

Nessa conjuntura, as agências internacionais como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), conhecido como Banco Mundial (BM)⁷, 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 o Desenvolvimento (PNUD) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), desempenharam um importante papel na condução das ditas “reformas” em prol da modernização dos Estados. Com a oferta de apoio técnico e financeiro ao Brasil e demais países da América Latina, as agências internacionais vão interferindo⁸ nas políticas sociais dos países latino-americanos que acabavam compelidos a adotarem estratégias de “reformas”, com foco na redução do papel do Estado para promover a estabilidade econômica, aumentar a produtividade e competir no mercado mundial.

No que concerne aos reflexos dessa atuação no Brasil dos anos 1990, ocorreu um esforço no sentido de alterar o modo como o Estado regulava as políticas sociais, abandonando o caráter universalista da CF de 1988, para se pautar na tríade: descentralização, privatização e focalização. Para a efetivação desse propósito, a década de 1990 registrará a promulgação de normativos e documentos, além da realização de reuniões de cúpula de chefes de Estado onde grandes marcos políticos foram traçados e acordados para a condução da política educacional, dentre eles o estabelecimento do par avaliação externa e qualidade para a Educação Básica. Importante elucidar que o Estado brasileiro, apesar de apregoar a qualidade da Educação Básica, suas ações serão focalizadas no Ensino Fundamental (OLIVEIRA, 2000).

No geral, sem desconsiderar os distintos e conflitivos interesses em jogo, bem como a complexidade e contradições das ações dos agentes internacionais⁹, é possível dizer que as reuniões internacionais se nortearam em dois grandes eixos: o estabelecimento das

⁷ Desde 1946 o governo brasileiro conta com apoio do Banco Mundial, quando financiou o projeto para o ensino industrial da escola técnica de Curitiba, no Paraná. Em 1950, o BM adquiriu perfil de uma instituição voltada para assistência técnica e de cooperação financeira, por meio de concessão de créditos, financiamentos e investimentos aos países em desenvolvimento (SILVA, 2003, 2005). No final dos anos 1960 e na década de 1970, a atenção do BM centrou-se no setor social, com atenção especial à saúde e à educação, pois entendia que o investimento nessas áreas era condição prévia para a produtividade. (FONSECA, 2009)

⁸ Destaca-se aqui a forte influência das agências internacionais na configuração da política educacional dos países latino-americanos. Entende-se, porém, que as políticas desses países não se resumem a uma mera execução das propostas apresentadas pelas agências internacionais, apesar das convergências existentes. Ao contrário disso, acredita-se que em cada país as políticas adquirem ritmos e conteúdos próprios e podem ser ampliadas e transformadas. (KRAWCZYK, VIEIRA, 2012)

⁹ Um debate detalhado sobre a ação das organizações internacionais na educação nos anos 1990 é feito por Coraggio (1992)

“necessidades básicas de aprendizagem” e o efetivo controle da estipulada qualidade da Educação Básica¹⁰. A discussão sobre os desafios para que as escolas públicas alcançassem tal fim, não levava em conta a histórica desigualdade educacional, tampouco passava pela adequação das estruturas ou recursos existentes. Também não foi colocado em pauta a necessidade de a educação promover a formação integral do homem, de forma a romper com a histórica segregação e exclusão social. O que orientava as ações dos gestores públicos não era a qualidade socialmente referenciada, e sim as exigências de produtividade e qualidade demandadas pelo mercado de trabalho. O foco dos discursos estava em assegurar uma uniformidade qualitativa para a educação, via reforma curricular, formação docente e avaliações de desempenho. Nessa conjuntura, a educação de qualidade nos primeiros anos de escolarização é defendida como uma forte aliada para a eliminação da pobreza, considerada entrave para o desenvolvimento, e “devendo estar em estreita vinculação com o mundo do trabalho e da produção” (OLIVEIRA, 2000, p. 122). Dessa forma, seguindo a lógica do modelo de produção em curso, escamoteia-se o real, incutindo no senso comum que a educação é aquela que confere ao indivíduo o atestado que lhe permite “sair do exército de reserva, sair desse desemprego estrutural mostrando a qualidade produtiva que as avaliações da qualidade da educação atestam” (ARROYO, 2017, p. 13).

As recomendações para o alcance de tal qualidade da Educação Básica, requeriam uma “reforma educacional” com expansão do acesso escolar e maior eficiência na gestão do sistema (CORAGGIO, 1992). Assim, os Estados deveriam descentralizar e flexibilizar a gestão escolar, aumentar a participação da comunidade, definir currículos, controlar os resultados e responsabilizar os atores educacionais. Nesse contexto, a avaliação educacional passou a ser empreendida como importante instrumento viabilizador e legitimador desses propósitos.

O par avaliação/qualidade emerge na educação brasileira, ainda nos anos 1970, quando as primeiras experiências de avaliação ocorreram na pós-graduação, capitaneadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Na Educação básica, a correlação avaliação/qualidade, configurou-se, de forma sistemática, a partir da instauração do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), nos anos 1990¹¹, no governo

¹⁰ Vale enfatizar, que a ênfase das recomendações dos organismos internacionais era para a melhoria da qualidade da Educação Básica. No Brasil, o foco prioritário da ação do Estado nos anos 1990 e início dos anos 2000 será para o Ensino Fundamental, especialmente os anos iniciais. Esta discussão será feita no Capítulo 3. Apesar dessa ênfase no Ensino Fundamental, nos anos 1990, desde a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), ações e discussões de avaliação e qualidade também ocorrem no Ensino Médio.

¹¹ A primeira experiência de avaliação coordenada pelo MEC ocorreu em 1988, com o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º grau (SAEP), o qual deu as bases para a implementação do SAEB (ver: BONAMINO, 2002; WAISELFISZ, 2016). Esta primeira experiência, como relata Julio Jacobo Waiselfisz

Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-1998 e 1999-2002). Autores como Peroni (2003), Horta Neto (2013) e Oliveira(2012) destacam que o SAEB foi instituído a partir de experiências de avaliações já realizadas nos países capitalistas centrais, e se constituiu como eixo estruturante da política educacional. A partir do SAEB, vai se configurando no país um Estado-avaliador, o qual se preocupa “com a imposição de um currículo nacional comum e com o controle dos resultados” (AFONSO, 1999, p. 147).

A gestão FHC, seguindo uma tendência mundial, articulou as avaliações externas às propostas do que se convencionou chamar de “reforma” do Estado. Neste período o governo brasileiro empreendeu “mudanças nos aspectos gerenciais das políticas públicas, orientado por critérios de racionalidade administrativa fundados na economia privada” (OLIVEIRA, DUARTE, 2005, p. 288). Com isso, empreendeu-se, logo em 1995, mudanças na metodologia até então empregada no SAEB, a qual não tinha foco no desempenho do estudante, mas conforme apresenta Waiselfisz (2016) buscava-se entender o que as redes de ensino estavam fazendo para assegurar a aprendizagem dos estudantes. Com as mudanças realizadas em 1995, o foco passou a ser o desempenho dos estudantes, de modo a possibilitar a comparação dos resultados entre os anos de aplicação (HORTA NETO, 2013; OLIVEIRA, 2012). Outra ação empreendida foi a criação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) em 1997, e a adoção de Matrizes Curriculares para a elaboração dos testes do SAEB. Assim, as ações da chamada “reforma” estabelecem certo “padrão” a ser ensinado e, por sua vez, avaliado. Também destaca-se neste período, a instituição de programas de formação continuada de docentes e as tentativas de definir matrizes curriculares para orientar essa formação, pois para a “reforma” educacional se concretizar, requeria-se um trabalho docente compatível com os propósitos estatais.

Todas essas ações implementadas pelo governo estruturaram uma engenhosa estratégia para fins de concretizar o controle, via avaliação externa, sobre “o quê” e “como” ensinavam as docentes. Segundo Afonso (1998), a implementação da avaliação externa neste período de “reforma” era um pré-requisito para a adoção da gestão gerencial na administração pública, que requereria mecanismos mais sofisticados de responsabilização e controle, os quais

(2016), coordenador da ação, em entrevista que concedida a João Luiz Horta Neto, pesquisador do INEP, tratou-se de uma aplicação piloto para fins de pré-testar os instrumentos desenvolvidos. Waiselfisz (2016) em seu detalhado depoimento sobre o início dos trabalhos para a criação de uma avaliação nacional, ressalta que a proposta inicial do sistema de avaliação que estava sendo delineado era compreender o que o sistema de ensino estava fazendo para o estudante aprender. Sendo assim, o foco não era o desempenho do estudante, mas entender a rede de ensino e as ações que empreendiam para assegurar a aprendizagem das crianças. Cabe a ressalva de que se entende que o SAEB ainda não se constituiu como um sistema de avaliação, pois como aponta Horta Neto (2013), concentra-se na aplicação de testes, construção de índices e divulgação de resultados, de forma amostral para as etapas finais dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio.

deveriam estar fundamentados em “evidências” empíricas. Considera-se que a avaliação, pautada em estatísticas e em parâmetros cientificamente determinados, transmitiam a ideia de que as ações empreendidas na esfera pública contavam com o suporte de conhecimento especializado. Dessa forma, as decisões e ações implementadas pela administração pública recebiam a chancela de validade, pois se tratava de uma regulação e administração especializada.

Não se pode negar que ao longo das aplicações do SAEB, o sistema de informação sobre a realidade da Educação Básica brasileira foi aprimorado. Já a partir dos primeiros dados sobre desempenho nacional dos estudantes via SAEB, foi possível compreender, por exemplo, que as altas taxas de repetência também estavam relacionadas a um ensino de baixa qualidade. Diante disso, os dados coletados subsidiaram a implementação e monitoramento da política para a Educação Básica no âmbito da União, estados, municípios e DF.

Dentre as informações geradas pelo SAEB, os relatórios divulgados pelo INEP, após o ano de 1995, concentram-se nos baixos níveis de desempenho dos estudantes nas provas de língua portuguesa e matemática, com ênfase em leitura e na resolução de problemas respectivamente. Estes dados, indicavam que parcela significativa de crianças concluía os anos iniciais do Ensino Fundamental com defasagens no processo de alfabetização. Com isso, o governo federal foi estruturando um discurso da falta de qualidade das escolas e, sutilmente, atrelando a ele, uma desqualificação do trabalho das docentes ante sua suposta falta de qualificação.

O governo subsequente ao de FHC, o do Presidente Luís Inácio Lula da Silva em seus dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010) consolidou as ações e discursos pertinentes à avaliação educacional. Em consonância com as recomendações dos organismos internacionais, várias ações foram empreendidas, com o propósito de melhorar o desempenho nas avaliações, o que direcionou a atenção para a formação continuada das docentes. Dentre elas, pode-se citar o “Programa Toda Criança Aprendendo” (TCA), instituído em 2003 pelo MEC por meio de um chamado “pacto” com os entes federados em prol do aumento dos desempenhos dos estudantes (BRASIL, 2003a). Destaca-se que apesar do nome “pacto”, o que existia era a imposição de um programa de formação docente pelo governo federal, que em troca da adesão concedia recursos financeiros aos entes federados. Seguindo essa lógica, em 2004 instituiu-se a Rede Nacional de Formação Continuada, em parceria com as universidades públicas brasileiras. Em 2005, atrelado à Rede foi lançado o Programa Pró-Letramento, com a finalidade de fazer a formação continuada a distância e em serviço das professoras dos anos iniciais do Ensino Fundamental da rede pública de ensino, na área e língua portuguesa e matemática, áreas alvo da avaliação

externa. Data também de 2005, o documento publicado pelo MEC, intitulado “Fracasso escolar no Brasil: políticas, programas e estratégias de prevenção ao fracasso escolar”, que acentuava os baixos níveis de desempenho dos estudantes ao término dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental (BRASIL, 2005a).

O governo federal, ao enfatizar avaliação e resultados de qualidade, constroi no imaginário da população, desde o início do processo de escolarização, “que a função da escola é submetê-los a aprovados-reprovados no padrão globalizado de trabalho, do desemprego estrutural, de trabalho excedente” (ARROYO, 2017, p. 14). Assim, vai se justificando o injustificável, as injustiças e misérias inerentes ao processo produtivo capitalista são ocultadas. Alegadamente a educação de qualidade passa a depender da boa prática pedagógica das docentes e, por sua vez, do empenho do indivíduo em seu processo formativo, da sua capacidade de tornar-se empregável em um mundo competitivo.

Ainda no ano de 2005, por meio da Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março, o governo Lula ampliou o SAEB¹², que passou a ser constituído pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), denominada Prova Brasil e pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), a qual manteve a estrutura do SAEB amostral (BRASIL, 2005b). Essa avaliação inaugurou no território nacional a divulgação de resultados por unidade escolar e, por sua vez, contribuiu para composição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)¹³, em 2007, sob o que podemos considerar a égide do “comparativismo avaliador” (AFONSO, 2013). A partir de então, o IDEB passou a ser o *standard* da qualidade educacional e, com ele, disseminou-se uma competitividade em torno deste índice e, conseqüentemente, uma gestão educacional com foco nos resultados. Com essas ações, a gestão Lula dá continuidade e força à “reforma” sistematicamente empreendida no governo de FHC, reduzindo o SAEB ao desempenho dos estudantes e o distanciando daqueles propósitos presentes quando do seu delineamento, como apresenta Waiselfisz (2016).

Somado a estas ações está a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação

¹² O SAEB passou a ser composto por duas avaliações: i) a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida como Prova Brasil, aplica testes de leitura e matemática no final dos anos iniciais e dos anos finais do Ensino Fundamental, 5º e 9º ano respectivamente, das escolas públicas urbanas e rurais; e ii) a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), que manteve o desenho amostral do SAEB, com resultados por redes de ensino, aplicando provas para as escolas privadas de 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio de escolas públicas e privadas.

¹³ De acordo com informações presentes no site do INEP e MEC, o IDEB é um indicador de qualidade educacional que varia de 0 a 10 pontos. Para calculá-lo o INEP utiliza os dados de fluxo escolar (taxa de aprovação, reprovação e abandono), que anualmente são auto-declarados pelas escolas no Censo Escolar, e as médias de desempenho nas avaliações realizadas pelo INEP (a média do SAEB – para calcular o Ideb referente ao País e UF e para as escolas de Ensino Médio, e a média da Prova Brasil – para as escolas de anos iniciais e anos finais do Ensino Fundamental e os municípios)

Educacional (PDE), em 2007, o qual dá forte ênfase ao IDEB e sistematiza diversas estratégias para colaborarem com o aumento desse índice, entendido pelo MEC como sinônimo de qualidade educacional. Importante demarcar, com base na discussão de Saviani (2009), que esperava-se que o governo Lula, ao tomar posse em 2003, retirasse os vetos que o governo FHC fez ao Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172 de 2001. Todavia, além de não retirar esses vetos, o governo Lula não cumpriu com o artigo 3º do PNE de 2001, que previa a realização de avaliações das ações implementadas para fins de corrigir possíveis distorções.

Segundo Saviani (2009, p. 29), quando “o PNE se encontrava a menos de quatro anos do encerramento do seu prazo de vigência, anunciou-se o PDE, formulado à margem e independente do PNE”. Assim, ao implementar o PDE, sem realizar qualquer avaliação das estratégias traçadas e as implementadas no período de vigência do PNE de 2001, o governo acabou, de certa forma, trocando esse por aquele. Ainda segundo o referido autor, na elaboração do PDE o governo realizou interlocução com o empresariado e não com as associações de educadores. Essa aproximação do PDE com os propósitos do empresariado fica explícita, pois várias de suas ações aproximam-se da agenda do movimento da sociedade civil denominado Compromisso Todos pela Educação, criado em 2006, sob a chancela de bancos e fundações privadas.¹⁴

Junto ao lançamento do PDE, o governo promulga o Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, instituindo o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que dentre as metas dispostas no artigo 2º, inciso II, está a necessidade de “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por meio de exame periódico específico”. Este Plano, buscava materializar, o programa de ação previsto no PDE. No mesmo dia do lançamento do Decreto nº 6.094, foi instituída por meio da Portaria Normativa nº 10, de 26 de abril de 2007, a primeira Avaliação da Alfabetização Infantil, denominada de Provinha Brasil (BRASIL, 2007a). Segundo o governo, essa avaliação diferencia-se das demais até então aplicadas no âmbito do SAEB, visto que a aplicação poderia ser organizada pelas Secretarias de Educação e pelas escolas.¹⁵

Segundo Esteban (2009, 2012), a criação da Provinha Brasil, apoia-se na compreensão de que a prática do exame por si mesmo pode promover a qualidade educacional. A autora menciona que mesmo após anos de aplicação do SAEB, com o aperfeiçoamento de sua

¹⁴ Fazem parte do Compromisso Todos pela Educação entidades como: “Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar-DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Sena, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros” (SAVIANI, 2009, p. 32).

¹⁵ Para maiores detalhes sobre a Provinha Brasil ver Dias (2015)

metodologia, os resultados dos testes ainda indicavam que a qualidade da educação era insatisfatória. Com base nesses dados, o governo cria outra avaliação, como se o fato de aplicar testes às crianças fosse suficiente para efetivar uma melhoria da qualidade. Sendo assim, a autora questiona a capacidade de esse instrumento avaliativo fornecer contribuições ao processo de alfabetização das crianças brasileiras, em especial aquelas que estão na escola pública e são predominantemente crianças provenientes das classes populares. Além disso, registra que a Provinha Brasil acabou por promover a ampliação do sistema de controle sobre as instituições escolares e o trabalho das docentes.

Neste ponto da discussão é importante frisar que se considera que a prática da avaliação externa pode colaborar gerando subsídios para que os gestores públicos possam realizar análises mais precisas para a implementação das políticas educacionais. No entanto, o que passou a ser difundido por meio das práticas de avaliação externa foi uma “ideia de qualidade que supõe diferenciações no interior dos sistemas públicos de ensino, como condição mesma de produção de qualidade.” (SOUSA; OLIVEIRA, 2003, p. 879).

Contraditoriamente, o governo Lula, o qual pertence ao Partido dos Trabalhadores (PT), que fazia duras oposições ao governo FHC acabou dando continuidade e consolidando às ações da chamada “reforma”. Percebe-se na gestão Lula a ausência do debate sobre a função social da Educação Básica, seus desafios ante as profundas desigualdades sociais decorrente do excludente modelo de desenvolvimento econômico do país. Não há nos discursos públicos e documentos um debate sobre o que de fato representa melhorar a qualidade educacional brasileira, sendo preponderante e suficiente a associação da qualidade ao alcance de pontos altos no IDEB, que se tornou o termômetro de qualidade total.

Compreende-se, tal como Paro (2007) que

[...] quando se atenta para a importância social da educação e para os enormes contingentes populacionais que as políticas públicas da área envolvem, mostra-se bastante preocupante essa ausência de um conceito inequívoco de qualidade. Visto que esta depende dos objetivos, que se pretende buscar com a educação, quando estes não estão suficientemente explicitados e justificados pode acontecer de, em acréscimo à não-correspondência entre medidas proclamadas e resultados obtidos, estar-se empenhando na realização dos fins errados ou não inteiramente de acordo com o que se pretende (PARO, 2007, p. 15).

Apesar de existir, como acentua Arroyo (2017), uma luta de educadores e pesquisadores em defesa de uma qualidade socialmente referenciada para a educação, o que prevalece atualmente é a restrição de um termo polissêmico como é o caso da “qualidade

educacional”, ao simples aumento dos desempenhos nas avaliações externas e resultados de índices como o IDEB. Talvez isso ocorra porque o discurso que associa resultados das avaliações à qualidade, dificilmente encontrará objeções e resistências, pois não há quem discorde que todos os serviços e bens a que temos acesso devem ter qualidade. No entanto, há um silêncio em torno da função social e dos fins pretendidos para a Educação Básica, ofertada obrigatória e gratuitamente à população. Ao que parece, a dimensão política e social da educação tem sido negligenciada.

Ao ancorar o debate da qualidade educacional ao alcance de resultados em avaliações externas e índices de desempenho, o governo tem optado por um tipo de qualidade a ser instaurado nas redes públicas de Educação Básica, com destaque para os anos iniciais do Ensino Fundamental. Como analisou Sousa (2014, p. 408), a forma como uma avaliação é implementada e o uso que se faz dos resultados gerados, independentemente do seu objeto, revela determinada concepção de qualidade e, assim, “o projeto educacional e social que se tem por norte”. A autora também assevera que não há neutralidade na prática da avaliação, pois

Os critérios de avaliação não são estabelecidos de modo dissociado das posições, crenças, visões de mundo e práticas sociais de quem os concebe, mas emergem da perspectiva filosófica, social e política de quem faz o julgamento e dela são expressão. Assim, os enfoques e critérios assumidos em um processo avaliativo revelam as opções axiológicas dos que dele participam (SOUSA, 1997, p. 127).

Nesta perspectiva, a condução da avaliação educacional externa, desde a alteração no SAEB, em 1995, até o IDEB, tem revelado a opção do Estado-avaliador brasileiro por uma prática avaliativa competitiva e que estratifica as instituições escolares a partir do seu “produto”, entendido como resultados alcançados a partir das respostas dadas a um teste padronizado. Como demonstra a pesquisa que fundamenta esta tese, a atenção está voltada para o controle da produtividade da escola e do trabalho docente, que receberá seu “selo” de eficiente ou ineficiente a partir dos resultados nas avaliações e IDEB. Com isso, vai construindo-se, mesmo que indiretamente, uma crítica ao trabalho realizado pelas docentes.

Nesses termos, os fins da avaliação parecem caminhar na contramão do que foi estabelecido pela Resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE), na Câmara de Educação Básica (CEB) – CNE/CEB/MEC nº 7, de 14 de dezembro de 2010, que fixou as diretrizes curriculares nacionais para o Ensino Fundamental, que em seu artigo 5º estabeleceu: a educação deve proporcionar o “desenvolvimento do potencial humano” (BRASIL, 2010). Tal dado revela as contradições e antagonismos existentes entre o que orienta o CNE e o que o

MEC implementa como política educacional. Da mesma forma, o MEC parece não preconizar o “direito à formação humana” previsto na Constituição Federal de 1988 e reafirmado na LDB de 1996, como assevera Arroyo (2017). Na realidade, as práticas avaliativas pautadas nos resultados “acabam não avaliando nada, mas servem de álibi para não se ter preocupação com uma escola mais viva, com um ideal de educação que deve ser perseguido como formação histórico-cultural” (PARO, 2012b, p. 246), entendida aqui como fundante para o desenvolvimento desse potencial humano e da garantia do direito à formação humana. O que a pesquisa demonstrou foi uma clara opção pelos princípios e valores oriundos da iniciativa privada, pelo modo empresarial de gestão, uma vez que a escola é vista como simples produtora de mercadoria, neste caso a “aprendizagem” entendida como obtenção de bons desempenhos nas avaliações externas e boas pontuações no IDEB. Nessa dinâmica avaliativa, não se leva em consideração que no trabalho desenvolvido nas escolas, “professor e aluno são coprodutores de um produto que não se esgota nas habilidades cognitivas, mas que tem a ver com a própria construção da sociedade em que ambos se inserem” (ARAÚJO, 2016, p. 37).

A condução da política educacional com base nesse controle de resultados, no *accountability*¹⁶ com forte ênfase na responsabilização das escolas e de suas docentes, não foi alterada no governo da presidenta Dilma Vana Rousseff (2011-2016). Ao contrário disso, as avaliações externas da Educação Básica, e com elas o IDEB, foram fortalecendo-se como instrumentos da regulação pós-burocrática empreendida na política educacional brasileira. Consonante com essa gestão por resultados, em 2012, foi instituído o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Acredita-se que a partir do PNAIC o governo buscou aprimorar o controle das instituições e suas docentes, articulando ações que compreendem a formação de professoras alfabetizadoras, avaliação externa, produção de materiais didáticos e gestão das redes de ensino. Considera-se que a maioria dos estados, tendo em vista a fase em que encontrava-se o Estado-avaliador brasileiro, na perspectiva do debate de Afonso (2013)¹⁷,

¹⁶ Entende-se, como debate Afonso (2009), que o conceito de *accountability* é polissêmico. Este autor o associa a três dimensões, que para ele são os pilares do *accountability*: avaliação, prestação de contas e responsabilização. Muitas vezes o *accountability* pauta-se apenas nos dados de testes, como tem ocorrido no Brasil. Estamos de acordo com o autor que este tipo de *accountability* é uma forma parcelar, incompleta e redutora de prestar contas do trabalho escolar diante da complexidade dos objetivos e funções da educação.

¹⁷ Afonso (2013) debate a existência de três fases ou versões predominantes do Estado-avaliador, embora todas as fases coexistam ou possam coexistir atualmente. Em termos gerais, a primeira corresponde a instauração das avaliações externas em vários países como eixo estruturante da reforma da administração pública, que materializa-se nos anos 1980. A segunda fase, compreende os anos 1990, período em que os organismos internacionais desempenham forte papel na indução das políticas educacionais dos países. Nesse momento há a criação de avaliações externas em larga escala e de índices de desempenho comparados internacionalmente. A terceira fase designada pelo autor de pós-Estado-avaliador, acentua que está em curso uma diversificação das lógicas neoliberais de transnacionalização da educação, enfatizando a privatização e mercadorização do campo educacional. Isso implica, que as ações das fases anteriores podem ser ampliadas e reforçadas, eclodindo na

empreendiam uma responsabilização branda de suas escolas e docentes como discutem Bonamino e Sousa (2012). Porém, a partir do PNAIC, uma nova fase do Estado-avaliador deflagra-se e essa tende a realizar uma responsabilização mais rígida (BONAMINO; SOUSA, 2012). Neste sentido, o PNAIC concorre para que a regulação pós-burocrática atue tanto no eixo do Estado-avaliador, como no do quase-mercado (BARROSO, 2005b). Assim, ao controlar e responsabilizar o trabalho docente, o governo reúne argumentos com fundamentos estatísticos para defender um tipo de privatização na Educação Básica.

Essa percepção reforça-se quando, atendendo ao disposto na Portaria que instituiu o PNAIC, o governo federal, no início de 2013, inclui mais avaliação no SAEB, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)¹⁸, agora destinada ao terceiro ano do Ensino Fundamental. Mantém-se uma prática avaliativa centralizada no governo federal, de caráter exógena e que busca instaurar o “gerenciamento da força de trabalho na escola” (FREITAS, L., 2012b, p. 383). Neste contexto de gestão de resultados, definição curricular e responsabilização das instituições e docentes, que emergiu o problema de pesquisa apresentado nesta tese. A hipótese que norteou o estudo foi se o PNAIC é um dispositivo da regulação pós-burocrática empreendida na política educacional brasileira. Ante o fortalecimento do Estado-avaliador, supõe-se que o PNAIC ao articular a gestão, formação e produção de materiais didáticos à avaliação educacional externa, pretende reforçar a regulação pós-burocrática, responsabilizando as docentes e instituindo um quase-mercado educacional. Isto posto, para conduzir a investigação elaborou-se a seguinte pergunta de pesquisa: o PNAIC se constitui em uma ação do modelo de regulação pós-burocrático? Em caso afirmativo, quais suas implicações para o trabalho docente?

O PNAIC: objetivos, diretrizes e implementação

Seguindo o movimento da política educacional até então instaurada, a qual se centra na gestão de resultados, com ações voltadas, especialmente, para avaliação de desempenho, formação e responsabilização docente e revisão curricular, o PNAIC foi instituído pela Portaria

responsabilização das instituições e docentes com consequências diretas para essas.

¹⁸ É relevante assinalar que com os debates em torno da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), o MEC propôs que o segundo ano do Ensino Fundamental, fosse estabelecido como fase determinante do ciclo de alfabetização das crianças e não o terceiro ano, foco da avaliação ANA. Em 30 de agosto de 2017, segundo noticiado no jornal Folha de São Paulo, matéria de Angela Pinho, o MEC teria desistido dessa proposta de fixar o segundo ano de escolarização como o marco para a alfabetização das crianças, porém apresentou junto ao Conselho Nacional de Educação (CNE) a uma proposta de aplicação da ANA no final do segundo ano de escolarização e não mais no terceiro ano. Até início de dezembro de 2017, não existia nos canais oficiais, como sites do MEC e INEP, esta alteração do público alvo da ANA, para o segundo ano de escolarização. Caso isso de fato ocorra, apesar de a BNCC continuar indicando o terceiro ano como etapa de referência para a alfabetização, a ANA aplicada no segundo ano do Ensino Fundamental exercerá pressão para tal antecipação. (PINHO, 2017)

nº 867, de 04 de julho de 2012 (Anexo I). O lançamento oficial ocorreu no dia 08 de novembro de 2012, em cerimônia no Palácio do Planalto, pela então presidenta Dilma Rousseff. Dentre os documentos do MEC, consta que as melhorias percebidas no desempenho dos estudantes, após a implementação da formação continuada de professoras no âmbito do Programa Pró-letramento, foram referências importantes para a criação do PNAIC (BRASIL, 2012a, 2015a). Neste sentido, atrela-se diretamente a formação docente, empreendida pelo governo federal, aos resultados de desempenho aferidos pelas avaliações externas.

Outro subsídio para a implementação do PNAIC, apresentado pelo governo federal, são os recorrentes baixos desempenhos dos estudantes nas avaliações que compõem o SAEB, os quais deflagravam que, ao término dos anos iniciais do Ensino Fundamental, as crianças ainda não estavam alfabetizadas. Somado a isso, o documento do MEC cita que as “reflexões sobre a identidade profissional dos professores alfabetizadores” também desencadearam ações da política educacional destinadas à melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 2015a, p. 13). É possível notar no discurso oficial, certa desqualificação e cerceamento ao trabalho docente, à medida que enfatiza a necessidade de o governo intervir com ações que visam formatar a prática pedagógica e definir o que é essencial para a alfabetização das crianças. O governo assim, transmite em seu discurso, um aparente empenho em promover uma Educação Básica de qualidade. Neste sentido, para o MEC

[...] era fundamental criar uma proposta para o professor alfabetizador a partir de um processo de formação continuada, marcado com a articulação de todas as políticas do MEC, o que deflagrou uma política de Estado ainda em construção (BRASIL, 2015a, p. 13).

Entende-se, que esta “articulação de todas as políticas do MEC”, corresponde à nova estratégia da regulação pós-burocrática, que explicitamente, por meio do PNAIC, conjuga materiais didáticos, formação docente, avaliação e gestão, para fins de obter maiores resultados de desempenho nas avaliações externas e, por sua vez, no IDEB. Acredita-se que esta afirmação do PNAIC enquanto “política de Estado ainda em construção”, embora não explicitado no documento do MEC, alcançará seu estágio final, com a dura responsabilização das docentes, pelos resultados dos estudantes nas avaliações. Como o discurso propagado pelo governo é o de que está realizando diversas ações em prol da qualidade educacional, se esta não for alcançada, a culpa deverá recair sobre as docentes, visto que se imprime uma imagem de que o Estado está cumprindo com o seu papel.

Outro subsídio apontado pelo MEC como motivador da criação do PNAIC são os

indicadores do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010¹⁹, os quais apontavam que 15,2% de crianças brasileiras até os oito anos de idade eram analfabetas, como mostra a Figura 1. Conforme é possível observar as taxas de crianças de até oito anos, consideradas analfabetas são altas. Sendo assim, o governo federal justificou as ações articuladas no PNAIC para conseguir erradicar o analfabetismo até o 3º ano do Ensino Fundamental, sendo o Pacto considerado o “maior programa de formação de professores já desenvolvido pelo MEC” (BRASIL, 2015a, p. 21).

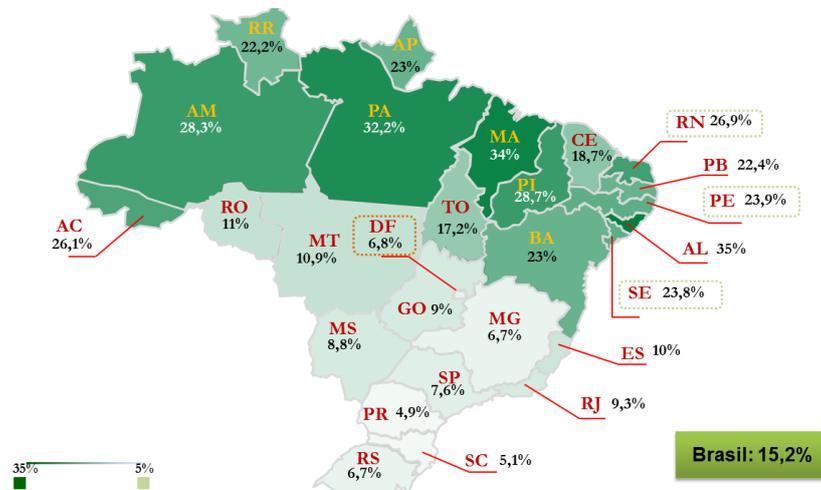


Figura 1 – Taxa de analfabetismo no Brasil até os oito anos de idade

Fonte: (BRASIL, 2012b)

Interessante notar que, no rol dessas justificativas para a criação do PNAIC, não aparecem elencadas as questões referentes à histórica e persistente diferença de percursos escolares das crianças, decorrente das relações sociais de produção, caracterizadas pelo conflito entre capital e trabalho. Não há menção sobre as desigualdades sociais e como estas acabam influenciando a aprendizagem das crianças desde sua inserção na vida escolar. Com isso, transmite-se uma mensagem de que a falta de qualidade educacional, expressa apenas nos baixos desempenhos das avaliações externas, é consequência de um trabalho docente inadequado em termos técnicos, metodológicos, e até mesmo pela falta de empenho dessas profissionais. Percebe-se, então, nessa ação do governo da presidenta Dilma, que mais uma vez a realidade concreta educação, com seus antagonismos e contradições, são negligenciados no delineamento dos programas que compõem a política educacional. Dessa forma, ao silenciar as contradições, o Estado brasileiro busca minimizar movimentos que possam oferecer resistência

¹⁹ A pergunta feita pelo Censo ao informante era: “a criança sabe ler e escrever?” (cf. BRASIL, 2012b)

à configuração do modelo de regulação pós-burocrático em curso.

Outro elemento, que também contribuiu para a criação do PNAIC, foi a experiência do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), no estado do Ceará, ainda em 2007. Faz-se necessário assinalar que desde a primeira metade da década de 2000, o estado do Ceará firmou diretamente vários acordos com o Banco Mundial (BM), o qual impõe como condição para a liberação de recursos para financiamentos de projetos a realização de monitoramento e avaliação.

Apesar de não constar referência de forma explícita ao PAIC nos documentos oficiais, a gestão do MEC, ao ser entrevistada no período de coleta de dados da pesquisa, afirmou que *“o Pacto, foi um modelo PAIC de formação. Só que deste modelo, nós [o MEC] não usamos muito o monitoramento, a gestão”*. Além disso, é possível notar uma similaridade tanto no que diz respeito à própria nomenclatura do PNAIC com o PAIC, bem como a sua estrutura. O PAIC desde sua criação contou com apoio da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), do Ceará, e parceria técnica e financeira do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). O referido programa também está organizado em torno de eixos, entre os quais constam a gestão, a avaliação externa, a formação docente nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e a ênfase na formação de leitores. Dentre os propósitos do PAIC estão a revisão dos planos de cargos, salários e carreira do magistério, priorizando incentivos para as professoras alfabetizadoras a partir de critérios de desempenho (CEARÁ, [S.d.]).

Percebe-se, então, tal como assevera Afonso (2013), que após a primeira fase de um Estado-avaliador, o qual utilizou-se das avaliações externas como eixo estruturante das “reformas” neoliberais na administração pública e, por sua vez, na educação, tem-se aí elementos tanto de uma segunda e terceira fase desse Estado. Conforme pondera o autor, na segunda fase do Estado-avaliador tem-se a presença constante dos organismos internacionais na indução das políticas educacionais dos países. O foco estava na construção de indicadores de qualidade, que possam ser comparados nacional e internacionalmente. Ocorre o que o autor denomina de “Consenso transideológico em relação à necessidade de políticas de avaliação” (p. 278). Já na terceira fase do Estado-avaliador, os dados gerados pelas avaliações externas são utilizados na perspectiva deflagradamente mercadológica. Instituições escolares e docentes, como é o caso do PAIC, recebem incentivos salariais e bonificações a depender dos resultados que atinjam nas avaliações externas.

A instituição do PNAIC, amplia para o território nacional a prática que estava sendo construída no PAIC. Pode-se dizer, que o PAIC foi uma experiência piloto para o PNAIC. Como é usual nos projetos do BM, realiza-se uma primeira experiência, o chamado “projeto

piloto”, com sua avaliação, para depois se pensar na sua expansão. Com isso, existe forte indício de que o PNAIC também venha a desencadear, sob a tutela do governo federal, a rígida responsabilização das docentes diante dos resultados das avaliações, tal como tem sido desenhado no estado do Ceará.

Convém ainda registrar que apesar de o nome ser “Pacto Nacional” pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), o seu delineamento foi feito de forma centralizada pelo governo federal, especialmente na esfera do MEC. A gestão do INEP, em seu depoimento para a pesquisa mencionou, que

[...] O INEP [...] não tomou parte na formulação do projeto [do PNAIC] como um todo. Não sei se o presidente do INEP à época, que era, eu acho, o professor Luiz Cláudio Costa, teve alguma participação mais efetiva. Mas, a Diretoria [...] não tomou pé. E mais, quando a gente vê no lançamento do Pacto, as Portarias colocando várias questões na dimensão de avaliação isso causa um estranhamento e a gente começa a ter uma série de reuniões com a Secretaria de Educação Básica [do MEC], [...]. Principalmente, porque tinha lá uma avaliação censitária nacional, tinha lá uma série de responsabilidades com relação a Provinha Brasil. Então, eles nos deram nove meses para poder desenhar e implantar uma avaliação censitária e isso é muito pouco tempo. Nós fizemos, mas, com muita dificuldade. E isso foi uma questão bastante difícil aqui para a gente implementar, a gente não participou da formulação do PNAIC e nem da ANA, quando esta, antes do nosso conhecimento, já aparecer na Portaria. Aqui no INEP, lógico, a partir do momento que virou decisão de governo, a gente encaminhou da melhor forma possível (INEP, informação verbal).

Considerando que nem mesmo o INEP, autarquia do MEC, participou das discussões para traçar o referido “Pacto Nacional”, infere-se que nem os estados e municípios foram envolvidos neste processo. Neste sentido, apesar de o termo “pacto” remeter à um “acordo” ou “negociação” entre os entes federados, ele foi instituído e estipulado pelo MEC, da mesma forma que se pactuou o TCA em 2003. Assim, amparado pelo discurso de “parceria”, acredita-se que o PNAIC funciona como um programa indutor, do “que” e do “como” as docentes devem ensinar, sendo essa uma característica da regulação pós-burocrática. Notadamente, dada a contradição inerente ao Estado, a gestão do MEC afirma que o PNAIC é apresentado como uma proposta para os entes federados e a adesão a ele é optativa, como sugere o Art. 4º da Portaria nº 867. Todavia, é quase uma opção obrigatória para os estados e municípios aderirem ao PNAIC, visto que recebem apoio do governo federal, como material e referências curriculares para a formação docente, além de recursos financeiros para pagamento de bolsas tanto para a universidade parceira, como para a coordenação e docentes no âmbito das Secretarias de Educação. Além disso, dada a gestão por resultados presente no âmbito da política educacional,

difícilmente os entes federados deixarão de aderir a um “pacto” que visa melhorar os resultados daquilo que é considerado como qualidade e, dessa forma, o recebimento de recursos orçamentários. Tanto é, que de acordo com informações da gestão do MEC, em 2016 o PNAIC contava com a adesão de 5.501 governos municipais, dos 5.570 existentes, e de 26 governos estaduais, mais o governo do DF.

O Pacto entre os entes federados realiza-se no ato de adesão dos dirigentes de educação municipais, estaduais e do DF. De acordo com o Parágrafo Único da Portaria nº 867, de 2012, o Pacto é formalizado por meio de instrumento próprio a ser disponibilizado pelo MEC. Na prática, não há qualquer reunião para apresentar e discutir com os entes federados os propósitos do PNAIC. A adesão constitui-se em uma declaração do dirigente ao PNAIC, em que manifesta o interesse em pactuar. Essa declaração é acessada e confirmada no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC). No SIMEC, basta o dirigente inserir o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e senha de Dirigente de Educação (Secretários de Educação)²⁰.

Ao entrar no SIMEC, o dirigente acessa um módulo do Programa de Ações Articuladas (PAR) e seleciona o módulo de visualização “Programas”. Neste momento, o dirigente recebe um aviso na tela do SIMEC, informando que ele irá acessar o módulo de adesão ao PNAIC e às “Ações do Pacto”. Após confirmar, é apresentado o termo de Adesão ao PNAIC, o qual já traz automaticamente os dados do dirigente de educação. Ao aceitar o termo de adesão o dirigente adere às “Ações do Pacto”, como participar da formação docente, receber os materiais didáticos, participar das avaliações. Cada uma dessas ações é apresentada resumidamente para que, em seguida, seja realizada também a adesão às “Ações do Pacto”. Ao aceitar, conclui-se o processo de adesão e passa-se para outra tela para fins de indicar a pessoa responsável pela Coordenação do PNAIC, na Secretaria de Estado da Educação. De acordo com informação da da gestão do MEC, existem essas duas etapas de adesão no SIMEC porque

[...] quando o Pacto foi lançado, você poderia aderir à ideia. Eu vou aderir à ideia, eu vou trabalhar para alfabetizar aos oito anos, mas eu

²⁰ Na página do PNAIC na internet (pacto.mec.gov.br), existe um arquivo com orientações para a adesão ao PNAIC. Neste arquivo consta um passo a passo para o processo de adesão ao PNAIC. Logo ao acessar a página do SIMEC (simec.mec.gov.br) existem as seguintes opções de acesso “módulos”, “prêmios”, “avisos”, “validação de documentos” e “programas do FNDE”. O SIMEC é um portal com fins operacionais e de gestão do MEC. Ele permite que tanto o MEC, como os dirigentes educacionais nos estados, municípios e DF, tenham informações sobre o orçamento para a realização de determinada ação, além de permitir monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação. É no SIMEC que os gestores verificam o andamento dos Planos de Ações Articuladas em suas cidades. É também no SIMEC que se encontra o Sistema Integrado de Execução, Monitoramento e Controle (SISPACTO), no qual todas as informações relacionadas ao PNAIC são lançadas, desde a participantes, frequência no curso de formação, bolsas de estudo pagas, dentre outras.

não quero formação, não quero nada na minha rede. Ou eles poderiam aderir a tudo e ter apoio do governo federal. Então, todos aderiram à ação, mas aqueles que não tivessem aderido eles podem aderir a cada novo ano (MEC, informação verbal).

Nessa perspectiva, o PNAIC ao ser instituído, em 2012, expressa que o governo não freiou as ações que vinham sendo desenvolvidas, centralmente, em torno da avaliação e formação docente. Na realidade, ele redefine os princípios da formação continuada das docentes, sem abrir um amplo debate com os entes federados e os movimentos que representam os educadores e pesquisadores da área. Com base nessas informações, acredita-se que o MEC acaba associando a formação docente à mais uma avaliação externa, a ANA e, indiretamente, ao próprio IDEB. Assim, reafirma e consolida os rumos traçados para a educação em 2007 por meio do PDE e Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

No artigo 5º, da Portaria nº 867, consta que as ações vinculadas ao PNAIC têm os seguintes objetivos.

- I- garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental;
- II- reduzir a distorção idade-série na Educação Básica;
- III- melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
- IV- contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores;
- V- construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do Ensino Fundamental. (BRASIL, 2012c)

Esses objetivos possibilitam perceber, primeiro, a ênfase atribuída às áreas de língua portuguesa e matemática, tornando secundárias as demais áreas de conhecimento também importantes para a escolarização básica das crianças. Outro aspecto a ser destacado é que o PNAIC tem o propósito de melhorar os dados do IDEB e, para tanto, a elaboração de materiais, a formação continuada das professoras e a redução da distorção idade-série na Educação Básica concorrem para este fim. O objetivo sobre a definição dos direitos de aprendizagem, diz respeito à delimitação curricular, a qual estabelece o que é conhecimento essencial para a alfabetização das crianças e, portanto, para a própria formação docente.

Convém abrir parênteses na discussão para registrar que no ano de 2013, primeiro ano de funcionamento do PNAIC, foi criado o “Movimento pela Base Comum Nacional”, o qual conta com a participação de entidades de interesse privado, como a Fundação Roberto Marinho, Instituto Ayrton Senna, Instituto Unibanco, para citar algumas, em defesa de uma base comum

curricular para o território nacional. No dia 16 de setembro de 2015, o MEC divulgou em seu site o documento preliminar da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para debate com a sociedade, ressaltando que esta proposta iria redefinir a formação das docentes, bem como os materiais didáticos utilizados em sala de aula. Se por um lado é fundamental assegurar que todas as crianças brasileiras tenham acesso aos conhecimentos socialmente construídos, de outro não podemos nos furtar de apontar a influência dos “reformadores empresariais da educação” a que se refere Luiz Freitas (2012b), na proposição dessa ação. Acredita-se que a proposta dessa BNCC²¹ é repleta de contradições, pois apesar de o discurso oficial destacar a sua contribuição para que as crianças tenham acesso a distintos conhecimentos, dissimula o interesse em estipular um currículo passível de ser aferido e cobrado via avaliações externas, como é o caso da ANA, bem como de ser vendido pelas empresas editoriais. Atualmente, os resultados das avaliações externas ofertam um indicativo de como está a aprendizagem dos estudantes, visto que não há um currículo nacional que estipule “o que” as crianças devem obrigatoriamente aprender após um período escolar. Com a BNCC, este “o que” ensinar e aprender será estipulado, e, com isso, o governo poderá cobrar de forma mais explícita o que as crianças devem aprender e o que as docentes devem ensinar.

Retomando, no Art. 2º, da Portaria 867, de 2012, são instituídas as ações do PNAIC para apoiar as redes de ensino público, viabilizadas por meio de parceria entre o MEC e instituições de educação superior, as ações caracterizam-se:

- I - pela integração e estruturação, a partir do eixo Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, de ações, materiais e referências curriculares e pedagógicas do MEC que contribuam para a alfabetização e o letramento;
- II - pelo compartilhamento da gestão do programa entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- III - pela garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento, a serem aferidos nas avaliações externas anuais. (BRASIL, 2012c)

Nota-se, no inciso I, a ênfase conferida à formação continuada das docentes alfabetizadoras, sendo ela o eixo principal para o qual convergem as demais ações. No inciso II, a gestão compartilhada do Pacto é o destaque. Em uma perspectiva gerencialista como

²¹ No início de dezembro o MEC encaminhou a quarta versão da BNCC ao CNE para aprovação. Vale ressaltar que a referida versão já não continha várias das propostas debatidas coletivamente com a sociedade e entidades do campo educacional e foi elaborada sem a participação dessas. No dia 07 de dezembro de 2017, 3 conselheiras do CNE pediram vistas à BNCC. Antes mesmo de conceder vistas, os demais conselheiros votaram a urgência da aprovação da BNCC, e concederam vistas curtas, interrompendo a votação no CNE, que está com data marcada para ocorrer no dia 15 de dezembro de 2017. No dia 15 de dezembro da BNCC foi aprovada no CNE, com três votos contra, exatamente o das conselheiras que pediram vistas. Agora, o estudante tem o “direito” de estar alfabetizado aos sete anos e não mais aos oito, o que irá pressionar a educação infantil.

discute Ball (2002, 2005), o papel da gestão é fundamental para incutir a nova linguagem e cultura nas escolas e, por sua vez, no trabalho docente, que é a produtividade, entendida como desempenhos e notas no IDEB. A gestão tem a responsabilidade de mobilizar os atores escolares para produzirem os resultados de desempenho, os quais serão controlados via ANA. Assim, o governo assegura o que denomina de “garantia dos direitos de aprendizagens”, entendido nesta tese como as “necessidades básicas” de aprendizagem das crianças, restritas aos conhecimentos cobrados na avaliação externa ANA.

De forma similar ao PAIC, no Ceará, a Portaria nº 867, em seu Art. 6º apresenta a organização do PNAIC em torno de quatro eixos, nos quais devem estruturar-se suas ações. Os eixos do PNAIC são

- I - formação continuada de professores alfabetizadores;
- II - materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais;
- III - avaliação e;
- IV - gestão, controle e mobilização social. (BRASIL, 2012c)

Tendo em vista a centralidade da avaliação para a regulação da política educacional, inclusive manifesta no Art. 5º da referida Portaria, percebe-se que as ações do PNAIC acabam vinculando formação de professoras, gestão e materiais didáticos com fins de atingir as metas estabelecidas pelo IDEB. Assim, percebe-se que de um lado o PNAIC define os conhecimentos básicos que as crianças devem aprender, os quais estão restritos as habilidades de língua portuguesa e matemática elencadas nas matrizes de referência da avaliação externa. Do outro, por meio dos materiais didáticos, da formação docente e da avaliação ANA imprime nova estratégia para controlar o trabalho docente, com foco em técnicas de ensino e orientado para o desempenho dos estudantes.

O eixo da formação continuada de professoras aparece, então, como um dos pontos estratégicos do PNAIC. Essa formação consiste em um curso presencial destinado às professoras alfabetizadoras com duração de dois anos, com carga horária de 120 horas anuais. A estrutura da formação é similar à adotada à época do Programa Pró-Letramento²², que tem como proposta de trabalho a realização de estudos e atividades práticas conduzidas por professoras orientadoras (BRASIL, 2015a). Para a efetivação do curso, inicialmente, o MEC contactou as instituições de educação superior que já participavam da Rede Nacional de

²² O Pró-Letramento – Mobilização pela Qualidade da Educação – é um programa de formação continuada de professores para a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental. O programa foi realizado pelo Ministério da Educação em parceria com universidades que integraram a Rede Nacional de Formação Continuada.

Formação de Professores. Como a ideia era que cada Unidade da Federação (UF) tivesse uma universidade parceira, e a Rede Nacional contava com 19 instituições, o MEC a partir de consulta no diretório de grupos de pesquisa, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), identificou as universidades com experiência em formação de professoras alfabetizadoras e realizou convite para participação no PNAIC.

A gestão do MEC declarou que, em 2013 e 2014, ainda não tinha conseguido universidades para atuarem no PNAIC em Alagoas e Tocantins. Assim, a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) atendeu ao seu estado e também a Alagoas, e a UnB atendeu o DF e Tocantins. Para 2015, conseguiu-se ampliar o número de universidades participantes, sendo que São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, contavam com mais de uma instituição para atender o estado.

As universidades, elaboravam um plano de formação para as professoras que iriam atuar como Orientadoras de Estudo do PNAIC e o submetia à aprovação do MEC. As Orientadoras de Estudo eram docentes vinculadas às Secretarias de Educação e atuavam como formadoras das professoras alfabetizadoras, que faziam o curso de formação no âmbito do PNAIC. Para essa formação, a universidade poderia utilizar o material elaborado pelo MEC ou outro material de elaboração própria, desde que fossem recursos educacionais abertos. Isso quer dizer que não era permitido comprar materiais, mas a universidade poderia utilizar um material de construção própria ou elaborá-lo junto a Secretaria de Educação, utilizando para isso do orçamento destinado ao PNAIC. O material didático elaborado pelo MEC, constitui-se de: i) cadernos de formação destinados ao curso para as professoras alfabetizadoras: oito cadernos destinados para a formação em língua portuguesa; oito cadernos para a formação na área de matemática; dez cadernos que versam sobre aspectos da alfabetização, como currículo, avaliação, interdisciplinaridade etc.; um caderno com discussão sobre a formação de professoras e outro sobre avaliação na alfabetização; ii) livros didáticos vinculados ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); iii) materiais de apoio pedagógico para as docentes, tais como jogos e literatura infantil com foco na alfabetização. No primeiro ano do PNAIC, 2013, esses materiais de apoio foram encaminhados para as secretarias de educação ou diretamente para as escolas das UF que aderiram ao PNAIC. Já no ano de 2014 e 2015, coube às universidades providenciarem a impressão e distribuição dos Cadernos para as Orientadoras de Estudo. No geral, a maioria das UF, utilizaram o material do MEC, como foi o caso do DF. No ano de 2013, conforme dados do MEC, existiam 38 Instituições de Educação Superior (IES) federais e 6 estaduais atuando junto ao PNAIC (BRASIL, 2015a).

Uma das principais funções da universidade refere-se ao planejamento e coordenação

do curso de formação das professoras que atuarão como formadoras das alfabetizadoras, as Orientadoras de Estudo. As Orientadoras de Estudo, que obrigatoriamente são docentes com vínculo com as secretarias de educação, realizam o curso de formação presencial junto às universidades parceiras, com duração de 200 horas, distribuídas da seguinte forma: curso inicial (40 horas), 04 encontros de 24 horas cada, seminário final no município (8 horas), seminário final do estado (16 horas) e, além dessa carga horária presencial, existem mais 40 horas de estudo, planejamento, realização das atividades propostas (BRASIL, 2012d). O MEC orienta as secretarias de educação a selecionarem em sua rede as Orientadoras de Estudo via edital de seleção, para dar transparência a esse processo. Cabe, porém, assinalar que essa recomendação, possivelmente também esteja relacionada ao fato de as Orientadoras de Estudo receberem uma bolsa de estudo, como será apresentado adiante.

No ano de 2013, em que foi implementado o PNAIC, o foco da formação era na área de língua portuguesa, que contava com oito cadernos de formação. A elaboração desses cadernos, segundo informações do MEC, foi coordenada pela UFPE. Também foi distribuído nesse primeiro ano: i) um caderno de apresentação do PNAIC, com textos que apresentavam sugestões para a organização do ciclo de alfabetização; ii) um caderno sobre educação especial; e o iii) caderno que versava sobre formação de professoras (BRASIL, 2012e). Dentre os conteúdos abordados nesse primeiro ano de curso há uma ênfase no currículo, elaboração de sequências didáticas, planejamento, avaliação e em habilidades de língua portuguesa, as quais são aferidas pela avaliação ANA. Consta no “Relatório Educação para Todos no Brasil – versão preliminar”, que no ano de 2013 mais de 319 mil professoras alfabetizadoras e 16 mil Orientadoras de Estudo participaram do curso de formação de professoras alfabetizadoras (BRASIL, 2014a).

Em 2014, a formação foi na área da alfabetização matemática e, também, o MEC dispôs de oito cadernos, em que o processo de elaboração foi conduzido pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). De acordo com informação da gestão do MEC, para o ano de 2015, diante da grande adesão das Secretarias nos dois anos anteriores, foi realizado um novo ciclo de estudos, voltados para educação inclusiva, interdisciplinaridade e processo de alfabetização. Cabe mencionar que nesse ano, como ocorreu um atraso na liberação dos recursos para o PNAIC, o curso se iniciou apenas no final do primeiro semestre de 2015 e o MEC estipulou para as universidades quatro cadernos que deveriam ser priorizados na formação, os quais traziam temáticas, sobre o processo de alfabetização.

É possível dizer que esta ênfase nos conteúdos de língua portuguesa e matemática, refletem a priorização daquele rol de conhecimentos básicos aferidos pelas avaliações ANA,

Provinha Brasil e Prova Brasil. Diante da gestão por resultados que foi sendo instaurada na política educacional, o formato da formação empreendida no PNAIC acaba limitando o fim da educação e o debate sobre o que de fato é qualidade na educação, aos desempenhos nas avaliações.

O eixo do PNAIC que aborda a avaliação reúne três componentes. O primeiro diz respeito às avaliações das docentes que cursavam a formação do PNAIC. No decorrer do curso, as professoras alfabetizadoras precisavam realizar a aplicação dos conteúdos estudados no curso em suas salas de aula e, posteriormente, deveriam apresentar o resultado desse trabalho no curso de formação. Nestas apresentações, algumas das quais foram possíveis presenciar no período de coleta de dados da pesquisa, as professoras apresentavam o plano de aula que desenvolveram com seus estudantes, fotos ou vídeos da aula em si, e entregavam para a Orientadora de Estudos um relatório que tinha como anexos as fotos das atividades desenvolvidas. Essa atividade constava da avaliação do curso, e eram lançadas pela Orientadora de Estudo no chamado Sistema Integrado de Execução, Monitoramento e Controle do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (SISPACTO).

O segundo componente do eixo avaliação, refere-se à disponibilização de um sistema informatizado para que as professoras pudessem inserir os resultados da Provinha Brasil, aplicada no início e no final do ano letivo. De acordo com informações da Gestão do MEC, esse sistema até início do ano de 2016 ainda não tinha sido disponibilizado. Todavia, muitas Secretarias de Educação já tinham desenvolvido tal sistema, como é o caso do DF. O terceiro é a ANA, a qual é destinada às crianças que estão concluindo o 3º ano do Ensino Fundamental, último ano do chamado ciclo de alfabetização, criada pela Portaria nº 482, de 7 de junho, de 2013.

O eixo gestão, controle social e mobilização, está relacionado ao arranjo institucional estabelecido para gerir o PNAIC, a saber: i) Comitê Gestor Nacional, no qual estão representantes do MEC, do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), da Undime e das universidades; ii) a Coordenação Institucional em cada Estado, composta por representantes do CONSED do estado, da Secretaria de Educação e da Universidade parceira; iii) Coordenação Estadual ou Coordenação Municipal, composta por pessoas da Secretaria de Educação. Esta estrutura institucional, tem como propósito mobilizar todos os atores envolvidos para que os propósitos do PNAIC sejam alcançados.

Acredita-se que o interesse da regulação empreendida via PNAIC é incutir uma nova linguagem e novos papéis entre as docentes. Para tanto, esse Pacto ganhou lugar de destaque na agenda estatal, especialmente de 2013 a 2015, uma vez que a União dispunha, inclusive, de

apoio técnico e financeiro para a sua efetivação, expresso na Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013:

Art. 2 O apoio financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa será realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e ocorrerá por meio de: I - suporte à formação continuada dos professores alfabetizadores e formação inicial e continuada de professores com capacitação para a educação especial; II - reconhecimento dos resultados alcançados pelas escolas e pelos profissionais da educação no desenvolvimento das ações pactuadas.

§1º O apoio financeiro de que trata o inciso I do caput contemplará a concessão de bolsas para profissionais da educação, conforme categorias e parâmetros definidos em ato do Ministro de Estado da Educação, e o desenvolvimento de recursos didáticos e pedagógicos, entre outras medidas (BRASIL, 2013).

A Portaria nº 1.458, de 14 de dezembro de 2012, define categorias e parâmetros para o apoio financeiro concretizar-se via concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do PNAIC. As bolsas das professoras alfabetizadoras que participaram como cursistas e das orientadoras eram financiadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Na portaria nº 90, de 6 de fevereiro de 2013, no artigo 1º, incisos I e II respectivamente, ficam definidos os valores de R\$ 200,00 (duzentos reais) para as professoras alfabetizadoras que são cursistas, para custeio de deslocamento e alimentação, e de R\$765,00 (setecentos e sessenta e cinco reais) para as professoras orientadoras, como forma de incentivo. Também faziam jus a esta bolsa a coordenação estadual do PNAIC, realizada por um membro da Secretaria de Educação, e nas universidades para a supervisão pedagógica (R\$1.200,00 mil e duzentos reais), a equipe de coordenação (R\$1.400,00 – mil e quatrocentos reais), para a coordenação-geral (R\$2.000,00 – dois mil reais) e professoras formadoras (R\$1.100,00 – mil e cem reais).

Esta iniciativa, de realizar o pagamento de bolsas para as docentes em formação, de um lado parece um incentivo, porém carrega uma contradição. Como os resultados do PNAIC serão aferidos por meio de avaliação externa, o fato de as professoras receberem uma contribuição financeira pode ocasionar uma maior pressão e responsabilização, ou no dizer de Afonso (2012), as professoras podem ser culpabilizadas pelos resultados alcançados pelos estudantes e escolas.

Não podemos negar que o PNAIC em termos de estrutura é uma das maiores ações do Estado brasileiro para a formação continuada de professoras da rede pública em exercício. Concorda-se com a Carta Aberta em defesa do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, assinada em setembro de 2015, pelas Instituições de Educação Superior que participam

do Pacto. As instituições reunidas em um fórum sobre alfabetização resolveram assinar a Carta Aberta para defender o PNAIC, das diversas críticas que vinham sendo alvo, de distintos setores da sociedade. Após quase três anos de implementação do PNAIC e de cerca de 2 bilhões investidos, gestores estaduais e municipais apontavam a dificuldade de conciliar a formação do PNAIC com os currículos locais, calendário conflitante com os das aulas das docentes. Essas críticas possivelmente estejam atreladas ao fato de o MEC ter reduzido os recursos do PNAIC em 2014 e 2015 com atrasos nos repasses, prorrogando o início do curso de formação para o final dos primeiros semestres desses anos. Alguns veículos midiáticos, em meados de 2015, também apontavam a não percepção de melhorias na qualidade da educação, ante os resultados da ANA de 2013 e 2014. Já os pesquisadores do campo educacional, criticavam o risco de padronizar um método de alfabetização, que seria o “oficial” estabelecido pelo MEC, bem como o fato de se ter a ANA vinculada a essa formação, para fins de controle.

Ante as críticas, a Carta Aberta apontou que o tempo de implementação do PNAIC, não era suficiente para obter informações sobre os seus impactos na educação e cobrar resultados (CARTA ABERTA, 2015). Apesar dos argumentos da Carta sobre os avanços e ganhos do PNAIC, considera-se que não se pode fechar os olhos para os riscos de o PNAIC contribuir para instaurar um padrão de formação, que se restringirá ao que é passível de ser mensurado nas avaliações externas, como apontado pelos pesquisadores. Além disso, deve-se considerar os vários interesses em jogo quando da criação do PNAIC.

Apesar de não constar no recorte temporal desta tese, cabe registrar que em março de 2016, de acordo com informações prestadas pela gestão do MEC, o órgão estava reestruturando o PNAIC com o propósito de “movimentar mais o eixo da gestão”. A proposta era tornar o acompanhamento do PNAIC mais efetivo na escola, nos estados, municípios e DF de modo que a formação ofertada às docentes tivesse maior reflexo nas salas de aula. A Portaria nº 153, de 22 de março de 2016, alterou a Portaria nº 867 de 2012, a qual instituiu o PNAIC. Conforme o interesse do MEC em fortalecer a gestão do PNAIC, em seu Artigo 2, §1º, consta que “as ações do Pacto serão conduzidas e monitoradas no âmbito dos estados e do DF, *reforçando a responsabilização* das redes de ensino pelo desenvolvimento das atividades e resultados do programa.” (BRASIL, 2016a, grifo nosso). O artigo 9º, parágrafo único também merece destaque, pois apresenta que os entes federados deverão pactuar “*metas anuais de alfabetização e letramento*, a serem registradas em instrumento próprio, considerando as medidas de desempenho produzidas nas escalas” do SAEB (BRASIL, 2016a, grifo nosso).

Percebe-se, assim, o intuito de mobilizar as Secretarias de Educação e escola para com o PNAIC pela via do controle e responsabilização. Uma segunda mudança, é a criação de um

Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização, excluindo a coordenação estadual e a institucional. Também passou a compor as ações do PNAIC aquelas relacionadas ao Programa Mais Educação, que tinha como foco ofertar atividades distintas para as redes de ensino, com foco nas áreas de língua portuguesa e matemática. Importante frisar que o curso de formação de professoras alfabetizadoras, realizado no ano de 2016, iniciou apenas no segundo semestre. Ele teve como propósito finalizar o estudo dos demais cadernos referentes ao ano de 2015, além de algumas Secretarias de Educação terem tido a possibilidade de optar por desenvolver o estudo de outro material, elaborado por elas em conjunto com as universidades. No caso da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), foi trabalhado um material na área de Ciências.

Todavia, com o *impeachment* da presidenta Dilma em agosto de 2016 e da posse do governo ilegítimo de Michel Temer revogou-se a referida Portaria, dentre outras que versavam sobre o pagamento das bolsas do PNAIC, por meio da Portaria nº 1.093, de 30 de setembro de 2016. Neste mesmo ato, foi promulgada também a Portaria nº 1.094 que alterou os dispositivos da Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. A estrutura de gestão permaneceu a mesma da prevista na Portaria nº 153, de 2016. Dentre as mudanças destacam-se os Artigos 13 e 14, que estabelecem que estados e municípios, ao aderirem ao PNAIC deverão elaborar “ouvida a seccional da Undime do estado, Plano de Gestão, no qual deverão constar estratégias de monitoramento das ações do Pacto e de avaliação periódica dos estudantes”²³. Também em seu artigo 16, estipula que

[...] as ações do Pacto terão como foco os estudantes das séries iniciais, cabendo aos professores, coordenadores pedagógicos, gestores escolares, gestores públicos e instituições formadoras uma *responsabilidade compartilhada* no alcance do direito da criança de, no máximo até os oito anos, escrever, ler com fluência e dominar os fundamentos da Matemática no nível recomendável para sua idade (BRASIL, 2016b, grifo nosso).

É possível notar a ênfase dada pelo governo federal na responsabilização pelos resultados educacionais. Acredita-se que se busca primeiro cooptar todos os atores e a sociedade em geral com a ideia de responsabilização. Assim, o governo ao apresentar os investimentos na formação docente e do outro lado os baixos desempenhos expressos nas avaliações docentes, podem estipular ações mais rígidas vinculadas à responsabilização das docentes e das

²³ Para o caso do Distrito Federal (DF), que não conta com representação da Undime, a consulta é feita via CONSED e Conselho de Educação do DF, os quais integram o Comitê Gestor do PNAIC.

instituições escolares.

Seguindo o movimento pela gestão de resultados, com responsabilização, em 2017, a Portaria nº 826, de 7 de julho, dispõe sobre o PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação (PNME), criado por meio da Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016, também com o objetivo de melhorar a aprendizagem dos alunos do Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) em língua portuguesa e matemática. Dentre as mudanças instituídas, pode-se citar: a possibilidade das coordenadoras pedagógicas das instituições de ensino participarem do curso de formação do PNAIC; a escolha do material a ser utilizado no âmbito da formação docente, contanto que exista sinergia entre a “gestão, material e formação para alcançar os resultados de ensino e aprendizagem” (BRASIL, 2017a, p. 11). Outra alteração que chama a atenção diz respeito ao não pagamento de bolsa para as professoras alfabetizadoras.

Objetivos do estudo

Ante o problema de pesquisa, definiu-se como objetivo geral: analisar se o PNAIC se constitui como dispositivo do modelo de regulação pós-burocrático na educação e suas possíveis implicações para o trabalho docente nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Para se alcançar este objetivo mais amplo, elaboraram-se os seguintes objetivos específicos:

- i. Analisar a percepção do governo federal (MEC e INEP) sobre os propósitos do PNAIC e a vinculação entre formação e a avaliação externa;
- ii. Verificar como a SEEDF tem implementado e monitorado o PNAIC;
- iii. Identificar qual o papel da UnB, via Coordenação de Formação Continuada de Professores (CFORM), como agência formadora parceira do MEC e da SEEDF na formação das professoras alfabetizadoras no âmbito do PNAIC;
- iv. Examinar a percepção das gestoras e professoras da SEEDF sobre o PNAIC;
- v. Verificar como as ações promovidas no âmbito do PNAIC interferem no trabalho docente, das professoras alfabetizadoras da SEEDF.

A investigação em processo

No entendimento de Kosik (1986), quando um(a) pesquisador(a) se lança a investigar

determinado fenômeno, pode-se dizer que há uma realidade a ser conhecida. Nessa perspectiva, considerando o real como uma totalidade concreta, a realidade que esta pesquisa pretendeu conhecer foi configurando-se desde a criação do SAEB, passando por sua ampliação, com a criação da Prova Brasil e IDEB, momento em que há a pressão e responsabilização das instituições de ensino, das docentes e gestores públicos pelos resultados educacionais. Esse movimento do real conforma uma nova regulação do Estado no campo educacional, pois ao rotular uma determinada escola com os resultados nas avaliações, acaba interferindo, e até estruturando, o cotidiano do trabalho docente. Mesmo diante da condição de sujeito das docentes e demais profissionais que atuam nas instituições de ensino, torna-se difícil romper totalmente com esta dinâmica, uma vez que estão vinculadas aos resultados das avaliações recursos orçamentários e, além disso, a própria credibilidade da instituição ante à comunidade escolar. Dessa forma, algumas práticas que não são diretamente alvo das avaliações, acabam sendo modificadas tendo em vista as pressões decorrentes, como a organização das turmas, a priorização de conteúdos, desenvolvimento de atividades similares aos testes, dentre outras.

Entende-se que a realidade é multidimensional e que no seu desenvolvimento há forças de interesse em constante disputa. Sendo assim, para possibilitar compreender se o PNAIC se materializa como um dispositivo do modelo de regulação pós-burocrático e as possíveis interferências que ocasiona ao trabalho docente, foi necessário estudar uma particularidade da materialização do PNAIC. Elegeu-se a particularidade da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), responsável pela gestão da rede pública de ensino do DF, e nesta os anos iniciais do Ensino Fundamental, visto que este é o período destinado ao ciclo de alfabetização²⁴ e, portanto, público alvo do PNAIC.

A opção pela rede de ensino do DF, a princípio, está relacionada à experiência que vivenciei como Orientadora Educacional de uma escola pública desta rede e de algumas percepções suscitadas a partir de dados que foram coletados no período de desenvolvimento do mestrado²⁵, que versou sobre avaliação e regulação, e teve aí seu *locus*. Quanto à propriedade

²⁴ Conforme o Art. 32, § 1º, da LDB, Lei 9394, de 1996, é facultado aos sistemas de ensino desdobrar o Ensino Fundamental em ciclos. A Resolução nº 7, de dezembro de 2010, a qual fixa as Diretrizes para o Ensino Fundamental de duração de 9 anos, em seu Art. 30, Inciso I, afirma que os três primeiros anos do Ensino Fundamental devem assegurar a alfabetização e o letramento. Diante disso, redes de ensino que organizam o Ensino Fundamental em ciclos, consideram os três primeiros anos de escolarização como ciclo de alfabetização. No Distrito Federal, denomina-se este ciclo de Bloco Inicial de Alfabetização (BIA).

²⁵ A dissertação de mestrado foi desenvolvida no âmbito da Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação, da Universidade de Brasília, sob a orientação do professor Dr. José Vieira de Sousa e defendida em maio de 2011. A temática da dissertação foi: A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal. A dissertação foi publicada, ver Oliveira (2012).

acadêmica desta escolha, pautou-se em um dos critérios do método, a saber o materialismo histórico-dialético desenvolvido por Karl Marx, o qual pressupõe que conhecer o mais complexo, mais desenvolvido pode contribuir para conhecer o menos complexo e menos desenvolvido. A vivência de Karl Marx em Londres, “capital do país capitalista mais desenvolvido”, o possibilitou determinar de forma precisa seu objeto de estudo, a produção material da sociedade burguesa moderna (NETTO, 2011, p. 36). Para Marx a produção burguesa moderna era a forma história de produção mais desenvolvida. No prefácio da primeira edição da obra *Contribuição à Crítica da Economia Política*, Marx (1996a) argumentava que para o seu propósito de pesquisar o modo de produção capitalista, a sua localização clássica era a Inglaterra. E nesta mesma obra afirmou que “o país industrialmente mais desenvolvido mostra ao menos desenvolvido tão-somente a imagem do próprio futuro” (p. 130).

Com base nessa perspectiva, acredita-se que o DF, dentre as 27 UF do país, seja aquela mais desenvolvida, do ponto de vista da implementação e acompanhamento das ações do PNAIC. Presume-se este maior desenvolvimento do DF diante dos seguintes motivos: i) adesão ao PNAIC foi realizada em 2012, mesmo ano em que foi instituído o Pacto; ii) estrutura administrativa do DF é menos complexa do que a de outras unidades da federação, uma vez que não possui municípios; iii) proximidade geográfica entre a SEEDF e o MEC, local onde são coordenados os programas do governo federal, o que permite agilizar o repasse de informações, entrega de materiais e esclarecimentos de dúvidas; iv) estrutura diferenciada da rede de ensino do DF que, diferente de outras regiões do país, não possui áreas classificadas como de difícil acesso, até mesmo para as escolas de zona rural, o que facilitaria o acompanhamento por parte da gestão da SEEDF; v) carga horária de atuação das docentes dos anos iniciais do Ensino Fundamental de 40h semanais, sendo 26h dedicadas à regência, e as demais 14h destinadas à formação e coordenação pedagógica, o que possibilitaria às docentes frequentar o curso de formação no âmbito do PNAIC dentro de sua jornada de trabalho; vi) política da rede de ensino bem estruturada, contando com diretrizes curriculares e de avaliação para cada etapa do ensino e plano de carreira para os profissionais do magistério.

Também, considerou-se que o PNAIC é um fenômeno singular e observável da política educacional. No entanto, a singularidade está no plano da aparência do fenômeno e para conhecer a sua universalidade, o “real concreto”, a investigação buscou superar essa dimensão singular indo além de sua aparência expressa nos documentos oficiais. Entende-se, pois, que o concreto é “a síntese de múltiplas determinações” (MARX, 2011b, p. 77) e para conhecê-lo é necessário sair do plano da aparência para chegar à sua essência. Nesse sentido, ao selecionar o DF, dentro da totalidade das Unidades da Federação (UF) que implementam e operacionalizam

o PNAIC, investigaram-se aspectos formais e práticos de sua implementação. Buscou-se dados junto ao MEC, a universidade parceira, no caso do DF, a Coordenação de Formação Continuada de Professores (CFORM), da Universidade de Brasília (UnB), a gestão da SEEDF e as docentes que atuaram como Orientadoras de Estudo e aquelas que fizeram o curso de formação. Acredita-se que ao conhecer e analisar aspectos da dinâmica do PNAIC no DF, torna-se possível refletir sobre o funcionamento desse Pacto no âmbito nacional. Isso porque é a mediação do particular que possibilita que a universalidade se expresse na singularidade do fenômeno.

Após este recorte, foi necessário delimitar o período temporal a que o objeto a ser investigado estaria circunscrito. Para tanto, levou-se em consideração que o PNAIC começou a ser implementado no país no ano de 2013 e em 2015 encerrou seu primeiro ciclo de formação de professoras alfabetizadoras. Sendo assim, o estudo concentrou-se neste período de 3 anos de implementação do PNAIC. Nesses termos, apesar desta tese referir-se a fatos e processos iniciados antes de 2013, bem como a algumas das inúmeras e nefastas ações empreendidas no campo educacional a partir da posse do presidente ilegítimo Michel Temer, em maio de 2016, anos anteriores e os subsequêntes não compõem o *corpus* empírico temporal da pesquisa.

Outra delimitação necessária, diz respeito ao trabalho docente. O campo de estudo sobre o trabalho docente possibilita uma variedade de enfoques e seria impossível, nos limites desta tese, abarcar a temática em seus inúmeros aspectos. Neste sentido, esta tese não tem a pretensão de discutir sobre a formação, profissionalização, precarização, proletarização, valorização ou ainda sobre o processo de intensificação do trabalho docente em si. Buscou-se discutir a natureza e especificidade do trabalho docente para, a partir disso, verificar as possíveis incidências do PNAIC sobre este trabalho.

Questões sobre o método: em busca do real concreto

Para o delineamento da pesquisa, partiu-se da compreensão de que o método, tal como elucidam Quivy e Campenhoudt (1998, p. 15), é o caminho escolhido pelo(a) pesquisador(a) para que seja possível colocar em “prática um dispositivo para elucidação do real” e que não é restrito a uma “simples soma de técnicas [...] mas sim como um percurso global do espírito que exige ser reinventado para cada trabalho”.

Se é um “percurso global do espírito”, podemos dizer que o método não existe por si mesmo, como uma entidade abstrata, pois como discorre Salomon (2000) é no momento em

que nos encontramos diante de um problema a ser solucionado ou um objetivo a ser perseguido que vamos buscar os meios mais adequados para tal fim. Sendo assim, o método “passa a existir no momento em que começa o processo de conhecer” (p. 12) pela via da pesquisa e vai se construindo, contínua e descontinuamente, no decorrer desse mesmo processo. Destarte, o método não tem um término definitivo, e na sua construção existe “simultaneamente ação, cognição, discurso interno e discurso externo” (p. 22), os quais estão em constante interação e conflito.

Compreende-se, também, que o método se vincula à concepção que o(a) pesquisador(a) possui “de realidade, de mundo e de vida em sua totalidade” (SOUSA, 2014, p. 313). Dessa forma, antes de apresentar as opções metodológicas utilizadas para o desenvolvimento desta pesquisa, convém demarcar algumas das percepções que nortearam esta escolha: a de homem, a de sociedade, a de política educacional, a de educação, a de avaliação e a de trabalho docente.

Entende-se o homem enquanto ser social e histórico determinado por contextos econômicos, políticos e culturais, e que se constitui e se transforma por meio do trabalho. Como discute Paro (2010, 2012a) o homem é aquele que faz história ao produzir cultura, compreendendo cultura como tudo aquilo que existe a partir da ação do homem, tudo que o homem produz ao fazer história, como a ciência, a arte, a tecnologia, a filosofia, as crenças, os costumes, dentre outros. A sociedade contemporânea, por sua vez, é entendida como produto das metamorfoses ocorridas no mundo do trabalho, e dos movimentos da história e da luta de classes, sendo regida pelo sistema capitalista de produção.

A política educacional é aqui considerada em uma perspectiva ampla, como uma significativa política social, tal como demarcam Höfling (2001), Guilherme e Salvador (2013), instituída pelos Estados nacionais como mecanismo que busca garantir o direito social à educação. Compreende-se, tal como debate Yannoulas (2012, 2013), que o direito à educação é produto de vários processos desencadeados pelos trabalhadores, pois percebiam no acesso à educação formal um mecanismo para propiciar maiores condições de participar política e economicamente na sociedade. Por sua vez, ainda com base na análise empreendida pela autora, a percepção do direito à educação, diz respeito à política educacional que se configura a partir de determinada realidade sócio-histórica e política. Compreende-se que as políticas e as instituições educacionais são determinadas historicamente, por meio das lutas entre os diferentes grupos sociais que constantemente requerem e afirmam seu direito ao acesso, permanência e sucesso no processo de escolarização, em uma sociedade capitalista tensionada por conflitos e contradições. A educação é então “um ato político que expressa diferentes

concepções e não por acaso as políticas educacionais, na qualidade de políticas públicas, traduzem tais disputas” (DOURADO, 2010, p. 680).

Considera-se que o PNAIC, bem como as avaliações externas são programas do governo federal e que estes integram a política educacional. Esta compreensão pauta-se no conceito elucidado por Zanten (2011, p. 640), de que a política educacional pode ser definida “como programas de ação governamental, estruturados a partir de valores e ideias, que se dirigem a públicos escolares e são implementados pela administração e pelos profissionais da educação”. Ainda com base na referida autora, pode-se dizer que tanto as avaliações externas como o PNAIC, são programas os quais se inserem em uma perspectiva de política educacional voltada para a eficácia, uma vez que foram concebidos e defendidos pelo governo como estratégias para solução de problemas da educação no país.

No que refere-se à educação e o que lhe fundamenta, compreende-se como Paro (2010, p. 25), que ela é “apropriação da cultura”, o que significa dizer “atualização histórico-cultural”. Ao falar de “atualização” o autor não se restringe a uma mera reprodução da cultura, mas tendo a educação como objetivo o homem “na integralidade de sua condição histórica” (p. 26), ela deve dar ao educando os meios para apreender a cultura, de maneira que ele se perceba e continue seu papel de sujeito construtor da história. Diante disso, a educação não se reduz à transmissão de conteúdos que possibilitem aos estudantes o desenvolvimento de habilidades e competências, como pressupõem os programas de avaliação externa. O mesmo autor também destaca que o propósito da educação não se limita “a fins parciais de preparação para o trabalho, para ter sucesso em exames ou para qualquer outro aspecto restrito da vida das pessoas” (p. 26).

A educação, então, ao ser compreendida como “apropriação da cultura”, tem no ser “humano-histórico sua principal referência” (PARO, 2010, p. 30) e inclui a incorporação da cultura à personalidade do indivíduo. Isso porque, o ser humano faz-se histórico ao se apropriar da cultura. A educação, então, envolve sujeitos ativos, educadoras e educandos conscientes, detentores de vontades e aspirações que, na vivência de situações concretas, os motivam intrinsecamente, devem estar implicados na formação de “seres democráticos para uma sociedade democrática” (p. 32). Ao término do processo educacional formal, espera-se que o ser humano educado possa perceber-se e agir como parte integrante e construtora do desenvolvimento e transformação histórico-cultural da sociedade.

Dessa concepção de educação decorre a compreensão do trabalho docente para além das atividades desenvolvidas pelas professoras nas salas de aula, e de percepções que tem como eixo a transmissão de conteúdos e informações aos educandos. Compreende-se, tal como conceitua Hypólito (2010), que o trabalho docente tem como parte significativa o trabalho

pedagógico, mas este não é seu sinônimo pois ele engloba questões referentes a organização, gestão, planejamento dentre outros.

A natureza do trabalho docente, nesse sentido, não se reduz ao arcabouço da didática, com seus métodos e técnicas para propiciar o ensino-aprendizagem. Considerando uma perspectiva mais ampla, o trabalho docente é compreendido como “parte da totalidade constituída pelo trabalho no capitalismo estando submetido, portanto, às suas lógicas e contradições” (KUENZER; CALDAS, 2009, p. 22). A docência é entendida como um tipo de trabalho inscrito nas relações capitalistas de produção e os seus sujeitos vivos, as docentes, são assim, trabalhadoras assalariadas do setor de serviços.

A avaliação é um termo polissêmico e com um abrangente campo de atuação. Com relação às suas possibilidades, é importante demarcar que o campo da avaliação educacional é

[...] muito vasto e heterogêneo, pressupondo distintas funções e dimensões, explícitas ou implícitas, de natureza social, pedagógica, ética, técnica, científica, simbólica, cultural, política, de controle e de legitimação, e envolvendo também diferentes instituições (governamentais ou não), grupos e atores educativos, bem como distintos quadros de análise, paradigmas e metodologias (AFONSO, 2010, p. 1).

Levando em conta a diversidade de tipos e modelos de avaliação, o recorte desta tese é na avaliação externa (exógena), em larga escala. Essa avaliação pode ser local, nacional ou internacional, as quais tendem a ser centralizadas nos governos para fins de monitoramento e responsabilização das escolas, suas profissionais e redes de ensino. Elas são planejadas pelas administrações públicas, sem o debate com a sociedade civil, e operacionalizam-se por meio de aplicação de testes cognitivos padronizados, em todas as escolas do país.

Compreende-se que a avaliação, de maneira geral, como elucidada Afonso (2009b, p. 59), refere-se ao “processo de recolha e tratamento de informações e dados diversos, teórica e metodologicamente orientado, no sentido de produzir juízos de valor sobre uma determinada realidade ou situação”. Sendo assim, independentemente de seu objeto, sua dimensão e metodologia de aplicação, avaliar pressupõe um juízo de valor. Um indivíduo ou instituição que se coloca a avaliar emitirá um julgamento sobre o objeto avaliado. O julgamento se processa a partir da comparação entre os resultados alcançados e aquele definido a partir do estabelecimento de alguns critérios preliminares, que por sua vez não são neutros.

A elaboração de indicadores, medidas e até a classificação faz parte do processo avaliativo, porém se acredita que esses não são o seu fim. Apesar de predominar um entendimento de que o resultado final das avaliações se dá exclusivamente pelos números que

gera em seus levantamentos, estes são apenas uma parte constitutiva de um processo mais amplo. Tal como Belloni e Belloni (2003), acredita-se que a avaliação é “instrumento para ação”, portanto, supera o mero “juízo de valor”. Significa, então que todos os dados gerados em seu processo devem dar suporte para se compreender a complexidade de dada realidade investigada, visando sua transformação. Com isto, a avaliação vai além da medida, ela só se efetiva caso a ela esteja vinculado um projeto de intervenção que possa concretizar-se à medida que os dados gerados são analisados a partir de cada contexto.

Isto posto, para eleger o método que norteou o desenvolvimento da pesquisa, partiu-se, inicialmente, como sugere Gamboa (2008), da especificidade e complexidade do objeto de estudo: o PNAIC e suas implicações para o trabalho docente nos anos iniciais do Ensino Fundamental, da rede pública do DF, nos anos de 2013 a 2015. Estabelecido o objeto de estudo, teve-se em conta a concepção de realidade sob a categoria “totalidade concreta” tal como debate Kosik (1986). Entende-se que ao se lançar a conhecer racionalmente a realidade “o estudo das partes e dos processos isolados não é suficiente” (p. 38), pois são “um momento do todo” (p.51). Isso porque, o que o nosso pensamento consegue abstrair é apenas uma das singularidades de um todo, que está em interação dinâmica, uma vez que o real se constitui de dois aspectos: o fenômeno e a essência. Quando se olha para uma dessas singularidades isoladamente, tem-se uma compreensão unilateral, apenas aparente do real, que não corresponde à interação dentro de um todo que se faz “unidade na diversidade”, a sua essência.

Tal percepção, pauta-se em Marx (2011b) que elucidou

O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade na diversidade. Por essa razão, o concreto aparece no pensamento como processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, não obstante seja o ponto de partida efetivo e, em consequência, também o ponto de partida da intuição e da representação (MARX, 2011b, p. 77).

Assim, o objeto de estudo desta tese, o PNAIC, é apenas a aparência, o fenômeno, captado pelo pensamento, uma vez que a realidade em essência não se dá a conhecer imediatamente. A aparência faz parte do fenômeno, porém ela não é a totalidade em si, sendo um “elemento da totalidade”. Esse movimento cognitivo de se extrair um fenômeno de seu contexto mais amplo é necessário para viabilizar o conhecimento do real. Nesse exercício, busca-se verificar as várias determinações que conformam o fenômeno de maneira que seja possível fazer o caminho de volta, de síntese, para compreender-se por meio da intuição, de inferências, a sua essência, o real concreto.

Para Kosik (1986, p. 14) o mundo em que vivemos é marcado por uma

pseudoconcreticidade e a *praxis* que sucedeu este mundo foi a “fragmentária dos indivíduos, baseada na divisão do trabalho, na divisão da sociedade em classes e na hierarquia de posições sociais que sobre ela se ergue”. O fenômeno, que é observável, “indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde” (14), sendo assim, sob interpretação dos fatos por uma visão dominante, o homem tende a elaborar “todo um sistema correlativo de noções que capta e fixa o aspecto fenomênico da realidade” (p.10). Acaba-se, então, tomando o aspecto fenomênico isoladamente como se fosse a única realidade, desconsiderando seus nexos, a sua essência.

Desde este ponto de vista, o intuito foi conhecer o PNAIC para além de sua aparência, assim, ele foi considerado como um fenômeno observável da política educacional, determinado por sua historicidade, que foi se materializando neste século XXI como resultante de transformações econômicas, políticas e sociais. Sendo assim, o PNAIC não é a essência do real, genuinamente criado para solucionar as desigualdades educacionais do país, sendo necessário percebê-lo como parte de um todo articulado.

Essa postura investigativa faz-se necessária, uma vez que se pretende compreender a realidade a partir do PNAIC, sendo este visto como um dispositivo do modelo de regulação pós-burocrática e que incide no trabalho docente. Portanto, não se trata de uma relação de identificação do tipo “causa e efeito”, ou que possa ser simplesmente mensurada.

Sousa (2014) elucida que o método não se explica por si mesmo, e sua escolha deve pautar-se nos pontos de partida e de chegada que são dados pelo próprio objeto. Seguindo esta lógica, o ponto de partida dessa pesquisa, foi o PNAIC, expresso na Portaria Ministerial nº 867, de 04 de julho de 2012, e o intuito inicial foi conhecer as várias partes que dinamicamente constituem o PNAIC e como este se desdobra nas instituições escolares incidindo sobre o trabalho docente, para assim compreender a regulação empreendida na política educacional. Nesta tentativa de desvelar a essência do PNAIC, elegeu-se como método de investigação o materialismo histórico-dialético.

A opção por esse método explica-se, tal como debate Boron (2001), pela possibilidade de utilizar-se uma metodologia que permita ao pesquisador elaborar uma reconstrução teórica da totalidade histórica-social. Como se compreende o PNAIC decorrente da historicidade da política, econômica e social, o método possibilitou verificar os diversos elementos que em seu movimento, contribuíram para sua materialização no cenário educacional.

Demarca-se que a concepção materialista está fundamentada na dialética da realidade.

A dialética não considera os produtos fixados, as configurações e os objetos, todo o conjunto do mundo material reificado, como algo originário e independente. Do mesmo modo como assim não considera o mundo das

representações e do pensamento comum, não os aceita sob seu aspecto imediato: submete-os a um exame em que as formas reificadas do mundo objetivo e ideal se diluem, perdem sua fixidez, naturalidade e pretensa originalidade, para se mostrarem como fenômenos derivados e mediatos, como sedimentos e produtos da práxis social da humanidade (KOSIK, 1986, p. 21).

Desse modo, a dialética nos possibilita observar o real em movimento, não como uma fotografia estática, passível e imutável. Uma vez que se considera o homem como sujeito histórico-social e a realidade que aí se apresenta como resultante dessa condição do homem, não é possível aceitar a aparência imediata. O real é percebido e representado como um todo articulado presumindo sua historicidade. Assim, o objeto pôde ser conhecido em sua estrutura e dinâmica, vinculado ao seu contexto mais amplo, decorrente das transformações na realidade econômica, política e social, as quais determinam a produção e a reprodução da vida material.

Frente à escolha do método, na tentativa de revelar a essência do objeto para compreendê-lo em sua totalidade, em meio às contradições e mediações dos processos que o constituem, algumas categorias pautaram a investigação. Compreende-se, pois, que as categorias são “[...] conceitos básicos que pretendem explicar os aspectos gerais e essenciais do real em suas conexões e relações [...] e possuem simultaneamente a função de interpretes do real e de indicadoras de uma estratégia política” (CURY, 2000, p. 21).

Tendo em vista a opção pelo materialismo histórico, o processo de pesquisa pautou-se nas seguintes categorias: contradição, totalidade e mediação. A contradição, tal como discorre Cury (2000, p. 27), “é o próprio motor interno do desenvolvimento”, sendo assim uma investigação que não reconhece a contradição, tende a ter uma compreensão metafísica, contemplativa da realidade. Além disso, ao eliminar-se a contradição de um estudo, acaba-se construindo uma visão unilateral da realidade. Assim, para captar a realidade de forma objetiva foi necessário considerar que “a racionalidade do real se acha no movimento contraditório dos fenômenos pelo qual esses são provisórios e superáveis” (p.27), pois compreende-se que não há movimento histórico que não seja consequência da contradição ou luta de contrários.

Considerando que as contradições não podem ser percebidas fora da totalidade, como assinala Kosik (1986), pois tornam-se formais e arbitrárias, outra categoria eleita foi a Totalidade. Esta categoria possibilitou compreender a realidade, o todo, não como um somatório linear de partes que se justapõem e tampouco como um agrupamento dos fatos possíveis. Segundo Cury (2000),

A totalidade não é um todo já feito, determinado e determinante das partes, não é uma harmonia simples, pois não existe uma totalidade acabada, mas um

processo de totalização, a partir das relações de produção e de suas contradições (CURY, 2000, p. 35).

Neste sentido, para compreender esta relação todo/parte devemos perceber que o objeto tanto manifesta como também é manifestação das relações sociais e produtivas mais amplas, presente na fase atual do processo de produção capitalista. Nesse sentido, a categoria totalidade contribuiu para a percepção do PNAIC articulado a um movimento mais global no âmbito da política educacional.

De acordo com Kuenzer (2013) no processo de conhecimento, o todo, para ser captado, é fracionado, tornando cada parte relativamente independente. Todavia esta cisão no todo é apenas um recurso para delimitar as análises dentro do campo de investigação, pois no contexto real nada é isolado. Frente a isto, a categoria mediação faz-se necessária, pois permite estudar o conjunto das relações e articulações existentes entre parte e todo.

Em seu estudo, Cury (2000), asservera que

A categoria da mediação expressa as relações concretas e vincula mútua e dialeticamente momentos diferentes de um todo. Nesse todo, os fenômenos ou o conjunto de fenômenos que se constituem não são blocos irreduzíveis que se oponham absolutamente, em cuja descontinuidade a passagem de um a outro se faça através de saltos mecânicos. Pelo contrário, em todo esse conjunto de fenômenos se trava uma teia de relações contraditórias, que se imbricam mutuamente (CURY, 2000, p. 43).

Assim, a mediação como categoria permite que o processo de conhecimento sobre o fenômeno não siga uma direção determinística ou unidimensional, pois ela identifica as distintas relações que se estabelecem entre o todo e a parte. É a mediação que possibilitou ver os nexos entre a configuração do PNAIC e o projeto educacional que tem sido desenhado desde a fase de reestruturação da produção capitalista, em um contexto internacional marcada pela “globalização competitiva” (SOUSA, RANGEL, 2009), avanços tecnológicos e novas formas de gestão.

Além disso, de acordo com Cury (2000), na educação, a categoria mediação é básica, visto que no caso concreto da sociedade capitalista, dividida em classes, ela localiza-se entre as classes, organiza e transmite ideias, mascara e desmascara a relação conflituosa entre elas. Ele pontua que dois movimentos mediadores podem ser observados na educação. No primeiro, a educação é mediação porque “filtra uma maneira de ver as relações sociais” (p.65). A educação acaba encobrindo as reais intenções da classe dominante e é utilizada como “instrumento de uma política de acumulação, que se serve do caráter educativo propriamente dito (condução das consciências) para camuflar as relações sociais que estão na base da acumulação” (CURY,

2000, p. 65). Assim, por meio da ideologia disseminada pela classe dominante via educação, existe uma falsa impressão de todos terem as mesmas oportunidades, ficando a exploração do trabalhador pelo capitalista escamoteada. No segundo movimento mediador, a educação pode ser instrumento de emancipação e resistência, promovendo a transformação social. Esse duplo movimento da educação que pode servir para reproduzir a hegemonia de classe como para romper a ideologia dominante e despertar as consciências para a transformação social revela a contradição inerente à educação.

Ante o pressuposto da historicidade, dinamicidade e mutabilidade do real, para fins de empreender o estudo, o qual deu consequência a esta tese, utilizou-se a abordagem qualitativa de pesquisa. No entendimento de Richardson et al. (2012, p. 79) tal abordagem “é uma forma adequada para compreender-se um fenômeno social”, uma vez que permitem descrever a complexidade de determinado problema e não tem como propósito “numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas”. Também Stake (2007) elucida que

La distinción fundamental entre investigación cuantitativa e investigación cualitativa estriba en el tipo de conocimiento que se pretende. Aunque parezca extraño, la distinción no está relacionada directamente con la diferencia entre datos cuantitativos e datos cualitativos, sino con una diferencia entre búsqueda de causas frente a búsqueda de acontecimientos. Los investigadores cuantitativos destacan la explicación e el control; los investigadores cualitativos destacan la comprensión de las complejas relaciones entre todo lo que existe (STAKE, 2007, p. 42).²⁶

Nesse sentido, a abordagem qualitativa foi a que possibilitou verificar as várias determinações em torno do objeto de estudo, permitindo que as hipóteses inicialmente traçadas fossem revistas e remodeladas no decorrer da pesquisa. É importante registrar que os dados quantitativos e qualitativos não se excluem, ao contrário, complementam-se uma vez que possibilitam ampliar a percepção que se tem do fenômeno investigado para, assim, buscar apreender sua essência.

²⁶ “A distinção fundamental entre investigação quantitativa e investigação qualitativa apoia-se no tipo de conhecimento que se pretende. Ainda que pareça estranho, a distinção não está relacionada diretamente com a diferença entre dados quantitativos e dados qualitativos, mas sim na diferença entre busca de causas versus a busca de acontecimentos. Os pesquisadores quantitativos destacam a explicação e o controle; os pesquisadores qualitativos destacam a compreensão e as complexas relações entre tudo o que existe” (STAKE, 2011, p. 42, tradução nossa).

Os participantes da pesquisa e procedimentos metodológicos

Frente ao exposto e ante o propósito do estudo de compreender os distintos e complexos elementos que constituem o PNAIC, como dispositivo de uma regulação da política educacional, os sujeitos de pesquisa não foram definidos a partir de uma amostra representativa das professoras alfabetizadoras da SEEDF. Considerando que: i) “a realidade social não é conhecida como totalidade concreta se o homem no âmbito da totalidade é considerado apenas e sobretudo como objeto” (KOSIK, 1986); e que ii) “a realidade social dos homens se cria como união dialética de sujeito e objeto” (KOSIK, 1986, p. 20); selecionaram-se aqueles sujeitos, que a partir de sua prática cotidiana, possibilitariam conhecer aspectos fundamentais do fenômeno estudado.

Nesse sentido, tal como detalha o Quadro 1, os seguintes sujeitos foram selecionados para participar do estudo: i) gestores do governo federal, no MEC e INEP, os quais participaram das ações de planejamento e implementação do PNAIC; ii) gestores da SEEDF que operacionalizam e monitoram o PNAIC; iii) professoras alfabetizadoras que atuaram como Orientadoras de Estudo do PNAIC, de quatro diferentes Coordenações Regionais de Ensino (CRE), da SEEDF; iv) professoras alfabetizadoras que participaram do curso de formação de professoras alfabetizadoras do PNAIC, na SEEDF; e v) na UnB, a Coordenação de Formação Continuada de Professores (CFORM), parceira do MEC e SEEDF nas formações promovidas pelo PNAIC.

A SEEDF, para gerir suas escolas públicas, conta com 14 CRE. No ano de 2013, um total de 3.787 docentes, que lecionavam nos três primeiros anos do Ensino Fundamental, estavam participando do Curso de Formação de Professoras Alfabetizadoras do PNAIC, como apresenta o Quadro 2. Neste sentido, com base neste universo, buscou-se selecionar, a partir de uma amostra aleatória simples, o número de docentes para participar da pesquisa. A opção pela amostra está relacionada, de um lado, ao fato de uma pesquisa com o universo das docentes requerer maior tempo e recursos. Do outro, a intenção de trabalhar com uma amostra probabilística possibilita avaliar uma pequena parcela de docentes e, a partir dos resultados, inferir ao conjunto de docentes que realizaram o curso em 2013. Para o cálculo do tamanho da amostra, foi utilizada uma estimativa da proporção populacional (p) que é dada por:

$$n = \frac{Z_{\alpha/2}^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{E^2}$$

Onde:

n – Número de indivíduos na amostra

$Z_{\alpha/2}$ – Valor crítico que corresponde ao grau de confiança desejado

p - Proporção populacional de indivíduos que pertencem à categoria que estamos interessados em estudar. Foi utilizado 50% por não ter informação prévia sobre o resultado esperado.

E - Margem de erro ou erro máximo de estimativa. Identifica a diferença máxima entre a proporção amostral e a verdadeira proporção populacional (p).

Entrevistados(as)	Duração da entrevista	Nº páginas transcritas	Autorização	Tempo utilizado para a Transcrição
Gestão MEC	39 min.	9	Escrita e Gravada	8h
Gestão INEP	27min	5	Escrita e Gravada	4h
CFORM UnB	56 min	9	Escrita e Gravada	10h
Representante da Gestão da Diretoria de Ensino Fundamental da SEEDF	1h31min	17	Gravada	16h
Coordenação do PNAIC na SEEDF.	47min	9	Escrita e Gravada	9h30
Representante da Gestão da Coordenação de Planejamento e Avaliação da SEEDF	57min	13	Escrita e Gravada	10h30min
Orientadora de Estudo do PNAIC da Coordenação Regional de Ceilândia	45 min.	9	Escrita e Gravada	9h
Orientadora de Estudo do PNAIC da Coordenação Regional de Planaltina	65min	11	Escrita e Gravada	15h
Orientadora de Estudo do PNAIC da Coordenação Regional de Samambaia	2h8min	15	Escrita e Gravada	28h
Orientadora de Estudo do PNAIC da Coordenação Regional de Taguatinga	2h5min.	21	Escrita e Gravada	26h
TOTAL	11h33min	108p.	...	136h

Quadro 1 – Relação de Entrevistas e Transcrições

Utilizou-se a confiabilidade de 90% e um erro máximo de 5%, ou seja, a diferença máxima do resultado amostral diferir do verdadeiro resultado populacional. Com isso chegou-se a uma amostra de 272 docentes. Com o propósito de entrevistar este número de docentes participantes do Curso de Formação de Professoras Alfabeticadoras do PNAIC, solicitou-se formalmente à Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (EAPE)²⁷ da SEEDF, autorização para a pesquisa, à princípio nas 14 CRE, na Subsecretaria de Educação Básica (SUBEB) e Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação (SUPLAV). Junto ao pedido protocolado, foi anexado cópia do projeto de pesquisa e dos instrumentos de coleta

²⁷ Na SEEDF, a EAPE é a responsável por emitir as autorizações para fins de pesquisa.

de dados, os quais passaram pelo exame da banca de qualificação no PPGPS/UnB. De posse das autorizações, o primeiro contato foi realizado na SUBEB, que fez os encaminhamentos e disponibilizou a listagem com o quantitativo de professoras participantes do curso do PNAIC por CRE, como consta no Quadro 2. A partir deste detalhamento, para obter os 272 questionários da amostra, selecionaram-se as cinco CRE que contavam com maior número de docentes participantes no Curso de Formação do PNAIC no ano de 2013. O intuito foi possibilitar uma escolha não enviesada, bem como ter informações de CRE em distintas Regiões Administrativas do DF. Todavia, diante de alguns limites, os quais serão expressos adiante, e que não prejudicaram a validade das informações, a pesquisa contemplou quatro CRE: i) CRE de Ceilândia; ii) CRE de Taguatinga; iii) CRE de Samambaia; e iv) CRE de Planaltina. Em cada uma dessas CRE entrevistou-se uma docente que atuava como Orientadora de Estudo do PNAIC e aplicou-se questionário para as docentes que estavam fazendo o Curso de Formação de Professoras Alfabetizadoras do PNAIC. No total, 273 docentes responderam ao questionário, contemplando o número da amostra.

Coordenação Regional de Ensino	Nº de escolas de anos iniciais do EF	Nº de professoras inscritas no PNAIC
Brazlândia	19	159
Ceilândia	59	739
Gama	29	277
Guará	14	144
Núcleo Bandeirante	20	201
Paranoá	21	211
Planaltina	46	362
Plano Piloto/Cruzeiro	44	266
Recanto das Emas	16	209
Samambaia	24	315
Santa Maria	14	233
São Sebastião	15	144
Sobradinho	30	210
Taguatinga	30	317
Total Geral	381	3787

Quadro 2 – Professoras alfabetizadoras da SEEDF inscritas no curso de formação do PNAIC em 2013

Fonte: Censo Escolar SEEDF do ano de 2014 e SUBEB/GFAI/SEEDF 2015.

Para escolher os instrumentos de coleta de dados, considerou-se que um programa educacional como é o caso do PNAIC, não se concretiza tal como dispõe os documentos oficiais, pois é na dinâmica da ação dos sujeitos, a partir de suas percepções e opções, que ele concretiza-se. Diante disso, entende-se, tal como Richardson (2012, p. 207), que “em todas as

ações que envolvem indivíduos, é importante que as pessoas compreendam o que ocorre com os outros”. Dessa forma, optou-se pela entrevista, pois permitiu dialogar com os sujeitos e compreender suas percepções e atuação ante o objeto de estudo. Para tanto utilizou-se a técnica de entrevista semiestruturada na qual o diálogo com os sujeitos foi orientado a partir de um roteiro, apesar de o mesmo não ser fixo no que se refere à ordem ou número de questionamentos (Apêndices A, B, C, D, E).

A coleta de dados ocorreu entre novembro de 2015 a julho de 2016. No âmbito da regulação nacional²⁸ do PNAIC foram entrevistados representantes da gestão do MEC e INEP. No MEC a entrevista foi realizada com um integrante da gestão da Diretoria de Formação e Desenvolvimento dos Profissionais da Educação Básica. Esta Diretoria, é a responsável pelas ações de formação docente promovidas pelo governo federal e faz toda a gestão do PNAIC no território nacional. No INEP, a entrevista foi realizada com um representante da gestão, uma vez que este órgão é o responsável pela aplicação das avaliações externas da Educação Básica, como Provinha Brasil e ANA, que estão vinculadas ao PNAIC.

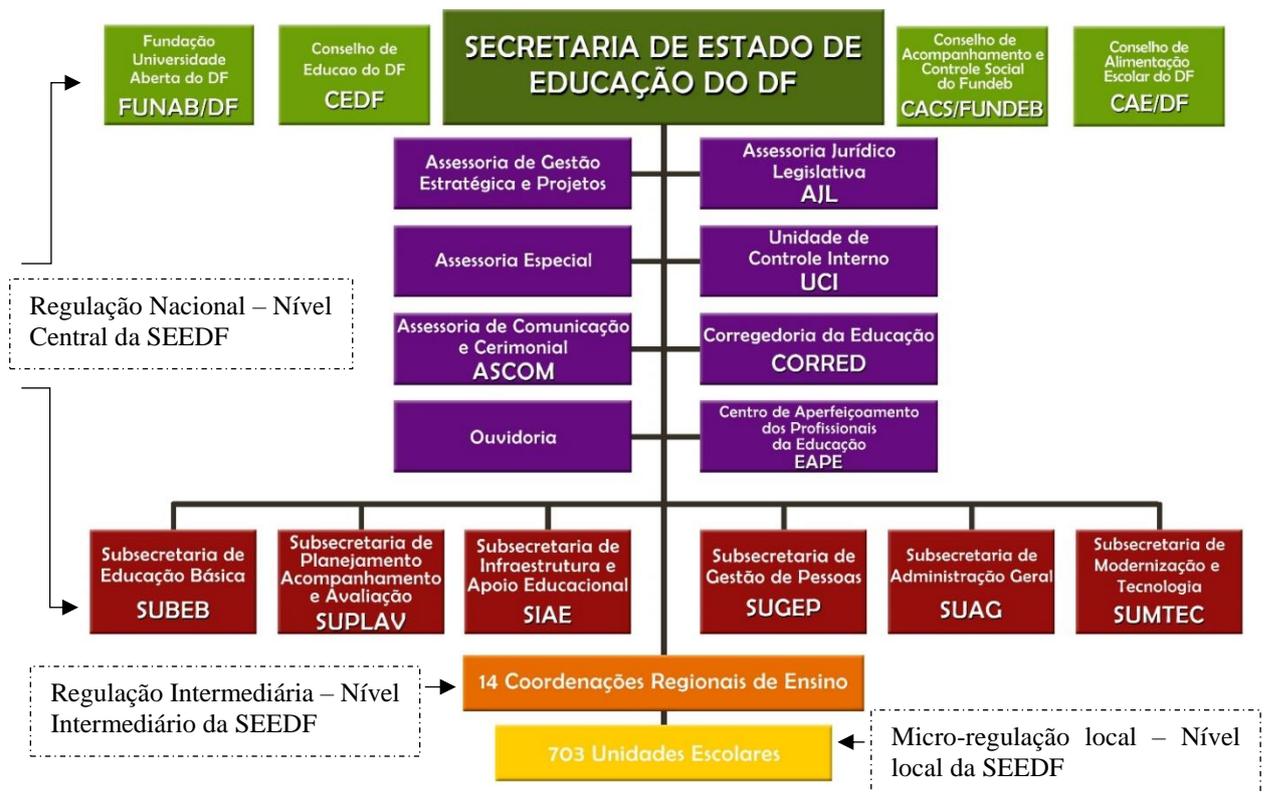


Figura 2 – Organograma da SEEDF

Fonte: SEEDF/2017 com adaptações

²⁸ A terminologia regulação nacional, regulação local, microrregulação local e regulação transnacional pauta-se no estudo de Barroso (2005a, 2005b, 2006a), o qual será apresentado no Capítulo 2 desta tese.

No campo de ação da regulação local do PNAIC, estão a SEEDF (Figura 2) e o CFORM-UnB. Na SEEDF, foram realizadas três entrevistas, sendo que duas ocorreram na Diretoria de Ensino Fundamental (DIEF), vinculada à Coordenação de Políticas Educacionais para Educação Infantil e Ensino Fundamental (COEIF), da Subsecretaria de Educação Básica (SUBEB). A DIEF, é o setor responsável por gerir todos os assuntos pertinentes às escolas que ofertam os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental no DF, desde regulamentações até o acompanhamento pedagógico. Nesta diretoria entrevistou-se uma pessoa responsável pela gestão e outra pela coordenação das atividades do PNAIC no DF.

A terceira entrevista realizada na gestão do nível central da SEEDF foi com uma pessoa integrante da gestão no âmbito da Coordenação de Planejamento e Avaliação (COPAV), vinculada à Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação (SUPLAV). É a COPAV, que realiza a interlocução junto ao INEP para a realização das avaliações externas na rede de ensino. A equipe da COPAV, a partir das orientações do INEP, que contrata um consórcio para a aplicação das avaliações, acompanha e colabora com a operacionalização da avaliação. Também é nesta coordenação que as atividades de análise e devolutivas dos resultados de desempenho junto as escolas e CRE, são elaboradas.

No CFORM, UnB, a entrevista foi realizada com uma representante da equipe de coordenação, que possui experiências em outros programas de formação docente promovidos pelo MEC, como foi o caso do Proletramento. O CFORM, está vinculado ao Núcleo de Estudos e Apoio as Licenciaturas (NEAL), do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), da UnB. Dado o papel da universidade no campo de formação docente, faz-se necessário apresentar alguns aspectos da constituição do CFORM. Segundo informação coletada na entrevista, o CFORM foi criado como um Centro de Referência da Rede Nacional de Formação de Professores, criada pelo MEC em 2004. Aínde acordo com a coordenação do CFORM, no final do ano de 2003, o MEC publicou o edital nº 01/2003 – SEIF/MEC, com a finalidade de criar a Rede Nacional. Segundo declaração da coordenação do CFORM, à época a UnB concorreu com dois editais, um foi enviado via Faculdade de Educação (FE) e o outro via CEAM, em que constava a criação do NEAL para aí abrigar a Rede Nacional. No final do processo, o MEC selecionou o edital do CFORM.

Segundo o depoimento da coordenação do CFORM, em determinado período, entre os anos de 2005 e 2006, o NEAL foi considerado inativo pelo CEAM porque não tinha coordenador e nem projeto. A UnB ficou com este edital, com os recursos orçamentários e chegou a fazer um cálculo do valor a ser devolvido para o MEC, para com isso desistir da

participação na Rede Nacional de Formação de Professores. Todavia, foi possível vincular o CFORM, ao Decanato de Extensão, na Diretoria de Capacitação e Formação Continuada (Interfoco), dado que sua finalidade correspondia com a da Rede Nacional. A partir de então, o trabalho do CFORM ganhou um novo formato e passou a ter maior dinamicidade, com a produção de material para as formações de docentes e também atuando em vários programas de formação docente junto ao MEC, como: Proletramento, Escola de Gestores, ações relacionadas ao delineamento e elaboração de itens da Provinha Brasil, Gestão da Aprendizagem Escolar (GESTAR) que oferece formação continuada em língua portuguesa e matemática aos professores dos anos finais.

Em 2012, de acordo com a coordenação do CFORM, já com o término da Rede Nacional de Formação de Professores, a UnB questionou o nome do CFORM, enquanto Centro, visto que este não era um Centro de Custos na instituição. O CEAM, enquanto Centro de Custos, reabre o NEAL, para de novo trazer o CFORM para sua estrutura e em julho de 2013, altera o nome que deixou de ser Centro para ser denominado de Coordenação de Formação Continuada de Professores²⁹.

Já no âmbito da regulação intermediária, onde se encontram as CRE, realizou-se entrevista com quatro Orientadoras de Estudo de distintas CRE. As Orientadoras de Estudo, no âmbito da SEEDF, integram uma equipe denominada de Centro de Referência para os Anos Iniciais (CRAI). Esses Centros, apoiam pedagogicamente as CRE, realizando visitas às escolas e acompanham junto às docentes o trabalho de ensino e aprendizagem dos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Importante elucidar que até 2015 o CRAI era denominado Centro de Referência para Alfabetização (CRA) e atendia apenas os três primeiros anos do Ensino Fundamental destinados à alfabetização das crianças. Ele foi criado pela Portaria SEEDF, 283 de 15 de setembro de 2005, com o propósito de ofertar suporte teórico e metodológico as CRE da SEEDF, primeiro,

²⁹ De acordo com a Ata aprovada na 508ª Reunião Ordinária do Conselho da Faculdade de Educação (FE), da UnB, realizada em 21/06/2012, e disponível no site www.fe.unb.br, no ano de 2010 a Direção da FE, assim que tomou posse, solicitou “esclarecimentos sobre o CFORM e seus vínculos com a Faculdade de Educação. Informou que em dezembro de 2010 após identificar que a FE se constituía como Unidade Gestora de projetos em nome do ente denominado CFORM, mas que não havia registros Institucionais e tampouco controle pelo Setor Financeiro, a Direção da FE enviou documento ao Magnífico Reitor – MRT, solicitando instauração de auditoria, uma vez que a FE é o centro de custo responsável pelos projetos alocados no CFORM. O pleito foi direcionado, pelo MRT, à Auditoria da UnB que, por sua vez, em janeiro de 2011 considerou procedente realizar a auditoria”. E maio de 2011 a auditoria entregou o relatório final que concluiu que o CFORM não existe, é irregular e necessita ser regularizado, caso seja de interesse da UnB. Também esclareceu que fisicamente o CFORM, funciona e tem pessoas atuando em seu nome e que há uma execução financeira, tendo a FE enquanto centro de custo, sem aprovação de tais execuções por parte da Direção da FE. Dado este registro, como a FE, não mais assinou os certificados dos cursos ministrados pelo CFORM, possivelmente seja este um dos motivos de sua vinculação ao CEAM. (Ver UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2012a, 2012b)

nas ações que a rede já desenvolvia para ampliar o acesso das crianças com 6 (seis) anos na rede pública de ensino e depois na implementação do Ensino Fundamental com duração de nove anos, atendendo o disposto na Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Nesta época o CRA colaborava diretamente com as ações do Bloco Inicial de Alfabetização (BIA), referente a estratégia pedagógica de trabalhar a alfabetização em ciclos na SEEDF e não pela seriação. Estes CRA funcionavam na maior parte das CRE, em salas cedidas pelas próprias escolas. A ideia era que a sua permanência no espaço escolar facilitaria as professoras buscarem por apoio pedagógico, porém seu vínculo formal era a CRE. Mesmo fisicamente lotado em uma escola, a equipe do chamado CRA era itinerante e visitava todas as escolas que atendiam aos três primeiros anos do Ensino Fundamental.

Em 2013, quando do início do PNAIC, o MEC orientou as Secretarias de Estado de Educação a selecionarem as Orientadoras de Estudo do PNAIC, por meio de um processo transparente, sugerindo o lançamento de editais. Sendo assim, a SEEDF abriu edital para a seleção de professoras para compor a equipe de Orientadoras de Estudo do PNAIC e estas ficaram vinculadas à equipe do CRA, especificamente para atuar nas formações do PNAIC. No ano de 2014, diante da falta de professoras em sala de aula, a SEEDF diminuiu a equipe que estava no CRA. Como o critério para permanência na equipe foi considerado o tempo de atividade dentro do CRA, as professoras recém ingressas por meio de edital de seleção, precisaram retornar para a sala de aula. A partir de então o CRA acumulou as atividades de formação do PNAIC e também as atividades de acompanhamento e apoio pedagógico da escola, que é sua tarefa principal.

Em 2015, entendeu-se que para melhor funcionamento do CRA e maior articulação com as CRE, ele deveria estar lotado na sede da CRE. Também, a legislação da SEEDF entendeu que as professoras lotadas no CRA, por não estarem exercendo atividades de regência em sala de aula, não faziam jus à aposentadoria especial do magistério, apesar de atuarem com a formação e acompanhamento pedagógico das docentes. Somado a isso, a Portaria SEEDF nº 51, de 20 de abril de 2015, reorganizou o funcionamento dos Centros de Referência para os Anos Iniciais. Esta Portaria transformou o então CRA em CRAI, passando a contemplar os 4º e 5º anos do Ensino Fundamental. A partir de então, o CRAI ficou lotado na CRE e não mais nas escolas e teve uma redução no número de docentes que o integravam. Nesses termos, as Orientadoras de Estudo entrevistadas na pesquisa, acumulavam a formação do PNAIC com o atendimento às escolas de 1º ao 5º ano de Ensino Fundamental, além de atender outras demandas da sua CRE.

Ainda com relação aos instrumentos de coletas de dados, considerando a existência de

uma complementariedade entre abordagem quantitativa e qualitativa (RICHARDSON, 2012), o estudo também contou com dados quantitativos para ampliar a percepção aparente do objeto, na perspectiva de buscar conhecer sua essência. Esses dados correspondem às informações do Censo Escolar anual da SEEDF, para saber o número de docentes atuando nos anos iniciais do Ensino Fundamental e INEP, no que se refere ao número de docentes atuando nesta etapa no Brasil. Essas informações foram fundamentais para a delimitação da amostra do estudo. Além disso, foi realizada a aplicação de 273 questionários (Apêndice F), a professoras alfabetizadoras da SEEDF que participaram do Curso de Formação de Professoras Alfabetizadoras no âmbito do PNAIC.

Segundo Richardson (2012) e Gil (2008), o questionário é um instrumento que permite coletar informações de um grande número de pessoas simultaneamente, com o anonimato. Assim o questionário aplicado, além de traçar o perfil das professoras alfabetizadoras, captou suas opiniões sobre as ações empreendidas pelo governo federal no âmbito do PNAIC, as quais constituem parte do fenômeno estudado. Os itens do questionário foram construídos utilizando uma escala de cinco pontos do tipo *Likert*, assim as professoras puderam escolher a resposta que mais se aproximava de suas opiniões.

A escala *Likert* é uma escala psicométrica, geralmente destinada a medir opiniões e atitudes. Para sua construção, optou-se por fazer uso de diferenciais semânticos, o que indica que as expressões utilizadas variam de sentido gradativamente num contínuum que são apresentados variando qualitativamente em grau, desde o mais baixo nível ao mais elevado (SANCHES; MEIRELES; SORDI, 2011).

O quantitativo de 20 questionários foi pré-testado em uma turma de professoras alfabetizadoras do curso de formação do PNAIC, no início de novembro de 2015, logo após a qualificação do projeto de pesquisa no PPGPS, da UnB. Isso porque não existia no âmbito do MEC e da SEEDF informações sobre a continuidade do curso de formação do PNAIC para o ano de 2016. Sendo assim, conseguiu-se autorização junto à SEEDF, para que um espaço de 30 minutos do curso de formação fosse destinado para que a pesquisadora pré-testasse os questionários. No pré-teste, solicitou-se às docentes que respondessem ao questionário, sem a intervenção da pesquisadora e que assinalassem suas dúvidas. Após todas terminarem de responder, a pesquisadora fez a leitura de cada questão, abrindo espaço para que as professoras falassem sobre a questão, apresentando inadequação de termos, clareza dos comandos dentre outros. Vale ressaltar que o termo “constrangimento” frente aos dados obtidos nas avaliações foi entendido pelas professoras como “sentir-se” envergonhada ou responsabilizadas diretamente pelos resultados. O termo “cobradas” refere-se às cobranças formais da direção ou

coordenação pedagógica da escola. Após o pré-teste foram realizados os ajustes necessários, e 218 questionários foram aplicados na segunda quinzena de novembro de 2015. Tendo em vista que os questionários foram aplicados pela pesquisadora, estes termos eram explicados, quando se fazia necessário.

Tendo em vista que no referido mês/ano as professoras da SEEDF tinham retornado de um período de greve, o cronograma do curso de formação foi reorganizado e isso impossibilitou a aplicação de questionários em todas as turmas previstas e em duas, das cinco CRE selecionadas. As duas CRE selecionadas alegaram não poder destinar tempo do curso para fins da pesquisa, diante da reorganização da carga horário do curso, para fins de reposição do período de greve. Já as Orientadoras de Estudo que não autorizaram a aplicação do questionário em suas turmas, também alegaram estar com as atividades do curso de formação atrasadas, pois paralisaram o curso no período da greve e precisavam repor as atividades dentro de uma data limite, estipulada pelo MEC para finalizar o curso.

Como no primeiro semestre de 2016 ainda não existia previsão de realização do curso de formação do PNAIC junto ao MEC, em abril de 2016, com o apoio da DIEF, da SEEDF, foi possível aplicar 55 questionários em uma das CRE pendentes. Para tal fim, em uma reunião de trabalho da DIEF com as docentes da referida CRE, foi possível aplicar os questionários para aquelas professoras que participaram do curso de formação do PNAIC. No Quadro 3, apresenta-se o quantitativo de questionários aplicados por CRE. Todavia, como o intuito da pesquisa não é o de discutir a percepção das docentes em cada CRE, mas sim considerá-los em seu conjunto, resolveu-se preservar a identidade das CRE, que passam a ser identificadas por números como consta no referido quadro.

Coordenação Regional de Ensino	Nº de escolas de anos iniciais do EF
CRE-1	114
CRE-2	72
CRE-3	55
CRE-4	32
Total Geral	273

Quadro 3 – Questionários aplicados por CRE-SEEDF

Fonte: Coleta de dados da pesquisa, dez. 2015

Dentre as 273 docentes que responderam ao questionário, 89,7% são mulheres, enquanto 4,4% são homens e 5,9% não responderam. Esses dados corroboram com a discussão sobre a feminização do magistério, sobretudo nos anos iniciais do Ensino Fundamental, como

apontam Yannoulas (2011), Yannoulas e Vallejos (2000) e Hypólito (1997). Dessas docentes, 99,6% informou que cumpre a carga horária de 40h semanais na SEEDF. Com relação ao vínculo empregatício com a SEEDF, 72,9% são do quadro efetivo e 25,3% estão em contrato temporário e 1,8% não respondeu a esta questão. A quantidade de docentes em contrato temporário é expressiva, o que revela a desvalorização do magistério e a precarização da relação de trabalho, como apontam Oliveira (2004), Miranda (2006), Shiroma e Evangelista (2011). Como mostram as tabelas 1 e 2, respectivamente, a maioria dessas docentes nos anos iniciais do Ensino Fundamental têm entre 32 a 52 anos de idade e a maioria tem mais de dez anos de atuação na SEEDF.

Tabela 1 -Faixa etária das professoras alfabetizadoras SEEDF

Faixa etária	Percentual
22 a 27	4,0
27 a 32	7,7
32 a 37	18,7
37 a 42	23,1
42 a 47	20,1
47 a 52	16,8
52 a 57	5,1
57 a 62	0,7
Sem resposta	3,7
Total	100,0

Fonte: dados da pesquisa, dez.2015

Tabela 2 – Tempo de serviço na SEEDF

Tempo	Percentual
1 a 3 anos.	21,6
4 a 6 anos.	12,8
6 a 9 anos.	11,4
Mais de 10 anos.	53,5
Sem resposta	0,7
Total	100,0

Fonte: dados da pesquisa, dez.2015

Registra-se que o presente estudo buscou atender aos aspectos éticos que regem a realização da pesquisa no campo das ciências humanas e sociais.³⁰ Nesses termos, antes de

³⁰ A Resolução nº 466 de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde, reconheceu as especificidades das pesquisas no campo das ciências sociais e humanas e colocou a necessidade de uma normatização específica para este campo de estudo. Assim, em 2013, a Comissão Nacional de Ética em Pesquisa constituiu um grupo de trabalho para propor uma Resolução específica para as ciências humanas e sociais. Quando do início da pesquisa de campo desta tese, a questão ainda estava em debate, em fóruns e reuniões coordenadas pela Comissão Nacional de Ética. Apenas no dia 7 abril de 2016, foi publicada a

iniciar a coleta de dados propriamente dita, todas as pessoas participantes receberam uma carta de apresentação com informações sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos e possíveis incômodos que esta poderia acarretar (Apêndice G). Além disso, aqueles que aceitaram participar assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice H) e um termo de confidencialidade (Apêndice I) lhes foi entregue, visto que todos aceitaram gravar a entrevista. No momento de realização das entrevistas foi informado que ao serem transcritas, seriam encaminhadas por e-mail, para possibilitar por parte das entrevistadas possíveis revisões ou complementos em suas respostas. Conforme o acordado, as entrevistas foram transcritas e encaminhadas via e-mail para que cada participante pudesse ler e se manifestar sobre o material, nos meses de agosto e setembro de 2016. Apenas 4 (quatro) participantes responderam a estes e-mails, sendo que 2 (dois) fizeram ajustes pontuais, não alterando o teor da resposta. Também buscou-se preservar o anonimato das pessoas participantes e, para tanto, não se mencionam os cargos que elas ocupam. Para a identificação utilizaram-se códigos, como apresentado no Quadro 4.

Código	Função
MEC	Representante da equipe de gestão da Diretoria de Formação e Desenvolvimento dos Profissionais da Educação Básica
INEP	Representante da equipe de gestão das avaliações externas
DIAF	Representante da gestão da Diretoria de Ensino Fundamental da SEEDF
C-PNAIC	Coordenação do PNAIC na SEEDF
COPAV	Representante da Gestão da Coordenação de Planejamento e Avaliação da SEEDF
OE-1	Orientadora de Estudo da CRE-1
OE-2	Orientadora de Estudo da CRE-2
OE-3	Orientadora de Estudo da CRE-3
OE-4	Orientadora de Estudo da CRE-4
CFORM	Representante da Coordenação de Formação Continuada de Professores – CFORM, da UnB
Q.1 a Q273	Identificação dos questionários respondidos.

Quadro 4 – Códificação dos sujeitos da pesquisa

Resolução nº 510, com um marco normativo claro e preciso para as ciências humanas e sociais, todavia, até junho de 2016, a Plataforma Brasil não tinha sido alterada para registrar as pesquisas. Neste sentido, como a qualificação do projeto de pesquisa ocorreu em novembro de 2015, e o trabalho de coleta de dados estava marcado para ocorrer entre de novembro de 2015 a julho de 2016, a banca examinadora compreendeu que a proposta de pesquisa não seria submetida ao comitê de ética, visto que ainda não estavam normatizadas as diretrizes e normas regulamentadoras da pesquisa no campo das ciências humanas e sociais. Todavia, buscou-se seguir os aspectos éticos da pesquisa envolvendo seres humanos.

A fim de captar a totalidade do nosso objeto de estudo e dar suporte ao método, buscando conexões entre a teoria e a empiria, além da entrevista semiestruturada e questionário realizou-se pesquisa bibliográfica e documental.

Na pesquisa documental, conforme Evangelista (2012, p. 5), considerou-se que os documentos são “resultado de práticas sociais e expressão da consciência humana possível em um dado momento histórico”. Os documentos, por isso, constituem “uma fonte rica e estável de dados” (RAMPAZZO, 2002, p. 52). Dessa forma, a análise documental realizada teve como propósito levantar informações nos documentos oficiais, disponíveis para consulta, com o propósito de nos auxiliar a compreender:

- i) no âmbito do Governo Federal como a temática da avaliação, trabalho docente e PNAIC são abordados: no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001 e 2014, portarias e orientações para a implementação das ações do PNAIC;
- ii) no âmbito da SEEDF: as ações desenvolvidas no âmbito do Ensino Fundamental, visando à realização das ações do PNAIC;

Para fins de análise, interpretação e debate das informações coletadas e sistematizadas, adotou-se a perspectiva da análise de conteúdo proposta por Bardin (2010). De acordo com essa autora, a análise de conteúdo consiste de

[...] técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens (BARDIN, 2010, p. 44).

Essa técnica de análise enriquece a exploração feita pela pesquisadora, pois busca ir além da aparência imediata dos discursos dos sujeitos entrevistados. Além disso, a análise de conteúdo permite à pesquisadora checar se suas percepções e hipóteses de fato estão contidas nos depoimentos coletados. Para organizar a análise, Bardin (2010) apresenta três diferentes etapas, que correspondem ao que a autora classifica como polos cronológicos: i) a pré-análise; ii) a exploração do material e o tratamento dos resultados obtidos; e iii) a interpretação.

Para a realização desta análise, contou-se com o auxílio do *software* de análise de dados qualitativos *Web Qualitative Data Analysis* (webQDA). Sendo assim, os dados referentes às transcrições das entrevistas e os dados referentes às questões abertas dos questionários foram inseridos como fontes para análise. Com relação à estrutura do webQDA, ele está estruturado em três partes: i) fontes internas e externas: espaço disponível para carregar entrevistas

transcritas, documentos, áudios e vídeos. As fontes internas são todos os dados coletados pela pesquisa e que podem ser carregados diretamente no *software*. Já as fontes externas, são arquivos maiores que podem ser acessos por *links* na internet; ii) codificação: local destinado para criar as categorias, sub-categorias, temas, para a análise; iii) questionamento: conjunto de ferramentas que possibilita questionar os dados, classificá-los e estabelecer relações. Dentre as vantagens de utilizar o webQDA para a análise empreendida nesta tese está o fato de ele possibilitar o acesso aos dados em qualquer computador com acesso a internet. Somado a isso, o *software* também permite interligar os documentos, organizar os temas, as categorias e subcategorias, além de realizar busca por termos, o que agiliza a sistematização das informações, sendo um importante apoio no processo de análise.

Após organizar todo o material no *software*, realizou-se uma leitura flutuante de todas as transcrições das entrevistas e das respostas abertas dos questionários, para fins de realizar uma pré-análise. A intenção inicial foi a de deduzir as temáticas abordadas, as possíveis confluências nas comunicações e vestígios de categorias para auxiliar na codificação do material para a análise. Para a elaboração dos temas, das categorias e subcategorias, o *software* webQDA apresenta a opção de realizar uma codificação livre e uma codificação em árvore. Optou-se por realizar a codificação em árvore, pois ela permitiu identificar primeiro os temas abordados, associar a estes temas categorias e sub-categorias, e visualizá-los em uma lista, como exemplifica a Figura 3, ou em um mapa (Apêndice J).

A partir do momento que realiza-se esta codificação no webQDA, é possível, ao clicar em um dos códigos criados, ter acesso à apenas aos trechos das falas que lhe são correspondentes (Apêndice L). Para a segunda leitura do material, pretendeu-se, a partir de uma leitura sensível, a qual não pressupõe neutralidade, codificar os grandes temas que apareciam nos depoimentos. Para este fim, no momento da leitura buscou-se orientar-se por questões as quais estavam relacionadas com o roteiro de entrevista, a saber: i) o que os sujeitos da pesquisa entendem sobre o PNAIC? Como ocorre a gestão do PNAIC nos níveis nacional (MEC), local (SEEDF e CFORM) e intermediário (OE)? Qual a percepção sobre a formação docente empreendida no PNAIC? Quais as concepções sobre avaliação? Após estes questionamentos, os quais buscaram decifrar a estrutura dos depoimentos, chegou-se a quatro grandes temas, os quais estão circulados em vermelho na Figura 3, a saber: i) PNAIC; ii) trabalho docente; iii) gestão gerencial; e iv) concepções.

A partir disso foi possível realizar a primeira exploração do material. Para tanto a leitura foi realizada buscando codificar os depoimentos por subtemas, como foi o caso dos temas “PNAIC” e “Concepções”, e também por categorias e subcategorias, o que no webQDA

corresponde a códigos e subcódigos. A criação dos subtemas, categorias ou subcategorais, era realizada tendo em vista os elementos contidos nas falas, os quais eram constitutivos de determinada mensagem. Por fim, realizou-se uma segunda leitura, agora do conteúdo estrito contido em cada subtema, categoria e subcategoria, com a finalidade de checar sua adequação e fazer possíveis ajustes.

NOME	REFS	FONTES
• PNAIC	0	0
• Objetivo	37	7
• Formação	175	11
• Avaliações externas	71	10
• Gestão	0	0
• SEE	62	9
• Universidade	73	8
• MEC-INEP	27	4
• Trabalho Docente	0	0
• Relações ético-profissionais	23	7
• Precarização	11	4
• Avaliação Docente	15	7
• Responsabilização	79	8
• Intensificação	26	7
• Racionalização	32	6
• Gestão Gerencial	0	0
• Nacional	44	4
• Padronização	16	3
• Accountability	12	3
• Bonificação	3	3
• SEEDF_NC	72	6
• SEEDF_NI	29	4
• CFORM_UNB	8	2
• Concepções	0	0

Figura 3 – Codificação das entrevistas no webQDA

A Figura 3, apresenta como os dados ficaram organizados para fins de realização da interpretação e análise. A seta na coluna “REFS” indicam a quantidade de referências a determinado subtema ou categoria nos documentos. Já a seta na coluna “FONTES” apresenta em quantas fontes, ou seja, em quantas entrevistas, determinado subtema ou categoria aparecem. Para a sistematização e análise das questões abertas do questionário, não foram estabelecidos temas gerais, apenas categorias, pois se entendeu que a própria pergunta do questionário constituída o tema (Apêndice M).

Para sistematizar as respostas das docentes para todas as questões fechadas do

questionário utilizou-se o *software Statistical Package for Social Sciences (SPSS)* – 23, da International Business Machines (IBM). Este *software* facilitou a organização e a análise descritiva das respostas, sobretudo para as questões construídas utilizando a escala do tipo *Likert*. Com o SPSS é possível montar o layout do questionário com todas as possibilidades de respostas de forma mais prática e ágil. Com isso, ele permite o cruzamento de dados e a elaboração de gráficos e relatórios para apoiar a análise descritiva de forma não fastidiosa. Além disso, possíveis inconsistências são identificadas facilmente, o que contribui para a validade do dado.

Com o auxílio dos *softwares* webQDA e IBM SPSS, foi possível adotar a técnica da triangulação das fontes, conforme apresentado por Yin (2005), com o objetivo de organizar, descrever e interpretar as informações. Esta técnica permitiu trabalhar as “várias fontes de evidência” (p. 125), como os dados coletados a partir dos documentos do Governo Federal e do Governo do DF, e aqueles provenientes das entrevistas e questionário. Importante registrar, que nesta fase de organização e interpretação de dados percebeu-se que algumas das questões contidas no questionário não seriam utilizadas nas discussões dos dados, visto que não discriminaram, como é o caso daquela que busca conhecer as etapas do curso do PNAIC que as professoras realizaram.

Para a pesquisa bibliográfica, o ponto de partida ocorreu em maio de 2015, com o mapeamento de estudos que abordassem as temáticas da avaliação externa, do PNAIC e suas implicações para o trabalho docente, nos seguintes repositórios em meio eletrônico: i) Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), pertencente ao Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT); ii) Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); iii) repositório *Scientific Electronic Library Online (SciELO)*, que reúne uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros; e iv) no acervo de textos apresentados nas reuniões da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), a qual congrega os programas de pós-graduação *stricto sensu* em educação.

A busca iniciada em maio foi revisitada em julho para fins de contemplar maior número de estudos. Assim elegeram-se estudos publicados no período de 2005 a julho de 2015³¹, e utilizou-se para a busca nove descritores no intuito de agregar o maior número de

³¹ Optou-se pelo ano de 2005 pelo fato de ser o ano de criação da avaliação Prova Brasil que possibilitou gerar dados por unidade escolar. No acervo da ANPEd foi realizado um recorte específico, a partir da instituição do PNAIC em 2012, com a intenção de se localizar trabalhos que o tivessem como objetivo de investigação. Cabe também esclarecer que a partir da reunião da ANPEd em 2013 as reuniões passaram a ser bienal, sendo assim, foi possível acessar neste início do processo de pesquisa apenas os acervos de 2012 e 2013. Na busca feita no

estudos possíveis, a saber: i) trabalho docente; ii) Plano Nacional de Alfabetização na Idade Certa – PNAIC; iii) Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA; iv) trabalho docente e avaliação; v) trabalho docente e regulação; vi) trabalho docente e intensificação; vii) trabalho docente e flexibilização; viii) trabalho docente e precarização e ix) avaliação e regulação.

Na busca realizada a partir dos descritores nas bases BDTD e Capes, entre dissertações e teses, obteve-se um total de 192 (cento e noventa e dois) registros de pesquisas. Esses estudos versavam sobre temáticas como: precarização e intensificação do trabalho docente, avaliações da educação superior, gestão de redes de ensino e uso dos resultados das avaliações a partir dos resultados obtidos no IDEB, dentre outros (Quadro 5). Ao buscar selecionar os estudos que abordavam a temática “avaliação externa” relacionada diretamente ao “trabalho docente”, encontrou-se apenas 12 (doze) estudos, o que corresponde a 6,2% do total de registros, conforme Quadro 5. Apenas as produções que relacionam os temas “trabalho docente e avaliação externa” e “trabalho docente e PNAIC” foram selecionadas e aquelas que abordam as temáticas isoladamente foram desconsideradas³². Este recorte se justifica diante do pressuposto que norteou o delineamento da pesquisa, de que a instituição do PNAIC decorre das avaliações externas e dentre os seus fins está o controle do trabalho docente.

Dentre os estudos selecionadas que traçam uma relação entre a prática das avaliações externas e o trabalho docente destacam-se as dissertação de Souza (2009), Barbosa (2009), Carvalho (2010), Domingos (2012), Santos (2013), Dias (2014) e as teses de Ivo (2013) e Assunção (2013)³³. No geral, essas pesquisas revelam que as avaliações externas conduzidas pelo governo federal têm interferido no trabalho docente, redefinindo ou atribuindo novas funções, padronizando e restringindo o currículo àquilo que é matéria dos testes e, com isso, responsabilizam as docentes e cerceiam a autonomia e criatividade do trabalho que desenvolvem.

Nos estudos que versam sobre o PNAIC, as dissertações de Souza (2014) e Rosa (2014) se sobressaem³⁴. Souza (2014) analisa os cadernos da formação continuada em

SciELO os descritores de busca também tiveram como recorte o ano de 2012, no intuito de encontrar trabalhos mais próximos do objeto de estudo desta tese.

³² Importante frisar que um levantamento de publicações realizado em 2017 nesses repositórios, trazem um número maior de estudos que versam sobre o PNAIC. Todavia estes não serão citados nesta tese, diante do recorte temporal feito.

³³ A tese de Jorge (2014) realizou análise dos dados provenientes da pesquisa *survey* Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil, desenvolvida pela Universidade Federal de Minas Gerais, com foco no estado de Minas Gerais. A pesquisa buscou investigar a relação entre a produtividade docente e o desempenho dos estudantes, não tendo como prisma as implicações das avaliações no trabalho docente.

³⁴ A dissertação de Tedesco (2015) investigou de que maneira a formação continuada de professoras alfabetizadoras contribui para reflexão e tomada de atitude para melhoria da prática pedagógica, sob orientação da política do PNAIC e em contextos digitais, oportunizados pelo Programa Um Computador por aluno –

alfabetização em Língua Portuguesa do PNAIC. Em suas análises, enfatiza a importância de não se perder de vista que a formação é produto das orientações políticas e que, portanto, o PNAIC carrega em si uma prática posta teoricamente no material para promover uma formação específica, consonante com determinados interesses. Também ressalta o papel atribuído a formação continuada de professoras para a melhoria da educação, evidenciando a responsabilidade atribuída à docente pelo desempenho dos estudantes.

FONTE	TIPO	DESCRITORES COM REGISTROS	Nº DE REGISTROS	Nº SELECIONADAS
CAPES	TESE	Trabalho docente e intensificação	8	1
		Trabalho docente	22	0
		ANA	1	0
	DISSERTAÇÃO	ANA	9	0
BDTD	TESE	Avaliação e regulação	18	0
		Trabalho docente	100	3
		PNAIC	1	0
		ANA	8	0
	DISSERTAÇÃO	Trabalho docente e avaliação	4	3
		Trabalho docente e intensificação	2	2
		Trabalho docente e precarização	12	0
		PNAIC	7	3
TOTAL DE TESES E DISSERTAÇÕES			192	12
<i>Scielo</i>	ARTIGOS	PNAIC	1	0
TOTAL GERAL			193	12

Quadro 5 – Resultado da busca nos repositórios BDTD e Banco de Teses Capes em julho/2015

Fonte: Coleta de dados da pesquisa maio a julho de 2015.

A dissertação de Rosa (2014) investigou em que medida o PNAIC é decorrente da avaliação Prova Brasil e, particularmente, da avaliação Provinha Brasil. Essa investigação se aproxima da hipótese que orientou a elaboração desta teste, à medida que conclui que os dados gerados por essas avaliações motivaram o governo a instituir o PNAIC, para fins de melhorar o nível de desempenho dos estudantes. Na discussão dos achados da pesquisa, assinala que a avaliação externa amedronta algumas professoras que passam a ter receio de serem avaliadas profissionalmente pelo nível de alfabetização atingida pelos alunos.

Nos acervos *Scielo* e ANPEd, priorizaram-se os descritores referentes ao PNAIC e ANA, visando apurar aqueles estudos relacionados ao objeto da pesquisa apresentada nesta

PROUCA. Sendo assim, o prisma da investigação estava nas contribuições e não nas possíveis interferências do PNAIC na prática docente.

tese. No levantamento apenas um artigo³⁵ foi encontrado no repositório *Scielo*, o qual abordava a temática da formação continuada das professoras alfabetizadoras no PNAIC e refletia sobre o real sentido de um “pacto” federativo. O acervo da ANPEd não trouxe registro para estes descritores.

Percebe-se, a partir deste mapeamento de estudos publicados, que as avaliações externas têm ocupado a atenção dos pesquisadores, tendo em vista a centralidade que possuem na política educacional e as mudanças que têm provocado no cotidiano escolar. Ante a atualidade do PNAIC, poucos estudos tinham como objeto de investigação o PNAIC porém é possível notar que suas ações já reverberavam nas instituições de ensino. Apesar do número reduzido de estudos publicados, que tem como foco a interferência das avaliações no trabalho docente, até o período de realização do levantamento, isso não significa que há ausência de análises sobre esta relação. Vários estudiosos, ao buscar as relações decorrentes das reformas educacionais na política educacional, tecem reflexões e críticas sobre as avaliações externas e como afetam a organização escolar e o trabalho docente. Para o aprofundamento teórico da tese, dentre os autores que discutem essa temática, pautou-se em Apple (1993, 1995, 1997, 1999, 2000, 2001, 2013), Vieira (2004), Luiz Freitas (2012b, 2014, 2016f), Sordi e Freitas (2013), Hypólito (2011), Hypólito, Vieira e Pizzi (2009), Hypólito e Grishcke (2013), Maués (2009; 2005) e Oliveira (2005, 2010a, 2011, 2014).

A ênfase da pesquisa aqui apresentada está no PNAIC como possível materialização de um dispositivo do modelo de regulação pós-burocrático, que parece ter se configurado a partir do fortalecimento das ações de avaliação educacional externa, que visam ao controle da produtividade da escola e do trabalho docente. Diante disso, no processo de pesquisa, buscou-se refletir sobre as seguintes questões: em que medida as avaliações externas vinculam-se ao PNAIC? Qual o papel do CFORM, da UnB, na formação empreendida no âmbito do PNAIC? Que percepção as gestoras e professoras da SEEDF têm frente ao PNAIC e às avaliações? As ações decorrentes do PNAIC interferem no trabalho docente? Se sim, Como?

³⁵ O artigo de Amaral (2015), localizado na base da *Scielo*, trata-se de um relato de experiência no âmbito da formação de professoras alfabetizadoras do PNAIC.

Estrutura da tese

No intuito de apresentar a pesquisa desenvolvida e analisar os resultados alcançados, esta tese está organizada em cinco capítulos. O primeiro capítulo, considerando a necessidade de apreensão do objeto de estudo enquanto parte integrante da totalidade social, busca situá-lo a partir de um tipo determinado Estado, o capitalista. Pressupõe-se que o Estado e a regulação que ele empreende, nos diferentes setores da sociedade, é decorrente das complexas e contraditórias relações existentes entre capital e trabalho, as quais se expressam no sistema produtivo e nas relações sociais de produção. Nesses termos, apresenta-se o papel da burocracia enquanto administração do Estado capitalista, a qual se expressa na regulação que é empreendida na política educacional. Para melhor compreensão desta questão, debate-se como no decorrer do processo de desenvolvimento do modo capitalista de produção o Estado modifica seus mecanismos de regulação, saindo de uma esfera que pode ser denominada de burocrática, para uma regulação pós-burocrática.

O segundo capítulo discute alguma das mudanças ocorridas na regulação estatal após duas das principais crises pelas quais passou o sistema capitalista, a dos anos 1929 e a dos anos 1970. A partir disso, busca-se localizar como a reestruturação produtiva para fins de recuperar o capital, acabou vinculando a educação formal à preparação para o trabalho, e às exigências do mercado. Da mesma forma, discute que esta reestruturação no mundo produtivo, interfere na regulação que o Estado empreende na política educacional, a qual dará mais ênfase ao controle do que é produzido e de quem produz nas escolas, no caso as docentes.

No terceiro capítulo, discute-se a contrarreforma do Estado Brasileiro e a emergência do modelo de regulação pós-burocrático na educação. Neste período, o Estado dissemina um discurso contra a administração burocrática, considerada ultrapassada, em favor do gerencialismo, entendido como expressão da sociedade moderna e mecanismo viabilizador da qualidade na administração pública e nos serviços prestados à população. Debate-se o papel chave que as avaliações externas tiveram neste período, consolidando alguns dos pilares do novo modelo de regulação em curso.

Após os primeiros capítulos possibilitarem compreender a política educacional imbricada ao fenômeno global da reestruturação produtiva, na sociedade capitalista, o Capítulo 4 localiza aí o trabalho docente. Debate-se que as mudanças ocorridas no mundo capitalista incidiram sobre o trabalho e a subjetividade das docentes. Neste sentido, a partir da discussão do trabalho humano em geral, reflete-se sobre a natureza e especificidade do trabalho docente. Também, discute-se com base nos dados coletados na pesquisa, como a racionalidade do

mercado, acabou condicionando e cerceando a gestão escolar e o trabalho docente para o controle dos resultados alcançados nas avaliações externas.

O último capítulo, a partir das evidências empíricas da pesquisa, tem como foco o PNAIC enquanto um dispositivo da regulação pós-burocrática empreendida na política educacional brasileira. Em termos gerais, apresenta-se que o PNAIC, da forma que está estruturado, favorece e fortalece as ações que visam instaurar uma rígida responsabilização das escolas e docentes e, com isso, o quase-mercado no campo educacional. Para tanto, apresenta-se como é realizada a gestão do PNAIC no DF e de que maneira este tem contribuído para restringir, controlar e responsabilizar as docentes.

Por fim, apresentam-se as conclusões, referências, apêndices e anexos os quais permitem uma compreensão mais detalhada do trabalho de campo realizado.

CAPÍTULO 1

ESTADO, BUROCRACIA E REGULAÇÃO: FUNDAMENTOS PARA A COMPREENSÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Os fenômenos sociais, como analisa Boschetti (2009), são complexos e diante disso é importante que as avaliações de políticas sociais, bem como as discussões, se situem “no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado” (p.3). Considerando o propósito desta tese, este capítulo busca situar o cenário complexo e contraditório de regulação política e econômica das relações sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008) em que o objeto de estudo configurou-se.

Cabe destacar, porém, que diante dos limites que se impõem ao estudo, a pretensão não é a de esgotar a identificação de todos os nexos possíveis que originam o objeto. O intuito é o de apreender os condicionantes históricos que contribuem para melhor compreender o PNAIC, em sua totalidade, enquanto parte de um processo, a partir do seu contexto e de suas inter-relações. Assim, tal como enuncia Kosik (1986), pretendemos ir além da aparência imediata do fenômeno, encoberta pelo “mundo da pseudoconcreticidade” para que seja possível reconstruir no pensamento o conjunto de determinações que nos auxiliie a conhecer a “coisa em si”.

Contextualizar nosso objeto de estudo, a saber, o Plano Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), compreendido como uma política social, que se materializa enquanto dispositivo da regulação pós-burocrática, viabilizada pela consolidação de um Estado-avaliador, requer, a princípio, compreender que Estado é este e qual a finalidade de sua ação.

Após esta delimitação, faz-se necessário elucidar o que se entende por regulação estatal e como ela se configura no campo da política educacional.

1.1 Qual Estado?

A necessidade de compreender a atual forma de regulação empreendida pelo Estado no âmbito da política educacional, que emerge no contexto das novas exigências da reestruturação produtiva, remete a uma discussão indispensável: de qual Estado estamos falando? Como este Estado funciona?

Apesar de esta tese não ter como propósito desenvolver um estudo sobre o Estado, contemplando toda a complexidade que esta temática suscita no campo da teoria política, é

indispensável sinalizar a percepção de Estado que pautou a elaboração das análises aqui empreendidas e alguns aspectos notáveis de sua atuação. Dessa forma, pretende-se colaborar para a compreensão da política educacional em sua essência, como parte de uma totalidade histórica, buscando desvelar os diferentes embates e forças contraditórias que estão em jogo quando de sua implementação. Para este fim, buscou-se a contribuição de autores que concebem os fenômenos sociais a partir do materialismo histórico-dialético.

É importante observar que a regulação do Estado na política educacional não é algo que surgiu da noite para o dia, espontaneamente. Parte-se do princípio de que o “Estado [...] deve ser entendido como parte integrante da própria base material do capital” (MÉSZÁROS, 2011, p. 124). Sendo assim, a forma como a regulação estatal se configura nos diferentes setores da sociedade decorre do desenvolvimento do sistema produtivo e, junto a ele, das contradições advindas da lógica do capital nas relações sociais de produção. Nesta perspectiva, compreende-se que a regulação estatal no campo da educação é decorrente da ação de um Estado capitalista, entendido como uma instituição social, historicamente determinada, a qual expressa interesses antagônicos em uma constante correlação de forças.

De acordo com a análise de Mandel (1977), o Estado, tal como o conhecemos, nem sempre existiu. O autor destaca que a organização das sociedades primitivas era realizada pela coletividade. A produção era realizada a fim de satisfazer as necessidades imediatas, e as trocas não eram habituais e aconteciam quando casualmente existia um excedente. A este respeito Mézáros (2011, p. 101) pondera que “as unidades básicas das formas antigas de controle sociometabólico¹ eram caracterizadas por um grau elevado de autossuficiência no relacionamento entre a produção material e seu controle”. Nesse sentido, mesmo no sistema feudal, com a submissão do servo ao seu senhor, existia ainda uma certa unidade entre a produção e o seu controle, uma vez que o servo detinha a posse dos instrumentos de trabalho e controlava, mesmo que informalmente, boa parte do processo de produção.

Com o crescimento das atividades comerciais sobretudo entre os séculos XV e XVIII, que por sua natureza são dinâmicas e mutáveis, em um longo processo a nascente burguesia reúne em torno de si os grupos subalternos do sistema feudal, que são os artesãos, os camponeses e um pequeno grupo do que se pode chamar operários. A autossuficiência entre produção e seu controle gradativamente se rompe, dando lugar “a conexões metabólicas/reprodutivas mais amplas” que são reflexo de um “avanço do modo de controle do

¹ Segundo Mézáros (2011), o sistema de sociometabolismo do capital é considerado complexo, caracterizado pela divisão hierárquizada do trabalho, que subordina todas as suas funções vitais ao capital.

capital” (MÉSZÁROS, 2011, p. 101). As instituições feudais entram em crise e, por sua vez, as instituições do que se constituirá uma sociedade burguesa emergem e, com elas, o que será conhecido como sistema capitalista. Considerando que o capital tem como razão de ser e modo de funcionamento a “máxima extração do trabalho excedente”, ocorrerá a separação entre controle e produção material, que não mais estarão voltados para a satisfação das necessidades imediatas.

Em sua análise, Mézszáros (2011, p. 101 grifos do autor), para demarcar este rompimento com o antigo regime, destacou que as “condições expressas no provérbio medieval *“nulle terre sans maître”* (nenhuma terra sem senhor) para *“l’argent n’a pas de maître”* (o dinheiro não tem dono), acarretou uma mudança radical e paulatinamente incontrolável no sistema reprodutivo social.

Com o crescimento comercial, o dinheiro se constituiu “como fonte de riqueza” e “riqueza de capital” (HUBERMAN, 1986, p. 35). Como o dinheiro não tem um único senhor, e não ficou sob predomínio dos suseranos, e nem lhe foi possível impor limites artificiais, a burguesia, com as grandes expedições, aumentou sua “riqueza de capital”, passando a reivindicar cada vez mais a expansão comercial e o protagonismo individual na vida civil e política. A concentração de riqueza capital nas mãos dos grupos mercantis, paulatinamente, permitiu que os burgueses se tornassem força hegemônica na sociedade organizada, o que favoreceu o aparecimento dos Estados nacionais, fomentando o absolutismo e, com isso, disputaram tanto espaços políticos como culturais. Neste longo e secular processo, o modo de produção capitalista progressivamente se concretizou.

Ao analisar as características da nova sociedade que é configurada neste contexto, a sociedade moderna ou capitalista, Saviani (2003) destaca a passagem do direito consuetudinário para o direito positivo. A nova sociedade, organiza-se a partir de normas formalizadas, expressas no direito positivo, o qual contribuirá para o estabelecimento do Contrato Social. A sociedade, definitivamente, não mais se organiza com base nas relações naturais; as relações que se estabeleciam entre os homens se fundamentavam em regras, normativas, os quais estarão expressos em documentos escritos. Segundo o autor, a escrita, a partir disso, substituiu os códigos naturais, espontâneos de comunicação e ganha alcunha de científica, visto que o registro escrito, diferente do oral, é sistematizado. A partir de então, a sociedade capitalista, requererá a generalização dos códigos escritos, o que vai acarretar a necessidade de generalizar a escolarização da população. Isso porque a sociedade capitalista vai girar em torno da indústria, as quais se concentram nas cidades, e passa a incorporar os códigos escritos, pois

aprender a ler, escrever e contar, além dos rudimentos das ciências naturais e das ciências sociais, constituem pré-requisitos para compreender o mundo em que se vive, inclusive para entender a própria incorporação, pelo trabalho, dos conhecimentos científicos no âmbito da vida e da sociedade (SAVIANI, 2003, p. 136).

Ainda sobre os diversos aspectos dessa emergente sociedade capitalista, Mandel (1977) ao analisar a obra de Karl Marx buscou evidenciar o papel atribuído ao Estado². O autor destaca que o Estado nasce a partir da divisão social do trabalho, período o qual está associado ao processo de rompimento entre produção e controle, o nascente sistema capitalista³. Nas sociedades da antiguidade e da Idade Média, o que existia era uma rudimentar divisão social de trabalho, em que alternadamente todos os membros da sociedade podiam exercer todas as funções sociais ou divisões pautadas nas tarefas que competiam a cada sexo. Não existiam indícios de funções propriamente de Estado, em que apenas uma pequena fração dos membros da comunidade passam a exercer as funções da sociedade como um todo.

Tem-se, então, a configuração de uma nova forma de organização política da sociedade, caracterizada pela progressiva centralização do poder e impessoalidade do comando político, pela delimitação territorial, pela presença de uma força policial e de funcionários, o chamado Estado moderno.⁴ Segundo Mészáros (2011) a constituição do Estado moderno não pode ser compreendida sem o capital, pois este é o seu verdadeiro fundamento. Por sua vez, o capital também precisa do Estado, que o complementa. Para o autor,

[...] a formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema [capitalista]. O capital chegou à dominância no reino da produção material paralelamente ao desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que dão forma ao Estado moderno (MÉSZÁROS, 2011, p. 106).

² Ressalta-se que há uma polêmica discussão a respeito da existência ou não de uma teoria marxiana ou marxista do Estado. Esta discussão foi abordada por Norberto Bobbio (1983), crítico do marxismo, em artigo em que questiona: “Existe uma doutrina marxista do Estado?”. A resposta do autor para essa questão que intitula seu artigo, também é polêmica. Para o autor, como Marx não faz um delineamento de como se governa, então não existiria uma teoria marxista do Estado. Embora não exista uma teoria marxista de Estado explicitada ou uma obra específica de Marx conceituando o Estado, considera-se, tal como Ianni (1980), que a interpretação sobre o Estado aparece no decorrer da obra de Marx, quando este realiza a análise do sistema capitalista de produção. Em síntese “[...] a análise marxista do capitalismo seria ininteligível, se Marx não tivesse elaborado, também e necessariamente, uma compreensão dialética do Estado.”(IANNI, 1980, p. 30)

³ Para Engels (2006), a primeira divisão social do trabalho da qual se teve notícia acabou por dividir a sociedade em classes, escravos e senhores, explorados e exploradores. Também Marx e Engels (2008) debatem que a história de todas as sociedades se constituem como a história da luta de classes, entre opressores e os oprimidos, que por vezes fica disfarçada e em outros momentos se evidencia. Pode-se dizer que a divisão da sociedade em classes é marcada pelo aparecimento da propriedade privada.

⁴ Marx(2012, p. 38) considera que “o Estado “muda juntamente com os limites territoriais do país”. Sendo assim, este clássico autor reconhece que no capitalismo há distintas formas de expressão do Estado, que inclusive variam de país a país; bem como entre as formas de governo existentes, por exemplo, a monarquia absolutista é diferente da república democrática.

O autor também destacou que o capital não sobreviveria sem a ação do Estado.

[...] o Estado – em razão de seu papel constitutivo e permanentemente sustentador – deve ser entendido como parte integrante da própria base material do capital. Ele contribui de modo significativo não apenas para a formação e a consolidação de todas as grandes estruturas reprodutivas da sociedade, mas também para seu funcionamento ininterrupto. No entanto, este inter-relacionamento íntimo também se mantém quando visto pelo outro lado, pois o Estado moderno em si é totalmente inconcebível sem o capital como função sociometabólica. Isto dá às estruturas materiais reprodutivas do sistema do capital a condição necessária, não apenas para a constituição original, mas também para a sobrevivência continuada (e para as transformações históricas adequadas) do Estado moderno em todas as suas dimensões (MÉSZÁROS, 2011, p. 124–125).

Entende-se, então, que a organização e estrutura do Estado vai se conformando no decorrer da evolução histórica da humanidade, a fim de possibilitar o desenvolvimento do sistema capitalista e, desse modo, os interesses dos possuidores de capital, a burguesia. Nesta perspectiva, logo no início do capitalismo, a burguesia com a posse da “riqueza de capital” e, por sua vez, domínio político, acabou utilizando o Estado com a finalidade de expandir os mercados e o capital, com isso, colocou fim aos entraves que o feudalismo representava para a reprodução do sistema (IANNI, 1980). Este caráter histórico do aparecimento do Estado é demarcado por Engels (2006), quando afirmou que

O Estado não é, pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; nem é a “realização da ideia moral”, ou “a imagem e a realização da razão”, como queria Hegel. O Estado é, antes, um produto da sociedade, quanto esta atinge um determinado grau de desenvolvimento, é a revelação de que essa sociedade enredou-se numa irremediável contradição consigo mesma e que está dividida em antagonismos irreconciliáveis, que não consegue superar. Mas, para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não fundem a sociedade numa luta fatal, torna-se necessário um poder colocado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o conflito e a mantê-lo nos limites da “ordem”. Este poder, oriundo da sociedade, mas posto sobre ela e dela distanciando-se progressivamente, é o Estado (ENGELS, 2006, p. 61).

Com relação à reciprocidade existente entre Estado e o capital, Marx (2011b, p. 36) afirmou que o Estado, “[...] em contraste com todas as formações nacionais anteriores, desde o início esteve subordinado à sociedade burguesa e à sua produção e jamais pôde ter a pretensão de ser um fim em si mesmo”. Dessa forma, diferentemente da concepção de Hegel (1770-1831), de que o Estado é quem fundava a sociedade civil e as relações que aí se davam, ocultando as tensões sociais existentes, Marx demarcou que o Estado se configurou a partir do desenvolvimento histórico, como expressão das contraditórias relações sociais de produção.

Segundo Marx (1996b),

[...] na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada do desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência (MARX, 1996b, p. 52).

Essa exposição oferece-nos elementos para compreender uma das célebres afirmações de Marx e Engels (2008, p. 12) de que o “poder do Estado moderno não passa de um comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo”. Isso porque o Estado se configura e se estrutura a partir das relações de exploração que estão na base do sistema de produção capitalista. Assim, o Estado representa a dominação de uma classe sobre a outra e sua ação ocorre no sentido de manter esta relação de dominação existente.

Como assevera Salvador (2012, p. 6), “a formação do capitalismo seria impensável sem a utilização de recursos públicos”, os quais são oriundos do Estado. Estes recursos conformam o fundo público, que “envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia” (p. 7). Neste sentido, a constituição do fundo público, concretizada pela intervenção estatal, que permite dimensionar os gastos sociais que irão possibilitar a reprodução da força de trabalho, necessária para viabilizar a acumulação de capital.

Sendo assim, o Estado não representa o “interesse geral” da população. Na realidade, sob a ideologia de ser aquele que age para fins de possibilitar a defesa do “bem comum”, o Estado oculta os interesses particulares para os quais de fato advoga. Quando o Estado age em benefício da classe dominada, a classe trabalhadora, o propósito é possibilitar a manutenção da estrutura de dominação existente. Como afirma Marx(2010), o que pode existir é uma mera “acomodação” dos interesses, em que alguns interesses da classe trabalhadora podem ser atendidos, sem contudo buscar resolver ou superar os dualismos existentes na sociedade. Neste ponto, observa-se a contradição do Estado que, mesmo atuando em prol de uma classe privilegiada, é estratégico quando assegura à classe subalterna alguns dos interesses que reivindicam.

Nos termos de Saviani (2003), a sociedade capitalista vai generalizar as exigências em torno do conhecimento escrito, científico, e pode-se perceber aí a contraditória e decisiva ação do Estado. Na sociedade capitalista, “a ciência é incorporada ao trabalho produtivo,

convertendo-se em potência material. O conhecimento converte-se em força produtiva e, portanto, em meio de produção” (p. 137). No entanto, como esta sociedade alicerça-se na propriedade privada dos meios de produção, e sendo o conhecimento “meio de produção”, ele também será utilizado em benefício daqueles que detêm estes meios de produção, em detrimento daqueles que só têm sua força de trabalho. Dessa forma, quando o Estado disponibiliza escolarização para toda a população, essa não atenderá o “interesse comum”, mas sim os da classe proprietária dos meios de produção; apesar de possíveis ganhos para a classe dos trabalhadores, os não detentores dos meios de produção.

A partir do estudo da obra de Marx, Mészáros (2011) argumenta que o Estado deve ser entendido como “a estrutura de comando político do capital” e elucida que não se deve reduzi-lo apenas a uma superestrutura. Em sua análise o autor destaca que

[...] Na qualidade de estrutura totalizadora de comando político do capital (o que é absolutamente indispensável para a sustentabilidade material de todo o sistema), o Estado não pode ser reduzido ao status de superestrutura. [...] Da mesma forma, é perfeitamente inútil perder tempo tentando tornar inteligível a especificidade do Estado em termos da categoria da “autonomia” [...]. Como estrutura de comando político abrangente do sistema do capital, o Estado não pode ser autônomo, em nenhum sentido, em relação ao sistema do capital, pois ambos são um só e inseparáveis. Ao mesmo tempo, o Estado está muito longe de ser redutível às determinações que emanam diretamente das funções econômicas do capital (MÉSZÁROS, 2011, p. 119).

Sendo assim, não se pode pensar no Estado apenas enquanto espaço no qual um grupo dominante de grandes empresários, os burgueses, os quais detêm capital, que definem e impõem estratégias visando consolidar e conservar o seu domínio e posição. Isso porque, apesar de existir uma predominância dos fatores econômicos, estes não são determinantes e, sendo assim, não se pode reduzir o Estado a um reflexo mecânico da esfera econômica. A compreensão do Estado moderno como “estrutura de comando político do capital” pode ser melhor apreendida quando este mesmo autor elucida que o “Estado moderno constitui a única estrutura corretiva” capaz de administrar três grandes limites ou problemas inerentes ao próprio capital.

O primeiro diz respeito à quebra de unidade entre “produção e controle”. Quando ocorre essa fragmentação, o Estado, enquanto “comando político”, cria mecanismos para proteger a propriedade e os meios de produção, que foram alienados. Também precisa intervir política e juridicamente nos conflitos que passam a eclodir, uma vez que os produtores, que não mais são escravos ou servos, mas “trabalhadores livres”, precisam se sujeitar ao próprio funcionamento do sistema. Sendo assim, o Estado tem papel fundamental para apaziguar a natureza conflitante da relação entre capitalistas e trabalhadores, viabilizando a “máxima

extração do trabalho excedente”. Para isso, oculta a realidade, escamoteia as contradições, e transmite uma imagem falseada de que todos têm as mesmas oportunidades, todos são iguais. O aparato jurídico estatal cria certa ilusão de liberdade, na qual todas as aspirações humanas podem ser conquistadas igualmente, escondendo que na realidade o que há é um reforço da dominação do capital, subordinando tudo e todos para possibilitar sua expansão.

O segundo problema diz respeito ao rompimento entre “produção e consumo”, que diante da grande novidade expansionista, se comparado com o antigo regime, transmite a crença de que “o céu é o limite”, ou melhor, não há limites para produção e o consumo. Assim, o Estado cria mecanismos que imprimem certa coesão e normalidade entre o mercado e a economia, escondendo as profundas desigualdades desencadeadas pela concentração de capital e pela sua desenfreada e destrutiva expansão. O Estado por meio de suas instituições e de seu aparato jurídico e técnico altamente burocratizado, transmite uma “imagem de ordem saudável e racionalmente administrável” e de uma “competição saudável”. Para isso, escamoteia as consequências do sistema, como o fato de não existir distribuição da riqueza, de a maioria da sociedade ser excluída e deixada em situação de pobreza extrema, sob a ilusão da proclamada “supremacia do cliente” e “soberania do consumo”. Em seu papel totalizador, o Estado moderno ajusta suas funções reguladoras de maneira a contribuir com a dinâmica da reprodução socioeconômica, reforçando o domínio do capital contra qualquer força que desafie as desigualdades existentes no processo de distribuição e consumo. Sendo assim, ações estatais no campo social, como o da educação, saúde, habitação, entre outros, buscam atenuar as contradições inerentes à fragmentação entre consumo e produção.

Por fim, o terceiro problema está relacionado à “produção e circulação”. Sabe-se que o capital se efetiva pela realização da mais-valia que é viabilizada por meio da circulação. O sistema do capital é “orientado para a expansão e movido pela acumulação” (MÉSZÁROS, 2011, p. 100); sendo assim, o capital busca continuamente a expansão mundial, superando qualquer barreira que o impeça de gerar a mais-valia, o lucro. Assim, a globalização trata-se de uma tendência própria da natureza do capital, que busca ampliar sua dominação e subordinação em escala internacional. Estabelece-se no plano internacional uma hierarquia entre os Estados nacionais, dada a partir do poder que os mesmos ocupam dentro da ordem que vigora no poder do capital global. O Estado nacional, sendo um “agente totalizador” deve contribuir para a circulação do capital global, e para tal deve imprimir uma dinâmica em sua política interna distinta de sua ação no campo internacional. De um lado o Estado nacional retira ao máximo as restrições para as empresas internacionais, dando inclusive apoio político, facilitando a expansão do capital monopolista e, do outro, maximiza a exploração da força de trabalho.

Nesta breve exposição das ações corretivas do Estado moderno para fins de contornar os problemas ou defeitos inerentes ao sistema capitalista, evidencia-se que desde a sua gênese o capitalismo precisou do Estado, a princípio mais coercitivo, depois com o seu desenvolvimento mais persuasivo, de maneira a protegê-lo de uma deteriorização ante os conflitos explosivos, dadas suas contradições. Ainda nas palavras de Mészáros (2011),

[...] o capital é um modo singular de controle sociometabólico e, nessa qualidade – o que é muito compreensível –, é incapaz de funcionar sem uma estrutura de comando adequada. [...] Foi assim que se criou o Estado moderno como estrutura de comando político de grande alcance do capital, tornando-se parte da “base material” do sistema tanto quanto as próprias unidades reprodutivas socioeconômicas (MÉSZÁROS, 2011, p. 118–119).

Assim, entre capital e Estado há uma reciprocidade dialética e uma relação de complementariedade, que constantemente são passíveis de desequilíbrios e de desarticulação. O capital é um sistema de controle “sem sujeito”, não há um indivíduo ou grupo que de fato detenha seu controle, sendo os grandes detentores de capital e funcionários do Estado, somente “personificação do capital”. Isso quer dizer que não há pessoas que detêm e autodeterminam o controle do sistema, ao contrário, é o sistema que dá as cartas do jogo. Sendo assim, os desequilíbrios são uma constante, sendo necessário a figura do “Estado” para possibilitar o contínuo movimento da relação que se estabelece entre capital e trabalho. O capital precisa dessas “personificações” para conseguir realizar sua própria razão de ser, seu modo de funcionamento, que é a extração máxima do trabalho excedente. Assim, o Estado realiza a mediação (coercitiva e persuasiva) entre os trabalhadores e as extensas exigências do modo de produção, arrefecendo as reivindicações e revoltas dos trabalhadores, alienando a relação entre sujeito e objeto de trabalho, fazendo que o trabalhador aceite a opressão e a exploração.

A atual “contrarreforma” da previdência, para usar o termo discutido no Capítulo 3, e a aprovação de contratos de trabalho por meio de terceirizações⁵ é um recente exemplo de como o Estado desempenha sua mediação com o capital. Tais ações estatais para beneficiar os ganhos do capital são tanto repressivas como coercitivas, uma vez que não existiu qualquer debate feito com a população e, ainda, buscam com veemência convencer a todos que não há outra saída, que isso é o melhor para o “bem comum”. O Estado brasileiro na figura de seu atual presidente

⁵ A Câmara dos Deputados aprovou no dia 22 de março de 2017 a redação final do projeto de lei do final dos anos 1990, que permite a terceirização irrestrita em empresas privadas e no serviço público. A proposta também amplia a permissão para contratação de trabalhadores temporários, dos atuais três meses para até nove meses. A proposta de Reforma da Previdência apresentada pelo então presidente da República, Michel Miguel Elias Temer, por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287, no ano de 2016 encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados.

ilegítimo, Michel Temer, afirmou que a “reforma” da previdência tem que passar de qualquer jeito, e busca aliados para apressar esse feito. O seu Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, que está à frente da reforma da Previdência, chegou inclusive a afirmar em pronunciamento no dia 13 de maio de 2016, que direito adquirido é um conceito impreciso, e não prevalece sobre a Constituição Federal de 1988. Ainda complementou dizendo que o “importante é preservar o maior direito, que é receber a aposentadoria”⁶. Essa ação, revela os antagonismos em torno da ação estatal que, de um lado revela seu autoritarismo para fins de manter e proteger a produtividade do sistema capitalista, mas de outro lado tenta mostrar preocupação com a classe trabalhadora, alegando que está atuando para diminuir o desemprego, viabilizar direitos a todos e aquecer a economia.

Nesse sentido, percebe-se a clareza do debate de Mézáros (2011) ressaltando que o sistema do capital é composto por três dimensões inseparáveis e completamente articuladas: capital, trabalho e Estado. É fundamental, então, que o Estado seja eficaz no cumprimento de sua função, uma vez que uma falha pode comprometer a base econômica do capital. Para tanto, dispõe de meios políticos e jurídicos legais tanto para persuadir, como para demover a maioria dos trabalhadores, uma vez que não pode simplesmente eliminá-los, pois precisa deles, sendo essencial que os tenha sempre sob controle. No que se refere ao papel de persuasão, a educação escolarizada, aquela que propicia ao trabalhador acesso ao meio de produção “conhecimento”, essa terá um papel fundamental.

Nessa perspectiva, a ação estatal não é neutra, o Estado não está acima das classes, e por isso mesmo, não é uma instituição que representa o interesse de todas as classes. Na realidade, “o Estado tem uma forte essência de classe e constitui um dispositivo de força para efetivar essa vontade de classe” (NETTO, 2013). Esse dispositivo de força expressa-se concretamente em um “maquinário” político e legal altamente burocratizado (MÉSZÁROS, 2011). A burocracia passa a ser uma exigência do capital, para manter a estrutura de comando, reforçando a desigual e hierárquica divisão social do trabalho, porém sob a disseminação de uma ilusória “igualdade de oportunidades” e do “interesse comum”.

Na análise de Marx (2010, p. 65) a burocracia é um “formalismo de Estado” e como tal constitui-se de “uma rede de ilusões práticas”, a própria “ilusão do Estado”. Sendo assim, a burocracia é, em essência, “o Estado como formalismo” e, por sua vez, ela é a finalidade mesma

⁶ O pronunciamento do Ministro Henrique Meirelles, realizado no dia 13 de maio de 2016, foi destaque nos jornais como: Carta Capital, Estadão, economia.uol. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2016/05/13/meirelles-diz-que-direito-adquirido-na-aposentadoria-e-conceito-impreciso.htm>>. Acessado em: 14 de mai. de 2016.

do Estado.

[...] a burocracia é, segundo a sua essência, o “Estado como formalismo”, então ela o é, também, segundo a sua finalidade. A finalidade real do Estado aparece à burocracia, portanto, como uma finalidade contra o Estado. O espírito da burocracia é o “espírito formal do Estado”. Por isso ela transforma o “espírito formal do Estado”, ou a real falta de espírito do Estado, em imperativo categórico. [...]. Como a burocracia faz de seus fins “formais” o seu conteúdo, ela entra em conflito, por toda parte, com seus fins “reais”. [...]. Os fins do Estado se transmutam em fins da repartição e os fins da repartição se transformam em fins do Estado. A burocracia é um círculo do qual ninguém pode escapar. Sua hierarquia é uma hierarquia do saber. A cúpula confia aos círculos inferiores o conhecimento do particular, os círculos inferiores confiam à cúpula o conhecimento do universal e, assim, eles se enganam reciprocamente (MARX, 2010, p. 66)⁷.

Para Marx (2010) a burocracia é parte da materialidade do Estado, uma vez que é pela ação do chamado poder público que a burocracia se torna uma realidade concreta e, por sua vez, será aí que se identificará o Estado. Marx vai se reportar à burocracia como sendo o “espírito formal do Estado”, isso se justifica porque não há no Estado um conteúdo em si, e tampouco na burocracia existe em si este conteúdo, ele se concretiza enquanto materialização dos interesses dos burocratas e dos representantes do Estado. Serão estes interesses privados, que vão se configurar como a essência mesma do Estado e, de forma ilusória, são apresentados como “interesse geral”. No que se refere ao termo “espírito” do Estado, um debate empreendido por Gramsci (1976) nos possibilita inferir que a ação estatal é um processo complexo e que pressupõe a continuidade dessa ação, que se iniciou no passado, repete-se no presente e tende a permanecer no futuro. Nesse sentido, enquanto os dirigentes estatais tiverem como fim de sua ação a expansão do capital, existirão dominantes e dominados e, por sua vez, todo seu aparato de dominação e organização será orientado para perpetuar tal espírito.

Sendo o Estado uma instituição contraditória, com interesses antagônicas, também a burocracia irá refletir esta contradição e antagonismos. Mesmo que o papel da burocracia, com sua estrutura racionalizada e profissionais qualificados, formalmente tenha como propósito

⁷ É importante pontuar que nessa citação Marx (2010) fez uma crítica à obra de Hegel, intitulada *Princípios da filosofia do direito*, publicada em 1820, onde consta sua teoria de Estado. Apesar de Hegel em sua obra não se referir ao termo burocracia, ela pode ser entendido como a “classe universal”, sendo essa classe, diante de sua superioridade racional, a que vai intervir, enquanto Estado, de maneira a garantir a consecução do “universal”, dos interesses gerais, para assim preservar a sociedade civil e o seu fundamento que é a propriedade privada (SOUZA FILHO, 2013). Hegel, então, não parte da perspectiva de que o Estado deve zelar para que todos tenham os seus distintos interesses atendidos igualmente, mas que sob o capitalismo cabe ao Estado intervir na vida social para fins de conter as contradições que são inerentes ao capital. Para Marx (2010) o caráter universal do Estado Hegeliano, que é apresentado como a essência do Estado, é apenas a aparência do real, o universal seria apenas uma das partes constitutivas do Estado. Um debate sobre a concepção de Estado de Hegel e a crítica feita pro Marx pode ser vista nas obras de Marcuse (1978), Marx (2010) e Souza Filho (2013).

possibilitar ao Estado agir de forma a atender o “bem comum”, ela funciona antes como uma “hierarquia do saber”, na qual agentes particulares advogam pelos seus próprios interesses sob o rótulo de “instituição pública”, destinada ao público. Diante da função decisiva que os dirigentes ocupam, eles acabam ditando o ritmo do jogo, bem como coordenam a formação daqueles que serão os vencedores e os perdedores. Tal como destaca Souza Filho (2013, p. 29), “em uma sociedade estruturada em classes sociais não há como haver interesse geral, pois os interesses estão vinculados às estruturas de classe”. O referido autor destacou que aí se encontra o limite da burocracia, uma vez que sua essência não comporta uma ampliação e aprofundamento radical de direitos para a população.

Todavia esse Estado, enquanto instituição da sociedade capitalista, contraditoriamente, atende algumas demandas das “classes subalternas”, buscando assegurar a manutenção da dominação existente, que tem como base a exploração do trabalho. Sendo assim, contraditoriamente, o Estado e a burocracia podem ser em algum momento estruturas importantes para possibilitar que direitos sejam assegurados para a classe dominada. É nesse sentido que é difícil escapar desse círculo, uma vez que aqueles que estão no topo da hierarquia estatal, fazem perdurar essa relação e não agem no sentido de abrir espaço para que todos os indivíduos tomem decisões coletivas. Os que estão no topo da hierarquia estatal, estabelecem que tipo de funcionário precisam para o trabalho burocrático, definem quais são as carreiras, que conhecimentos devem ter, a forma de seleção etc. É dessa forma, que essa aparência do Estado, o como ele se apresenta à sociedade, ideologicamente como o garantidor dos interesses gerais, é tomada como sendo a sua essência.

É nesse sentido, que Marx (2011a, 2012) considera que a mediação do Estado é fundamental para a consecução do processo revolucionário, que implementará uma nova ordem social, sem a exploração do homem pelo homem. O Estado e o maquinário burocrático, são então, estratégicos para que a classe operária, uma vez no poder, consiga ir gradativamente alterando a ação classista deste Estado. Assim, dado o contexto atual, o Estado e burocracia são os elementos da estrutura do sistema capitalista que podem viabilizar algum direito à classe dominada e, a partir deles, deve-se buscar os meios para que uma nova ordem, em prol do interesse de todos, seja configurada.

Convém pontuar que o conceito de Estado moderno desenvolvido por Gramsci (1976), nos oferece elementos para ampliar a percepção de como o Estado contemporâneo atua por meio de seu aparato burocrático. Gramsci (1976), ao criticar a concepção liberal que identifica o Estado ao governo, ou à sociedade política, elabora uma teoria ampliada do Estado. Sendo assim, sua concepção de Estado é mais complexa e engloba a sociedade civil e a sociedade

política, não o identificando apenas como resultado da ação de uma classe isoladamente. Este célebre intelectual agrega ao conceito de Estado o conceito de hegemonia. Isso quer dizer que, além de o Estado ser composto pela sociedade política, a que está mais diretamente responsável pelo exercício coercitivo, ele também inclui elementos vinculados à sociedade civil, a qual é percebida como aparelho privado de hegemonia, que é composta pelo sistema privado de produção, e pelos aparelhos ideológicos e culturais de hegemonia, que darão forma ao caráter do Estado educador.

De acordo com Gramsci (1982, p. 10) a hegemonia⁸ de determinada classe na sociedade perpassa dois planos superestruturais: um chamado de sociedade civil, “isto é, o conjunto de organismos chamado comumente de privados” e o da sociedade política ou Estado, “que correspondem à função de "hegemonia" que o grupo dominante exerce [...] e àquela de domínio direto ou de comando”. No âmbito da sociedade civil estão as instituições, como as de educação, saúde, os sindicatos, a imprensa etc. Já na sociedade política, concentra-se os aparatos de poder, os mecanismos de coerção; dentre eles citam-se o poder executivo, o aparato jurídico e o aparato coercitivo. É a partir da luta de classe que o conceito de hegemonia é agregado ao de Estado. Isso quer dizer que a organização da sociedade, por meio da unificação, porém não homogênea, das diferentes classes sociais, nos diversos momentos históricos, em torno dos interesses da classe dirigente, passa pelo Estado. O Estado para Gramsci (1976, p. 87) é “todo complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governados”.

Percebe-se, então, que a ação Estatal não é unilateral, está permanentemente em conflito e movimento, e o Estado tende a agir de forma tanto coercitiva, como educativa para continuar formando a população de maneira a possibilitar desenvolver continuamente o modelo de exploração do trabalho. Assim, o Estado é o espaço no qual concentra-se a luta de classe, e ele não é alheio às relações sociais, mas a elas articula-se. Cabe lembrar que as classes sociais, e o poder de uma sobre a outra, são o resultado da contradição entre capital e trabalho. Dessa forma, o Estado é o lugar dos embates e conflitos entre as frações da classe dominante e a classe dos dominados, no qual por meio dos seus organismos privados de hegemonia (que funcionam no campo ideológico e econômico), exercem influência ou pressão para irradiar sua forma

⁸ A hegemonia, não é a subordinação de uma classe pela outra. Ela seria a capacidade que determinado grupo ou classe social teria para conseguir agregar em torno do seu projeto político uma camada popular mais ampla, marcada não pela homogeneidade, mas pelas contradições de classe. Segundo Andrade (2002, p. 4) “*Hegemonia* significa, portanto, *organização do consenso*. Ou seja, uma classe ou fração de classe no poder torna-se efetivamente hegemônica a partir do momento em que consegue obter, tanto por parte das classes aliadas quanto por parte das classes subalternas, uma *identificação* destas com o seu projeto ideológico de dominação; quando sua visão de mundo *particular* universaliza-se, sendo compartilhada como *própria* pelas demais classes”.

política, visando sua manutenção.⁹

A relação orgânica que ocorre entre os dois planos superestruturais, uma relação hegemônica, é mediada pelos chamados intelectuais. Eles não necessariamente compõem uma classe social, mas são criados pelas classes sociais a partir da função que exercem no mundo produtivo. Nesse sentido, os intelectuais comprometem-se com aquela classe que os gerou e com ela têm uma vinculação orgânica. Esses intelectuais elaboram e difundem os ideais da classe que representam para obter o consentimento da maioria. Isso porque, a luta pelo poder e por sua manutenção requer uma constante ação de convencimento e persuasão de um grupo social que almeja conquistar amplas camadas do outro grupo. Assim, o indivíduo acaba sendo levado a confundir o seu interesse particular com o interesse de determinado grupo. Todavia, os grupos dominados não são agentes passivos, pois há momentos em que assumem a ideologia dominante e, em outros, a ela resistem e a combatem.

Ao fazer esta breve consideração, pode-se melhor compreender que a ação do Estado burocrático não é harmônica ou unilateral. Além disso, percebe-se que a atual estrutura estatal age no sentido de submeter uma classe à outra, para garantir os interesses da classe economicamente dominante e hegemônica. Nesse caso específico de subordinação à classe dominante, o caso brasileiro, um exemplo não pode deixar de ser apresentado; trata-se do processo de *impeachment* da presidenta Dilma Vana Roussef (2011 – agosto 2016). Na análise do ex-Ministro da Justiça, o Procurador da República Eugênio Aragão e de Jessé Souza, sociólogo e ex-Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o *impeachment* foi o ápice de um processo que vem sendo orquestrado há anos pela elite brasileira atrelada a importantes instituições da burocracia estatal, como Ministério Público, Polícia Federal, Congresso Nacional e com apoio substancial da imprensa, especialmente da Rede Globo de Televisão¹⁰. Tanto Jessé Souza, como Eugênio Aragão, apontam que a investigação da Polícia Federal denominada “Lava Jato” foi um *marketing* corporativo, das carreiras de elite, que, com o apoio da imprensa e demais instituições estatais, espalharam enfaticamente uma cortina

⁹ Gramsci (1976) em “Americanismo e Fordismo”, presente na parte IV da referida obra, apresenta a relação existente entre a organização do modo de produção com a organização da sociedade, ao analisar o fenômeno do fordismo que se desenvolveu graças às condições do desenvolvimento do capitalismo norte-americano.

¹⁰ Os dados referem-se a entrevistas concedidas ao canal *online* do *youtube* “Conversa Afiada”, do jornalista Paulo Henrique Amorim, em maio de 2016. Na ocasião, o ex-Ministro Eugênio Aragão afirmou que desde as operações do escândalo do Banestado (um esquema de evasão de divisas descoberto no final nos anos 1990 e enterrado na transição do governo da presidência da república no Brasil, de Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, também tendo como juiz responsável Sergio Moro) foram-se criando estratégias para concretizar a retirada ilegal da presidenta Dilma Roussef do poder. Para maiores detalhes sobre o Banestado e para a percepção de que os mesmos atores deste primeiro escândalo estão envolvidos na operação chamada Lava Jato, pode-se consultar o artigo de Henrique Beirangê (2015). Para maiores detalhes sobre o *impeachment* da Presidenta Dilma Roussef recomenda-se a leitura do livro Radiografia do Golpe, de Jessé Souza (2016).

de fumaça do “combate à corrupção”, combate este de caráter seletivo, para fins de encobrir os reais interesses de acabar com as políticas de inclusão social, que buscavam minimizar os reais problemas de desigualdade na distribuição de renda no país. O interesse de frear os gastos com as políticas sociais, em benefício do capital, é desvelado em uma das primeiras ações do governo ilegítimo de Michel Temer, com a aprovação da Proposta de Emenda a Constituição (PEC) nº 55, em dezembro de 2016.

Nesse contexto, percebe-se como o maquinário burocrático estatal, mascara o conteúdo real dos interesses de classe que defende, e por meio da mídia, dado a sua inserção na vida cultural das massas, torna legal e ovaciona ações não permitidas na Constituição Federal de 1988, como foi o caso do “vazamento” de uma conversa telefônica da então presidenta Dilma Roussef com o ex-presidente Lula e também das chamadas “conduções coercitivas”. Considerando que a burocracia está voltada a um fim específico, seus mecanismos foram utilizados arbitrariamente para deflagrar um *impeachment*. Foi possível a criação de um suposto Crime de Responsabilidade Fiscal cometido pela então presidenta Dilma, sem contudo apresentarem provas contundentes de tal crime. Assim, ao espalhar a ideologia do combate à corrupção para a redenção do país, o atual governo ilegítimo, escamoteia os problemas estruturais e segue tirando direitos conquistados, atropelando a Constituição Federal, para fins de assegurar a reprodução do capital, custe o que custar. Como diria Mészáros (2011), desprezam-se todas as consequências para possibilitar a reprodução sociometabólica do capital.

Marx (2010) ao analisar a burocracia enquanto “formalismo de Estado”, “hierarquia do saber”, refletiu sobre o caráter administrativo do Estado. Para fins de submeter os distintos, contraditórios e inconciliáveis interesses presentes na sociedade a um “interesse geral” restrito, o Estado precisa de todo um sistematizado aparato organizativo e de dominação, política e legal, que constitui seu “arsenal de autodefesa contínuo” (MÉSZÁROS, 2011, p. 796).

Nesse sentido, ao se falar desse Estado burocrático é indispensável abordar a temática da burocracia do ponto de vista de sua estrutura racional e do seu caráter de dominação. Para tanto, a discussão de burocracia do teórico burguês Marx Weber (1864-1920), relacionada ao “Estado ocidental moderno” ou “Estado racional”, mesmo não discutindo a relação da dominação de classe aí existente, traz elementos que ampliam a compreensão sobre a burocracia enquanto materialidade do Estado.¹¹

¹¹ Sobre burocracia e tipos de dominação desenvolvidos por Weber ver Tragtenberg (1992) e Souza Filho (2013).

1.2 Burocracia: a racionalidade instrumental do Estado

Para Weber (2004, p. 529) o Estado moderno ou racional desenvolveu-se com o surgimento do capitalismo e ele o considera como uma “associação de dominação institucional”. A dominação é por ele entendida como a probabilidade de encontrar a obediência e está vinculada à administração, uma vez que é pela administração que ela se concretiza¹². Seguindo esta lógica, toda administração requer um comando, uma direção, que por sua vez é reconhecida, então, toda administração é também dominação. Sendo o Estado uma “dominação institucional”, esse domínio é exercido por meio dos agentes públicos e funcionários da administração estatal e requer que um conjunto de pessoas (a comunidade humana) obedeça continuamente e, ao mesmo tempo, reconheça a legitimidade da autoridade.¹³

O desenvolvimento do capitalismo moderno¹⁴ e da economia monetária, segundo o referido teórico, ampliou a quantidade e a qualidade das ações administrativas, dada a própria complexificação cultural dele decorrente. Nesse sentido, o capitalismo exigia uma administração que fosse “contínua, rigorosa, intensa e calculável” (WEBER, 2004, p. 146), em outras palavras, uma “dominação racional legal”, a burocracia. A burocracia é, então, definida como a “forma de dominação legítima de caráter racional, a dominação legal” (WEBER, 2004, p. 141) e suas ações são determinadas por uma rígida estrutura de regras, finalidades objetivas, meios (dentre os quais a coação) e impessoalidade. O autor também destaca que o capitalismo possibilitou o próprio desenvolvimento da burocracia, uma vez que colocou à disposição dela “os necessários meios monetários – sobre o qual ela pode existir em sua forma mais racional” (WEBER, 2004, p. 146).

Diante dos elementos até aqui apresentados, entende-se que o Estado capitalista, ante as necessidades objetivas de expansão do capital, possibilitou e engendrou a elaboração de uma estrutura de dominação, legitimada por seu caráter técnico e racional, expressa em todo o aparato administrativo e nas instituições estatais. A burocracia é a forma típica do domínio racional legal que chega no seu formato definitivo pelo desenvolvimento propiciado pelo

¹² Segundo análise empreendida por Souza Filho(2013) o conceito de dominação de Weber tem um sentido mais estreito, pois implica apenas a questão da obediência. Não há, pois, referência à dominação por meio do mercado ou sobre o fato de a sociedade ser uma sociedade de classes.

¹³ Para Marx a questão da dominação não é abordada do ponto de vista da obediência, tal como o faz Weber, mas sim pelo caráter político e econômico de classe que nela está contido (SOUZA FILHO, 2013). Isso não significa que não exista o reconhecimento de Marx da necessidade de uma organização na qual exista a presença de comando, como pode ser percebido em sua análise da gestão empreendida pela Comuna de Paris, na qual princípios democráticos eram inseridos.

¹⁴ Weber distingue o capitalismo moderno das “antigas formas capitalistas”. Para este teórico o aparecimento do capitalismo moderno está associado à intensificação do intercâmbio entre mercadorias.

sistema capitalista. Ela está fundamentada na crença da validade dos regulamentos estabelecidos racionalmente e na legitimidade atribuída aos chefes de Estado. O caráter racional da burocracia legitima as autoridades e os funcionários do Estado, os quais devem guiar suas ações pelas regras do direito que foram racional e legalmente instituídas. Da mesma forma, todos os cidadãos devem submeter-se ao Estado nos termos de tais regras legais.

É essencial elucidar, tal como o faz Souza Filho (2013, p. 60) que a burocracia não é apenas um “dos modelos de administração do capitalismo” ela é a “própria administração capitalista, que pode ser organizada de diferentes maneiras para garantir a dominação de classe”. Em termos gerais, nos diversos setores da sociedade, a administração do Estado se faz presente e sua racionalidade está impressa nos planejamentos, legislações, normas, diretrizes, programas, como é o caso do PNAIC, dentre outros instrumentos formais.

A burocracia, então, detém a “superioridade técnica” e, por isso, é a forma mais racional e eficaz de exercício de dominação do Estado, círculo do qual não se escapa, pois

[...] Uma burocracia, uma vez plenamente realizada, pertence aos complexos sociais mais dificilmente destrutíveis. A burocratização é o meio específico por excelência para transformar uma ação comunitária (consensual) numa ação associativa racionalmente ordenada [...] Onde quer que a burocratização da administração tenha sido levada a cabo, cria-se uma forma praticamente inquebrantável das relações de dominação [...] O funcionário individual não pode desprender-se do aparato do qual faz parte. [...] o funcionário profissional está encadeado à sua atividade com toda a sua existência material e ideal. [...] E por tudo isso está, sobretudo, aferrado à comunidade de interesses de todos os funcionários integrados neste mecanismo que querem a continuidade do seu funcionamento e que persista a dominação exercida na forma de relações associativas. Os dominados, por sua vez, não podem nem prescindir de um aparato de dominação burocrático, uma vez existente, nem substituí-lo, porque este se baseia numa síntese bem planejada de instrução específica, especialização técnica com divisão do trabalho e firme preparo para exercer determinadas funções habituais e dominadas com destreza (WEBER, 2004, p. 222).

Considerando a burocracia o “formalismo do Estado”, tal como Marx (2010), e sendo esse Estado contraditório e a sociedade dividida em classes, as quais têm interesses inconciliáveis, pode-se dizer que esses instrumentos utilizados pela administração estatal, apesar do caráter racional, não são neutros, mas resultam de determinados interesses, perspectivas políticas e econômicas. Para objetivar seus propósitos, a burocracia estatal conta com corpo de funcionários, de um lado aqueles que possuem conhecimento técnico, altamente qualificado, e do outro, aqueles que detêm o saber oficial, e o transformam em “saber secreto”, o “segredo profissional”, para prevenir a administração de qualquer desequilíbrio. A insidiosa superioridade inabalável da racionalidade técnica, acaba conformando a estrutura

organizacional existente. Isso porque a administração burocrática não tem como princípio incluir o público em suas decisões, dessa forma, omite ou mascara as informações, sempre se pautando na superioridade do conhecimento técnico.

Esta complexa estrutura se apresenta falsamente como a realidade em si, como a ordem natural necessária para o funcionamento da sociedade, o que dificulta dela escapar. Seguindo esse ritmo estipulado, os trabalhadores submetem-se à exploração de sua força de trabalho em troca de um salário para assegurar sua subsistência.

Interessante notar que Weber (2004) considerava que diante da racionalidade da burocracia, que lhe confere precisão e validade em si, e da “disciplina” que impõe, ela também poderia estar a serviço de diversos interesses de dominação. Um questionamento que inevitavelmente pode-se fazer é se a burocracia serve aos interesses do capitalismo, como pode estar a serviço de outros interesses? O estudo realizado por Souza Filho (2013), ao analisar a racionalidade burocrática weberiana, levanta e discute esta questão. Para o autor, a burocracia é apenas uma possibilidade restritiva do que pode ser denominado de “administração estatal”. Nesse sentido, trata-se apenas de uma racionalidade instrumental, entendida como a utilização adequada dos recursos econômicos e humanos, para fins de se alcançar um propósito, sendo uma racionalidade própria da economia capitalista.

Nessa discussão da burocracia weberiana como racionalidade instrumental, Souza Filho (2013) se apoia em uma perspectiva de administração enquanto intervenção democrática para a ampliação de direitos. O autor parte de um conceito abstrato, mas simples, de administração, que lhe permite desvelar as conexões que existem entre os seus fins e seus meios, buscando compreender o papel da razão como elemento de mediação. O conceito que o embasa é o de “administração em geral” desenvolvido por Paro (2012a, p. 25), que a entende como “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados”. Nesse conceito, o foco não é demarcar uma correspondência com o contexto histórico em que a administração se engendra, mas tirar o conceito de sua tessitura social, política e econômica para compreender sua natureza.

Considerando a tese de que o PNAIC é uma expressão da ação do Estado, vinculada a determinados interesses, em outras palavras, é uma expressão da administração capitalista, torna-se extremamente relevante uma reflexão sobre o conceito de administração empreendida por Paro (2012a), ainda que sucintamente, para se compreender o porquê de a burocracia não poder ser entendida como sinônimo de administração. A concepção e a discussão crítica do referido autor buscou revelar a essência da atividade administrativa em si, o que lhe é específico, independente dos determinantes históricos. Dessa forma, uma vez compreendendo

o que é característico da ação administrativa, seria possível identificar na realidade concreta os elementos que são próprios de determinada relação de produção.

Ao demarcar que a administração é a utilização racional de recursos (meios) para a realização de um determinado fim, o autor enfatiza que se trata de uma atividade exclusiva e necessária ao homem, que por meio do seu trabalho age e transforma a natureza. Isso porque somente o homem é capaz de traçar objetivos e planejar sua ação, o que implica antecipá-la no pensamento, buscando racionalmente os meios mais adequados para concretizar seus propósitos. Essa discussão embasa-se na análise realizada por Marx (2013, p. 189), sobre a relação estabelecida pelo homem com a natureza por meio do trabalho, entendendo o trabalho propriamente dito como uma “atividade orientada a um fim”.

Pode-se, então, dizer que o conceito de “administração em geral” de Paro (2012a), corresponde ao “trabalho humano propriamente dito”. Isso significa que é condição da existência humana agir racionalmente sobre a natureza, dando-lhe forma útil para fins de atender suas necessidades, quaisquer que sejam. Trata-se, então, de um trabalho criador, um trabalho útil, que gera um valor de uso¹⁵. Esse processo de intervenção do homem que adapta as matérias contidas na natureza às suas necessidades específicas, altera tanto a natureza como o próprio homem.

Nesses termos, o trabalho, na perspectiva de Paro (2012a), a “administração em geral”, tem como fim último, possibilitar o bem-estar, a felicidade humana. Para que a ação do homem se concretize, ele precisa colocar entre ele e o objeto algum “meio”, “recurso”, visando alcançar os seus objetivos (relação homem-meio-natureza). O uso desses recursos de acordo com a razão, segundo o autor, leva em conta duas dimensões que estão ligadas: a escolha do meio adequado ao fim pretendido e seu emprego econômico (em menor tempo, com custo mínimo). O uso de tais recursos envolvem: i) elementos materiais; ii) elementos conceptuais; e iii) o esforço despendido pelo homem na relação com a natureza e com seu semelhante.

Os elementos materiais são todos os meios de produção¹⁶ que direta ou indiretamente participam do processo de trabalho. Já os conhecimentos e técnicas que o homem desenvolve historicamente são denominados elementos conceptuais. Esses dois primeiros conjuntos de recursos, de meios, são denominados de “racionalização do trabalho” (entendido como conceito

¹⁵ Para Marx (2013) um “trabalho útil” é aquele em que sua utilidade está representada no valor de uso do produto, que satisfaz a necessidade do homem. O “valor de uso” diz respeito à própria utilidade de algo, é a sua utilidade que a faz valor de uso.

¹⁶ Os meios de produção, neste caso, dizem respeito a todas as ferramentas e demais instrumentos utilizados para modificar o objeto, bem como meios que estão indiretamente envolvidos nesta ação como estradas, fábricas, etc., tendo em vista os objetivos a serem alcançados.

geral, sem a determinação histórica). Quando o homem despende esforço na intervenção na natureza, ele não o faz como indivíduo isoladamente, pois ele está em permanente interação com outros homens, seu trabalho faz-se cooperativamente. A administração, então, vai se ocupar do uso racional do esforço despendido pelos homens em interação, o que será denominado de “coordenação do esforço humano coletivo”. Dessa forma, a administração em geral, ou o trabalho em geral, se constituiu de dois amplos campos que estão imbricados: i) a racionalização do trabalho; e ii) a coordenação do esforço humano coletivo (PARO, 2012a).

Esse olhar detalhado sobre o conceito apresentado pelo referido autor faz-se necessário para compreendermos o porquê de a administração, diante de sua racionalidade, e não especificamente a burocracia, poder estar à serviço de diferentes fins. O esboço do conceito realizado até aqui, nos possibilita perceber que a atividade administrativa é indispensável à existência humana, ela permitiu ao homem desenvolver-se, superando sua condição natural, diferenciando-se da natureza e, de forma cada vez mais eficaz, possibilitou-o satisfazer suas diversas necessidades. Entendida dessa forma, a administração em geral é atividade consciente do homem, criação, descoberta de novos modos de fazer, superação frente a novas metas, elementos fundamentais para a existência humana e sua emancipação. Nessa perspectiva, o conceito de administração em geral de Paro, não corresponde ao de Weber (2004), que a entende como “dominação legítima”. Todavia, como bem observa Souza Filho (2013), a obediência encontra-se implícita no conceito de Paro (2012a), pois, por mais democrática que seja uma coordenação do esforço coletivo, existe sempre presente uma relação de comando, visando ao bem de todos e não à exploração do homem pelo homem.

Como a atividade administrativa sempre esteve presente na vida em sociedade, ela “participa das contradições e forças (sociais, econômicas, políticas, culturais etc.) em conflito em cada período histórico e em cada formação social determinada” (PARO, 2012a, p. 41). Nesse sentido, a forma como a administração se concretiza vai tanto determinar, como ser determinada, pelas relações econômicas, sociais e políticas vigentes.

Assim, na sociedade regida pelo modo capitalista de produção, a administração será utilizada para fins de atender os interesses de uma classe dominante, sendo arma poderosa em suas mãos. Considerando que a administração é composta pela “racionalização do trabalho” e “coordenação do esforço humano coletivo”, esses meios ou recursos serão utilizados para assegurar a dominação e manutenção do capital. Nessa perspectiva defendida por Paro (2012^a), pode-se afirmar que o debate de Weber sobre burocracia restringe-se a apresentar a administração concretizada em um dado momento histórico; trata-se da administração situada dentro do modo de produção capitalista e da sociedade dividida em classes (SOUZA FILHO,

2013).

No capitalismo, a “racionalização do trabalho” passa a ser orientada para a expansão máxima do capital, finalidade da produção capitalista, e não para atender uma necessidade do homem diretamente. Como o capitalismo depende do trabalho do homem para existir, explora-o permanentemente em função de aumentar sua produtividade, o lucro. Com o avanço tecnológico e utilização das máquinas na produção, há a divisão pormenorizada do trabalho; agora a máquina determina o ritmo e a forma pela qual o homem desenvolverá seu trabalho. Além disso, o homem não produz mais para si mesmo, para atender suas necessidades, mas para o capitalista e passa a não ter visão do produto final. Inverte-se, desse modo, a relação inicial do trabalho homem-meios-natureza para meios-homem-natureza.

É importante aqui, demarcar que o trabalho em relação ao capital, tem dependência relativa, pois esse foi criado no decorrer da história e, por isso, pode ser superado (MÉSZÁROS, 2011). Ante essa dependência relativa, as relações de trabalho no interior da produção capitalista e a “coordenação do esforço humano coletivo”, também precisam ser relações de exploração, visando ampliar os ganhos e perpetuar a dominação. Nessa dinâmica do sistema capitalista, que ocorre em condições historicamente determinadas, o capitalista não pode prescindir de explorar, e o trabalhador, para manter suas necessidades básicas atendidas, sujeita-se a essa exploração. Sendo assim, a “coordenação do esforço humano coletivo” sob o capitalismo, assumirá a forma de gerência, buscando o máximo controle do trabalho para extração máxima do trabalho excedente.

A análise sistemática empreendida por Paro (2012a) evidencia que no capitalismo a administração se revela parcialmente, não em sua essência, atendendo os interesses particulares dos grupos dominantes na sociedade. O autor enfatiza que

[...] em uma sociedade de classe, o próprio objeto de estudo de determinada disciplina ou ciência tende a se amoldar aos interesses dominantes. No caso da Administração [...] houve uma delimitação restritiva de seu campo, que atendeu as conveniências dos grupos detentores do poder na sociedade (PARO, 2012a, p. 32).

Como sugere o autor, em um olhar superficial é possível identificar coerência com a ação capitalista e o conceito de administração em geral, já que existe um campo de estudo que se ocupa da Administração, buscando potencializar a “racionalização do trabalho” e a “coordenação do esforço humano coletivo”. Porém, como a “administração em geral” corresponde ao “trabalho humano propriamente dito”, ela não tem como finalidade o atendimento de interesses particulares, privados. Nota-se que enquanto o trabalho em si tem

como fim o homem e o seu pleno desenvolvimento, o trabalho no capitalismo tem um fim endógeno, voltado exclusivamente para a expansão capitalista.

É neste contexto que Paro (2012a) discute a validade da “racionalidade” no capitalismo, a burocracia, e a identifica como uma racionalidade funcional, instrumental. Assim a racionalidade que integra o conceito de “administração em geral” engloba uma racionalidade que possui uma dimensão instrumental e outra dimensão social, emancipatória, que tem como foco atender aos objetivos da sociedade como um todo e não de pequenos grupos. Se o trabalho corresponde à ação criadora do homem para sua satisfação plena, não pode existir racionalidade quando há exploração do trabalho excedente, que gera exclusão, desigualdade, miséria e destruição. Nesse sentido, o que há no capitalismo, é uma racionalidade irracional.

Sobre a irracionalidade da ação capitalista Braverman (1987) elucida:

Os mais avançados métodos da ciência e do cálculo racional nas mãos de um sistema social que é antagônico às necessidades humanas nada mais produz que irracionalidade; quanto mais avançada a ciência e quanto mais racionais os cálculos, mais veloz e calamitosamente esta irracionalidade é engendrada. [...] O desenvolvimento da tecnologia assume a força de uma arremetida impetuosa nas quais os efeitos sociais são amplamente desconsiderados[...] (BRAVERMAN, 1987, p. 178).

Em termos gerais, ao utilizar apenas a racionalidade instrumental, os capitalistas utilizam todo o desenvolvimento tecnológico com o propósito de manter a expansão do sistema, não importando se o homem e sua vida social está sendo degradada. A administração capitalista, ou, burocracia, vai então servir como mediadora da exploração do homem pelo capital. O homem, nesse contexto, perde o controle sobre o trabalho em si e, com isso, ele perde sua dimensão criadora, transformadora da natureza para atender suas aspirações. Agora o trabalho é repetitivo, exaustivo, sem sentido e em prol do enriquecimento capitalista. Quer dizer, que é preciso perceber a racionalidade do homem de maneira ampla, ultrapassando a visão estanque ou puramente instrumental. A racionalidade humana deve ser entendida como aquela que ultrapassa as aspirações individuais ou de grupos, que utiliza a razão instrumental para fins de beneficiar as aspirações sociais.

Em resumo, a realização efetiva da “administração em geral”, a qual engloba a racionalidade instrumental e a social, requer o fim da exploração do homem pelo homem, o que pressupõe a superação da sociedade de classes, da sociedade capitalista. Nesse sentido, existe sim a possibilidade de a administração servir a diferentes propósitos, dependendo dos fins que busca alcançar.

Feitas essas considerações, acredita-se que no atual estágio de desenvolvimento capitalista, a administração estatal expressa na regulação empreendida na política educacional, está distante da prática da “administração geral”. O que predomina na regulação educacional é uma “racionalidade instrumental”, porém não de forma mecânica. Tendo em vista que há na sociedade contemporânea uma maior participação política, e que a educação tem como destinatários os indivíduos, não é possível simplesmente querer que os meios economicamente empregados conduzam automaticamente a um resultado esperado. Isso porque o campo educacional, apesar de servir aos interesses da classe hegemônica na sociedade, não é reprodutor passivo do sistema capitalista, ao contrário, seus resultados são imprevisíveis (PARO, 2012a).

Assim sendo, a racionalidade instrumental conjuga elementos de coerção e persuasão. O Estado, de um lado, mantém elementos coercitivos, como a definição curricular, as diretrizes, estipulação de metas de qualidade e, do outro, persuade a população difundindo a ideia de que as escolas possuem autonomia e recebem recursos para implementar os normativos nacionais no trabalho pedagógico. Percebe-se, assim, que no atual cenário, não há uma forma de administração estatal inédita, porém ela se aperfeiçoa. Não há, então, uma regulação puramente burocrática, uma vez que além de todos os normativos oficiais, transforma a própria “autonomia” concedida às instituições escolares em um instrumento de controle.

Na próxima seção, busca-se refletir sobre como no decorrer do processo de desenvolvimento do modo capitalista de produção o Estado modifica seus mecanismos de regulação, saindo de uma esfera que pode ser denominada de burocrática, para uma regulação pós-burocrática.

1.3 A regulação estatal: do campo econômico para as políticas educacionais

As discussões no campo educacional que se reportam ao modo de regulação estatal na política educacional, desde o final dos anos 1990, tem ganhado espaço. Considera-se a questão da regulação das políticas educacionais uma questão chave para a compreensão dos fins da ação pública estatal. Como esse termo regulação, é usual no campo econômico, considera-se relevante, apresentar alguns elementos que possibilitem a compreensão do seu emprego no decorrer desta tese, cujo recorte se dá na educação, enquanto política social.

Uma das pesquisas de referência no campo da teoria da regulação é a de Michel Aglietta (1982), denominada *Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des Etats-Unis*

(Regulação e crises do capitalismo: a experiência dos Estados Unidos) , de 1976. Pode-se dizer que a partir desse estudo, emergiu o que se poderia chamar de um eixo de pesquisa com foco no fenômeno da regulação em várias escolas marxistas associadas à teoria da política econômica¹⁷. Originam-se, então, distintos grupos de estudo sobre teoria da regulação, sobretudo na França, dentre os quais o que ganhou maior destaque foi a denominada Escola Francesa ou Escola Parisiense de Regulação, da qual Aglietta é considerado o principal representante, sendo seguido, do ponto de vista teórico, por outros estudiosos, como Lipietz (1991, 1998) e Boyer (1990, 2009).

De acordo com Aglietta (1982), a palavra “regulação” é empregada com sentidos diferentes, a depender da disciplina científica que a aborda. O autor registra que o termo é muito utilizado no campo da biologia, ao referir-se às distintas regulações existentes nos corpos dos seres vivos e à teoria geral de sistemas¹⁸. Sobre a teoria de sistemas, menciona que ao buscar produzir teorias que possam criar condições de aplicação na realidade empírica, tenta-se unificar todas as etapas de um meta-discurso, independente se provém das ciências naturais ou sociais, em uma determinada realidade concreta comum, uma espécie de unidade, denominador comum entre as ciências. Todavia, o autor aponta que esta polissemia na utilização do termo, trata-se de empregos mais metafóricos, que não expressam de fato o que é regulação.

Para o referido autor, é importante demarcar que a regulação em si interessa-se por uma realidade particular, de extrema importância para o mundo contemporânea, que é o modo de produção capitalista, entendido como modo de organização do trabalho social. Porém, isso não quer dizer que exista, por exemplo, no campo de estudos econômicos, um significado único para o termo regulação. Longe disso, pois cada estudioso elege um caminho para o desenvolvimento de suas investigações a partir da própria dinâmica conflituosa, irregular e contraditória do capital em sua constante necessidade de acumulação.

Nesse sentido, Aglietta (1982) critica os economistas neoclássicos ou ortodoxos e suas teses de equilíbrio geral e panoramas tranquilizadores e harmônicos da vida em sociedade, que

¹⁷ De acordo com estudo de Tisescu (2014), a maior parte dos conceitos desenvolvidos por Aglietta não foram inspirados nos conceitos marxistas. No entanto, eles possuem relação muito próxima com a teoria política econômica de Marx, o que denota a aversão de Aglietta aos princípios da teoria neoclássica econômica ou ortodoxa. Para mais detalhes sobre a obra de Aglietta ver a tese de Tisescu (2014) ou a obra deste autor *Regulação e crises do capitalismo: a experiência dos Estados Unidos*.

¹⁸ De acordo com Barroso (2005b) a abordagem sistêmica, originada no campo das ciências físicas, agregou um maior potencial à função regulatória, que passou a ser responsável pela tentativa de manter em equilíbrio qualquer sistema, seja ele físico ou social. Porém, também ressalta que vários estudos advertem, que mesmo diante das contribuições da abordagem sistêmica, suas contribuições para o estudo dos sistemas sociais, é limitada e, quando utilizada, deve-se ter cautela, pois um sistema humano não obedece literal e homoganeamente a todas as regras pré-estabelecidas.

eliminam o contexto histórico. Assim, considera que o “equilíbrio geral” é parte do idealismo filosófico do homem, portanto, é abstrato e não corresponde à realidade tal como ela se apresenta, dinâmica e mutável. Por sua vez, faz críticas ao uso simplista do termo regulação, como parte integrante das engrenagens do idealizado equilíbrio geral.

Ao empreender seus estudos sobre o capitalismo norte-americano, Aglietta (1982) o considera como um dos principais modelos do capitalismo moderno, tanto do ponto de vista do desenvolvimento tecnológico atrelado ao modo de produção, como de doutrinas políticas e econômicas, como é o caso do neoliberalismo. O foco de sua análise concentra-se entre o final do século XIX até os anos 1970 do século XX. O autor busca demonstrar as tendências e transformações das várias fases do capitalismo norte-americano e, a partir disso, considera ser possível periodizar o desenvolvimento capitalista, bem como prever suas fases futuras. Além disso, considera que estas transformações não são resultado de uma “autorregulação” do mercado como postulam os defensores do “equilíbrio geral”, mas são decorrentes das relações sociais historicamente determinadas. Com a finalidade de compreender esta complexa dinâmica relacionada ao modelo de acumulação capitalista, Aglietta propõe o modo de regulação. Nesta perspectiva, o objetivo essencial de uma teoria da regulação é fornecer uma interpretação científica, do que aparentemente se revela novo na sociedade capitalista. Isto quer dizer que a teoria da regulação busca identificar a extensão das mudanças nas relações sociais, a partir das várias maneiras utilizadas para reproduzir a estrutura determinante de uma sociedade, sob as leis do capital.

Aglietta (1982) defende que é fundamental passar do plano abstrato para o plano concreto no que refere-se à teoria da acumulação e, para tanto, é importante perceber as transformações do processo de trabalho como um processo de luta pela mais-valia. Isso porque é a mais-valia que movimenta o processo de acumulação, pois permite ao capitalista o lucro, novos investimentos, o torna competitivo e pode criar novos postos de trabalhos, com salários baixos, tendo em vista a existência do “exército de reserva”. Sendo assim, é necessário perceber que as transformações no processo de trabalho criam relações no campo interno da produção que adaptam as forças de trabalho à dominação da relação salarial. Ressalta-se que o modo de produção é um conjunto orgânico de relações sociais em movimento, decorrentes da evolução da relação salarial. Ao descortinar as relações sociais entre capital e trabalho, percebe-se que elas reproduzem uma estrutura dominante, o modo de produção, visto que estão institucionalizadas e articuladas sob a tutela do Estado.

Ainda em sua análise, Aglietta (1982) defende que regulação e crise são dois polos indissociáveis da transformação social, pois o conflito capital e trabalho é irreduzível em uma

sociedade separada em classes, não existindo um plano de desenvolvimento social que seja expressão de interesses harmônicos. O modo de regulação abrange, então, um conjunto de mecanismos e de instituições existentes na dinâmica do capitalismo moderno, responsável por estabelecer certa equivalência nos comportamentos dos chamados Departamento I (produtor de meios de produção) e Departamento II (produtor de meios de subsistência, os bens de consumo) que naturalmente tendem ao desequilíbrio. Porém o modo de regulação não limita-se ao controle da política econômica, mas está presente nas políticas públicas estatais de maneira a possibilitar a manutenção do regime de acumulação vigente.

O Estado como agente promotor de determinado modo de regulação, por meio de suas instituições e políticas públicas busca manter o processo de trabalho conforme o modelo de exploração/acumulação vigente, assegurando a sua reprodução. De acordo com Boyer (2009) é possível observar certa compatibilidade entre os comportamentos da economia e as diversas formas institucionais existentes na sociedade. Quando surgem conflitos ou desequilíbrios econômicos que não podem ser resolvidos com a estrutura existente, mudam-se as regras que determinam as ações das formas institucionais (regime monetário, formas de concorrência, relação salarial)¹⁹ e, para tanto, o Estado exerce um papel fundamental. O autor salienta que no capitalismo as relações sociais de produção caracterizam-se pelo conflito entre capital e trabalho e que os resultados desses conflitos acabam por influenciar novos compromissos institucionalizados, que vão assegurar nova forma da relação de exploração. Nesses termos, um dos pontos de partida da teoria da regulação é analisar o Estado, uma vez que a ação estatal não é monolítica ela manifesta as contradições e tensões existentes na sociedade.

De forma ampla, Boyer (1990) define como modo de regulação

[...] todo um conjunto de procedimentos e de comportamentos, individuais ou coletivos, com a tripla propriedade de:
 - *reproduzir as relações sociais fundamentais* através da conjunção de formas institucionais historicamente determinadas;
 - *sustentar e “pilotar” o regime de acumulação* em vigor;
 - garantir a compatibilidade de um *conjunto de decisões descentralizadas*, sem que seja necessária a interiorização dos princípios de ajustamento do sistema como um todo por parte dos atores econômicos. (BOYER, 1990, p. 80, grifos do autor)

¹⁹ De acordo com Boyer (1990, p. 37) as formas institucionais “derivam, fundamentalmente, seja da relação mercantil, da relação capital/trabalho ou ainda de sua interação”. A forma institucional diz respeito a toda “codificação de uma ou várias relações sociais fundamentais. Assim, as formas sociais pertinentes resultam do tipo de caracterização que se faz do modo de produção dominante” (p. 73). No capitalismo, encontram-se três formas sociais fundamentais: a moeda, a relação salarial e a concorrência.

Constata-se, pois, uma série de dispositivos que acabam cerceando uma ação totalmente livre do indivíduo. Este, para viver em determinada sociedade, acaba na maioria das vezes ajustando-se às regras, mesmo que parcialmente, de maneira que possa participar ativamente da vida social. Cabe, porém, frisar que apesar de envolver princípios e normas jurídicas, a regulação é distinta da regulamentação. Esta última diz respeito a uma série de decisões do Estado, muitas vezes formalizadas em instrumentos legais para obrigar ou impedir os atores sociais de realizarem determinadas ações. Já a regulação está relacionada aos distintos mecanismos que possibilitam um processo contraditório reproduzir-se regularmente por meio de suas próprias contradições e apesar delas.

De forma complementar a este esclarecimento, Crozier (1989) discute a confusão entre os termos regulação e regulamentação, relacionando-a ao fato de os norte-americanos terem utilizado “regulação”, para designar a intervenção das autoridades públicas no controle de determinadas atividades econômicas. Assim, a regulação, termo abstrato e geral, acaba confundindo-se com a regulamentação ou intervenção regulamentar, normatizadora, do poder público em determinadas atividades. Nesta percepção o Estado é visto como o “regulador neutro”, por isso, ele normatiza atividades que antes eram parte dos costumes sociais, em “benefício” do “interesse geral” (na realidade, do capital), os tornando em deveres ou prescrições. Como o mercado é criado pelo homem, sua regulação não é automática, ele requer tanto a presença de regulamentações como de regulações. As regulamentações simultânea e contrariamente produzem efeitos que ou vulnerabilizam, ou enrijecem, estes deveres. Neste momento, entra em cena a regulação, que não se limita ao mercado, mas também está presente no campo social, de maneira a organizar os distintos setores da sociedade, visto que estes alicerçam as atividades econômicas e as regulamentações que a viabilizam.

Na análise de Lipietz (1998, p. 34), apresenta-se o Estado como “forma arquetípica de toda regulação”, isso porque é no seu interior que a luta de classes é expressa e regulada. O Estado é então, a forma institucional que condensa um conjunto de compromissos, sem os quais grupos sociais se liquidariam constantemente. O autor demarca que o desenvolvimento do capitalismo é distinto em cada país, pois decorre das lutas de classes que neles ocorrem. Estas lutas “acabam esboçando regimes de acumulação consolidados por formas de regulação apoiadas no Estado local” (p. 34). Com isso, o autor elucida que o modo de regulação não pode ser analisado apenas sob a ótica econômica, pois também é resultado de processos de lutas sociais e políticas. Assim, chama a atenção para o fato de que todo modo de regulação está diretamente relacionado a um determinado modo de acumulação. Por outro lado, um mesmo

modo de acumulação pode ter formas de regulações parciais e distintas. Sendo assim, não é o regime de acumulação que estabiliza o modo de regulação. Ambos, modo de regulação e regime de acumulação são determinados historicamente, por meio das lutas existentes na sociedade. Quando um regime de acumulação se estabiliza com determinado modo de regulação é que eles, em conjunto, e por determinado tempo, permitiram a reprodução do sistema capitalista, sem grandes crises nas relações sociais de produção.

Lipietz (1991) ao discutir o fordismo e seu período de grande crescimento econômico, o faz a partir de um modelo de desenvolvimento do sistema capitalista que constitui-se como esquema de reprodução. Este modelo sustenta-se no tripé: i) organização do trabalho: trata-se dos princípios gerais que governam a organização do trabalho e sua evolução durante o período de vigência do modelo; ii) regime de acumulação: são a lógica e as leis econômicas que descrevem as evoluções das condições da produção e suas condições de uso social; e iii) modo de regulação. O autor entende o modo de regulação como a

[...] combinação dos mecanismos que efetuam o ajuste dos comportamentos contraditórios, conflituosos, dos indivíduos, aos princípios coletivos do regime de acumulação. Essas formas de ajuste são, antes de tudo, apenas... o costume, a disponibilidade dos empresários, dos assalariados, de se conformar a esses princípios por reconhece-los (mesmo a contragosto) como válidos ou lógicos. E há, sobretudo, formas institucionalizadas: as regras do mercado, a legislação social, a moeda, as redes financeiras. Essas formas institucionalizadas podem vir do Estado (leis, circulares, o orçamento público), ser privadas (as convenções coletivas) ou semipúblicas (a previdência social de tipo francês) (LIPIETZ, 1991, p. 28).

Assim, entende-se que a configuração de um regime de acumulação envolve elementos que estão além dos fatores diretamente econômicos. O regime de acumulação materializa-se na forma de diversas normas, costumes, leis e mecanismos reguladores, os quais possibilitam o respeito ao esquema de produção, mesmo ante as contradições existentes no comportamento cotidiano da vida social. Essas contradições e lutas, delineiam progressivamente um novo formato desse tripé, o que explica ritmos e níveis distintos de desenvolvimento em cada país. Ao conjunto de regras interiorizadas, de procedimentos e normatizações sociais, que incorporam o social nos comportamentos individuais, que o autor denomina de modo de regulação.

Crozier (1989) esclarece que o mercado, ou mercados, dadas suas variadas formas, não é um estado de natureza, mas é uma criação do homem. Estes mercados criados, em sua evolução comportam modos de regulações, às vezes assegurados por regras oficializadas ou não, algumas editadas pelo poder público e, muitas vezes, apenas nas consciências dos

indivíduos. No entanto, estes mecanismos de regulação próprios do mercado, mesmo que sofisticados, não são suficientes e, para funcionarem, requerem o apoio de outros modos de regulação.

Percebe-se que o Estado, tem papel central para que um modo de regulação concretize-se, como apontaram Aglietta (1982), Boyer (1990, 2009) e Lipietz (1991, 1998). É possível entender que a regulação também está relacionada aos vários ajustes e controles presentes na ação pública, para possibilitar o alcance de determinado objetivo. Em se tratando de um Estado capitalista, o fim último é a reprodução do processo de acumulação. Sendo assim, o Estado em ação, em seus “afazeres públicos”, ao regular a vida social, está circunscrito nos determinantes históricos, nacionais e internacionais, da regulação econômica e social.

Nessa perspectiva, a análise empreendida por Solaux (2005), sobre a realidade francesa, permite compreender o porquê de o debate sobre regulação, ligado mais ao campo econômico, também afetar a política educacional.

[...] L'évolution des modes de régulation qui s'installent dans l'Éducation nationale n'est pas étrangère à l'évolution des modes de régulation installés dans les autres structures de l'État, et les modes de régulation adoptés par l'État français n'étant pas étrangers aux modes de régulation retenus par le monde occidental, il est nécessaire d'en passer par un retour historique international pour donner du sens à notre interprétation (SOLAUX, 2005, p. 21)²⁰.

O autor argumenta que a regulação presente no campo educacional não está alheia às demais formas de regulação existentes nos outros setores do Estado. Além disso, o modo de regulação adotado por um Estado, como é o caso do Francês, não é estranho às regulações adotadas em outros países. Sendo assim, para compreender a regulação empreendida na política educacional brasileira, é necessário considerar o contexto histórico internacional, no qual ela foi se configurando.

Ao analisar a realidade brasileira, percebe-se que ela está inscrita no sistema capitalista e não está alheia ao movimento internacional de globalização ou mundialização econômica, o qual reestrutura o modo de produção e organização do trabalho e, por sua vez, a própria ação empreendida pelo Estado. Tal como será discutido nas próximas seções, após a crise econômica

²⁰ “[...] a evolução dos modos de regulação que se instalaram na educação nacional não é estranho à evolução dos modos de regulação instalados nas outras estruturas do Estado, e os modos de regulação adotados pelo Estado francês não são estranhos aos modos de regulação retidos pelo mundo ocidental, é necessário passar por um retorno histórico internacional para dar sentido à nossa interpretação” (SOLAUX, 2005, p. 21, tradução nossa).

dos anos 1930 e o contexto de fortalecimento de ideais socialistas, foi necessário uma maior intervenção estatal no livre comércio, bem como se tornou indispensável que as ações capitalistas ganhassem nova feição, para manter-se em um período de grandes incertezas. Nesse período, a política econômica liberal articula-se à democracia social, com fins de possibilitar a reprodução, manutenção e reerguimento do capital, e dada a universalidade da crise, ela atingirá todos os países e suas instituições, em diferentes proporções.

O Estado, e suas instituições, é um ator fundamental para o desenvolvimento, pois é ele o responsável direto pela implementação e manutenção de determinado modo de regulação. Com o cenário da crise dos anos 1970, o Estado continua a ser peça chave, porém era necessário limitar suas ações no campo da democracia social e, para tal fim, os países realizam “reformas”, pautadas no ideário neoliberal. Tais “reformas”, mais uma vez, alteraram a definição das políticas públicas, em prol de assegurar a permanência do chamado Estado moderno ou Estado capitalista. Para que essas mudanças na regulação estatal, sejam concretizadas, e, mais que isso, incorporadas no cotidiano social como “ordem natural”, as instituições e serviços públicos, sobretudo a educação, têm um papel motriz. Nesse sentido, as formas de controle social organizadas pelo Estado, não desaparecem, mas evoluem (SOLAUX, 2005).

Como debatido por Crozier (1989), não sendo o mercado um estado natural, a sua regulação não é natural, genuína e espontânea. Sendo assim, quando é necessário reorganizar o processo de acumulação para fins de manter este mercado, será necessário também que o Estado altere seu modo de regular, bem como suas regulamentações adaptando-as à nova realidade. Todavia, essa nova organização estatal não pode ser simplesmente imposta; o Estado precisa, investir a um longo prazo para que a sociedade o escute, ao ponto, inclusive, de poder recuar ou extinguir determinados serviços, sob a justificativa de dar maior espaço para os indivíduos. Nesses termos, nem mercado e nem o Estado sozinhos conseguem empreender a regulação.

O autor enfatiza que as regulações não econômicas do sistema social são fundamentais para o êxito da regulação econômica. Com isso, argumenta que, para o bom funcionamento do mercado, não pode existir apenas uma intervenção direta em matéria econômica. É necessário desenvolver um conhecimento suficientemente sério das regulações não econômicas, as quais condicionam o sistema humano. O autor destaca que se deve criar o que ele denomina “Estado modesto”, que é aquele que age não para impor determinações pela regulamentação, mas que busca “ajudar a transformação das regulações profundas dos sistemas humanos reais” (CROZIER, 1989, p. 91). Nesse sentido, dada a importância atribuída à tecnologia e à ciência, a educação, com destaque para a formação profissional, é um campo de regulação importante para o desenvolvimento da concorrência, competitividade, proteção ao meio ambiente,

interdição de atividades insalubres ou nocivas à saúde etc.

As regulações não econômicas ou regulações sociais evidenciam-se ainda mais quando, a partir de meados dos anos 1970 e 1980, os estados iniciam as “reformas” da gestão pública, e transferem responsabilidades para os “coletivos territoriais”, como classifica Solaux (2005). Essas divisões de competências entre o Estado e os coletivos territoriais, fazem florescer variadas e complexas transações entre os participantes do jogo econômico e social, as quais demandaram maior controle estatal. Essa prática é o que se denomina descentralização-desconcentração²¹, pois à medida que se delegam as responsabilidades, reforçando a autonomia da gestão local, contraditoriamente, reforça-se também o controle central via Estado.

Os laços sociais estabelecidos nessa nova dinâmica, exercem pressões mais complexas o que requer a existência de regulamentações e regulações mais sofisticadas. Como pontua Crozier (1989) não é possível abandonar todos os problemas que emergem dessa nova dinâmica à regulação via mercado, pois a complexidade das relações existentes no Estado moderno não foram uma criação administrativa. Na realidade, muitas vezes a resposta das autoridades públicas a esta complexidade centra-se apenas na questão de reforçar o controle administrativo, o que é um erro lógico. Para o referido autor, ante a nova dinâmica é fundamental o desenvolvimento de regulações que são capazes de influenciar o espírito público, persuadi-lo, para que sejam alterados os critérios do que se considera válido e aceitável para a vida social.

Percebe-se, então, que a separação entre o aspecto econômico, concebido como o racional absoluto e técnico, e o aspecto social, o qual estava no plano distributivo, relativo a escolhas, valores e emoções, realizada em um grande período das sociedades industriais até os anos 1970, estavam ultrapassadas (CROZIER, 1989). Diante do avanço da tecnologia e dos serviços, os sujeitos já não poderiam ser considerados apenas como “recurso humano” ou “meio humano”, subordinados pragmaticamente ao alcance de um propósito. Nesse sentido, para uma empresa, e por sua vez, o mercado, continuar competitivo e produtivo era necessário cuidar das complexas relações humanas no âmbito interno e externo do processo produtivo. Reconhece-se, então, que o relacional, o qualitativo nas atividades cotidianas, interfere em matéria econômica.

A partir desse debate, pode-se dizer que não basta se pautar em soluções de mercado, mas sim em regulações que promovam modelos de autorregulação das atividades sociais que

²¹ Segundo Mendonça (2000), descentralizar está relacionado a delegar poderes e desconcentrar a divisão de tarefas. O autor debate que a desconcentração de tarefas, muitas vezes se dá sem existir a descentralização do poder decisório. Parente e Lück (1999, p. 8) entendem que “a descentralização implica a distribuição espacial do uso e controle do poder. A desconcentração mantém uma estrutura central que toma as decisões, estabelecendo relação de subordinação entre o centro e a periferia do sistema”.

ao mesmo tempo mediam e forcem as partes a mudar. Assim, ao invés de impor ou realizar um controle autoritário, essas mediações possibilitam realizar comparações e com isto tem-se a possibilidade de estimular a competitividade e a busca pela qualidade tanto no campo econômico, como no social e no cultural.

Diante das mudanças impressas no campo econômico e social, em meados dos anos 1960 e 1970, estudos no campo da política educacional, tentavam compreendê-las no âmbito de seus significados e evolução no processo de gestão e organização das políticas e ações educacionais. Buscava-se, então, conhecer como são definidos os controles, as orientações, as normas e ações que asseguram o funcionamento do sistema educacional e, em particular, o papel estatal neste processo.

Frente a este contexto, Barroso (2005a) elucida que,

La diffusion actuelle, dans le domaine éducatif, du terme <<régulation>> est associée, parfois, à l'objectif de consacrer symboliquement un autre statut à l'intervention de l'État dans la conduite des politiques publiques. Plusieurs des références qui sont faites au <<nouveau>> rôle régulateur de l'État servent à démarquer les propositions de <<modernisation>> de l'administration publique des pratiques traditionnelles de contrôle bureaucratique par les normes et règlements qui furent (et sont toujours) l'apanage de l'intervention étatique. Dans ce sens, la <<régulation>> (plus souple dans la définition des processus et plus rigide dans l'évaluation de l'efficacité des résultats) serait l'opposé de la <<réglementation>> (centrée sur la définition et le contrôle *a priori* des procédures et relativement indifférente aux questions de la qualité et de l'efficacité des résultats) (BARROSO, 2005a, p. 168, grifo do autor)²².

Dessa forma, a análise das políticas públicas no campo educacional passou a fazer uso do termo regulação para evidenciar que os processos de reconfiguração do papel estatal, ante as crises dos modos de produção, alteram sua forma de intervenção governativa. Com as mudanças no modo de acumulação capitalista, o Estado para manter seu papel de definidor e executor de políticas públicas, precisa interagir com outras entidades e distintos atores sociais. O Estado precisa então de uma nova forma de gerir a complexidade crescente no campo social, que gera as mais variadas desigualdades e conflitos, bem como no campo econômico, com a

²² A difusão atual, no domínio educativo, do termo <<regulação>> está associada, às vezes, ao objectivo de consagrar, simbolicamente um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Muitas das referências que são feitas ao <<novo>> papel regulador do Estado servem para demarcar as propostas de <<modernização>> da administração pública das práticas tradicionais de controle burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal. Neste sentido, a <<regulação>> (mais flexível na definição dos processos e mais rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da <<regulamentação>> (centrada na definição e controle *a priori* dos procedimentos e relativamente indifferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados). (BARROSO, 2005a, p. 168, tradução nossa)

mundialização ou globalização dos mercados. Nos termos da discussão de Arroyo (2017), este novo padrão do processo de produção, o qual acarreta o desemprego estrutural em escala global, vai requerer novos processos para a regulação da educação, pautados na qualidade e produtividade do mundo do trabalho.

O uso da teoria da regulação para compreender a política educacional, também está associado a novas abordagens no campo da denominada “sociologia política da ação pública”. Em outra obra, Barroso (2006a) destaca duas abordagens da sociologia política da ação pública, as quais considera fundamental: a necessidade de compreender o Estado por meio de sua ação e a de apreender a ação do Estado a partir dos instrumentos da política pública. O autor ressalta que os instrumentos adotados pelo Estado vão configurar determinada forma de ação pública e, conseqüentemente, diferentes modos de regulação.

A respeito da primeira abordagem da sociologia política da ação pública, citada anteriormente, Muller (2000) afirma que a análise das políticas públicas passou a integrar em seus estudos, elementos da sociologia das organizações como atores, estratégia e informação. Esses elementos foram introduzidos no estudo, ante a dificuldade de compreender como são produzidas as políticas públicas em uma sociedade cada vez mais complexa, cada vez mais fragmentada e aberta à relações que ultrapassam o limite geográfico do Estado. Assim, foi possível sair de análises tradicionais, centradas mais no aspecto jurídico do Estado, para colocar no centro da análise observações sobre o comportamento e estratégias dos atores que compõem o sistema de ação pública em estudo, “[...] ouvrant la boîte noire”²³ (p. 193) do Estado, para entender seu funcionamento e seus determinantes. Com isso, considera-se que a partir da observação dos atores e das estratégias que utilizam, torna-se possível apreender a sociedade global, que só existe em determinado momento, pois sempre se atualiza na ação dos atores concretos.

A segunda abordagem, que é a de compreender a ação estatal a partir dos instrumentos que utiliza, é abordada por Lascoumes e Le Galès (2004). Esses autores discutem que depois de muitos anos, os estudos sobre o Estado, passam a considerar as tecnologias envolvidas na forma de governar, incluindo aí a própria ação pública, porém esta temática dificilmente encontra-se no centro das análises. Esses autores argumentam que

[...] La question du choix des instruments pour l’action publique et celle de leur mode opératoire est en général présentée de manière fonctionnaliste, comme relevant de simples choix techniques. [...] Nous entendons par «instrumentation de l’action publique» l’ensemble des problèmes posés par le

²³ “abrindo a caixa preta” (tradução nossa)

choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Il s'agit non seulement de comprendre les raisons qui poussent à retenir tel instrument plutôt que tel autre, mais d'envisager également les effets produits par ces choix (LASCOURMES; LE GALÈS, 2004, p. 11–12)²⁴.

Nesses termos, os instrumentos escolhidos para a ação pública são tanto dispositivos técnicos como sociais. Eles contribuem para organizar as relações sociais específicas existentes entre o poder público e os seus destinatários, em função das representações e significados que eles possuem. A ação pública é então entendida como um espaço sociopolítico construído por instrumentos que são técnicos, mas que também foram definidos a partir de um interesse específico. Dessa forma, os instrumentos da ação pública não são neutros, mas em torno deles está uma gama de valores e significados da relação social.

A partir disso, é possível afirmar que, quando o Estado escolhe um determinado instrumento, pretende gerar efeitos específicos para possibilitar a manutenção de seu propósito que é a acumulação do capital. No entanto, esses instrumentos da ação pública produzem políticas que parecem neutras, apresentando só seu caráter técnico desprovido de interesses partidários e privados. Mas é fundamental, ao estudar a ação pública, saber que as escolhas das autoridades políticas são tácitas. Infere-se que o PNAIC não é apenas uma ação que tem o foco de melhorar a formação docente, mas ele reflete o interesse do Estado de utilizar um determinado instrumento na condução da política educacional, para fins de empreender uma regulação que o possibilite alcançar seus objetivos. Convém assinalar, que um instrumento da ação pública não contém em si mesmo, a capacidade de atingir um determinado objetivo. Os instrumentos têm determinado efeito a partir de quem os utiliza e em que contexto social, econômico e cultural ele é aplicado.

De acordo com Muller (2000), quando na Europa começou-se a mudar o olhar sobre as políticas públicas, considerando o seu potencial explicativo para a ação pública, o que se colocou em questão não é como o Estado impõe uma ordem política global, mas sim como ele resolve os problemas em seu conjunto. Assim, a observação dos resultados da ação estatal,

²⁴ [...] A questão da escolha dos instrumentos para a ação pública e do seu modo de operacionalização é geralmente apresentado de maneira funcionalista, como uma questão de simples escolha técnica. [...] Nós entendemos por «instrumentação da ação pública» o conjunto de problemas colocados para a escolha e uso de ferramentas (técnicas, meios de operação, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. Não é apenas uma questão de compreender as razões que retêm tal instrumento mais que outro, mas de considerar igualmente os efeitos produzidos por essas escolhas. (LASCOURMESS; LE GALÈS, 2004, p. 11–12, tradução nossa)

permitiu o enfraquecimento da percepção hegeliana da neutralidade e racionalidade do Estado em busca de um suposto interesse comum. A partir disso, sobretudo na Europa, estudiosos passaram a perceber que as análises das políticas educacionais não podiam ficar restritas aos processos de delineamento, implementação e impacto. Era preciso checar quais são os interesses que estão em jogo e quais as suas consequências para a sociedade em geral.

Outra importante análise que favoreceu os estudos de regulação no campo educacional é o do sociólogo francês Reynaud (1998), que influenciou o campo da sociologia das organizações. O debate sobre regulação empreendido por esse autor, apresenta-se como uma síntese de várias correntes, porém um ponto de destaque é sua tentativa de identificar e entender quais são os mecanismos sociais que asseguram a estabilidade e a inércia das regras sociais. Para tanto, questionava-se como uma determinada organização social ou grupo podia manter certa coesão, estabilidade e identidade apesar das divergências de interesses entre os membros. Com base nestas reflexões, o autor refere-se à regulação como a capacidade de produzir regras, sendo essas utilizadas em um sentido amplo, tanto para designar regras formais, como as leis, diretrizes oficiais de uma organização, como as regras morais, as normas informais. Ele estabelece três tipos de regulação: i) uma regulação autônoma, que é aquela que é produzida pelos atores sociais. Em um determinado grupo, seja de operários ou docentes, existe uma regulação própria, impressa pelo grupo no exercício de sua função, sendo uma regulação mais informal; ii) uma regulação de controle, que diz respeito às regras estabelecidas pela hierarquia da empresa ou pelas autoridades políticas, sendo uma regulação formal; e iii) uma regulação conjunta ou mista, em que a regra estabelecida resulte de um compromisso ou acordo estabelecido entre grupos rivais e a própria hierarquia da organização.

Dessa forma, entende-se que o termo regulação, dependendo dos contextos e abordagens em que é utilizado, pode ter um significado mais funcionalista, que entende que os regulamentos produzem ordem e ajuste para enfrentar os problemas e disfunções de um sistema. Outro significado possível é o institucional, o qual busca analisar as evoluções institucionais e organizacionais. Trata-se de perceber como ocorrem, desenvolvem-se e são transformadas as ações das autoridades públicas (locais ou regionais), responsáveis pelas regulamentações mais diversas, bem como pelos atores e grupos (associações, sindicatos, consultorias), com as mudanças na regulamentação nacional em vigor em cada período (MAROY, 2004).

Em torno do conceito de regulação estão questões fundamentais, como a construção da regra e como ela é aplicada, se de forma impositiva ou negociada. Busca-se entender quais são as mudanças no cumprimento das regras, os consensos, os conflitos, as contradições, no nível internacional, nacional e local. Além disso, a eficácia da regra dependerá de sua

legitimidade ante o grupo e do contexto em que foi produzida e no qual ela será aplicada. Autores como Maroy (2004) apontam que os estudiosos têm alinhado o debate da regulação educacional a uma abordagem “pós-funcionalista”, assim denominada porque não rompe com todos os aspectos do funcionalismo, e também agrega uma abordagem construtivista, a qual busca compreender a evolução desse conceito ligado à política educacional.

Diante desses debates, segundo Barroso (2006a), o conceito de regulação, então passou a ser empregado nos estudos no campo educacional para fins de descrever dois tipos de fenômenos: i) os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores; e ii) como os atores se apropriam dessas regras e as transformam. Dentre os estudos sobre regulação no campo educacional, que ganharam destaque está, a publicação no ano 2001 da revista internacional de sociologia da educação *Education e Sociétés*, organizada por Claude Lessard, intitulada *Nouvelle régulations de l'action publique em éducation*. Essa revista aborda a temática da regulação educacional que passou a ser induzida desde que as políticas educacionais pautadas no ideário neoliberal são disseminadas, acarretando a reorganização da escola, dos currículos, as práticas pedagógicas e a recomposição da identidade profissional.

A temática também passou a ter grande repercussão com o projeto de pesquisa europeu, desenvolvido no período de 2001 a 2004, intitulado *Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparasion*²⁵ - conhecido como *Reguleducnetwork*. O projeto abrangeu cinco países a saber: a comunidade francesa da Bélgica, a França, Hungria, Portugal e o Reino Unido (Inglaterra e País de Gales). O objetivo desse projeto foi o de comparar o desenvolvimento da regulação das políticas públicas na educação secundária e analisar de que modo ela afeta a organização local da escolarização. A análise comparativa dos diferentes modos de regulação foi realizada levando em consideração três níveis: i) o macro, o qual considerou as tendências globais dos sistemas educacionais dos diferentes países; ii) o meso, referente à análise da concretização efetiva dos modos de regulação nos territórios estudados; e iii) o micro, realizado a partir de estudos de caso em escolas dos territórios foco da pesquisa.

A partir desses resultados dos estudos, Barroso (2005a, 2005b, 2006a, 2006b) alerta que em função da origem do processo regulatório é possível identificar três níveis distintos, porém complementares, de regulação: (i) regulação transnacional; (ii) regulação nacional; e (iii)

²⁵ Mudanças nos modos de regulação e produção social de desigualdades nos sistemas educacionais: uma comparação europeia (tradução nossa).

microrregulação local.

A regulação transnacional diz respeito àquela no âmbito das reuniões, acordos de cooperação técnica ou financeira com os organismos internacionais, tais como BM, OCDE, UNESCO, dentre outros. No entanto, além desta constatação, existem outras modalidades de regulação transnacional, todas decorrentes dos chamados “efeitos da globalização” ou mundialização²⁶. Assim, a origem desse nível de regulação está nos países do capitalismo central e integra o sistema de dependência gerado entre os países periféricos ou semiperiféricos e as superpotências produtivas. Também, o “empréstimo de políticas” pode ser entendido como a segunda modalidade da regulação transnacional. Ele ocorre porque alguns chefes de governo se deparam com políticas ou programas que funcionam com sucesso em outros países, especialmente nos centrais, e os transportam para sua realidade como uma solução rápida para o enfrentamento de dificuldades.

O segundo nível de regulação é o nacional, o qual está relacionado às formas institucionalizadas de ação do Estado, sendo definido como o modo que as autoridades públicas coordenam, influenciam e controlam o sistema educacional. Pode-se então, pensar em todas as ações exercidas pelas autoridades públicas para gerir o sistema educacional, com a elaboração de diretrizes, normas, legislação, dentre outros.

O autor aponta que entre a regulação transnacional e a nacional há um hibridismo, o qual se apresenta em dois patamares: (i) na relação entre os países; e (ii) na utilização, por um mesmo país, de formas de regulação procedentes de modelos diferentes. Trata-se daquelas políticas acordadas entre os países, no âmbito do mercado globalizado, ou programas educacionais “emprestados” de outros países, os quais são implementados sem questionamento, passivamente, em outra realidade. Ainda há o caso de “programas emprestados” que passam por alguns ajustes para adequar-se à realidade local. Outro aspecto deste hibridismo, refere-se à coexistência de diferentes modelos de regulação na condução das políticas públicas. Temos, então, uma mescla de diferentes regulações, ou multirregulações, com intensidades variáveis, que ora possuem uma maior intervenção estatal, ora maior intervenção do mercado.

A microrregulação local está relacionada a um complexo de ações concretas dos atores nas instituições educacionais e diz respeito às várias estratégias, negociações e ações efetivas para a aplicação de determinado normativo vindo da regulação nacional. Este nível de regulação sofre indiretamente os efeitos da regulação transnacional e diretamente os efeitos da

²⁶ Sobre os efeitos da globalização vale destacar a discussão empreendida por Sousa e Rangel (2009), de que existem diversas faces da globalização. E que é a globalização competitiva, em que os interesses do mercado estão acima dos interesses humanos, a que gera efeitos perversos para as sociedades e o homem.

regulação nacional. Os normativos estabelecidos passam pelo crivo dos atores sociais, e dependendo de sua legitimidade no grupo, podem ser implementados integralmente, parcialmente ou simplesmente podem não se concretizar. Uma estrutura comum entre as microrregulações é a existência de redes de comunicação e decisões dinâmicas e fluidas dentro da organização local. Em geral, pode-se dizer que estes níveis de regulação debatidos pelo autor, especialmente a microrregulação, evidencia o conceito de Reynaud (1988) de que a regulação não decorre apenas do controle exercido pelas autoridades públicas ou pelas instituições que coordenam o sistema educacional, mas existem várias outras fontes de regulação decorrentes das regulações autônomas.

Outro achado do *Regulateducnetwork* foi identificar que a evolução das políticas econômicas acarretaram mudanças nos modos de regulação das políticas educacionais.²⁷ Segundo o relatório final do estudo apresentado por Maroy (2004), dada a mutação impressa no contexto econômico, com o fenômeno da globalização e mundialização, as formas de consumo instauradas no fordismo e no “pós-fordismo”, impulsionaram os sistemas educacionais a aumentarem suas competências. Isso porque a educação precisava se ajustar e ser mais eficiente de modo a atender as necessidades demandadas pelo mercado de trabalho em transformação. Somado a isso, há uma crise política com relação à intervenção estatal no provimento de políticas sociais e uma mudança cultural, fundada no individualismo, na meritocracia, tendo em vista a emergência do ideário neoliberal.

Essas mudanças no contexto econômico, político e social acabaram moldando também a regulação no campo educacional, com a tendência crescente de uma “multirregulação”. Essa tendência caracteriza-se pela: i) utilização de diversas fontes (regulação transnacional, regulação nacional, microrregulação local, regulação de controle, normativa, e autônoma, conduzidas tanto pelas autoridades públicas, como pelos mecanismos de mercado e comunidade escolar – pais, docentes, estudantes, vizinhança); ii) emprega-se uma variedade de ferramentas e dispositivos para exercer a regulação (avaliação, acompanhamento, partilha de práticas e formação, pautadas em dispositivos denominados de burocráticos ou pós-burocráticos). Nessa perspectiva, essas mudanças conduziram os sistemas educacionais a ajustarem-se às necessidades do mercado de trabalho, exigindo-se maior eficácia e eficiência na educação. Por outro lado, também estimulou as comparações internacionais dos sistemas escolares, influenciando às políticas nacionais e locais. Ao mesmo tempo em que foi requerido

²⁷ Apesar de o estudo falar da realidade europeia, dado o contexto de globalização, seus achados podem ser ampliados para entendermos também a realidade de outros países, como é o caso do Brasil, o qual também participa desse processo. No Capítulo 2 debatem-se essas transformações decorrentes da globalização.

maior competência da educação, os recursos destinados ao seu financiamento, são alterados diante da conjuntura política.

Dando continuidade aos achados do *Regulateducnetwork*, outro estudo mais recente que merece destaque é o *Knowledge and Policy (Conhecimento e Política) – Knowandpol*, desenvolvido no período de 2006 a 2011. Para a realização do estudo, instituiu-se um consórcio de 12 equipes de pesquisadores, dentre os quais estão aqueles do *Regulateducnetwork*, como é o caso de João Barroso, Christian Maroy, Lise Demailly e Agnès van Zanten, em 8 países, coordenados pela Universidade Católica de Louvain. O objetivo do estudo era analisar a relação entre o conhecimento e a elaboração das políticas em dois setores da maior importância social: a saúde e a educação. O foco desse trabalho foi compreender as mudanças do papel do conhecimento na política. De acordo com os resultados do estudo, pode-se distinguir um modelo pós-burocrático do modelo convencional burocrático de regulação e mostrar que cada um pressupõe um tipo específico de conhecimento e um modo específico de usá-lo. No caso dos governos burocráticos, utilizam-se conhecimentos que são traduzidos em regulamentos verticais, enquanto os pós-burocráticos buscam transformar a autonomia e a reflexividade dos atores em um instrumento para governar.

Um dos resultados do referido estudo foi determinar que o processo de regulação dos sistemas escolares é moldado por uma tendência de “multirregulações”, que se caracterizam por: (i) serem produzidas por diversas fontes: o Estado, a comunidade escolar, a família e o mercado nacional e internacional; (ii) utilizar uma variedade de dispositivos de regulação pós-burocrática, como avaliação, monitoramento, partilha de práticas de avaliação; (iii) aumentar a força dessas variedades de regulação (MAROY, 2004).

Tanto do primeiro estudo, o *Regulateducnetwork*, como do *Knowandpol*, participaram grupos de pesquisadores em comum e, ao analisarem os modos de regulação institucional do sistema educacional dos países europeus pesquisados, perceberam que existem algumas convergências no modo de regulação das políticas educacionais. Essa convergência, localiza-se nas mudanças impressas nos modos de regulação educacional, sobretudo decorrentes dos períodos de “reforma” administrativa dos Estados, destacando a influência externa aos países, provenientes de decisões políticas no âmbito internacional. Dentre os pontos em comum, também existe o fato de a regulação poder ser caracterizada como um processo múltiplo diante dos distintos objetivos, pela diversidade de mecanismos os quais pode empregar, bem como pela quantidade de atores que nela estão envolvidos direta ou indiretamente e que são responsáveis por sua construção. Sendo assim, a regulação é compreendida como resultado tanto das ações das autoridades públicas, como dos atores que concretizam a política

educacional, seja atuando na administração do sistema, seja no cotidiano do trabalho docente.

De acordo com Maroy (2004, 2005), todas as mudanças no modo de regulação são também decorrentes de modelos cognitivos e normativos, construídos historicamente e produzidos e difundidos por diferentes meios, seja a universidade, centro de estudos ou mesmo pela ação empreendida pelo Estado ao fazer a gestão pública. Esses modelos, no geral, representam investimentos e, ao mesmo tempo, restrições às ações dos atores, sejam esses responsáveis pelas decisões políticas locais ou pela sua execução, como é o caso das docentes. De acordo com a prática de governança²⁸, relacionada ao tipo de estrutura organizacional predominante, com seus valores, normas, mecanismos e instrumentos de ação, que dão suporte e meios para a coordenação da regulação, em termos gerais, os modelos de regulação podem ser: i) modelos burocráticos de regulação, os quais se fundam na valorização do direito, respeito a procedimentos, regras e a razão; e ii) modelos pós-burocráticos de regulação, pautados na racionalidade instrumental, primazia de dados estatísticos, valorização da eficácia e eficiência via controle de resultados *a posteriori*, centrado em resultados alcançados.

As análises do referido autor baseiam-se na sociologia das organizações, sociologia do trabalho e da ação pública. A partir do estudo de Mintzberg (1982), teórico da sociologia das organizações, Maroy (2004, 2005) ressalta que em termos de formas organizacionais e da configuração estrutural de uma organização, há distinções entre o que ele denomina de formas burocráticas e pós-burocráticas. Considera-se que uma estrutura organizacional (seja de uma empresa ou mesmo as instituições escolares entendidas como organização educativa) é composta pelo conjunto de meios adotados para dividir o trabalho em tarefas distintas, para em seguida assegurar a coordenação necessária para o êxito dessas tarefas. Nesse sentido, destaca-se que a coordenação não é meramente uma atividade funcional, estritamente científica e previsível, uma vez que os sujeitos têm diferentes percepções e ações.

Os mecanismos de coordenação de uma organização vão diferenciar-se a partir de sua estrutura concreta. Por exemplo, uma estrutura burocrática caracteriza-se pela presença de uma

²⁸ De acordo com Barroso (2006b) o termo “governance” em francês foi traduzido para “gouvernance”, sendo muitas vezes utilizado para demarcar a introdução de formas empresariais no governo e a redução do Estado e a desregulação ou privatização dos serviços públicos, ações estas defendidas pelo ideário neoliberal. No entanto, mais do que esse significado, o termo governança, tal como defende o autor, ultrapassa o campo que debate a intervenção dos interesses de mercado na condução das ações do Estado. No estudo dos modos de regulação, o autor pauta-se em Jessop (2003), por quem o termo é entendido como a autoorganização reflexiva dos atores que estão em contínua e complexa relação de interdependência. Esta autoorganização diz respeito a todas aquelas ações e negociações que são realizadas quando do desenvolvimento de projetos, na coordenação de interesses distintos e seus dilemas e contradições. Dessa forma, em um processo de regulação não funcionalista, a utilização de regulamentos não necessariamente produz ordem e ajuste para o enfrentamento de disfunções em um sistema, podendo gerar novos conflitos e contradições.

hierarquia e uma divisão horizontal do trabalho, fundamentadas em regras. O controle e a coordenação, envolvem, então, a definição de procedimentos, de regras gerais e específicas, e o acompanhamento das ações de acordo com o que prevêem as determinações. No que diz respeito aos princípios de legitimidade, o modelo burocrático considera positivo o respeito às regras e às leis, bem como valoriza a racionalidade, tal como discutida por Weber (2004). No entanto, a realidade concreta mostra que um modelo pode funcionar desviando as regras e tolerando modos informais de funcionamento, que podem estar explícitos ou não.

Ainda segundo Maroy (2004, 2005), uma estrutura pós-burocrática é compreendida como uma certa ruptura, mais particularmente no que se refere à filiação com o modelo burocrático. As suas características são diversas, mas é possível pontuar algumas que são típicas, que são empregadas e atualizadas de variadas maneiras de acordo com o contexto, nacional ou regional em que estão inseridas. De um ponto de vista normativo, no que diz respeito aos princípios de legitimidade, sai de cena a conformação a regras e há a valorização dos resultados ou à ações que levem à obrigação de alcançar resultados. A racionalidade ainda é valorizada no modelo pós-burocrático, mas ela é reduzida a uma racionalidade instrumental, uma vez que são os resultados ou a performatividade no sentido dado por Ball (2002, 2004, 2005, 2010), que fundamenta as normas. Considera-se, neste estudo, que a performatividade é um dos elementos ou tecnologias da regulação pós-burocrática. Trata-se de

[...] uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle [...]. Os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, ou servem ainda como demonstrações de “qualidade” ou “momentos” de promoção ou inspeção (BALL, 2005, p. 543).

[...] A questão de quem controla o campo da avaliação é, claramente, crucial. [...] O que está em questão é a base de dados, as reuniões de avaliação, o balanço anual, relatórios escritos e solicitações de promoção, inspeções, avaliação por colegas. Mais do que somente uma estrutura de vigilância, há, na verdade, um fluxo de performatividades contínuas e importantes, isto é, um espetáculo. O que está em jogo não é a possível certeza de ser sempre vigiado, tal como no clássico panóptico, e sim a incerteza e a instabilidade de ser avaliado de diferentes maneiras, por diferentes meios e por distintos agentes; é o “surgimento” do desempenho, da *performance* - o fluxo de exigências que mudam, expectativas e indicadores que nos fazem continuamente responsabilizados e constantemente vigiados [...] (BALL, 2001, p. 109–110, grifo do autor).

Acredita-se que as avaliações externas desempenham uma função central para que a regulação pós-burocrática seja implementada. A princípio, elas possibilitam controlar e mobilizar, a distância, a implementação das novas normalizações. Paralelamente, elas são

acompanhadas de um discurso de maior confiança nas capacidades dos atores educacionais (gestores, docentes) e, contraditoriamente, os índices, a exigência dos desempenhos instaura um sofisticado e pesado mecanismo de controle, que acaba por alterar os valores e as condutas nas instituições. Ainda de acordo com o referido autor, nos estudos citados, este controle aparece camuflado, nem sempre é perceptível pelos atores e acaba gerando incerteza e insegurança ontológica entre eles, que constantemente se questionam e são questionados se estão fazendo um bom trabalho, se estão agindo corretamente e se estão fazendo todo o possível para atingir as expectativas que são externas. Sendo assim, a cultura da performatividade, a qual se acredita ser propagada pela regulação pós-burocrática, comporta uma dimensão que é ao mesmo tempo social e interpessoal. É social, porque passa a existir uma cobrança que parte tanto da gestão pública, como da sociedade, para que as escolas e docentes alcancem metas e resultados de qualidade que lhes foram estipulados. E é interpessoal, porque na instituição escolar as docentes passam a controlar os esforços individuais e os do grupo na corrida por tais resultados de qualidade.

No que se refere à estrutura, ocupação funcional e hierarquia, as estruturas pós-burocráticas são menos rígidas, dados os canais de comunicação serem mais ágeis, que tendem a horizontalizar a estrutura de forma a superar a fragmentação das divisões fixas de tarefas. Com a instauração, por exemplo, de uma cultura da performatividade, existe a naturalização da produtividade, da competitividade, a qual possibilita um controle das instituições mesmo a distância. Isso porque, agora o Estado é o avalista, o regulador, não mais o provedor direto dos serviços, sendo esta responsabilidade de todos os atores envolvidos.

Percebe-se, então, a evolução estrutural fundada em princípios híbridos que simultaneamente se baseiam na hierarquia e na competência profissional. Assim, existem múltiplas estruturas e locais de coordenação e consulta, nas quais estão envolvidos diversos atores, em distintas tarefas e com posições distintas na hierarquia institucional. Dessa forma, rompe-se a hierarquia funcional do modelo burocrático.

Já com relação ao modo de coordenação e de controle, o modelo pós-burocrático diminui o controle da conformidade às regras estabelecidas e abre espaço para outras formas de exercer este controle: avaliação de resultados, avaliação de alcance dos objetivos fixados, avaliação do modo de organização, a divulgação de resultados da ação pública, treinamentos. A partir desse controle, outras ferramentas de difusão de normas, técnicas, valores podem ser usados como elementos chave da coordenação. Nota-se que as regras no modelo pós-burocrático também estão presentes, marcadas pela coordenação baseada no controle via avaliação (de processo e resultado) ou pelo estabelecimento de normas *standards*.

Lessard (2000, 2010) também assinala a regulação pós-burocrática como sendo uma nova regulação no campo educacional, a qual se distancia de uma regulação tradicional, pautadas na racionalidade legal. Essa nova regulação no campo educacional é decorrente da influência dos organismos internacionais que atrelam a sua “ajuda” financeira e técnica aos demais países à conjugação de determinados elementos que juntos configuram a regulação pós-burocrática. Em uma tentativa de sintetizar o que poderia ser chamado de uma nova regulação ou regulação pós-burocrática na educação, o autor destaca os seguintes elementos que a constituem: i) o domínio da oferta em relação à demanda: o aumento da oferta de escolarização foi acompanhado de um efeito perverso, com a diminuição dos recursos para a educação. Somado a isso, acaba que a demanda parte daqueles que “ofertam” a educação e não dos que a recebem; ii) o controle burocrático dos processos cedeu lugar à prestação de contas “profissionalizante”, para enquadramento do trabalho: o produto do trabalho de ensino ou do trabalho docente expressos em termos quantitativos, contribuíram para alterar a racionalidade do trabalho que se orienta aos resultados; iii) a prioridade de acesso cede lugar à obrigação de resultados (quantitativos e qualitativos): os gráficos expressando os resultados das instituições escolares, agora sob a alcunha da autonomia, as pressionam para atingir resultados e também influenciam a opinião pública sobre a qualidade do trabalho da instituição e das docentes.; iv) o sistema de autoridade, centralizado, recompõe-se conferindo responsabilidade e participação: as ligações entre o poder central e as chamadas unidades periféricas estão “relaxados” e outras ficam sujeitos a outras influências, como a do mercado, e o envolvimento quase obrigatório da comunidade, que deve colaborar com a escola; e v) a mudança do paradigma do ensino para o da aprendizagem ou da “organização aprendente”: há uma mudança na estrutura do ensino, os currículos pautam-se em competências. Propõe-se que o ensino se organize a partir de um *framework*, como um quadro com os contornos definidos, como se fosse a estrutura externa de uma casa. Reconhece-se e valoriza-se a autonomia das instituições e seus atores para adentrar no interior dessa “casa”, porém são obrigados e constrangidos pelo “sistema”, a se autorregularem para obter resultados fixados.

Nessa perspectiva, diante de diversos fatores, como o da mundialização ou globalização econômica e influência neoliberal, grande parte dos países alteraram sua forma de governança ou, na perspectiva apontada por Aglietta (1982), trata-se de uma reconfiguração reguladora. Muitas das ações empreendidas na política educacional em vários países, nessa nova conjuntura convergiam. Dentre elas pode-se citar: (a) ampliação e diversificação da oferta escolar; (b) maior autonomia das escolas na definição de seus projetos pedagógicos e gestão de recursos; (c) a centralização e descentralização das ações do governo central; (d) realização de

avaliação externa; (e) a livre escolha das escolas pelos pais; e (f) treinamentos. Para Barroso (2005a, 2006b), essas ações correspondem ao novo modelo de regulação denominado de pós-burocrático. O modelo regulatório pós-burocrático, segundo o autor, está organizado em torno de dois eixos: o do “Estado avaliador” e o do “quase-mercado”. Já Maroy (2004), que também considera tais ações próprias a uma regulação pós-burocrática, denomina esses dois eixos como dois modelos pós-burocráticos presentes no campo da política educacional, os quais se manifestam dependendo da governança predominante em cada país e ambos os modelos, ou eixos, podem ser amplamente combinados. Em sua análise, ressalta-se que estes modelos não são os únicos que inspiram políticas educacionais, mesmo que tendam à hegemonia. Também destaca-se que as políticas educacionais referentes a esses dois modelos não são totalmente idênticas, elas referem-se a estes modelos em diferentes graus, pois são desenvolvidas em contextos distintos de país a país.

Maroy (2004) defende ainda que os modelos pós-burocráticos opõem-se ao modelo de regulação denominado de “burocrático-profissional”, todavia não o eliminaram completamente, pois em alguns casos ainda prevalece. Esse modelo de regulação burocrático-profissional é debatido tanto por Barroso (2000, 2005a, 2006b), como por Maroy (2004, 2005), a partir das discussões da sociologia das organizações de Mintzberg (1982).

De acordo com Mintzberg (1982), o modelo burocrático-profissional é a configuração estrutural que caracteriza a maioria dos meios profissionais, como as universidades, as escolas, os hospitais, as associações de profissionais. Nesse modelo, são os especialistas de cada meio profissional que formam um centro operacional (grupo de profissionais que produzem os bens e serviços da organização) e exercem uma função em primeiro plano. Na burocracia-profissional, aqueles que executam o trabalho são os mesmos que decidem sobre como e o que fazer. Não há um padrão no sentido tradicional do termo, pois são os próprios especialistas que asseguram a boa gestão da organização, o que significa que este modelo é descentralizado.

Maroy (2004), a partir dessa discussão, elucida que o modelo burocrático-profissional, combina a regulação burocrática e as políticas do Estado que incidem sobre determinada profissão.²⁹ Nesse sentido, combina componentes burocráticos que compõem o Estado-nação responsável pela educação da população, com componentes profissionais. O Estado tornou-se educador para conseguir socializar as gerações jovens dentre das novas conjunturas que se

²⁹ De acordo com Maroy (2004), foi Bidwell (1965) o primeiro autor que descreveu e analisou as instituições e sistemas escolares como uma burocracia profissional, a qual se concretiza de forma e em graus distintos nos diferentes sistemas.

estruturavam, assim assumiu a implementação do serviço educacional. A oferta do serviço educacional pode ser centralizada e diferenciada, apoiando-se em normas padronizadas e idênticas para todos que compõem o sistema escolar. Isso implicou a divisão do trabalho educacional, de forma vertical e horizontal entre os sujeitos e facilitou a divisão das funções e competências exigidas para cada profissional. Dessa forma, esse modelo burocrático-profissional justificou-se pela necessidade de universalizar as regras, mantendo a racionalidade das ações. Por outro lado, o burocrático não está apenas na estrutura do sistema escolar, com as funções e hierarquia entre os sujeitos, mas também em seus princípios de legitimidade, uma vez que é considerado legítimo o que é racional.

Maroy (2004) elucida que diante da autonomia docente, baseada em sua competência profissional e na particularidade de sua profissão, as docentes possuíam ampla margem de manobra na condução individual de seu trabalho, que é cercado de incertezas visto que trabalham com e para sujeitos. Essas docentes também acabam gerindo suas carreiras, por meio dos seus representantes sindicais, bem como por educadores especialistas, responsáveis pela definição dos programas de formação, dos currículos e da gestão escolar. Essas ações configuram uma regulação profissional e corporativa, na qual não há a participação dos pais ou de outros membros da comunidade. Por outro lado, esse modelo possui também uma ação Estatal que é burocrática e administrativa, que busca o controle das ações docentes em conformidade com as regras estabelecidas. A prática burocrática é adaptada aos diferentes contextos. Além disso, dada as particularidades nacionais, esse modelo burocrático-profissional desenvolveu-se em graus e ritmos distintos nos países, e em alguns ainda é bastante presente.

Na análise de Barroso (2000, 2005a, 2006b), o modelo de regulação burocrático-profissional, manifestou-se no campo educacional entre o final da Segunda Guerra Mundial e os anos 1980. Nesse período, em que vários países vivenciaram uma fase de expansão dos sistemas de ensino, desenvolvendo as chamadas escolas de massas, o autor identificou certa aliança entre Estado e educadores, a regulação burocrático-profissional. No núcleo desse modelo de regulação temos o Estado como o principal financiador e produtor das políticas públicas educacionais. No entanto, as autoridades estatais, diante do aparecimento de associações e sindicatos dos profissionais da educação foram pressionadas a combinar os interesses da burocracia estatal com os dos profissionais da educação.

Sendo assim, esse modelo é marcado pela constante tensão entre uma “racionalidade administrativa” e uma “racionalidade pedagógica”, presentes na regulação nacional. A racionalidade administrativa, própria do governo central, elabora uma intrincada estrutura burocrática, com normas legais e rede de funcionários (diretores, supervisores locais, entre

outros), os quais devem agir em conformidade com o que foi formalmente determinado. A racionalidade pedagógica diz respeito aos educadores que, conscientes de seus deveres e direitos, trabalham de forma cooperativa e exigem melhores condições para o exercício profissional. Com a presença dessas duas racionalidades, os projetos idealizados e normatizados pelo Estado acabam não se materializando em total sintonia com o que foi estabelecido, pois cada unidade escolar, diante de suas especificidades e autonomia, desempenhará as ações a seu ritmo e forma. Convém assinalar que apesar de existir certa negociação entre Estado e profissionais, não se rompe a estrutura burocrática, existindo apenas uma sobreposição de diferentes regras e orientações, a esta estrutura que continua dominante, porém aparentando uma modernidade da administração estatal.

O modelo de regulação pós-burocrático, o qual compreende o modelo ou eixo Estado-avaliador e quase-mercado, passou a emergir entre o final dos anos 1970 até os anos 1990, período no qual a regulação burocrático-profissional não parecia mais eficaz ante as demandas decorrentes da mundialização. Em geral, com a crise do fordismo e aparecimento de um “pós-fordismo” ou acumulação flexível, ocorreu a transformação dos mercados e da concorrência, com a internacionalização de uma pretensa “qualidade” na variedade dos produtos e dos preços. Consequentemente todas as organizações da sociedade também passaram por mudanças. Assim, configuram-se novas regulações no campo político, econômico e institucional, em que se encontra a regulação pós-burocrática. Este modelo de regulação propagou-se no período de “reformas” dos Estados nacionais, pautada na lógica do mercado, com a construção de uma nova administração pública estatal, que não mais exerce um controle direto sobre os processos, mas sim sobre os resultados.

De acordo com o debate de Barroso (2000, 2005a, 2006b), é possível dizer que o modelo do “Estado avaliador” ganhou forma, quando as políticas descentralizadoras passam a ser conjugadas com as avaliativas. Importante destacar que a ideia de descentralização perde sua conotação inicial, ligada à redistribuição de responsabilidades ligadas à ideia participação democrática. Assim, ocorreu tanto uma descentralização de responsabilidades e funções para as escolas, estados e municípios, como também uma descentralização voltada para o mercado (KRAWCZYK, 2005). Nesses termos, tais políticas, defendidas pelos neoliberais e os organismos internacionais, tinham como objetivo a qualidade para a educação e, consequentemente, para o crescimento econômico estatal. De um lado, a descentralização legitima o Estado e confere autonomia e responsabilidade às instituições escolares. Do outro, as avaliações exigem que as escolas tenham resultados de desempenho e indicadores dentro dos padrões estabelecidos. Nessa dinâmica, teremos o aparecimento do principal mecanismo

regulatório desse modelo estatal, os dispositivos de *accountability*, como debatidos por Broadfoot (2000), no qual o fracasso escolar é divulgado e a responsabilidade por ele é dos docentes e gestores escolares e não do Estado.

Maroy (2004), por sua vez, afirma que o Estado-avaliador, o qual também pode ser chamado de governança por resultados ou modelo estatal avaliativo, supõe que os objetivos e programas a serem desenvolvidos sejam definidos centralmente, no caso brasileiro, pelo governo central. As instituições escolares, apesar de terem maior autonomia, diante da descentralização pedagógica e financeira, são induzidas a firmar certo contrato com as autoridades centrais. Como afirma Lima (2015), quanto maior autonomia é dada às escolas, mais avaliações são feitas pelo Estado para manter essa autonomia sob controle. Trata-se de uma autonomia retórica, pois as instituições continuam subordinadas a uma gestão centralizadora.

Nessa perspectiva, o governo federal estabelece metas para as escolas. Para tanto delegam responsabilidades e promovem o discurso de que oferecem os meios para alcançar estas metas, como no caso brasileiro os programas de formação, materiais didáticos e a própria descentralização da gestão escolar. Por outro lado, o governo central realiza avaliações externas do desempenho escolar, que acabam por incitar simbólica ou materialmente, as instituições e docentes a cumprirem o contrato com o governo. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) instituído no Brasil, é uma expressão explícita desse modelo, como discutiremos no Capítulo 3. Registra-se também que o desenvolvimento das avaliações está muito além da simples necessidade de informar à população ou consumidores escolares sobre a qualidade das escolas. Em consonância com Lima (2015), a lógica da avaliação serve a uma regulação das escolas e de seus atores. Somado a isso, acredita-se que a regulação empreendida pelas avaliações busca possibilitar ao Estado capitalista alcançar seu principal propósito, que é a exploração do trabalhador para fins de acumulação. As avaliações tendem a conferir validade científica à futuras declarações do Estado brasileiro para a privatização educacional, e desvalorização da carreira docente.

Com relação ao modelo do “quase-mercado”, o referido autor argumenta que o Estado ainda tem um papel central para definir os objetivos do sistema educacional e o currículo do ensino, porém o Estado repassa a responsabilidade totalmente para as instituições escolares. Sendo assim, o Estado desaparece, uma vez que cabe às escolas e seus profissionais escolherem os meios para alcançar os objetivos e metas de qualidade determinadas pelas autoridades públicas. A partir disso, sob a alegação de instaurar, o que podemos chamar de uma competitividade positiva, o Estado tende a instaurar um sistema de quase-mercado, em que as

famílias e os estudantes escolhem as escolas onde vão estudar. A partir do quantitativo de estudantes matriculados, o Estado repassa recursos para a instituição escolar. O financiamento educacional dá-se, então, sob demanda, e cabe às escolas, que gozam de “autonomia” concorrerem pelos estudantes, a partir do *marketing* feito sobre o quanto elas são de boa qualidade, tendo como parâmetro o alcance das metas definidas pelo Estado.

O Estado, ao disseminar os resultados de desempenho das escolas, via prestação de contas ou *accountability*, encorajam os estudantes e familiares, agora clientes, a procurar pelas boas escolas. Assim, os potenciais clientes das escolas as pressionam para que melhorem sua qualidade. Este modelo é típico do mercado, forjado por certas organizações neoliberais, as quais defendem que um sistema competitivo torna-se mais eficiente, pois todos buscam melhorar a qualidade para atrair clientes e, assim, não correr o risco de falir, no caso de a escola fechar as portas. Todavia, vale ressaltar que mesmo diante dessas características do modelo do quase-mercado, ainda é o Estado que centraliza a definição de regras, normativos, diretrizes e que busca mecanismos para que os mesmos se concretizem. Conforme Maroy (2004, p. 41) “this is why “post-bureaucratic” regime is indeed a descendant of bureaucratic regime, even if it is also partially in rupture”³⁰.

Sendo assim, tanto no modelo burocrático como no modelo pós-burocrático do quase-mercado, o Estado desempenha um papel chave na elaboração de leis e normativos, além de assegurar que a gestão do sistema educacional ocorra segundo seus propósitos. Outro ponto em comum diz respeito à valorização da eficiência e da performatividade, acompanhada por uma crescente ameaça à autonomia docente. Inclusive, existem casos de avaliação desses profissionais e, no Brasil, existem projetos para este fim, como se apresenta no Capítulo 3, o que acaba por desprestigiar e gerar desconfiança sobre a autonomia e a qualidade do trabalho docente.

Uma importante diferença, segundo Maroy (2004), entre o modelo do quase-mercado para o modelo burocrático é a pressão competitiva que se estabelece quando a família, que é usuária, cliente da instituição escolar, busca pelas consideradas melhores escolas, ou seja, aquelas com melhores resultados avaliativos. Assim, é o mercado o vetor da qualidade da escola. Além disso, apesar de ser possível este modelo ocorrer concomitantemente ao modelo do Estado-avaliador, ele não precisa necessariamente da presença da avaliação de desempenho

³⁰ “É por isso que o regime “pós-burocrático” é de fato um descendente do regime burocrático, mesmo que esteja parcialmente em ruptura”. (MAROY, 2004, p. 41, tradução nossa)

com recompensas ou sanções. Sem dúvida, a avaliação aparece como um mecanismo que faz parte do quase-mercado, enquanto aquela que oferece aos clientes da instituição escolar informações para que possam realizar uma escolha racional das escolas onde matricularão seus filhos. Porém, é a concorrência no mercado o grande foco, pois ela é capaz de incitar as escolas a se ajustarem às exigências do governo, sendo a avaliação o elemento que lhes conferirá a possibilidade de atrair os clientes.

Aqueles que são favoráveis a tal modelo argumentam que ele traz benefícios para as famílias e comunidades desfavorecidas, e que acabam mal atendidas, diante dos arranjos burocráticos existentes na oferta de educação pública estatal. Todavia, os críticos desse modelo, dentre eles Ravitch (2011), Luiz Freitas (2004, 2007, 2016a), Krawczyk (2005) e Ball (1993, 2004), argumentam que o modelo de quase-mercado pode, em um primeiro momento, até trazer benefícios, questionáveis, para as famílias mais carentes, porém aumentam a desigualdade entre escolas, concorrem para o fechamento de instituições e abrem espaço para as privatizações.

Na análise de Ranson (1993), o Estado tem um papel ativo para o funcionamento do quase-mercado. Todavia, ele esclarece que, em educação, o mercado não é aquele mercado clássico, de concorrência perfeita. Trata-se de um mercado altamente e cuidadosamente regulado, com controles rígidos, que são encobertos pelo discurso da liberdade, da autonomia. Evidencia-se, assim, que a regulação educacional não é contrária ao mercado, antes contribui para que a lógica desse se instaure e se naturalize. A este respeito, Afonso (1999) argumenta que é a combinação entre regulação do Estado e elementos de mercado no domínio público, que possibilitam compreender como os governos da nova direita (aliança entre neoliberais e neoconservadores) conseguiram aumentar o controle das escolas por meio de definição de currículos e avaliação de resultados, além de criarem mecanismos de divulgação de resultados, que incitam a competitividade entre escolas e sistema de ensino.

Barroso (2000, 2005a, 2005b, 2006b) apresenta alguns países que instituíram “quase-mercado escolar”³¹ em suas políticas estatais, a partir da: (i) promoção da livre escolha das escolas pelos pais, que são vistos como cidadãos-clientes; (ii) introdução de elementos que são próprios do discurso do mercado como concorrência, referenciais de competitividade, excelência do serviço oferecido; (iii) visão de cidadão como cliente e da escola como “prestadora de um serviço para clientes”; e (iv) desregulação estatal, por meio da privatização de serviços públicos entre outros. Na análise do autor, no cenário atual assiste-se

[...] à tentativa de criar mercados (ou quase-mercados) educativos

³¹ Dentre os países que instauraram o quase-mercado estão: a Inglaterra, a Irlanda, a Suécia e o País de Gales.

transformando a ideia de “serviço público” em “serviços para clientes”, onde o “bem comum educativo” para todos é substituído por “bens” diversos, desigualmente acessíveis. Sob a aparência de um mercado único, funcionam diferentes submercados onde os “consumidores” de educação e formação, socialmente diferenciados, vêm-lhes serem propostos produtos de natureza e qualidade desiguais. Para estimular a criação destes mercados, o financiamento da educação (mesmo se à custa do erário público) é dirigido às famílias pelo sistema de “*vouchers*”, ou equivalente, e procede-se à privatização parcial ou total da propriedade ou da gestão das escolas [...]. O objectivo central já não é adequar a educação e o emprego, mas articular o “mercado da educação” com o “mercado de emprego”, nem que para isso seja necessário criar um “mercado dos excluídos” (BARROSO, 2005b, p. 742, grifo do autor).

Grande parte dos países já implementaram o modelo do Estado-avaliador, porém o número que implementou de fato o “quase-mercado” educacional é bem menor. No entanto, é possível dizer que diante do predomínio do ideário neoliberal, já se disseminou no senso comum que a gestão privada e o mercado são sinônimos de qualidade. Perpassa essa concepção, a valorização dessa gestão educacional direcionada para o cliente, e não mais como serviço público e direito da população. Sendo assim, elementos do quase-mercado estão sendo enxertados por meio da ação promovida pelo Estado avaliador. No Brasil, pode-se dizer que a instauração da avaliação Prova Brasil, com resultados por escola, a criação do IDEB, e atualmente a criação da Avaliação Nacional da Avaliação (ANA), bem como modelos de formação docente como o PNAIC, estão consolidando os pilares para que um quase-mercado, quando e se instaurado, seja legitimado socialmente. Primeiro o Estado-avaliador tem disseminado à sociedade que as escolas ao não atingirem o IDEB, não possuem qualidade. Depois, apresentam o seu “empenho” enquanto governo, de contribuir para a melhoria das escolas, como por exemplo os investimentos em formações como as do PNAIC. Possivelmente, uma ação não muito distante será a instauração do quase-mercado via *voucher*, sob a justificativa de promover uma educação de qualidade para todos.

Na política de “*vouchers*”³², também conhecido como cheque educativo, *ticket-educação* ou vale-educação, o Estado transfere recursos públicos para os estudantes, como uma espécie de bolsa de estudo. Os estudantes e suas família, por meio desses “*vouchers*” podem escolher a escola (*school choice*) em que vão estudar e esse recurso torna-se o financiamento estatal para o campo educacional. O financiamento passa a ser realizado a partir da demanda dos clientes da escola. Além de escolas públicas, podem participar desse sistema as escolas

³² Milton Friedman é um dos economistas que está na origem dos *vouchers*, com a publicação do artigo *The Role of Government in Education* (1955) e nas obras *Capitalismo e liberdade* (1962) e *Free to Choose* (1980).

privadas. Este sistema de *vouchers* já está sendo implementado no Chile, na Colômbia, em Porto Rico, Guatemala e em vários países da Europa e da América do Norte. Importante demarcar, como será pontuado no próximo capítulo, que o Brasil conta com experiências isoladas na adoção dos *vouchers*.

Outra modalidade de quase-mercado debatidas por Normand (2008), Krawczyk (2005), Mesko, Silva e Piolli (2016), Luiz Freitas (2012b) e Apple (2002) é a instauração da escola *charter* (*charter schools*). Trata-se de uma modalidade de escola pública, financiada com recursos públicos também atrelados à matrícula, porém tais escolas podem ser gerenciadas por escolas públicas, privadas e entidades como grupo de educadores, grupo de pais, associações comunitárias, dentre outros. Dentre as principais características das escolas *charters* está a presença de contratos de desempenho, que servem para regular a relação entre aqueles que administram a escola e os controles relativos à educação pública. Essas escolas surgiram nos Estados Unidos da América, porém vários países as adotaram como é o caso da Argentina e do Chile. Apesar de existir uma visão de que as escolas *charters* desburocratizam a gestão escolar, Apple (2002) chama a atenção para o fato de poderem conseguir financiamento público para implementação de propostas de ensino problemáticas em termos ideológico e educativo. O autor também argumenta que as *charters* são utilizadas como o “exterior constitutivo” no ataque às escolas públicas, desviando a atenção da necessidade de aumentar os investimentos nas escolas que atendem populações específicas, que requerem maior atenção pedagógica. Além disso, elas possibilitam a abertura para a instauração e consolidação da política de *vouchers*.

Nessa direção, Apple (1993, 1997) demonstra que em um período marcado pela crise e perda de legitimidade estatal, foi necessária a introdução de um currículo nacional e de uma avaliação nacional, de maneira que refletisse uma aparente preocupação do governo com a qualidade da escola para os consumidores educacionais. No entanto, esta ação pautada no discurso de elevar os níveis de qualidade educacional e estabelecer padrões é também a principal preocupação do mercado. O autor argumenta que a criação de currículos nacionais e avaliações centralizadas no governo, em prol de alcançar padrões nacionais de qualidade, na realidade são condições prévias para que as políticas de privatização e mercadorização educacional sejam efetuadas (os *vouchers* e escolas *charters*). Convém destacar, que de acordo com Afonso (1999) o estabelecimento e consolidação das avaliações de resultados e produtos, em detrimento da avaliação processual e formativa, foi fundamental para que países como EUA e Inglaterra instaurassem o quase-mercado no campo educacional. Assim, considera-se a avaliação o principal vetor para que o quase-mercado seja instituído e se consolide. Isso porque ao possibilitar que objetivos definidos previamente sejam controlados e divulgados aos

consumidores escolares, a avaliação possibilita o fortalecimento estatal, ao passo que abre espaço para a expansão do mercado.

Krawczyk (2005) também aponta que outra ação que expressa uma descentralização para o mercado, permitindo ampliar o espaço para o quase-mercado, é a transferência de responsabilidades e funções para a comunidade, por meio da ação de iniciativas privadas e voluntárias na gestão e desenvolvimento das atividades escolares. A ideia disseminada é a de que a responsabilidade pela educação ofertada nas escolas públicas não é apenas do Estado, mas de toda a sociedade. Assim, há a implementação de projetos desenvolvidos ou mobilizados por empresas, como por exemplo, o projeto “amigos da escola”, desenvolvido pela maior rede privada de televisão do país, a Rede Globo.

Na análise empreendida por Silva e Souza (2009) trata-se de um movimento que valoriza e fortalece o conceito de responsabilidade social da empresa e altera o sentido de voluntarismo, antes entendido como caridade cristã. Essa é uma das várias e permanentes estratégias do capital no sentido de atenuar as crises sociais que ele mesmo acarreta, para assim, assegurar sua manutenção e reprodução. Segundo as autoras, as empresas acabam optando preferencialmente por desenvolver ações de responsabilidade social na educação, dado sua valorização pela população diante de seu potencial para melhorar as condições de vida. Esse investimento em educação, sob o discurso da responsabilidade social, escamoteia suas fortes razões econômicas. As empresas, na realidade, perceberam a importância da educação tanto para a qualificação profissional, como para a competitividade no mercado e maiores lucros, visto que. Somado a isso, as empresas que possuem seu nome associado a essas ações tendem a despertar confiança e a credibilidade do consumidor.

Diante desse debate, acredita-se que no Brasil, desde os anos 1990, conhecido como o período da “reforma estatal”, temos uma descentralização voltada para o mercado. Com base nessa lógica, buscou-se reestruturar o sistema educacional, de maneira a instaurar gradativamente os modelos da regulação pós-burocrática na política educacional. Assim, vai se instaurando um Estado-avaliador e quase-mercado, orientado para a flexibilidade, responsabilização e competitividade. Dessa forma, acredita-se que o PNAIC é mais um mecanismo da regulação pós-burocrática.

No próximo capítulo, com o propósito de melhor compreender e situar a emergência desse novo modelo de regulação, contextualizam-se as mudanças ocorridas na regulação estatal após algumas crises do sistema de produção capitalista. Paralelamente busca-se localizar como essas crises do modelo de produção capitalista incidiram na regulação da política educacional.

1.4 Síntese do capítulo

Partindo-se do pressuposto de que o PNAIC é um dos mecanismos de regulação estatal, determinado histórica e socialmente, o presente capítulo buscou inicialmente situar a concepção de Estado em que se pautaram as análises dessa tese. Trata-se do Estado capitalista. Entende-se que a regulação educacional empreendida pelo Estado também é resultado de tensões e correlações de forças, decorrentes dos interesses antagônicos de uma sociedade dividida em classes.

Sendo um Estado capitalista, suas ações não representam o interesse geral, do coletivo social. Na realidade, o Estado advoga pelos interesses particulares, de uma classe dominante, e quando sua ação chega a beneficiar a classe dominada, a classe trabalhadora, o propósito é possibilitar a manutenção da estrutura de dominação existente.

A partir do debate empreendido por Marx (2010), pontua-se que a burocracia é parte da materialidade do Estado. Com base em autores que também adotam a perspectiva do materialismo histórico e dialético, pontua-se que a burocracia é a manifestação da administração capitalista e pode ser organizada de diferentes formas e maneiras visando manter a dominação de classe. Enquanto os dirigentes estatais tiverem como fim de sua ação a expansão do capital, existirão dominantes e dominados e, por sua vez, todo seu aparato de dominação e organização será orientado para perpetuar tal espírito. Ao debater o Estado burocrático, discute-se a temática da burocracia do ponto de vista de sua estrutura racional e do seu caráter de dominação, tal como o faz Marx Weber (2004). Considera-se, então, que o Estado capitalista diante de seu objetivo de atender as necessidades de expansão capitalista desenvolveu uma complexa estrutura de dominação, que valoriza a superioridade técnica e racional, que por sua vez a legitima em todo o aparato administrativo e nas instituições estatais.

Debate-se que a racionalidade burocrática weberiana trata-se apenas de uma racionalidade instrumental, própria da economia capitalista. O entendimento da burocracia weberiana como racionalidade instrumental apoia-se no conceito de “administração em geral” desenvolvido por Vitor Henrique Paro (2012a, p. 25). A partir disso, realiza-se a reflexão de que a burocracia não pode ser entendida como sinônimo de administração, sendo ela apenas uma forma e expressão restrita de administração.

Por fim, discute-se que no processo de desenvolvimento do sistema capitalista, o Estado modifica seus mecanismos de regulação. No campo educacional, essa regulação passa a ser utilizada saindo de uma esfera que pode ser denominada de burocrática, para uma regulação pós-burocrática.

CAPÍTULO 2

REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E SUAS REPERCUSSÕES NA REGULAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Discutir a política educacional, com foco no PNAIC, a partir da crise do capitalismo e, por sua vez, da reestruturação produtiva, justifica-se por três aspectos. O primeiro está atrelado ao fato de os estudos com foco no Estado em ação, entendido como “aquele tipo de Estado dotado de obrigações positivas que inevitavelmente o impelem a exercer regulações sociais por meio de políticas” (PEREIRA, 2008, p. 99), remontarem ao período em que o capitalismo apresentou seus primeiros sinais de crise. Segundo, pauta-se no debate feito por Saviani (2002, p. 17), o qual afirma que “não é possível, portanto, compreender radicalmente a história da sociedade e, conseqüentemente, a história da educação contemporânea, sem se compreender o movimento do capital”. O terceiro, diante da necessidade de refletir sobre o trabalho docente, discute-se a conflituosa relação entre capital e trabalho, uma vez que desde o início do modo de produção capitalista, o capital busca controlar o trabalho. É, pois, “precisamente esse aspecto da relação entre capital e trabalho que constitui um momento essencial da civilização, e sobre o qual repousa a justificação histórica do capital, mas também do seu poder atual” (MARX, 2011b, p. 357).

Essa discussão, possibilita compreender como foram engendradas as mudanças nas formas de regulação estatal, a partir do conceito de regulação elaborado pelos estudiosos da Escola Francesa de Regulação. Assim, percebe-se que “crise e regulação” são momentos que se inter cruzam. Entende-se pois, que ao ocorrer uma ruptura no padrão de acumulação do capital há uma exigência de restabelecer a expansão do capital, a partir da implementação de novos mecanismos de regulação, os quais perpassam tanto o campo econômico, como os das políticas sociais.

Com base no exposto, compreende-se o PNAIC como parte da totalidade social. Sendo assim, sua instituição ocorreu em um determinado período de evolução do sistema capitalista, em que se exige do trabalhador qualidade, entendida como produtividade e eficiência. Esse movimento do capital demanda a redefinição dos processos envolvidos na educação e do padrão de qualidade que vão lhe referendar (ARROYO, 2017) e, conseqüentemente, do próprio trabalho docente. Nesses termos, acredita-se que o PNAIC é uma estratégia da regulação pós-burocrática, que visa conformar as docentes a este novo cenário, no qual predomina a precarização do trabalho e desumanização do trabalhador.

Nesta perspectiva, discute-se algumas das reconfigurações sofridas pelo Estado a partir

do recorte, no intrincado campo da crise do capital, em duas das principais crises do capitalismo, a desencadeada no período de 1929-1933, denominada de “grande depressão”, e a crise do petróleo, na década de 1970. É importante sublinhar que ao adotar a contradição como premissa para se compreender a realidade, entende-se que esses períodos de crise, como discute Oliveira (2000), não caracterizam a perda de controle do capital, mas sim refletem sua instabilidade e reorganização permanente, bem como sua dinâmica de constante exclusão e exploração dos trabalhadores. Sendo assim, esses períodos acabam por acarretar a profunda “reforma” dos Estados nacionais e, conseqüentemente, de seus processos regulatórios tendo em vista a manutenção das bases de produção e a sustentação econômica do sistema. As novas formas de regulação estatal são, por sua vez, materializadas nas políticas sociais, dentre as quais estão as do campo educacional.

Segundo Hobsbawm (1995), nesses períodos o mundo viveu transformações sociais rápidas e universais, as mudanças perpassaram o campo da tecnologia aplicada à produção e as culturas. Dentre as mudanças sociais que impressionaram pela sua proporção, o referido autor destacou o crescimento do número de pessoas que exigiam educação. O aumento presenciado nos níveis de escolarização, justificou-se pelo fato de os governos reconhecerem que a economia moderna, do pós-Segunda Guerra Mundial, precisava de técnicos, administradores e professores com formação específica.

A lógica capitalista na organização da produção vinculou a educação à preparação da força de trabalho conforme as exigências do mercado. Apesar de não existir uma paridade entre a educação escolar e o mundo produtivo, as relações de produção capitalista atingiram as diversas atividades sociais, inclusive a escola. Sendo assim, o controle da força de trabalho, o qual se desenvolve vinculado às formas de gestão, como assevera Braverman (1987), saiu do âmbito da produção propriamente dita e adentrou o espaço escolar por meio da prática das avaliações externas. As avaliações tendem, de um lado, ao controle dos conteúdos que devem ser aprendidos pelos estudantes e, de outro, ao que as docentes devem ensinar. Nesta perspectiva, para fins de controle do trabalho educativo, o PNAIC reúne a formação docente e a avaliação externa de maneira a buscar controlar e conformar o que as docentes ensinam às crianças.

2.1 A crise de 1929-1932 e o modelo de regulação fordista: sinais de uma regulação burocrática na educação

Faz-se necessário iniciar o debate demarcando, como bem fazem Netto e Braz (2006, p. 157), que “não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise”. Os autores enfatizam que a crise não é aleatória, imprevisível, tampouco é uma enfermidade que pode ser suprimida com o tratamento adequado, pois ela é ineliminável. As crises são, elas mesmas, contraditórias pois se de um lado revelam uma “descapitalização” do capital, do outro acabam por apontar as vias que possibilitarão sua superação. Elas expressam a contradição inerente ao modo de produção capitalista¹. Dessa forma, as crises do capitalismo, acabam intervindo nas relações sociais, políticas e econômicas o que implicará mudanças na administração estatal e nas formas de seus aparatos jurídicos, organizacionais e institucionais.

O recorte para a nossa discussão situa-se no século XX. De acordo com Hobsbawm (1995, p.90), para compreender este século é fundamental compreender o “colapso econômico entre as guerras”, que eclodiu nos anos 1929 com a quebra da Bolsa de Nova York e estendeu-se ao longo da década de 1930. Tendo em vista os antagonismos próprios do sistema capitalista, mesmo os Estados Unidos da América (EUA), que saiu fortalecido política e economicamente da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), não conseguiram sustentar um equilíbrio em seu processo expansionista.

Na análise do referido autor, a economia capitalista da “Era dos Impérios” a qual espalhou-se pelo globo terrestre, pela primeira vez parecia desmoronar-se. A globalização econômica aparentava estagnação e parecia não existirem estratégias viáveis para recuperá-la. Para citar algumas das alarmantes marcas deste período, lista-se o desemprego em massa, por impensáveis longos períodos, as enormes quedas na renda e nas taxas de lucro e o subconsumo dos trabalhadores. Diante da situação, a classe dirigente, tomadora das decisões econômicas via “a ausência de qualquer solução dentro do esquema da velha economia liberal” (HOBSBAWM, 1995, p. 98). Mesmo em outros períodos de *crack* do sistema capitalista não

¹ Segundo Netto e Braz (2006), as contradições inerentes ao capitalismo derivam de sua contradição fundamental, que por sua vez está associada a seu aspecto mercantil, a saber: contradição entre produção socializada e apropriação privada. O modo de produção capitalista tende a uma infinita socialização da produção, porém a apropriação do excedente da produção continua privado. Para os autores, apesar de o capitalismo ter representado um avanço para o desenvolvimento da humanidade, em relação ao passado feudal, pois possibilita o crescimento das forças produtivas, ele faz isso de forma barbara, explorando ao máximo o trabalhador. Com a possibilidade de explorar o trabalho, a sociedade divide-se antagonicamente entre os produtores diretos de um conjunto de bens e dos apropriadores do excedente do trabalho dos produtores diretos. Nesses termos, essa contradição do capital se expressa no meio sociopolítico e histórico como um processo específico de luta de classes.

existiu uma anulação do poder de compra dos salários, como o vivenciado em 1929.

Convém demarcar que o controle da força de trabalho e como ela se manifesta nas formas de gestão sempre foi fator fundamental da preocupação capitalista (BRAVERMAN, 1987). Sendo assim, já no início do século XX os estudos sobre gerência científica, a racionalização do trabalho, tem como expoente a “Administração Científica”, de Frederick Winslow Taylor (1856-1915)². Este tipo de gerência já era uma realidade em algumas indústrias, e passou a possibilitar o aumento na produtividade, porém ela não foi totalmente incrementada. Os estudos de Taylor pretendiam um controle preciso da força de trabalho, em que a gerência que determinaria o trabalho e não o trabalhador; além da fragmentação do trabalho ele inclui a divisão de funções entre gerência e trabalhador. Taylor então institucionalizou a heterogestão³ como fundamento da organização do trabalho capitalista, tirando a capacidade de o trabalhador pensar, criar e controlar seu trabalho (KUENZER, 1985), pois se o trabalho fosse pensado pelo trabalhador, seria impossível determinar e impor a eficiência metodológica e o ritmo de maneira a assegurar a reprodução ampliada do capital.

Taylor propôs uma elevação da produtividade pela intensidade do trabalho, o que levou a uma exploração máxima do trabalhador, sem contudo, alterar o tempo de trabalho ou gastar com a aquisição de novas máquinas⁴. Em parte, o fato de o taylorismo não ser prevaemente na produção explica-se em virtude de muitas indústrias terem forte tradição artesanal, uma discreta imigração e um grande conservadorismo liberal (HOBSBAWM, 1995). Além disso, nas fábricas em que se implementava o taylorismo, os sindicatos requeriam maior participação nos lucros, visto a maior produtividade. Todavia, a maior parte dos patrões e políticos recusavam-se a fazer acordos, exceto alguns, como foi o caso de Henry Ford e John Maynard Keynes, que percebiam riscos nesse aumento de produtividade sem que paralelamente

² Já em 1826, James Mill propõe estudos sobre o tempo e movimento no processo de trabalho, com a finalidade de aumentar a produção. Ele mostra que a contínua repetição das ações em uma operação aumentava a rapidez em que ela era realizada. (KUENZER, 1985)

³ De acordo com Kuenzer (1985) o conceito de controle no taylorismo passou a ter um novo significado. É a gerência que define e impõe de forma rigorosa o trabalho a ser realizado. A este controle está relacionado a noção de tarefas, em que o trabalho de cada indivíduo é planejado pela gerência e por ela controlado. Essa gerência, que agora é científica, realiza estudo, coleta informações sobre o trabalho desempenhado pelo indivíduo, de maneira a ter o controle de cada uma das distintas etapas e tarefas envolvidas no processo de produção. Essa posse de maior conhecimento sobre o trabalho é uma força a favor do capital. Assim, o taylorismo, com a heterogestão tornou-se um refinado modo de exploração do trabalho pelo capital.

⁴ Como salienta Rosso (2008), apesar de o taylorismo se pautar na intensificação do trabalho, dentro das próprias condições de trabalho já existentes, para se implementar a administração científica era necessário que o empresário gastasse com a constituição de uma estrutura de planejamento, supervisão e ensino. Essa formação de uma estrutura burocrática fazia com que o empresário perdesse ganhos, o que também nos leva a inferir que também este foi um fator que impossibilitou que o taylorismo fosse aceito de imediato em todas as indústrias. Ainda de acordo com este autor, o problema dessa estrutura burocrática será resolvido apenas pelo fordismo, o qual modernizará o método taylorista.

ocorresse estratégias para elevar a demanda (LIPIETZ, 1991).⁵

Ocorreram fortes discussões sobre os fatores que teriam desencadeado a crise, considerando-a decorrente do subconsumo ou superprodução. No entendimento de Harvey (2014), a crise que levou o capitalismo quase ao colapso expressou-se na falta de demanda efetiva por produtos e, diante disso, os países buscaram alternativas para sua superação. Hobsbawm (1995, p. 99), resumiu os efeitos políticos dessa trágica crise em uma expressão “a Grande Depressão destruiu o liberalismo econômico por meio século”. Essa frase do autor quer evidenciar que o princípio liberal do livre mercado, do *laissez-faire*, considerado como a melhor forma de regular a economia, não mais cumpria com a promessa de crescimento e parecia não dar respostas para a superação crise.

As “bases materiais e objetivas de sustentação” desses argumentos liberais, segundo Behring e Boschetti (2008), já vinham se esgarçando desde meados do século XIX diante da emergência de alguns acontecimentos políticos e econômicos dos quais se destacam dois: i) o crescimento do movimento operário e seu poder combativo; e ii) a concentração e monopolização do capital.

Com relação à concentração e monopolização do capital, as autoras destacam que o aumento da situação de pobreza das massas, representou a aniquilação da utopia liberal do indivíduo empreendedor, capaz de melhorar sua condição de existência e, por sua vez, maximizar o bem-estar coletivo. Já diante do crescimento do movimento operário, mais combativo e ganhando maior espaço político, a burguesia, em uma postura defensiva, se viu obrigada a reconhecer direitos sociais mais amplos. Um fato importante nesse contexto, o qual fortaleceu o movimento dos trabalhadores em escala internacional, foi a Revolução de Outubro, dirigida pelos bolcheviques na Rússia, em 1917. Ante os efeitos desse acontecimento, como exemplo, tem-se a criação de partidos comunistas e o fortalecimento dos sindicatos. Diante disso, o capitalismo viu-se pressionado a “reformular-se”, ou melhor dizendo, alterar suas estratégias, pois existia agora um “sério rival”, o qual poderia contagiar outros países (HOBSBAWM, 1995; NETTO; BRAZ, 2006).

Essa premente necessidade de mudança nos mecanismos do capital ganhou força nos

⁵ De acordo com Lipietz (1991, p. 30), Henry Ford (1863-1947), da Ford Motor Company, e o influente economista John Maynard Keynes (1883-1946) perceberam que a “aceleração dos ganhos de produtividade provocada pela revolução taylorista levaria a uma gigantesca crise de superprodução se não encontrasse contrapartida em uma revolução paralela do lado da demanda”. Eles consideravam que isso se solucionaria com o aumento do poder aquisitivo dos trabalhadores. No entanto, essas ideias não surtiram efeito, pois os patrões não concordavam em diminuir seus lucros com um possível aumento dos ganhos dos trabalhadores, que continuavam explorados ao máximo. Todavia, já em 1914, Ford implementou a jornada de oito horas de trabalho a cinco dólares para os trabalhadores da linha de montagem.

anos 1930, uma vez que a Rússia aparentava ser imune à crise e vivenciava uma rápida industrialização. Com isso, as certezas de que o capitalismo era uma economia sólida e única mundialmente arrefeceram-se. Percebe-se, então, que o impacto da crise não foi apenas pela quebra do ciclo econômico, mas também porque colocava em uma espécie de ultimato a própria ideologia dominante desde o século XIX.

Cabe sublinhar que os efeitos da Grande Depressão repercutiram mundialmente tanto no campo econômico como político. No caso da América Latina, é importante ter em conta que as relações sociais tipicamente capitalistas tiveram um ritmo de desenvolvimento distinto, se comparado aos países do capitalismo central e, com elas, os próprios princípios liberais. Todavia, como a maioria dos países, como é o caso do Brasil, após o processo de independência, viam-se enxertados em um novo modelo socioeconômico e político em âmbito internacional, a crise também os atingiu.

Um dos efeitos da crise de 1929 na América Latina foi ter desencadeado a constituição de Estados autoritários-nacionalistas de cunho populistas (HOBSBAWM, 1995; REZENDE FILHO, 2008), os quais também concorreram para a queda, ao menos temporária, do liberalismo⁶. Netto e Braz (2006) apontam que, naqueles países onde existia uma democracia política, tendo em vista a organização e combatividade da classe operária, como é caso da Inglaterra, o Estado não a interrompeu. Isso porque, naquele período fortes e contundentes eram as forças em disputa, sobretudo diante da geopolítica mundial. No entanto, aqueles países em que a democracia era branda, o Estado agiu segundo sua natureza antidemocrática de maneira que o desenvolvimento dos monopólios capitalistas efetivassem-se, como foi o caso do fascismo na Itália.

Portanto, diante do alarde mundial da catástrofe econômica, com o problema da falta de demanda efetiva e da concentração de capital, estavam em disputa econômica, territorial e política três frentes, contra o conservadorismo liberal: o fascismo, o projeto liberal-reformista e o socialismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2008; HOBSBAWM, 1995). Como reflexo dessa crise ideológica, emergiam crescentes movimentos anticolonialistas, levantes políticos, reações fascistas, teorias corporativistas, movimentos trabalhistas e também fortalecimento dos ideais

⁶ De acordo com Hobsbawm(1995), cerca de doze países da América Latina mudaram de regime político após o *crash* da economia, nos anos de 1930 a 1931, sendo que em dez essa mudança ocorreu por meio militar. O cenário de calamidade econômica no Brasil, sobretudo pelo colapso na indústria predominantemente agroexportadora de café, as agitações populares e instabilidade política possibilitaram a modificação de sua estrutura política e econômica com a Revolução de 1930, colocando no poder Getúlio Vargas, e pondo fim à oligárquica “República Velha” (1889-1930). Para incrementar a economia do país e buscar saídas para a crise, a “Era Vargas” constituiu-se por meio de uma maior intervenção estatal com vistas ao desenvolvimento nacional pautado em um estado forte, centralizador e planejador.

socialistas, com a organização dos trabalhadores e a latente possibilidade de uma revolução social.

Neste conturbado contexto, evidenciou-se que o Estado, enquanto estrutura de dominação, precisava alterar a forma de intervenção na economia. A sua ação repressora e coercitiva, que visava assegurar as condições externas propícias para a acumulação capitalista, não mais se mostrava eficaz para conduzir o novo quadro econômico.

Diante de todas essas mudanças no mundo moderno, os teóricos tentavam entender o cenário para propor uma estratégia alternativa de recuperação econômica. Dentre os intelectuais estava John Maynard Keynes (1883-1946), que em sua obra intitulada “Teoria Geral de emprego, juro e dinheiro”, publicada em 1936, obteve um notável papel, particularmente após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Frente ao êxito e fortalecimento soviético no pós-Guerra, e tendo como base o *New Deal*⁷ de Roosevelt, Keynes contrariou os princípios do liberalismo-conservador⁸. A estratégia keynesiana defendia a maior intervenção estatal com a ampliação dos gastos governamentais, e um compromisso dos patrões na redistribuição dos ganhos a partir da produtividade dos trabalhadores, como alternativa necessária para a superação da crise (LIPIETZ, 1991; MÉSZÁROS, 2011).

As propostas de Keynes não buscavam romper com o capitalismo, também não advogavam pela transformação das relações sociais, a sua defesa de intervenção estatal está relacionada a conter a crise e suas consequências. Assim, propõe que o Estado induza investimentos, aumentando a demanda efetiva, articulando o crescimento da produtividade com o poder de compra dos trabalhadores, até atingir o pleno emprego. Segundo Hobsbawm (1995, p. 100), os argumentos de Keynes em favor do “pleno emprego” eram tanto políticos como econômicos, pois o desemprego era “político e socialmente explosivo”. Era necessário diminuir as chances dos trabalhadores compactuarem com os ideais socialistas e, além disso, movimentar o mercado, injetando nele consumidores potenciais.

⁷ Nos EUA, após a Grande Depressão o então presidente Franklin Delano Roosevelt, durante seus dois mandatos (1932-1936 e 1936-1940), implementou uma série de programas que formavam o *New Deal*, com a finalidade de recuperar e reformar a economia americana. De acordo com Behring e Boschetti (2008, p. 71) “o *New Deal* marcou um período de forte intervenção estatal na regulação da política agrícola, industrial, monetária e social, demarcando um recuo em relação ao liberalismo predominante até então”. Apesar de o *New Deal*, ter representado mudanças conceituais na atividade social e econômica dos norte-americanos ele acabou esgotando seu potencial promotor de mudanças por volta do ano de 1937, com o reaparecimento dos sintomas do agravamento da crise

⁸ Para Fonseca (2010) uma das marcas constantes na produção de Keynes foi a sua oposição às distintas correntes políticas que dividiram os homens e as nações, como o socialismo, o nazi-facismo e o liberalismo. Keynes criticava ao liberalismo chamado por ele de conservador, porém pode-se dizer que também se considerava um liberal. Ainda segundo a autora, ao consideramos a vasta conceituação do que é liberalismo, e o fato de na obra de Keynes intitulada “Sou liberal?”, este autor apresentar argumentos contra o trabalhismo e o conservadorismo, isso nos possibilita inferir que se vincula a um liberalismo distinto daquele conservador.

No pós-Guerra, as propostas de Keynes e de Henry Ford (1863-1947), ignoradas nas décadas anteriores, ganharam fôlego e influenciaram as ações estatais nas três décadas seguintes. Henry Ford, ao conjugar a racionalização taylorista com a mecanização, possibilitou a produção em massa de mercadorias de forma homogeneizada e verticalizada, para um consumo em massa (ANTUNES, 2009). Dessa forma, assegurava “mais valia” para o capitalista, com o aumento da produtividade, e a manutenção do consumo, pelo trabalhador, com a distribuição dos ganhos.

O modo de produção, conhecido como fordismo (ou taylorista/fordista), transformou a produção industrial, pois acabou alterando a organização do trabalho e as relações sociais de produção. Com a racionalização instrumental aplicada na administração da produção há uma alteração profunda do saber do trabalhador, o trabalho tornou-se fragmentado e o trabalhador passa a executar ações parcelares, repetitivas e mecanizadas, sem tomar decisões e não tendo a perspectiva do produto final⁹. Assim, parafraseando Antunes (2009), perde-se o sentido do trabalho, uma vez que o homem não trabalha para si, ele não constitui sua identidade por meio do trabalho, pois trabalha para expandir o capital do seu patrão.

Pode-se, então, dizer que este novo modo de produção viabilizou, como nunca antes, o que Marx (2013) denominou de subsunção real do trabalho ao capital. O fordismo ao separar em definitivo a concepção da execução, faz com que as ações individuais percam sua originalidade e só encontrem unidade no coletivo dos trabalhadores. Nesse sentido, a percepção do trabalhador sobre a conexão que sua atividade tem com a dos demais trabalhadores aparece “idealmente, como plano preconcebido e, praticamente, como autoridade do capitalista, como o poder de uma vontade alheia que submete seu agir ao seu próprio objetivo”(MARX, 2013, p. 279). Como o interesse pela produção é do capitalista e não do trabalhador, neste tipo de trabalho parcelar, o controle será condição para a consecução dos propósitos dos patrões. Para tanto, criou-se uma hierarquia de funções em que os considerados mais merecedores controlam o trabalho dos executantes. Como resultado, altera-se profundamente o trabalho e amordaça-se a capacidade inventiva e inovadora do trabalhador.

Nessa perspectiva, compreende-se que a regulação fordista ou monopolista, empreendida pelo Estado é em essência uma regulação burocrática. No entendimento de Souza Filho (2013), o fordismo pauta-se em um modelo de gestão burocrática, racional instrumental,

⁹ Segundo Lipietz (LIPIETZ, 1998, p. 89) após a implementação do fordismo há uma tripartição no processo de trabalho: “ I) a concepção, a organização dos métodos e a engenharia tornadas autônomas; II) a fabricação qualificada, exigindo uma mão de obra adequada; e III) a execução e a montagem desqualificada, não exigindo em princípio nenhuma qualificação.”

ou como diria Harvey (2014), em uma racionalidade corporativa burocrática. Isso implica em que o Estado combine os interesses burocráticos, visando atender as decisões das grandes corporações econômicas, com os complementos dados aos trabalhadores como seguridade social, assistência médica, educação etc. Nesse sentido, não há preocupação com a realização integral do homem no e pelo trabalho.

A visão que o capital tem desse homem é do *Homo Economicus*, entendendo que os indivíduos são exclusivamente motivados pelos seus interesses materiais (o ter bens materiais dos mais diversos) e os ganhos salariais. Assim, na administração burocrática são os argumentos técnicos que vão ter uma importante função ideológica no processo de negociação, pois são utilizados os dados “estatisticamente válidos” e, por isso, inquestionáveis, para justificar decisões e encobrir os reais interesses que estão em jogo.

Para compreender como o fordismo ganha força e universaliza-se como novo padrão de produção, é importante retomar alguns aspectos desse contexto. Neste período pós 1945, parte das economias estavam fragilizadas e o cenário político abalou-se frente ao fortalecimento da União Soviética com a vitória sobre o fascismo. Os EUA, que saíram em condições mais favoráveis da Guerra, impõem-se como país líder do capitalismo e vão capitanear uma luta contra o que denominavam perigo socialista¹⁰ (NETTO; BRAZ, 2006). Diante da situação desfavorável de vários países no pós-Guerra, os EUA foram os principais credores, o que os possibilitou obter enormes lucros e planejar uma internacionalização da economia e globalização do mercado¹¹. Há que se registrar que existia um avanço social no que se refere a maior organização dos trabalhadores, que por muitas vezes se mobilizavam contra os abusos do capital e requeriam seus direitos.

O capitalismo vivenciava seus “anos de ouro”, com a estabilidade econômica dos países capitalistas centrais e o acelerado crescimento produtivo. Isso lhe possibilitou organizar a internacionalização produtiva, com a regulação do comércio mundial, bem como a interferência nas políticas públicas em escala mundial. Ante o incremento das relações

¹⁰ No decorrer dos anos 1950, de acordo com o estudo de Franchini Neto (2005), a política externa norte-americana desenvolveu a percepção de que o comunismo na região era uma ameaça real. Para o autor, a partir dessa constatação as ações relacionadas à América Latina estavam voltadas para a segurança e o desenvolvimento econômico.

¹¹ Com a criação da chamada Doutrina Truman, que designou um conjunto de medidas políticas e econômicas assumidas depois de março 1947 (Plano Marshall), na gestão do então presidente dos EUA, Harry Truman, foram lançadas as bases do conflito entre americanos e soviéticos, conhecido como Guerra Fria. Os EUA decidiram apoiar financeiramente, em forma de créditos, e com doações os países europeus que saíram fragilizados pela guerra, antes que os soviéticos o fizessem. Em troca do auxílio as empresas americanas não recebiam restrições nesses países. Para maior detalhes ver Hobsbawn (1995), Behring e Boschetti (2008) e Chomsky (1996).

internacionais, um dos importantes aparatos do que se pode denominar, com base em Barroso (2005b, 2006a, 2006b), de regulação transnacional, foi organizado pelos países centrais a partir do acordo realizado na Conferência de *Bretton Woods*¹², em 1944. Essa Conferência convencionou o dólar, como padrão-ouro nas operações internacionais e originou grandes instituições reguladoras como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização das Nações Unidas (ONU), dentre outros. Tais organismos internacionais tinham dentre seus propósitos financiar os países devastados pela guerra, promover a paz nas democracias e promover o desenvolvimento econômico dos países. Dado o papel dessas organizações internacionais, elas passaram “a comandar e hierarquizar o poder e redefinir as forças políticas e econômicas condutoras dos projetos de desenvolvimento para os Estados capitalistas periféricos” (SILVA, 2002, p. 10).

O que estava em curso nesse auge fordista era a internacionalização do processo produtivo, o que permitiu a consolidação da chamada globalização ou “mundialização do capital”, incentivando a expansão dos capitais financeiros. Dentre os esforços para este novo ordenamento mundial, está o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar) assinado pelas repúblicas americanas em 1947 na Conferência do Rio de Janeiro. O Tiar estabelecia a defesa e solidariedade hemisférica, na qual um ataque armado contra um dos estados americanos seria considerado um ataque a todos os estados americanos.

Outra reunião foi convocada pelas organizações de *Bretton Woods*, em conjunto com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Organização Internacional do Trabalho (OIT) e com o apoio do Tiar, em 1962, em Punta del Leste. O foco da reunião foi a situação política de Cuba, cujo líder Fidel Castro havia apresentado adesão ao marxismo-leninismo e alegava buscar o apoio dos países vizinhos. Na reunião, estavam presentes os Ministros das Relações Exteriores dos estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), onde assinaram a “Aliança para o progresso, Carta de Punta del Leste”, no Uruguai. Nesse documento, fica explícito o propósito de investir em educação e treinamento, na formação de capital humano como chave de desenvolvimento dos países.

Essa conjuntura, segundo Lipietz (LIPIETZ, 1991), favoreceu o que ele denominou de “compromisso fordista”, o qual se concretiza em um novo regime de acumulação e um novo modelo de regulação nacional. Tem-se, aí a conjugação do que ficou conhecido como políticas

¹² Participaram da conferência 44 países que, liderados pelos norte-americanos, traçaram um projeto de desenvolvimento econômico, de acordo com a política externa dos EUA (SILVA, 2002).

keynesianas com a nova dinâmica de produção introduzida pelo fordismo. No geral, o “compromisso” firma-se com uma relação diferenciada entre patrões e sindicatos, na qual existiria a redistribuição dos ganhos para os trabalhadores e, junto a isso, uma ação mais ativa do Estado na economia¹³. O autor aponta que este novo modelo de regulação tinha como principais ingredientes:

- uma legislação social referente ao salário mínimo, à generalização das convenções coletivas, induzindo todos os patrões a conceder aos assalariados ganhos anuais de poder aquisitivo correspondentes ao crescimento da produtividade nacional;
- um “Estado-providência”, um sistema de previdência social desenvolvido, permitindo aos assalariados (e, de fato, a toda a população) continuar como consumidores até no caso de estarem impedidos de “ganhar a vida”: doença, aposentadoria, desemprego etc; e
- uma moeda de crédito (isto é, pura moeda de papel) emitida pelos bancos privados, em função das necessidades da economia (e não mais em função do estoque de outro disponível), mas sob o controle dos bancos centrais.

(LIPIETZ, 1991, p. 32)

Percebe-se, de forma acentuada a contradição inerente ao Estado que, de um lado concede aos trabalhadores alguns direitos pelos quais arduamente lutavam e, por outro, procura viabilizar a permanente produtividade do sistema capitalista. A intervenção estatal, por meio da regulação fordista, altamente burocratizada, passa a corrigir e regular o equilíbrio do mercado, ao menos durante determinado período em que o fordismo foi o regime de acumulação dominante. Nesses termos, diante do avanço social, representado no poder de organização e nas conquistas dos trabalhadores¹⁴, o Estado deixou de ser simplesmente coercitivo e passa também a utilizar, por meios dos seus complexos mecanismos e instituições, elementos que permitem a persuasão.

A respeito desse sistema de “compromisso” e “regulação” que emerge com o fordismo,

¹³ Segundo Antunes (2009) em virtude desse “compromisso” fordista, ocorreu o processo de integração dos organismos de representação do movimento operário social-democrático com a lógica capitalista de acumulação. Assim, segundo o autor, os sindicatos e demais instituições representativas dos trabalhadores acabaram se convertendo em uma engrenagem em benefício do próprio sistema capitalista, tornando-se uma espécie de “estrutura mediadora do comando do capital sobre o proletariado” (p.41). Assim, em períodos de conflitos, buscava-se junto à mediação dos sindicatos saídas que não ferissem os termos desses compromissos. Dessa forma, vai ocorrer uma burocratização das ações sindicais. Convém também destacar que esse compromisso se concretizou nos países do capitalismo central, sendo assim, os chamados países de Terceiro Mundo, como é o caso do Brasil, estavam excluídos desse “compromisso”. Os países de Terceiro Mundo tinham sua mão de obra altamente explorada e, assim, beneficiavam a efetivação do compromisso fordista.

¹⁴ Convém sublinhar que diante da “contradição viva” do capital, a cada crise e reestruturação do setor produtivo, corresponde a uma manifestação de resistência dos trabalhadores, seja ela organizada ou não. Esta resistência dos trabalhadores impulsiona o capital a repensar sua organização, traçando novas respostas no âmbito da produção (OLIVEIRA, 2000).

Antunes (2009) destacou que ele provocou a ilusão de que o sistema de metabolismo social do capital pudesse ser definitivamente controlado e regulado com base no compromisso firmado entre capital e trabalho, sob a mediação do Estado. Com a maior intervenção estatal na política industrial, nos padrões salariais, na organização do sistema de cuidados com a saúde, educação, dentre outros, existia um aparente “compromisso de classe” (HARVEY, 2008). Apesar de o fordismo não beneficiar a totalidade dos trabalhadores, esse compromisso conferia certa segurança ao capital, pois estando parte dos trabalhadores satisfeitos, os riscos de eles rebelarem-se e de assumirem os ideais comunistas diminuía. Sendo assim, não há a valorização do trabalhador pelo capital, mas sim, uma estratégia de sobrevivência do modo de produção vigente, o qual concede aos trabalhadores, com respaldo de um Estado intervencionista, alguns direitos sociais, mesmo que em níveis e formas distintas nos países.

Alastra-se, então, pelo mundo, especialmente nos anos 1950, o *american way of life*, o “estilo de vida” norte-americano, com suas promessas de felicidade, por meio da conjugação entre maior produtividade de mercadorias e maior poder de consumo (LIPIETZ, 1991; NETTO; BRAZ, 2006). O fordismo torna-se o padrão de produção internacional e junto deles os valores norte-americanos espalharam-se pelo globo. Como apontam Netto e Braz (2006), no decorrer desse processo expansionista, toda indústria cultural como é o caso da mídia impressa, rádio, televisão, tiveram um papel fundamental. Inclusive, destacam que no período do auge fordista, uma das ações estatais foi consolidar a dominação dos meios de expressão e circulação de ideias. Segundo os autores, era necessário propagar a ideologia consumista, que exaltava a capacidade individual, o indivíduo realizador¹⁵. O estudo de Jameson (1997), também aponta que toda a conjuntura sociocultural, política e econômica do pós-Segunda Guerra, possibilitou o surgimento de um novo “habitus”, o qual integrou produção cultural à produção de mercadorias. Assim, a estética também passou a ser mercadoria, pois em um mercado ampliado do ponto de vista espacial e da quantidade imensa de produtos, era necessário criar novas necessidades para o consumo.

Diante dessa realidade, o modo de regulação fordista ou monopolista, instaurou-se e dentre suas tarefas, estava: convencer e incentivar empresários, reestruturar instituições, incentivar hábitos, criar normativos, dentre outras ações coercitivas ou persuasivas, para fomentar permanentemente o novo regime de acumulação a ser adotado.

Importante ressaltar que diante das particularidades do próprio desenvolvimento

¹⁵ O estudo de Harvey (2014), registra-se que em 1916 Henry Ford contratou assistentes sociais para fins com o propósito de controlar o modo de vida dos trabalhadores. A ideia era criar entre os trabalhadores um padrão de consumo compatível com o novo modelo produtivo.

capitalista e das relações de produção nos diversos países, o fordismo é implementado com a intensidade e mecanismos que refletem as realidades locais. Sendo assim, ele não ocorreu no mesmo ritmo e proporção em todos os países. Lipietz (1991) elucida que o fordismo só se tornou modelo de desenvolvimento hegemônico nos países ligados à Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), que eram aqueles pertencentes à América do Norte e à Comunidade Econômica Europeia¹⁶. Também elucida que nem mesmo países como a França, Itália ou Japão vivenciariam de fato o fordismo, no entanto, este conceito possibilita compreender parte da história econômica desses países.

Nesse contexto internacional, marcado pela regulação fordista, promoveu-se a expansão das políticas sociais permitindo a conformação do chamado *welfare state* ou Estado de bem-estar social. Apesar de existirem distintos argumentos teóricos da academia sobre a origem do *welfare state*¹⁷, tais como os discutidos por Esping-Andersen (1991), Pereira (2008), Fiori (1997a) e Behring e Boschetti (2008), existe um ponto de confluência em suas análises, quando apontam a não linearidade e unicidade de tais políticas.¹⁸ Além disso, identifica-se alguns alicerces comuns entre os distintos padrões de *welfare state* apresentados pelos autores, a saber: (i) o pleno emprego; (ii) a seguridade econômica e de existência; e (iii) os direitos de cidadania.

Na análise empreendida por Mészáros (2011, p. 963), a expansão do chamado *welfare state* e as reformas a ele associadas, especialmente a partir de 1953, representava a “linha de

¹⁶ Segundo Lipietz (1998) após a Segunda Guerra Mundial tem-se a eclosão do “fordismo central”, que se desenvolve nos países capitalistas centrais. Em países como é o caso de muitos da América Latina, como o Brasil, neste período pós-Guerra investem em estratégias de substituição das importações. Sendo assim, tais países vivenciaram um “subfordismo”, uma “caricatura do fordismo”, segundo o autor, sem a adoção das relações sociais correspondente (acordos de distribuição dos ganhos entre patrão e operários) e sem experimentar os grandes crescimentos dos países centrais. Apenas nos anos 1960, com uma crise fordista já latente, diante da necessidade crescente de aumentar os ganhos de produtividade, os países centrais buscam ampliar o mercado em outras regiões para fins de aumentar a escala de produção e em troca de uma remuneração menor. Esse quadro, contribui para que nos anos 1970 uma outra lógica seja implementada por alguns países, como Brasil, México e Espanha, o qual Lipietz (1998) denominou, com algumas ressalvas, de “fordismo periférico”, porque não abrangeu toda a realidade econômica desses países. De acordo com o autor, o conceito de “fordismo periférico” não possui uma correspondência perfeita com alguma realidade empírica. Apesar de ele ser um fordismo autêntico, no que diz respeito ao processo de mecanização e intensificação do trabalho, em termos gerais, permanece periférico porque as estações de trabalho, as complexas engenharias de planejamento, permanecem externas aos países.

¹⁷ Não há um consenso entre os acadêmicos sobre a definição precisa da origem do *welfare state* e dos elementos que o constituem. Segundo Pereira (2008), os pensadores clássicos e os modernos admitem que os determinantes fundamentais do seu surgimento encontram-se no século XIX, a saber: i) o desenvolvimento do capitalismo rumo à industrialização; ii) a formação dos estados nacionais; e iii) a transformação destes em democracia de massas, no marco da Revolução Francesa. A autora menciona ainda, que diversos estudiosos elegem os planos bismarckianos de seguro social, elaborados pelo chanceler Otto Von Bismarck, na década de 1880, como bases da origem desse modelo estatal.

¹⁸ O desenvolvimento, a abordagem e as consequências do *welfare state* variaram de país para país. Segundo Coutinho (2008), no Brasil ele nunca funcionou, pois, ainda em 1988 existia no país apenas a “garantia” jurídica dos direitos sociais, mas esses eram parcialmente implementados.

menor resistência” para o capitalismo continuar a explorar ao máximo a força de trabalho. O capitalismo pávido diante de uma virada socialista, faz concessões, com o reconhecimento de direitos requeridos, espalhando a falsa ideia de um “intervencionismo benigno”, que asseguraria “igualdade de oportunidades”. Diante dessas ilusões forjadas pelo capitalismo, de um pseudo “socialismo de mercado”, o autor aponta que ocorreu uma “perda de nitidez” entre o que distinguia os objetivos capitalistas dos socialistas. Com isso, as latentes chances de contendas para uma virada socialista foram esmaecendo, uma vez que o crescimento produtivo deu além de direitos, uma maior possibilidade de satisfação de necessidades para a classe trabalhadora, nunca antes experimentado. Todavia, adverte:

Ao projeto socialista não interessa o “pleno emprego” da força de trabalho explorável (que, sob todas as formas possíveis do sistema do capital, é sempre explorada), mas a garantia de trabalho pleno de significado para todos os membros da sociedade pelos próprios produtores associados; nem as promessas vazias de “igual oportunidade”, necessariamente anuladas no momento mesmo da sua formulação, pelas estruturas hierárquicas realmente existentes de dominação, mas a igualdade substantiva de todos os indivíduos; nem a “assistência social” oferecida ao pobre comprovadamente submisso pelo “Estado de bem-estar social” liberal/capitalista, mas a distribuição social autodeterminada de riqueza – material e cultural – “a cada um de acordo com a sua necessidade”; nem a eternização da “intervenção do governo”, mas a criação das condições políticas e materiais necessárias pelas quais se pode assegurar o fenecimento do Estado (MÉSZÁROS, 2011, p. 964).

Nesta perspectiva, apesar de o cenário ser um pouco mais favorável para os(as) trabalhadores(as), não ocorreu a eliminação das relações sociais de produção, que são típicas do capitalismo e que estão assentadas na expropriação da força de trabalho e alienação do(a) trabalhador(a). Sendo baseado na divisão hierárquica do trabalho e com uma sofisticada estruturação burocrática, o capitalismo não tem como propósito o desenvolvimento humano e as “oportunidades iguais” ficam apenas no plano de uma retórica persuasiva. Dessa forma, não há uma proposta de emancipação da maioria da população trabalhadora, pois se essa fosse uma das hipóteses possíveis para as reformas empreendidas, as ações realizadas convergiriam para o fim gradativo da exploração do trabalho excedente, fim das classes e do Estado dominador.

Na realidade, neste período de *welfare state*, o capital deixa de arcar com parte considerável da produção e reprodução da força de trabalho. O Estado, cuja regulação tem como fim a expansão do capital, assumiu a prestação de serviços públicos a partir do recolhimento de impostos da população. Dentre esses serviços, estão a saúde, a educação, a habitação, a alimentação, dentre tantos outros que são fundamentais como meios de subsistência do trabalhador. Assim, o Estado que sinalizava a direção do desenvolvimento (NETTO; BRAZ,

2006), expressando-a nos seus planejamentos estratégicos de médio e longo prazo, para os diversos setores e serviços, o que lhe conferirá legitimidade.

Nesses anos de ouro do capitalismo, como discute Netto e Braz (2006), ocorreu uma hipertrofia do chamado “setor de serviços”¹⁹, no qual estão desde atividades que requerem um alto nível de qualificação, inclusive com formação universitária, até aqueles serviços que não demandam formação específica. Uma marca desse período, tendência do modo de produção capitalista, é a mercantilização de todas as atividades humanas, colocando-as subordinadas à lógica capitalista. Como sublinha os autores, sob a insígnia de “serviços” são tratadas de forma mercantilizada questões como educação, saúde e cuidados com a saúde.

Ante o exposto, é possível depreender a dinamicidade, permanência e evolução do processo em curso na história. O sistema capitalista, mesmo após a catástrofe provocada pela “grande depressão”, deixou um número “de opções abertas para a sobrevivência continuada do capital, bem como para sua recuperação e sua reconstituição mais forte do que nunca em uma base economicamente mais saudável e mais ampla” (MÉSZÁROS, 2002, p. 793). Nesse sentido, uma vez tendo a contradição como premissa para a compreensão da realidade concreta, percebe-se que diante das lutas dos trabalhadores contra a exploração do capital ergueu-se um novo modo de regulação e acumulação que ficará estável durante um período e sofrerá outras instabilidades, como veremos na seção 2.2.

2.1.1 Regulação burocrática na educação

Esse novo modelo de regulação que vigora nos “anos dourados do capitalismo”, o qual a partir de Barroso (2005b, 2006a, 2006b) classifica-se de regulação transnacional, é apontado por Oliveira e Duarte (2005) como o responsável pela consolidação de um forte vínculo entre educação e desenvolvimento. É por meio do desenvolvimento que os países, inclusive os subdesenvolvidos, podem distanciar-se do temerário socialismo. Isso ocorre, sobretudo, nos países centrais, onde os sistemas de ensino vão desenvolver-se a partir de “um novo modelo de

¹⁹ Tal como discute Kon (2004) existem distintas concepções e classificações do que vem a ser denominado de atividades de serviço, ou setor de serviços, tendo em vista a própria evolução da economia mundial, embasada pelas mudanças tecnológicas e, conseqüentemente, na reestruturação do modo de produção. Nesta tese compreendemos o setor de serviços, como sendo aquele onde ocorrem as atividades de serviço, que possuem como característica a “simultaneidade entre o fornecimento do produto e consumo” (KON, 2004, p. 1), o que implica que produção e consumo acontecem no mesmo tempo e espaço. Como exemplo dessas atividades estão aquelas referentes a: educação, saúde, advocacia, produção artística, indústria de serviço (transporte, comércio, comunicação etc.), dentre outras.

êxito em que a mobilidade social se realiza não mais pela livre-iniciativa, mas pela obtenção de um emprego formal numa grande corporação” (OLIVEIRA; DUARTE, 2005, p. 282). Entendia-se que, investindo em educação e treinamento, os indivíduos poderiam ter boas ocupações no mercado de trabalho e, assim, alterariam seu *status* profissional, social e econômico.

Dado o nosso recorte temporal, debateremos alguns fatos marcantes na educação brasileira a partir dos anos 1930, que nos possibilitem depreender a regulação estatal na educação. Dentre os efeitos mundiais da crise econômica que eclodiu com a “Grande Depressão”, tem-se que vários países da América Latina acabaram por alterar o pensamento público e político (HOBSBAWM, 1995). No caso específico do Brasil, os anos 1930 é singular na historiografia, tendo em vista a queda da “República Velha” (1899-1930) e a Revolução, a qual levou Getúlio Vargas ao poder (1930-1945).

Conhecido na história pela construção do moderno Estado brasileiro, Getúlio Vargas nesse período buscou fortalecer o mercado nacional e contribuir para o desenvolvimento econômico e social no país. Assim, realizou uma reforma administrativa buscando fortalecer e centralizar o poder do governo federal e, para tanto, pautou-se na “administração científica”. Diante do seu interesse pelo crescimento industrial brasileiro, é possível que, explicita ou implicitamente, estava em jogo a educação do trabalhador. Essa percepção reforça-se, primeiro porque diferente de outros países da América Latina, da América do Norte e da Europa que já vinham investindo em educação desde emergência dos Estados nacionais, o Brasil via-se em atraso. Segundo, porque uma dos atos iniciais do governo Vargas foi a Criação do Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP), com reformas que buscavam centralização da educação pela União (VIEIRA, 2008)²⁰.

Outro dado que denota a preocupação com a formação do trabalhador foi a criação do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), em 1932 o qual influenciou o campo educacional na década. De acordo com o estudo de Pichelli (1997), este Instituto caracterizava-se como uma organização da burguesia industrial brasileira, consciente e organizada, criado com o propósito de difundir e consolidar o projeto burguês como interesse geral da sociedade. Para tanto, em tempos de urbanização, industrialização e conflitos sociais no Brasil, defendiam que o desenvolvimento econômico possibilitaria alcançar o “bem comum” para todos na sociedade. Tal discurso ideológico vai ao encontro do debate de Marx e Engels (1999), o qual

²⁰ O trabalho de Vieira (2008) apresenta um detalhamento das leis promulgadas em todo o período do governo Vargas.

enfaticava que as classes sociais dominantes tendem a inserir na histórica a sua história particular, e buscam fazer do interesse privado o interesse do coletivo.

Em termos gerais, as elites industriais com o propósito de obter maior controle sobre o processo de trabalho, perceberam a necessidade de formar o operário segundo os princípios racionais, advindos da administração científica. Assim, desperta-se o interesse pela educação do trabalhador com base na racionalidade instrumental, dominantes no modo de produção capitalista e, diante disso, influencia-se o campo educacional. Isso porque, o estágio de desenvolvimento capitalista passou a requerer que a força de trabalho fosse adequada para o modelo de exploração vigente (OLIVEIRA, 2000).

Todavia, é importante frisar que essa educação do trabalhador, imersa no âmbito das relações de exploração do trabalho, tende a refletir as contradições aí existentes. Isso quer dizer que uma vez educando o trabalhador para que ele tenha um conjunto de conhecimentos, técnicas e condutas convenientes ao modo de produção, o capitalista também possibilita que este trabalhador, agora educado, tenha meios para resistir e reagir à exploração e dominação. Assim, como analisa Paro (2012a, p. 136), a escola revelou-se imprevisível e por isso requeria prudência, pois apesar de ser criada como um “terreno para a persuasão” aos interesses dominantes, podia também despertar para um combate e resistência ao modelo de exploração utilizado. Diferentemente do trabalho fordista nas linhas de produção, não era possível uma completa subsunção real do trabalho educativo ao capital. Como salienta o autor, ao capitalista era possível controlar as técnicas utilizadas no trabalho docente, porém não a interação existente no trabalho educativo, tampouco o conhecimento construído pelo sujeito educado. Todavia, como se trata de um movimento contraditório, o capitalista constantemente buscou novos mecanismos para continuar explorando o trabalho.

Na década de 1930, como assinala Souza (2015), os responsáveis pelo planejamento da educação no país eram na maioria liberais, como por exemplo, os educadores Anísio Spínola Teixeira (1900-1971) e Fernando Azevedo (1894-1974). Esses educadores, junto com tantos outros, fundaram a Associação Brasileira de Educação (ABE), a qual contou com a presença de Getúlio Vargas, e do Ministro da Educação, Francisco Campos, na abertura da IV Conferência Nacional de Educação organizada pela ABE no ano de 1931. Naquela ocasião, como destaca Saviani (2008b, p. 78), Vargas solicitou que os participantes “colaborassem na definição da política educacional do novo governo”. Segundo o autor, este apoio do governo provisório à ABE dá-se em face da necessidade de legitimar a instauração de uma nova política educacional para uma nova ordem estatal.

A resposta dos educadores foi concretizada, sob influência do movimento Escola

Nova, no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova²¹, em 1932, no qual defendiam a função essencialmente pública da educação, a gratuidade, a laicidade, a liberdade de ensino e a maior participação das famílias. O Manifesto, dado seu traço liberal, também apontou a necessidade das reformas econômicas estarem associadas às reformas educacionais, pois para o país desenvolver seu modo de produção e economia precisava preparar intensivamente suas “forças culturais”.

Seguindo a lógica da administração burocrática, centralizadora, a Constituição Federal de 1934, estipulou a responsabilidade privativa da União na definição das diretrizes da educação nacional, que deveriam estar expressas em um plano nacional de educação, o qual abrangeria todos os graus e ramos do ensino. A partir dessa Constituição, a educação primária (atual anos iniciais do Ensino Fundamental) passou a ser gratuita e obrigatória contando, pela primeira vez, com uma vinculação de impostos para fins de mantê-la. Também estabelece a realização de concurso público para o magistério. Assim, a instauração de uma escolarização mínima no início da década de 1930 era compatível com os interesses capitalistas (SOUZA, 2015).

Os ideias da Escola Nova, que influenciaram a educação nesse período, apesar de suas inegáveis contribuições, na prática interviam no trabalho docente de maneira a esvaziar o ensino dos conteúdos, dando ênfase aos métodos utilizados. A preocupação com a educação enquanto elemento de participação política e democrática da população, que caracterizou os anos 1920²², enfraqueceu-se a partir da disseminação dos ideais escolanovista, e o papel da escola centrou-se no plano “técnico-pedagógico” (SAVIANI, 2008b)²³. A educação da maioria da população estava pautada na eficiência, na questão técnica e operacional, o que reflete a presença da regulação burocrática na política educacional.

Em 1935, como destaca Bittar (2009), o governo provisório rompeu com o diálogo estabelecido com os educadores. Após o golpe de 1937, o qual teve forte influência dos regimes

²¹ O manifesto é um marco no campo da política educacional, pois representa uma tentativa de reconstrução da educação brasileira. Um dos seus temas centrais, tal como destaca Saviani (2008b) é a defesa da escola pública, sendo assim, ultrapassou uma proposta meramente liberal ao incorporar propostas próprias de uma tradição pedagógica socialista. Ele é por muitos estudiosos considerado uma das primeiras propostas de plano para a educação nacional, uma vez que buscou pensar em um abrangente sistema nacional de educação, abarcando desde a Educação Infantil até o nível universitário. Dentre os signatários do Manifesto estão educadores e intelectuais como Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Cecília Meireles, Júlio de Mesquita Filho, Hermes Lima, Paschoal Leme, Afrânio Peixoto e Heitor Lira.

²² Nos anos 1920 grupos de educadores renomados, inclusive com ativa participação em cargos públicos, se reuniram, sobretudo após a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE) para debater e traçar rumos para a educação do país. Segundo Saviani (2008b), os educadores perceberam na revolução de 1930 uma oportunidade profícua de exercerem o controle sobre a educação no país.

²³ Para maiores detalhes sobre como os ideias da Escola Nova acabam contribuindo para aprimorar a educação das classes já dominantes e, ao mesmo tempo, reduzir o ensino da maioria da população às questões de ordem das técnicas de ensino, ver o estudo de Saviani (2008b)

fascistas europeus, ocorreu intensa repressão política, acarretando um esvaziamento da ABE e, por sua vez, das reuniões nacionais que promovia. Em sua análise, a autora elucida que entra em cena:

[...] o Estado forte, centralizador, que dá as cartas nesse período. É nesse contexto que o Inep [Instituto de Estudos Pedagógicos, criado em 1938] propõe-se a substituir a ABE dentro do processo de modernização centralizadora do Estado Novo (1937-1945), pródigo na criação de agências estatais, traço típico da formação do Estado nacional burguês (BITTAR, 2009, p. 6).

O desmantelamento da ABE e as discussões em torno da criação do Instituto de Estudos Pedagógicos (Inep)²⁴ ainda em 1937, foi uma estratégia adotada pela ditadura para quebrar a organização, autonomia e reflexão dos educadores. Nesses termos, seria possível desarticular a ABE e o governo não enfrentaria grandes resistências ou opositores. Muitas das ações já iniciadas para a elaboração do Plano Nacional de Educação foram interrompidas e há uma forte centralização estatal na elaboração das reformas do ensino. O dever do Estado para com a educação fica em segundo plano, exceto no que dizia respeito à educação profissional das camadas menos favorecidas da sociedade. A educação gratuita passa a ser destinada apenas aos que comprovassem sua condição de pobreza, os demais deveriam pagar uma contribuição mensal.

Seguindo esta lógica racional instrumental no âmbito da política educacional, em 1938, por meio do Decreto Lei nº 580, criou-se o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep). Durante o período do Estado Novo (1937-1945), o educador Lourenço Filho esteve à frente do Inep e seus trabalhos tinham caráter mais técnico, congruentes com a proposta de racionalização e radicalização das ações estatais. Um dos propósitos do Instituto relacionava-se à sistematização e atualização das informações educacionais no país.

Convém destacar que em um cenário de regulação transnacional, dada esta necessidade de adequar o trabalhador às novas demandas do modelo de produção, alguns Estados já investiam no levantamento de informações no campo educacional. Neste período, registra-se a realização de exames com procedimentos mais complexos, como o *Baccalauréat*, na França, o *Abitur* na Alemanha, existentes desde o século XIX²⁵. Em 1926 os EUA criou o *Scholastic*

²⁴ Trata-se do atual Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O Instituto passou a ter este nome apenas com a promulgação da Lei nº 10.269, de 29 de agosto de 2001.

²⁵ Esses exames são aplicados aos estudantes que terminam o ensino secundário, equivalente ao Ensino Médio brasileiro e são requeridos para o ingresso nas universidades. O *Baccalauréat* é considerado na França como o 1º grau universitário. O *Abitur* além de possibilitar o ingresso nas universidades europeias, é reconhecido com créditos e algumas universidades americanas. Estes dois exames foram criados no século XIX, sendo ajustados

Aptitude Test – SAT (Teste de Aptidão Universitária) e o *American College Test* – ACT (Teste da Faculdade Americana), no intuito de promover a equivalência nos conteúdos ensinados e a qualidade nas distintas instituições²⁶. Também o governo norte-americano, no período de 1932 a 1940, financiou um estudo longitudinal²⁷, chamado *Eighth Years Study* (Estudo de oito anos), com o propósito de verificar a adequação dos currículos dos cursos secundários aos interesses dos alunos e às exigências das rápidas mudanças do mercado de trabalho. Este estudo foi coordenado por Ralph Tyler, considerado por estudiosos como o pai da avaliação educacional, uma vez que cunhou esse termo nos anos 1934. A partir de Tyler os estudos no campo educacional passaram a ser sistematizados, buscando verificar se os objetivos educacionais expressos nos programas curriculares eram cumpridos, visando contribuir para a correção de falhas. Assim a avaliação, desde então, ganhou maior visibilidade, sendo marcadamente operacional, pois seu propósito era adequar os currículos à normas e diretrizes nacionais ou regionais.²⁸

O investimento dos países centrais nesses testes educacionais, e até a própria necessidade de criação do Inep no Brasil, possibilita inferir sobre a importância atribuída ao controle no campo educacional, diante do seu papel no modo de produção vigente. Somado a isso, pode-se considerar que os testes passam a conferir maior objetividade ao planejamento das atividades. Sendo assim, em tempos de racionalização, as ações públicas deveriam pautar-se em informações objetivas, e cientificamente legitimadas. A esse respeito, Barriga (2003) analisa que enquanto a

[...] teoria dos testes imprimia a ideia de estabelecer um novo debate sobre o exame, a teoria da administração científica trazia uma justificativa para implantar um controle sobre a prática educativa. Isto é, sobre os docentes e os estudantes (BARRIGA, 2003, p. 71).

Assim, sob a influência da administração científica, o campo educacional absorveu a lógica produtiva, com a ideia de padronização, eficiência e controle tal como as empresas

a partir do contexto econômico e político dos países.

²⁶ Destaca-se que os EUA foi pioneiro na realização de testes avaliativos e as primeiras experiências registram-se no século XIX. Em 1840 Horace Mann (1796-1859) desenvolveu estudos sobre a educação pública em Massachusetts, e ocorreu aplicação de várias provas impressas pelo Comitê Educacional de Boston, sendo essas as primeiras experiências de avaliação da qualidade do sistema escolar e de comparação entre escolas. Em 1890 Joseph Mayer Rice (1857-1934) desenvolveu um estudo no sistema educacional, no território dos Estados Unidos, sendo considerada a primeira avaliação de sistema educacional. Ver Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) e Vianna (2005).

²⁷ Nas avaliações longitudinais são aplicados testes a um mesmo grupo de estudantes no decorrer de cada ano escolar. Dessa forma, é possível acompanhar o progresso de cada aluno ao longo dos anos escolares.

²⁸ Para maior detalhes da evolução do campo da avaliação educacional ver Stufflebeam e Shinkfield (1987)

procediam com os testes realizados com seus operários. A diferença, é que na lógica do gerenciamento científico das atividades educacionais, o “teste” passou a ter como sinônimo a avaliação. Para o autor, o termo “avaliação” estava mais relacionado com o universo acadêmico, não remetia ao ambiente fabril, o que possibilitou ao Estado transpor para a escola o controle do trabalho. Faz-se necessário também registrar, que o propósito da classe dirigente era distribuir o saber de forma desigual entre os grupos sociais, o que demandava do Estado um maior controle sobre a educação que ofertava à população (PARO, 2012a). Todavia, o uso de testes avaliativos ainda não se constituíam como eixo da política educacional, até porque o esforço dos países no período pós 1929 concentrou-se na ampliação das escolas.

Voltando para a realidade brasileira, de acordo com Kuenzer (1988), uma proposta específica, que atrelou a educação às demandas da economia em desenvolvimento, surgiu com a promulgação da Lei Orgânica do Ensino Industrial, pelo Decreto-Lei nº 4.073, de 1942, que possibilitou organizar um sistema de ensino profissional. Criou-se, a partir daí o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), em 1942, cuja proposta era a de que as próprias empresas custeassem a formação de seus futuros quadros profissionais. Porém, nesse contexto o sistema federal de ensino também passou a ofertar cursos técnicos que tinham equivalência parcial ao ensino regular. Outras Leis orgânicas foram promulgadas, das quais destaca-se a Lei Orgânica do Ensino Normal, por meio do Decreto-Lei nº 8.530, de 1946, a qual estabeleceu as bases de organização do ensino que formaria as docentes, no nível de segundo grau (atual Ensino Médio) para atuarem no ensino primário (anos iniciais do Ensino Fundamental).

Como sublinha a autora, a divisão social e técnica do trabalho, que rompeu com teoria e prática, concepção e execução no processo de trabalho, estão expressas nas Leis Orgânicas que reforçam a dualidade estrutural do sistema de educação ofertado no país, legitimando o caráter de classe da escola. Nesse sentido, escola e empresa vão se articulando “no processo de distribuição desigual do saber, o que, longe de ser incompetência da escola, constitui-se na sua própria função”, em uma sociedade dividida em classes (KUENZER, 1988, p. 29). Dessa forma, a oferta da educação para a população acaba envolta nas contradições do sistema capitalista, pois a educação ao mesmo tempo que atua como reprodutora das relações desiguais é também mediadora no processo de tomada de consciência sobre essas desigualdades e instrumento de luta e resistência.

Já no final do Estado Novo, a Constituição de 1946 orientada por princípios tanto liberais como democráticos, no que concerne à educação, representou poucos avanços. Ela retoma a elaboração das diretrizes nacionais de educação centralizada na União e a discussão da educação como direito de todos. O ensino primário volta a ser gratuito e traz a novidade da

vinculação de recursos para a educação, estabelecendo que União, estados e municípios deveriam contribuir, o que de certa forma revela uma atenção estatal no sentido de assegurar esta oferta (VIEIRA, 2008). Destaca-se que o Inep, no período de 1946-1952, sob a gestão de Murilo Braga de Carvalho, tem seu papel enquanto órgão de pesquisa enfraquecido, passando a dedicar-se a estudos para construção de novas escolas e a algumas atividades na formação de professoras (MARIANI, 1982).

No período de 1952 a 1964, esteve na gestão do Inep, o educador Anísio Teixeira. Em seu discurso de posse, Anísio Teixeira (1952) argumentou que aceitou o cargo para iniciar “um movimento de reverificação e reavaliação” das ações até então realizadas, deferindo críticas ao período ditatorial. Este educador, ante sua experiência internacional, defendia a efetivação de um planejamento das políticas educacionais como instrumento técnico, de caráter racional, pautado em informações obtidas por meio de estudos científicos. Durante sua gestão, ampliou as pesquisas para conhecer a realidade da educação nacional e ofereceu assistência técnica aos estados da federação, pois entendia que as determinações políticas deveriam ser fundamentadas cientificamente²⁹.

Frente a este conjunto de dispositivos legais e de organização da educação nacional, observa-se que há um esforço no sentido de planejar os normativos nacionais. Em um período marcado pela industrialização, e consolidação da ação de organismos internacionais no país, como OEA e BIRD, a educação da população é entendida como propulsora do progresso técnico, sendo fundamental para crescimento econômico do país. O que estava em curso era a reestruturação política, econômica e social do país e, para tanto, uma educação nacional organizada e controlada contribuiria para fincar as bases ideológicas para a manutenção do regime.

Em sua análise, Sander (2005) ressalta que o planejamento educacional surgirá impulsionado pelos organismos internacionais, sob o holofote da lógica econômica. Em 1958, realizou-se na cidade de Washington, uma reunião organizada pela OEA e a UNESCO a qual fundou o planejamento educacional. O autor também destaca que, seguindo esse mesmo impulso de desenvolvimento econômico, em 1962, os Ministros da Educação e do Planejamento dos países do Continente Latino-americano, realizaram sua primeira reunião conjunta em Santiago, com o patrocínio da UNESCO, da OEA e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Nessa reunião, a educação foi apresentada como fator

²⁹ Para maiores detalhes sobre os trabalhos do Inep, sobretudo na gestão de Anísio Teixeira, ver trabalho de Oliveira (2013).

de desenvolvimento econômico e instrumento de progresso técnico, bem como mecanismo de seleção e ascensão social.

Nessa perspectiva, Yannoulas (1993) ressalta que este período de atenção e expansão do acesso à educação primária ocorreu como forma de homogeneizar, classificar e controlar a população. O sistema educacional respondia às necessidades do capitalismo, transmitindo uma nova identidade nacional, com uma pretensa ideia de igualdade de oportunidades, porém promovendo outras formas de exclusão de alguns grupos.

Nessas circunstâncias, nota-se que a regulação fordista traduziu-se para ambientes fora das grandes indústrias, interferindo nas diversas organizações sociais, dentre elas a educacional. Isso porque a força de trabalho devia ser “moldada” para adequar-se à nova forma de exploração do trabalho que passa a ser implementada. A este respeito, Gramsci (2008, p. 66) analisa que “os novos métodos de trabalho são indissolúveis de um determinado modo de viver, de pensar e de sentir a vida”. Desta forma, o fordismo, para funcionar, acabou gerando uma nova sociedade, e esta demandou um novo tipo de homem para atender a racionalização da produção e do trabalho.

É oportuno pontuar que “as medidas que acompanharam todo o processo de expansão do Ensino Primário [anos iniciais do Ensino Fundamental] afetaram diretamente as condições do trabalho docente” (VIANNA, 2013, p. 167). Dentre essas alterações, pode-se citar a criação de quatro turnos escolares, a construção de galpões de madeiras sem as mínimas condições estruturais e a redução do tempo de curso, o que denota o nível da escola ofertada para a maioria da população. Segundo Vianna (2013), todas essas precárias situações de trabalho, baixos salários, perda de autonomia profissional e maior controle estatal afastaram os homens do magistério, o qual passou a ter predominância feminina. Consonante com esta discussão, o estudo de Hypólito (1997) destacou que o processo de feminização do magistério

[...] coincide com o processo de transformação do trabalho docente em trabalho assalariado, controlado pelo Estado, submetido a formas de controle externas ao próprio processo de trabalho, retirando dos professores formas autônomas de controle sobre o quê e como ensinar. O processo de racionalização e parcelamento do trabalho docente é simultâneo à transformação desse trabalho em trabalho feminino (HYPÓLITO, 1997, p. 73).

Apesar de outras profissões terem se feminizado, Yannoulas (2011, p. 274) destacou a singularidade desse processo especificamente no magistério “desde o ponto de vista simbólico e político”. Os avanços tecnológicos da era taylorista/fordista, os quais alteraram o perfil do trabalho, dispensando o uso da força e a individualidade do(a) trabalhador(a), marcaram a

entrada das mulheres no mundo do trabalho e, por sua vez, a desvalorização e aumento da exploração das trabalhadoras, que eram consideradas frágeis e menos capazes que os homens. Nesse contexto, as mulheres eram uma mão de obra barata, dócil, e não produtora de conhecimento, para realizar a grande “cruzada pedagógica” de transformar os súditos coloniais em cidadãos das novas repúblicas.

Após os investimentos na expansão escolar, e a mudança no perfil docente, o período pós-Segunda Guerra, com os avanços no campo da tecnologia e a corrida para o desenvolvimento econômico, despertará maior atenção dos governos para a avaliação. Segundo Stufflebeam e Shinkfiel (1987), no período de 1958 a 1972, as experiências avaliativas de Tyler foram aperfeiçoadas e trouxeram significativas mudanças no campo avaliativo. Surgem novas e sofisticadas técnicas e metodologias de avaliação, com a utilização dos resultados para pautar as decisões no campo educacional. Além disso, especialistas são formados em avaliação e instituições são fundadas para coordená-las e desenvolvê-las.

Como a avaliação educacional externa perpassa o presente estudo, visto seu papel para a instauração da regulação pós-burocrática, considera-se oportuno registrar aqueles estudos mais significativos neste campo. Seguindo o movimento de investimentos no campo educacional, o governo norte-americano adianta-se na realização de avaliações. Em 1965, o então senador Robert Kennedy (1964-1967) instituiu uma avaliação obrigatória para verificar o desempenho das instituições escolares ante os recursos investidos pelo governo. Surge, assim, a partir dessa experiência, o conceito de responsabilização em educação (*accountability*).

A partir de tal experiência, e já com a formalização do planejamento em educação, outros estudos foram realizados. Em 1966, destaca-se o realizado pelo sociólogo americano James Samuel Coleman (1926-1995), o qual culminou com a publicação de um relatório intitulado *Equality of Educational Opportunity* (Igualdade de Oportunidades Educacionais), mais conhecido como *Coleman Report*³⁰. O intuito do estudo era compreender os resultados de ensino e aprendizagem no interior das escolas norte-americanas.

Nesse momento da história, em meados de 1960, existia a crença na capacidade da educação aumentar a qualidade de vida dos indivíduos, pois se acreditava que ela estava diretamente atrelada ao desenvolvimento econômico, tal como propagado pela Teoria do Capital Humano. Assim, o estudo de Coleman dentre suas conclusões, afirmava que a escola fazia pouca diferença no desempenho escolar do indivíduo, contrariando a visão da educação funcionalista, como redentora da vida social. Os resultados apresentados no *Coleman Report*

³⁰ Para maiores detalhes sobre o Coleman Report, ver LEE (2010) e Vianna (2005).

provocaram críticas e reações dos pesquisadores da área educacional. Inclusive outros países foram impactados, como é o caso da Inglaterra que, em 1967, também realizou um estudo que chegou a conclusões similares, publicados no *Plowden Report* ³¹.

Segundo Lee (2010), apenas nos anos 1970, com base em novas metodologias, o estudioso e professor de política social, da Universidade de Harvard, nos EUA, Christopher Jencks, ao analisar os resultados do estudo de Coleman, constatou que a maior causa de desigualdade educacional entre os alunos norte-americanos estava presente entre aqueles que estudavam numa mesma instituição, surgindo o campo de estudo denominado *school effect* (efeito-escola)³². Os estudiosos dessa área criticavam os dados do Relatório Coleman, defendendo que as escolas faziam diferença na vida dos indivíduos, uma vez que a abertura de oportunidades educacionais favorecia a melhoria da própria qualidade social de parcela significativa da população.

Diante deste quadro, Clímaco (2005) esclarece que os americanos passam a investir em projetos de revisão curricular com foco nas áreas científicas (matemática, física, química, biologia, língua materna e estudos sociais). Paralelamente a essa estratégia, acrescidas de experiências com as avaliações, o congresso americano criou, em 1969, o *National Assessment of Educational Progress* – Naep (Avaliação Nacional do Progresso em Educação). De acordo com Schwartzman (2005), o Naep, conhecido como o “Boletim Escolar da Nação”, acompanhou a evolução da qualidade da educação ofertada nas escolas norte-americanas e sua metodologia será posteriormente seguida pelo SAEB, no Brasil. Esse dado apresentado pelo autor, permite verificar a influência das instituições reguladoras de *Bretton Woods*, na condução das políticas dos Estados nacionais.

Tendo em vista as influências da racionalidade científica advindas do taylorismo/fordismo e a necessidade de controlar os serviços prestados, a presença das avaliações passaram a ser constante, visto que geravam informações válidas para se conhecer determinada realidade. Pode-se dizer, de forma análoga a Hypolito (2012), que com a implementação das avaliações gradativamente entrou em curso um processo de reestruturação educativa e de submissão das instituições escolares e docentes á lógica do mercado.

Vê-se, pois, que a prática das avaliações externas, não nasceu calcada em ideias socialistas, que visam combater as desigualdades entre os indivíduos. Tampouco funda-se em uma proposta educativa que visa instaurar a gestão democrática, a formação integral, a

³¹ Para maiores informações sobre o *Relatório Plowden* ver Bonamino (2002).

³² Estes estudos permitem investigar como as características e fatores internos e externos à escola podem influenciar o desempenho dos estudantes.

transformação acadêmica, que promova a emancipação do sujeito (SOUSA, RANGEL, 2009). Ao contrário disso, ela inspirou-se no cotidiano do trabalho das grandes indústrias, que para controlar e disciplinar o trabalhador aplicavam testes. Sendo assim, ela tornou-se um importante mecanismo para concretização da regulação burocrática estatal.

2.2 As crises dos anos 1970 e o modelo de regulação toyotista: uma regulação pós-burocrática da educação

Apesar de a regulação fordista, combinada com as políticas keynesianas, terem experimentado sua fase áurea de desenvolvimento econômico com expressivos ganhos em termos de políticas sociais, entre os anos 1950 e 1960, as crises e contradições são inerentes ao capital e, por isso, são permanentes. Assim, os mesmos modo de produção e regime de acumulação, que atenderam aos interesses capitalistas, com aumento da produção e da demanda, além de concessões aos trabalhadores, constituirão o próprio entrave para os interesses dos capitalistas. A consequência foi que a regulação fordista foi do apogeu ao colapso, apresentando os primeiros sinais de queda no final dos anos 1960.

A configuração da competitividade no mercado internacional altera-se em torno dos anos 1967. Segundo Lipietz (1991, 1998) e Harvey (2014), nesse período o cenário mundial contava com novos países ingressantes na industrialização fordista e, dada as características específicas desse ingresso, o primeiro autor o classificou de “fordismo periférico”. Além disso, os autores debatem que países como França, Alemanha Ocidental e Japão atingem um nível de desenvolvimento produtivo similar ao dos EUA, e com taxas de investimentos superiores a este. Os EUA, com a queda na produtividade e lucratividade, vivenciaram um problema fiscal, que desencadeou uma crescente inflação e, com isso, por iniciativa unilateral, desfez o sistema de acordos de *Breton Woods*, deixando de ser o dólar o “padrão ouro” ante o mercado internacional. Neste período, de acordo com análise empreendida por Behring (2003) sobre a obra de Chenais (1996), iniciou-se a primeira etapa do processo de mundialização³³ do capital.

A hegemonia dos EUA começou a se dilacerar, e o país passou a ter déficits na balança comercial. De acordo com Lipietz (1991), tem-se aí um dos desencadeamentos da crise, que vai

³³ Alguns autores ao abordar as mudanças no mundo do trabalho falam da interferência do processo de globalização. Todavia, na perspectiva de Chenais (1996) o que ocorre é um processo de mundialização econômica, com o instituição e fortalecimento de um regime de acumulação mundial que é predominantemente financeiro. Trata-se de uma nova configuração do capitalismo mundial e daqueles mecanismos que possibilitam sua regulação.

romper com o círculo de crescimento econômico fordista, que diz respeito aos efeitos da internacionalização, a qual instaurou uma guerra comercial. Era necessário buscar mecanismos para recuperar o modelo fordista, e com isso multinacionais instauram-se em países do considerado Terceiro Mundo, onde as regras trabalhistas ou não existiam, ou eram menos rígidas, sendo possível a subcontratação. Reativando a circulação da mercadoria, busca-se o controle do número de exportações para escoar as produções, bem como do número de importações. O grande problema é que todos os demais países desenvolvidos também agiam dessa forma. Expressa-se, então, uma das contradições do capital, pois uma vez que cada um dos capitalistas buscou aumentar a sua produtividade e os seus lucros, a tendência é que a taxa de lucro tenda a cair quando todos atingem um mesmo nível de produção (NETTO; BRAZ, 2006).

Ao quadro internacional, soma-se a crise do petróleo nos anos 1973. A decisão da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), de aumentar o preço do petróleo e embargar as exportações árabes, demarcará a fase de culminância da crise. Segundo a análise de Harvey (2014, p. 140), este cenário desencadeou uma “estagflação”, “com a estagnação da produção de bens e alta inflação dos preços”.

Paralelo ao quadro internacional, um outro desencadeador da crise segundo Lipietz (1991), concentra-se no abalo do quadro nacional dos países desenvolvidos, sendo a crise do modelo fordista em si. O autor elucida que mesmo diante da queda nos ganhos de produtividade, os países capitalistas desenvolvidos continuavam mantendo o “compromisso fordista”, com altas nos salários e uma rede de segurança para o trabalhador via políticas sociais. Somado a isso, como o modelo de produção separava trabalho intelectual e manual, o pequeno grupo “pensante”, responsável pelo avanço da produtividade, na maior parte das vezes propunha aumentos na produção com o investimento em novas máquinas, mais complexas e caras. Uma vez investindo em novas máquinas, a tendência era substituir empregados pelas máquinas, aumentando o desemprego e mantendo os salários. Todavia, os custos com o capital fixo eram bem maiores, e com a manutenção do valor dos salários, tinha-se uma brutal diminuição dos lucros.

Os capitalistas enfrentavam duras resistências dos trabalhadores, quando tentavam diminuir os acordos estabelecido no “compromisso fordista”. Isso ocorre porque já no final dos anos 1960, o grupo de trabalhadores contestava a desumanidade a que eram submetidos na forma de organização do trabalho taylorista/fordista. A este respeito Antunes (2009) pontuará que ante a massificação vivida pelos trabalhadores, eles reuniram-se em um novo proletariado, inclusive lutando separado dos sindicatos, visto que estes serviam aos interesses capitalistas.

Esse novo proletariado passou a ter nova consciência de classe, e combatia as explorações a que era submetido dando indícios de que uma força contra-hegemônica surgiria.

Essa intensificação das lutas de classe também teve papel importante no desencadeamento da crise, visto que os capitalistas não conseguiam elevar as taxas de lucro, mantendo os salários e os direitos conquistados pelos trabalhadores. Porém, vale destacar que mesmo neste quadro de decadência econômica latente, a manutenção dessa “rede de segurança” promovida pelo “compromisso”, evitou a quebra interna das economias como ocorreu nos anos 1929. Na análise de Lipietz (1991, 1998), o que diferencia a crise do modelo fordista daquela vivenciada em 1929, é que esta se trata de uma crise de rentabilidade e, aquela, de superprodução. Nesses termos, a crise do fordismo/keynesianismo assume a forma de estagnação, com a desaceleração da produtividade e não com a queda de produção, e, em conjunto, uma alta inflação.

Importante também demarcar, outro fator envolvido nesse desencadeamento da crise. No auge fordista, espalhou-se o padrão da produção e consumo em massa, não se aquilatavam quais eram os prejuízos ecológicos dessa nova dinâmica de vida. Em um período de mercantilização de tudo, até mesmo do homem, o sistema que retirava seus recursos da natureza, também a destruía e os estragos ecológicos não podiam ser mais ignorados. Diante dessa constatação, Lipietz (1991) pontua que no cenário da crise, surgem os ecologistas políticos, que também passaram a requerer dos capitalistas a reparação dos danos causados. No entanto, esta reparação representava custos para os capitalistas, o que dificultará ainda mais o funcionamento da equação: repartição dos ganhos de produtividade com os trabalhadores, tendo saldo lucrativo para os capitalistas. Além do mais, na lógica do capital, quem deveria pagar por esta nova conta seriam os próprios trabalhadores, mas em época de desemprego e inflação em alta, esta simples transferência de dívida não conseguiu se sustentar.

Percebe-se, ante o exposto, que os motivos que acarretaram o esgotamento do modelo de regulação fordista e keynesiano são múltiplos e complexos e expressam uma crise estrutural do capital. A título de síntese, o debate empreendido por Netto e Braz (2006) identifica alguns dos principais fatores que ocasionaram essa crise estrutural nos anos 1970, dentre eles estão: i) a redução do crescimento econômico, com a desaceleração da acumulação; ii) a queda na taxa de lucro; iii) o rompimento dos acordos de *Bretton Woods*; iv) a alta dos preços do petróleo; v) alguns vetores sociopolíticos de importância, como as reivindicações dos trabalhadores e movimentos sindicais; vi) as transformações culturais com componentes anticapitalistas (revolta estudantil, movimento feminista, mobilização dos negros norte-americanos) lançando, assim, novos sujeitos na arena política.

Com o agravamento da situação econômica, frente às drásticas quedas no crescimento econômico e na lucratividade, cresceu o número de desempregados e os custos para manter as políticas sociais aumentaram. A forte recessão ocasionada pelo choque do petróleo nos anos 1973, junto à não consolidação da luta dos trabalhadores para romper com a hegemonia do capital, fez com que os capitalistas reorganizassem, globalmente, novas estratégias para manter seu ciclo expansionista. Assim, desmorona-se a organização sociopolítica, que previa um tipo de “capitalismo democrático” e, com o agravante da derrota da luta operária, o capital agirá de forma repressiva e em desfavor dos trabalhadores.

Na análise de Antunes (2009), frente ao quadro de crise instaurado, iniciou-se um processo de

reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos, mais evidente foi o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho, e a desmontagem do setor produtivo estatal da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores (ANTUNES, 2009, p. 33).

O novo cenário de recessão econômica, demandava um novo padrão de dominação do trabalhador, pois o modelo anterior não mais funcionava. Ocorreu, então, a elaboração de estratégias que buscassem reestruturar a produção e a organização do trabalho, de maneira a permitir a continuidade do ciclo de expansão. A regra era não mexer no modo de produção, o qual se pauta na exploração do trabalho. Sendo assim, dentre as ações realizadas para retomar o crescimento, estava o desmantelamento do “compromisso” antes assumido. Era então necessário agir duramente para enfraquecer os sindicatos, fragmentar as conquistas sociais e intensificar as formas de exploração por meio de novas técnicas de gerenciamento da força de trabalho.

Torna-se fundamental, antes de prosseguir com este debate, refletir que a noção e a função de gerência estão diretamente relacionadas ao parcelamento do processo de trabalho. Logo no início do processo de produção capitalista, presenciou-se o parcelamento do processo de trabalho e com ele o surgimento do chamado trabalho cooperativo e do trabalho assalariado. Este trabalho cooperativo supera toda a soma do trabalho individualizado, aquele realizado pelos artesãos, ou por grupos de indivíduos sob o comando do artesão. A reflexão de Marx (2013), apesar de longa, possibilita melhor compreender o porquê de a gerência vincular-se ao próprio modo de produção capitalista .

Ao cooperar com outros de modo planejado, o trabalhador supera suas limitações individuais e desenvolve sua capacidade genérica. Se os trabalhadores não podem cooperar diretamente uns com os outros sem estar juntos, de modo que sua aglomeração num determinado local é condição de sua cooperação, os trabalhadores assalariados não podem cooperar sem que o mesmo capital, o mesmo capitalista os empregue simultaneamente, comprando ao mesmo tempo, portanto, suas forças de trabalho.[...]

[...] o número de trabalhadores que cooperam, ou a escala da cooperação, depende inicialmente da grandeza do capital que o capitalista individual pode desembolsar na compra de força de trabalho, isto é, da medida em que cada capitalista dispõe dos meios de subsistência de muitos trabalhadores. [...]

[...] o comando do capital sobre o trabalho parecia inicialmente ser apenas uma decorrência formal do fato de o trabalhador trabalhar não para si, mas para o capitalista e, portanto, sob o capitalista. Com a cooperação de muitos trabalhadores assalariados, o comando do capital se converte num requisito para a consecução do próprio processo de trabalho, numa verdadeira condição da produção. O comando do capitalista no campo de produção torna-se agora tão imprescindível quanto o comando do general no campo de batalha. Todo trabalho imediatamente social ou coletivo em grande escala requer, em maior ou menor medida, uma direção que estabeleça a harmonia entre as atividades individuais e cumpra as funções gerais que resultam do movimento do corpo produtivo total em contraste com o movimento de seus órgãos autônomos. Um violinista isolado dirige a si mesmo, mas uma orquestra requer um regente. Essa função de direção, supervisão e mediação torna-se função do capital assim que o trabalho a ele submetido se torna cooperativo. Como função específica do capital, a direção assume características específicas. [...]

[...] O comando do capitalista não é apenas uma função específica, proveniente da natureza do processo social de trabalho e, portanto, peculiar a esse processo, mas, ao mesmo tempo, uma função de exploração de um processo social de trabalho, sendo, por isso, determinada pelo antagonismo inevitável entre o explorador e a matéria-prima de sua exploração. [...] A cooperação dos assalariados é, além disso, um mero efeito do capital que os emprega simultaneamente (MARX, 2013, p. 277–279).

Sendo assim, o trabalho cooperativo, mais do que uma simples condição técnica para fins de ajustes à nova necessidade do trabalho social, ele é a nova expressão da exploração da força de trabalho para fins de ampliação da mais-valia do capitalista. A origem deste trabalho cooperativo, que passou a requerer a atividade de gerência, está no antagonismo e contradição entre capital e trabalho. É esse antagonismo e contradição que fazem crescer a necessidade de maior controle sobre as atividades desempenhadas, o qual se dá de forma despótica. Isto porque existe uma duplicidade de conteúdo na direção ou gerência capitalista, de um lado é trabalho social para a produção de determinado produto, de outro é processo que possibilita a produção de mais-valia para o capital. Quando o capitalista alcança certa grandeza de capital, ele transfere a atividade de supervisão e controle a alguns trabalhadores individuais, que se constituem em uma espécie diferenciada de assalariados, são os gerentes. A gerência, então, exerce o comando

e o controle do processo de trabalho em nome do capital.

Os trabalhadores genuinamente não cooperam entre si, mas apenas quando iniciado o processo de trabalho. Eles acabam não mais pertencentes a si mesmos, mas compõem um sistema laborativo e um modo específico de existência do capital, visto que é distinta daquela forma de produção autônoma e isolada. A cooperação torna-se no capitalismo força produtiva do capital, meio de extração da mais-valia. Sem dúvidas, a produção capitalista contribuiu por um lado para transformar o processo de trabalho em um processo social. Porém, essa forma social do processo de trabalho, também é um método empregado pelo capitalista para explorar a força de trabalho de maneira mais lucrativa, aumentando a força produtiva. Nesses termos, considera-se que as novas técnicas de gerenciamento advogadas para superação da recessão econômica, estão diretamente voltadas à uma nova estratégia de controle para explorar o trabalho cooperativo, de maneira que o capital volte a expandir-se às custas do trabalhador. Dessa forma a gerência é uma forma refinada de explorar o trabalhador.

Sendo assim, ante a necessidade de retomar a ampliação de capital, foi necessário reorganizar a forma de exploração da força de trabalho, sob os auspícios da gerência. Para tanto, reforçou-se em termos legais a repreensão dos capitalistas aos trabalhadores, no final dos anos 1970 e início de 1980, com a ascensão do ideário neoliberal nos governos de Margareth Thatcher, Ronald Reagan, nos EUA, Helmut Kohl na Alemanha Ocidental e Poul Schluter na Dinamarca. De acordo com Harvey (2008), as estratégias desenvolvidas por esses países tinham o propósito de restaurar os lucros e impulsionar o crescimento da economia internacional por meio da contenção do poder sindical, do ataque às formas de solidariedade social que prejudicassem a competitividade flexível do mercado, do desmantelamento das políticas do *welfare state* e da privatização das empresas públicas. Também destaca-se que vários outros países, assumiram alguma versão da teoria neoliberal, especialmente após o fracasso da proposta socialista da União Soviética. Desta forma, pondera que em um período de rápidas mudanças e incertezas, a neoliberalização expressou-se de forma predominante como um projeto político para reestabelecer o capital e restaurar o poder das elites econômicas.

Importante salientar que a propagação da ideologia neoliberal não ocorreu isolada de um contexto mundial³⁴. De acordo com Silva (2005), a doutrina neoliberal disseminou-se nos países da América Latina a partir do *Consenso de Washington*³⁵, em 1989, quando as

³⁴ O neoliberalismo não se desenvolveu de forma homogênea. Cada Estado, dependendo de sua formação social, política e econômica moldou uma forma de neoliberalismo. Para Harvey (2008) tal fato revela que as soluções neoliberais tinham um caráter não-elaborado para atender as diversas e complexas realidades.

³⁵ Segundo Silva (2005) trata-se do nome dado ao documento assinado em reunião em Washington, em 1989, em que se reuniram os governos conservadores, diretores executivos e representantes das instituições financeiras

instituições reguladoras, sob a liderança dos organismos internacionais, articularam a concessão de novos empréstimos à execução de reformas estruturais nos Estados. A relevância do *Consenso de Washington* também é debatida por Harvey (2008), ao destacar que as articulações nele realizadas fizeram do neoliberalismo a nova ortodoxia dos Estados capitalistas. Eis aí um forte exemplo da influência da regulação transnacional na regulação nacional.

Em geral, a ideologia propagada pelos neoliberais acusava que o Estado estava em crise fiscal diante dos altos gastos públicos. Por esse motivo, para reerguer o capitalismo estimulavam uma “reforma” dos Estados nacionais, por meio de ajustes fiscais, redução do aparato estatal (Estado “mínimo”), desregulação, descentralização de suas atividades e redução de políticas sociais (HARVEY, 2008). Nesta perspectiva, argumenta-se que o Estado não entende de mercado, portanto o serviço público é ineficiente e o privado é exemplo de sucesso. No entanto, o Estado não é insignificante para os propósitos neoliberais, o que muda são suas formas de ação. Dessa maneira, o Estado deve agir para assegurar a liberdade do mercado, pois o que é propagado é a ode ao mercado enquanto garantidor da liberdade do indivíduo e de sua dignidade.

Na análise de Ball (2001, 2002), nesse período de “reforma” estatal não ocorre uma simples des-regulação, ao contrário. Segundo o autor, trata-se de uma re-regulação, a qual se entende nesta tese como sendo a fase de configuração da regulação pós-burocrática. Para o autor, em nenhum momento existiu a possibilidade real de extinguir, des-regular o Estado ou diminuir o seu poder de controle. Na realidade, instaurou-se uma nova lógica de controle, na qual a regulação é menos explícita, dando a aparência de ser mais liberal, democrática e autorregulada. Os sujeitos, nesta dinâmica são pressionados a serem como uma empresa de si mesmos, devem produzir resultados individualmente e viver uma vida de cálculo, como pagamento por desempenho, pagamento por hora trabalhada ou produtividade, número de qualificações, dentre outros. Outro relevante aspecto enfatizado pelo autor é que os processos de implantação da “reforma” não são imediatos e acabados. Ao contrário disso, eles são gradativos, devem ser analisados ao longo do tempo, buscando estabelecer sua relação com variados elementos, identificando suas perdas e seus ganhos. Sendo assim, o “pacote de reformas” é implementado a longo prazo, em ritmos e formas distintas em cada país.

Seguindo esta linha de argumentação, Melo (2016) cita que há um tripé de

internacionais, ministros da Fazenda, presidentes de bancos centrais e representantes dos governos das economias em desenvolvimento, com o objetivo de procederem a uma avaliação da economia dos países tomadores de empréstimos, que apresentavam resultados insuficientes. O documento apresentava o modelo de reforma a ser aplicado pelos governos nacionais, devedores aos organismos financeiros e credores internacionais.

fundamentação do neoliberalismo: i) Estado Mínimo; ii) ataque à organização dos trabalhadores; iii) reorganização da produção com incremento das tecnologias microeletrônicas. O autor elucida que este tripé acarreta a fragmentação social dos trabalhadores, atinge a qualidade de vida e, tudo isso, sob o amparo estatal. O Estado, neste período, tem seu perfil aproximado aos interesses mercantis nacionais e internacionais, realizando mediações via políticas públicas em geral e nas políticas educacionais em particular. Este modelo estatal é o que promoverá as “reformas” educacionais, as quais estarão pautadas na “mercantilização das relações sociais em geral e da educação em particular” (p. 29).

Em consonância, Apple (2004) afirma que as propostas neoliberais, no período de “reforma”, defendem uma racionalidade econômica, que deve guiar a vida dos indivíduos e do próprio Estado. Com isso, o que o neoliberalismo chama de “ética” do custo e benefício, na qual todos agem buscando maximizar seus benefícios individuais, passa a ser empregada como a forma dominante de ação que se pretende racional. Para melhor explicitar o fim que conduz as ações neoliberais o autor utiliza-se da metáfora: o mundo para os neoliberais é um grande supermercado. Se o mundo é um supermercado, a ideia de consumidor é central na condução das ações estatais. Seguindo essa lógica, as políticas não consideram a particularidade dos indivíduos na sociedade, com suas desigualdades econômicas, distintas classes, raças e gêneros, pois a categoria consumidor é empregada indistintamente. Nesse sentido, a educação, bem como outros serviços públicos, são tratados como um produto como outro qualquer. Por sua vez, são as escolhas que o consumidor faz, que lhe assegura a democracia, o que faz da democracia simples práticas de consumo. Dessa forma, esvazia-se a democracia do seu sentido político e a transforma em um conceito econômico, em que terá acesso aos melhores “produtos democráticos” o consumidor que pode “pagar”.

Neste período em que uma nova regulação estatal configura-se, Solaux (2005) mostra que se dissemina o vocabulário da política moderna: indivíduo, reflexividade e governança. A ideia de indivíduo remete tanto aos homens e mulheres isoladamente, como às instituições. O indivíduo neste cenário passa a ser reconhecido como ator, e este reconhecimento será acompanhado de projetos políticos que visam organizar sua autonomia e liberdade. Em certa medida, este reconhecimento também faz com o que o posicionamento do indivíduo seja levado em conta, considerando a sua possibilidade de refletir sobre determinada situação, ou seja, sua capacidade de reflexividade. Neste cenário social centrado no indivíduo, estarão presentes as várias vozes que reclamam uma mudança política em que suas opiniões sejam levadas em conta e que suas necessidades sejam atendidas.

Tal como analisa Melo (2016), esse foco no indivíduo, constitui um dos fundamentos

neoliberais. O neoliberalismo, com seu discurso voltado para a liberdade individual, busca transferir as responsabilidades estatais para o indivíduo. Assim, há uma valorização exarcebada da iniciativa e, mesmo naquelas sociedades que historicamente sofrem com os efeitos das desigualdades sociais, é apresentada quase como receita de sucesso. Esta iniciativa individual é a chave para a flexibilidade, para o empreendedorismo e empregabilidade. Assim, o neoliberalismo incrementa um individualismo e, por sua vez, a competitividade como naturais.

Frente a este novo contexto, as formas de controle social coordenadas pelo Estado devem evoluir, mas não podem desaparecer. Melo (2016), pautado em Crozier (1989), debate que era impossível ao Estado impor a nova regulação por meio de decretos e tampouco empregando a violência e coerção. Era necessário fundar esta nova regulação, em uma mudança da organização e razão de ser do Estado. Era necessário ao Estado considerar a presença dos atores sociais e, assim, surge uma nova governança, entendida como um mecanismo de regulação de uma diversidade de novos e complexos problemas e conflitos presentes na vida social. A ação pública, desse modo, foi regida por uma racionalidade coletiva, que supõe o reconhecimento da sociedade civil. Com a gestão pública mais próxima da vida do cidadão, implicará a fragmentação do Estado central, por meio dos processos de descentralização. Todavia, junto da descentralização há desintegração do que é entendido por serviço público, passando a ser compreendido como serviço destinado ao público, o que acarreta desigualdade. O Estado deixa de ser o provedor e o indivíduo, de dependente, passa para consumidor ativo (BALL, 2004). Assim, uma nova regulação impõe-se, é a regulação pelo mercado, mais dinâmica, complexa e imprevisível.

Como Marx e Engels (2008, p. 13) afirmavam, a “burguesia não pode existir sem revolucionar constantemente os instrumentos de produção, portanto as relações de produção, e por conseguinte, todas as relações sociais”. Sendo assim, mediante a internacionalização da economia, ocorrerá um esforço dos países centrais em orientar “reformas” estruturais nos Estados nacionais, de maneira que uma nova regulação seja configurada. Coloca-se em marcha uma “modernização conservadora”, de acordo com Apple (1997, 2001, 2002) trata-se da expressão de comando do “novo bloco hegemônico” nos Estados nacionais. Para o autor, esta modernização conservadora, interferiu em todas as áreas da sociedade, a econômica, a política e a cultural, de maneira a alterar profundamente o senso comum da sociedade. Isso porque se percebeu que era necessário estabelecer novas identidades, pois para o Estado triunfar era necessário triunfar também na sociedade civil. Com esta nova lógica organizacional instaurada a educação terá grande impacto. Nos termos de Arroyo (2017), para as novas exigências do mercado, com seus padrões globalizados para o trabalho, requer-se redesenhar o padrão

educacional.

A face modernizadora do Estado é representada pelo ideário neoliberal, considerado o modernizador econômico, visto que enfatiza a economia, e está na liderança do novo bloco hegemônico. Propagam-se conceitos de realidade e democracia redutores, os quais se pautam na irrealidade de ações que beneficiem o coletivo social. Ante a influência neoliberal, até mesmo o significado de cidadania foi alterado, sendo retirado dele seu aspecto político. O cidadão passou a ser igualado ao consumidor e o mundo a um vasto supermercado. O que vale então é o que o indivíduo é capaz de comprar e não de fazer, uma apologia ao individualismo e à meritocracia. Ao banalizar a ideia de democracia e cidadania, entendidas como um conjunto de práticas que viabilizam o consumo, o efeito que causaram nas sociedades e nas identidades construídas não são triviais. As escolas são associadas ao mercado, devendo ser mais competitivas e a política educacional ancora-se em torno da economia, com definição de objetivos de desempenho, em uma relação que aproxima a escolarização ao trabalho assalariado.

O outro grupo da aliança é composto pelos chamados neoconservadores. Os neoconservadores corroboram com o foco neoliberal no desenvolvimento econômico, mas a principal preocupação desse grupo está na “restauração” cultural. Eles buscam uma versão romantizada da escolarização, com a defesa de um currículo padronizado. Nesse sentido, vão apoiar e defender o controle rígido dos currículos, via governo central, com a prática das avaliações de desempenho e cobrança de resultados. Os currículos devem ser rigorosos e fundamentados em “padrões elevados”, os quais são definidos a partir dos conhecimentos oficiais, moralmente aceitáveis. Dentre desse grupo neoconservador, está o que Apple (2001) denomina de populistas religiosos autoritários, os quais se preocupam com a relação entre escolas, corpo e sexualidade, defendendo uma educação pautada no que entendem ser uma família tradicional. Assim, buscam “purificar” o currículo das liberalidades sociais, e de elementos que não estão pautados em um base bíblica.

Análise consonante é a de Afonso (1999, 2009a), que também se refere ao período de “reformas” como uma modernização conservadora, que conferiu centralidade às avaliações educacionais diante de sua potencialidade para introduzir mudanças em distintos setores da sociedade. O autor destaca que no período de “reforma” estrutural dos estados, existiu uma aliança da nova direita, representada pelos interesses e valores contraditórios dos neoliberais e neoconservadores, em uma espécie de “pote de fusão” político, cultural e econômico. Estas contradições expressam-se em várias das decisões políticas, de caráter híbrido e heterogêneo, assumidas pelos países. O que os neoliberais e neoconservadores fizeram foi acentuar o

desequilíbrio estatal de maneira a favorecer o mercado em prejuízo da comunidade. Para tanto, as avaliações externas foram fundamentais, pois permitiram inserir a ideologia do mercado no espaço público, com as ideias de produtividade, concorrência e responsabilidade. Neste sentido, lançava-se alguns dos pilares para que mais adiante mecanismos de privatização de serviços públicos fossem instaurados. No campo educacional, por sua vez, age-se buscando reduzir as distinções entre público e privado, e retira-se o “privilégio” estatal para fornecer serviços sociais, tornando a educação um bem mercadorizável. Assim, a prática da avaliação de desempenho está em sintonia com os valores neoliberais e neoconservadores, baseados na comparação dos indivíduos, na competição e em outras regras típicas do mercado.

No geral, foi no final da década de 1980 e decorrer de 1990, que diversos países da América Latina empreendem medidas para o que se considera “contrarreforma” e não uma “reforma”, no âmbito de suas políticas sociais, pautadas no trinômio neoliberal: descentralização, privatização e focalização/seleção (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). O Estado, por meio da descentralização, transfere as responsabilidades que lhe cabiam a órgãos intermediários e locais, como mecanismo viabilizador da nova governança nos termos de Solaux (2005). Com a privatização, o Estado repassa ao setor privado (mercado), considerado mais lucrativo, a oferta de serviços públicos que eram de sua incumbência, o que explica a lógica privatista que ronda serviços como educação e saúde. A focalização/seleção está relacionada à necessidade de direcionar o gasto público para setores prioritários, o novo “compromisso” estabelecido será como uma parcela mínima.

Dessa maneira, percebe-se que as bases sociais e ideopolíticas para a reestruturação do capital passam a reestabelecer-se. Parafraseando Lipietz (1991), o foco dos discursos políticos não está concentrado em garantir “bem estar a todos”, mas sim em re-modernizar o processo produtivo e retomar o poder patronal com vistas a dominar o mercado internacional e, assim, reerguer o capital. Nesse sentido, não se pretende enfrentar as consequências nefastas da ação do capital. O que é fundamental é explorar novas possibilidades e mecanismos mais eficientes para o controle da força de trabalho, de maneira a produzir valor na produção, ou seja, gerar lucro.

Para Harvey (2008) para que a neoliberalização dos Estados emplacasse como saída para a crise fordista-keynesiana, foi necessário construir o consentimento da população. Assim, ocorreu a estruturação de todo um aparato conceitual que mobilizasse os desejos, as sensações, os hábitos, enfim todo o modo de vida da sociedade para obter-se consentimento. Com isso, alteram-se as relações sociais, as divisões do trabalho e todas as relações humanas são enquadradas no domínio do mercado, visto que ele funciona como o guia, o viabilizador de um

mundo onde há “liberdade” a todos. Toda essa mudança altera o quadro rígido fordismo, e passa a requerer a inclusão de novas tecnologias, novas competências, novos padrões de consumo, formas distintas de analisar e utilizar um grande número de informações, um novo processo de trabalho.

Nesses termos, o capitalismo realiza a reestruturação produtiva, na qual a flexibilidade era a palavra de ordem. Ainda de acordo com Harvey (2014), nesse momento, o capitalismo ao buscar flexibilidade nos processos de trabalho, no mercado, nos padrões de consumo, na construção de novos produtos vai ganhando nova face. Isso porque o surgimento de um novo regime de acumulação, implica um conjunto de medidas econômicas, políticas e sociais adotadas em contextos de superacumulação. Nesses termos, a *acumulação flexível* concretiza-se envolvendo a criação de setores de produção totalmente novos, uma lógica distinta no padrão de desenvolvimento entre os diversos setores, a transformação do setor ocupacional, com alto movimento no setor de serviços e rápidas mudanças de habilidades e conhecimentos especializados requeridos.

Interessante notar a análise de Jameson (1996), a qual aponta que em cada uma de suas fases, o capitalismo tem um conjunto de expressões culturais, as quais decorrem da realidade histórica, econômica e social. Para o autor, as mudanças engendradas no capitalismo nesse período, são expressão, no âmbito cultural, do que ele denomina de pós-modernismo. Nesse sentido, a lógica cultural do capitalismo contemporâneo, para Jameson, é o pós-modernismo. Ele discute que uma das principais tarefas ideológicas dessa nova expressão cultural, é o de alinhar os hábitos sociais e mentais, com o novo modelo de produção e acumulação. Assim, tem-se uma “hegemonia discursiva”, em que os trabalhadores, diante das várias imagens disseminadas, são levados a pensar e agir de forma satisfatória aos interesses capitalistas. Nesse sentido, para o autor, a nova lógica do capital é cultural, pois ao se reestruturar, o modo de produção capitalista faz emergir uma nova cultura. O autor oferece vários exemplos de como por meio da produção arquitetônica, artística, dentre outras, o capital tende a nos prender em sua teia. Outra análise, que em alguns pontos se aproxima dessa, é a de Harvey (2014), em sua obra *Condição pós-moderna*, na qual aponta que o capitalismo, para assegurar sua expansão, precisou produzir também desejos individuais, novas estéticas, nova cultura. Ele cita que a propaganda é uma “arte” oficial do capitalismo, pois por meio dela, ele consegue introjetar valores e hábitos sociais, ressaltando aí o papel dos meios de comunicação.

Dado o exposto, destaca-se que a década de 1980 foi marcada pelo rápido desenvolvimento tecnológico. Isso faz que as potências econômicas corram para estar à frente nos avanços tecnológicos. Tal como afirmava Mandel (1982), acreditava-se que o investimento

em tecnologia conferia um diferencial na produtividade do trabalho e, assim, superlucros. Em um mundo agora fluido, de rápidas mudanças, o conhecimento científico também passou a ter maior ênfase, pois quem detém novas técnicas, novos saberes, poderá ter vantagens no mercado competitivo. Dessa forma, o conhecimento tornou-se uma mercadoria central, devendo ser produzida e vendida, o que explicará a maior atenção ao campo educacional.

Para Harvey (2014), a acumulação flexível é uma forma própria do capitalismo, pois apresenta três características básicas desse modo de produção: i) produção voltada para o crescimento econômico e do mercado; ii) reestruturação tecnológica e organizacional visando a reprodução do sistema e iii) exploração do trabalho vivo. Dentre algumas das consequências dessa reorganização no mundo da produção estão, a maior pressão de controle sobre o trabalhador, uma vez que existia um aumento estrutural do desemprego, mão de obra excedente e o enfraquecimento sindical. Em decorrência disso, há a imposição de contratos de trabalhos mais flexíveis e a intensificação do trabalho.

Em meio aos modelos de acumulação flexível, o que mais se destaca no pós-Segunda Guerra é o modelo japonês ou toyotismo, originário da fábrica da Toyota, no Japão. Para Antunes (2009), o toyotismo diferencia-se do taylorismo/fordismo nos seguintes aspectos:

- 1) é uma produção muito vinculada à demanda, visando atender às exigências mais individualizadas do mercado consumidor, diferenciando da produção em série e de massa do taylorismo/fordismo. Por isso sua produção é variada e bastante heterogênea;
- 2) fundamenta-se no trabalho operário em equipe, com multivariabilidade de funções, rompendo com o caráter parcelar típico do fordismo;
- 3) a produção se estrutura num processo produtivo flexível, que possibilita ao operário operar simultaneamente várias máquinas (na Toyota, em média até 5 máquinas), alterando a relação homem/máquina na qual se baseava o taylorismo/fordismo;
- 4) tem como princípio o *just in time*, o melhor aproveitamento possível do tempo de produção;
- 5) funciona segundo o sistema de *kanban*, placas ou senhas de comando para reposição de peças e de estoque. No toyotismo, os estoques são mínimos se comparados com o fordismo;
- 6) as empresas do complexo produtivo toyotista, inclusive as terceirizadas, têm uma estrutura verticalizada, ao contrário da verticalidade fordista; [...]
- 7) organiza os Círculos de Controle de Qualidade (CCQs), constituindo grupos de trabalhadores que são instigados pelo capital a discutir seu trabalho e desempenho, com vistas a melhorar a produtividade das empresas, convertendo-se num importante instrumento para o capital apropriar-se do *savoir-faire* intelectual e cognitivo do trabalho, que o fordismo despreza.
- 8) o toyotismo implantou o “emprego vitalício” para uma parcela dos trabalhadores das grandes empresas [...] (ANTUNES, 2009, p. 56).

No toyotismo, percebe-se um envolvimento maior do sujeito com seu trabalho, pois o

esforço que agora lhe é demandado, diferente do taylorismo/fordismo, não é apenas físico, mas requer um envolvimento psicológico. Esse maior envolvimento concretiza-se a partir do momento em que o trabalhador, fora do seu espaço de trabalho formal, passa a buscar e planejar ações para melhorar seu desempenho, pois a intensidade do seu comprometimento é considerada como meio para o sucesso profissional e crescimento financeiro. De acordo com o autor, esta lógica de buscar consenso, maior participação e envolvimento do trabalhador, na realidade é uma forma de manipular o trabalhador e, assim, continuar explorando sua força de trabalho.

Ao romper com a rigidez e impessoalidade próprias do taylorismo/fordismo e valorizar a polivalência do trabalhador, incorporando elementos de sua inteligência ao processo de trabalho, o toyotismo pode ser interpretado, como um avanço por introduzir um paradigma produtivo “livre” das alienações características do modelo anterior. Todavia, Antunes (2009) alerta que o toyotismo além de não eliminar a exploração e alienação que são típicas do capitalismo, as aprofunda e complexifica.

A incorporação de uma nova base técnica, pautada na microeletrônica, na robótica, no conhecimento digital, possibilitou maior precisão no processo de produtivo e automatização da produção em menores escalas, diminuindo a necessidade de mão de obra. Um trabalhador pode assumir várias funções no processo produtivo. Os efeitos dessas mudanças sobre a força de trabalho, como destaca Antunes (2011a), são deletérios, atingindo sua materialidade e também sua subjetividade. Isso porque para uma flexibilização do processo produtivo é necessário a flexibilização dos trabalhadores. Sendo assim, a tecnologia permite que as empresas organizem o processo produtivo de maneira descentralizada, terceirizando atividades, realizando contratos flexíveis ou subcontratos com o trabalhador ou pequenas empresas. O autor também destaca que isso provocou a intensificação e heterogenização do trabalho, conseqüentemente, a fragmentação dos trabalhadores e enfraquecimento dos sindicatos. Dessa forma, enquanto o fordismo era conhecido pela verticalização do processo produtivo e distribuição dos ganhos, a produção flexível, que será possibilitada pelo toyotismo, caracteriza-se por sua horizontalidade e perda de direitos do trabalhador.

Rosso (2008) também considera que o toyotismo, com a ideia de trabalhador polivalente, o qual passa a atuar ao mesmo tempo em várias frentes, elevou o grau de intensificação do trabalho. Isso porque passou a requerer do(a) trabalhador(a) um esforço mental adicional, o conhecimento de diversos procedimentos, maior concentração, maior e constante qualificação. Um dos exemplos de serviços apontados pelo autor que sofreram a interferência do modelo toyotista é o trabalho da docente, que passa a trabalhar vários turnos,

diante da flexibilização dos horários, a constante necessidade de se atualizar e a pressão por resultados.

Na análise de Antunes (2009), a vigência do ideário neoliberal nos anos 1980, em grande parte do globo, propiciou condições favoráveis para a propagação do toyotismo nos países ocidentais. Isso porque com “projeto ideopolítico”, além de reorganizar as bases produtivas, foi possível contar com a intervenção do Estado em favor do mercado, bem como com as várias estratégias da “hegemonia discursiva” para conseguir o consentimento da classe trabalhadora.

A análise empreendida por Bernardo (2000), possibilita perceber as vantagens da utilização do modelo toyotista de organização do trabalho para os capitalistas. Segundo o autor,

[...] os capitalistas compreenderam então que, em vez de se limitarem a explorar a força de trabalho muscular dos trabalhadores, privando-os de qualquer iniciativa e mantendo-os enclausurados nas compartimentações estritas do taylorismo e do fordismo, podiam multiplicar seu lucro explorando-lhes a imaginação, os dotes organizativos, a capacidade de cooperação, todas as virtualidades da inteligência. Foi com esse fim que desenvolveram a tecnologia eletrônica e os computadores e que remodelaram os sistemas de administração de empresas, implantando o toyotismo, a qualidade total e outras técnicas de gestão. [...] Um trabalhador que raciocina no ato de trabalho e conhece mais dos processos tecnológicos e econômicos do que os aspectos estritos do seu âmbito imediato é um trabalhador que pode ser tornado polivalente (BERNARDO, 2000, p. 29–30).

É possível depreender que à concepção de *homo economicus* do taylorismo-fordismo, em que o indivíduo é aquele que possui interesses intransferíveis, combina-se a percepção do *homo social*, das teorias das relações humanas que reconhecem que valores, sentimentos e atitudes influenciam o trabalhador. Nessa lógica, valoriza-se o trabalho cooperativo, em contraponto ao isolado e fragmentado, a competência individual é requerida, não sendo o trabalhador apenas um apêndice do maquinário. O trabalhador, agora “valorizado” pelos seus saberes passa a desempenhar várias ações, tem maior visão, mesmo que controlada, sobre o seu trabalho e para tal, às vezes recebe um salário maior. O fato de um indivíduo assumir várias funções, intensifica seu trabalho ao passo que permite aos patrões, eliminarem postos de trabalho, dispensarem trabalhadores, pois apesar de “reconhecer” as habilidades do trabalhador o seu foco continua sendo o controle do trabalho para fins de lucro.

É interessante destacar a análise feita por Crozier (1989) sobre esta nova percepção ante o modelo produtivo, o qual passa a considerar o *homo social*.

Nós vivemos durante dois séculos dentro de uma lógica econômica e social cada vez mais dominada pela quantidade: era a lógica da sociedade industrial.

[...] a produção de massa provocava o consumo de massa, o crescimento rápido do nível de vida da população em seu todo e, a termo, o acesso dos mais desprovidos ao padrão de vida urbano. [...] O reino dessa lógica não existe mais. [...] No curso dos cem últimos anos pelo menos, a chave do desenvolvimento foi a organização da produção de massa: alcançar a quantidade permitia, em cada tempo, efetuar a abertura graças à qual a industrialização se realiza. Por certo é a tecnologia dirigida, alimentada pela ciência, que, em última análise, se constituiu no motor da mudança. Mas o tempo de latência entre a descoberta científica e sua utilização permanecia considerável. E o que fazia a diferença e assegurava o sucesso, era a capacidade de pensar esta utilização em termos de quantidade. A invenção de Ford não foi o motor a explosão, e sim a linha de produção. [...] O declínio do modelo industrial começa com a chegada da automação. Mas a mutação acelerada em direção aos serviços, a revolução da informática, em seguida e das comunicações e, finalmente, a expansão de um desenvolvimento autônomo da alta tecnologia, vão modificar, sem que nos dêsemos conta, os dados do problema, até o ponto em que podemos, hoje, ousar falar de uma virada. [...] A chave para seu sucesso não está nessa racionalização, mas na qualidade do modelo de serviço prestado. [...] É pela qualidade que se pode ter êxito no *Hi-Tech* e nos serviços. **É pela qualidade que se pode dominar a complexidade.** É pela qualidade que se pode reencontrar ou manter significados no seio das relações complexas. Não se trata aí de um retorno à qualidade do modelo pré-industrial: a antiga qualidade estava ligada a um sistema estável, ao mesmo tempo fechado e hierárquico; medida pela raridade e realçada pela exclusividade, ela era o produto de uma cultura do requinte pela exclusão. [...] A qualidade que nós buscamos hoje é a qualidade para todos, que não repousa mais sobre a ideia de exclusividade e de barreira, mas sobre a excelência do serviço, que será medida pelo próprio sucesso do cliente no uso que fara dele. [...] **Qualidade, cuidado, atenção, compreensão, são [...] mais importante para a rentabilidade a termo que as fórmulas sofisticadas de controle da gestão** (CROZIER, 1989, p. 114–115, grifo nosso).

A experiência toyotista, somada a uma época de profundas e rápidas mudanças no campo tecnológico e social, abriu possibilidade de outros modelos de organização da produção emergirem, nos quais a terminologia qualidade passou a ter papel fundamental. É necessário agora maior engajamento, participação, várias competências, e a possibilidade de obter um emprego, bem como crescimento econômico, dependerá de quem souber tirar partido dessa nova conjuntura. Neste contexto de transformações, o Estado precisa investir na busca da qualidade, inclusive, das regulações sociais, pois uma não existirá sem a outra. A qualidade de serviço prestado no mercado, requererá, também, investimento constante na qualidade humana dos funcionários. Assim, neste novo modelo de produção, que traz a lógica que impera no mercado para a vida social, o setor educacional torna-se elemento chave, no que se refere aos conhecimentos e valores que dissemina.

Para pautar o processo produtivo no padrão de acumulação flexível debatido por Harvey (2014) é necessário pensar na questão da qualidade e, por outro lado, fazer com que a

sociedade no geral, reconheça esta nova estrutura. Cabe frisar que, diferente do que possa parecer, esta maior flexibilidade e busca pela qualidade não extinguiu a necessidade de constante vigilância e dura disciplina sobre o trabalhador. A mudança foi que saiu de cena os postos tradicionais de controle da gerência científica e a fiscalização foi inserida na própria ação do trabalhador, que passa a ser responsável pelos seus resultados de produtividade e pela sua empregabilidade (ANTUNES, 2009).

Em geral, as empresas contando agora com um número menor de trabalhadores, com maior qualificação e um relativo poder de decisão, passam a trabalhar em busca da “qualidade total”. Essa passou a ditar o ritmo da produção, a forma de gestão, sendo uma estratégia para o capital se manter. No caso das empresas, quanto maior “qualidade total” do produto, implicaria sua menor durabilidade para assim, mobilizar o circuito produtivo e melhorar suas capacidades competitivas. Esse circuito produtivo, por sua vez, é marcado pelos êxitos humanos, que exigem equipes e chefes permanentemente qualificados e integrados para o alcance dos objetivos da empresa. Assim, a constante busca pela “qualidade total” realiza-se por meio da “extensão e da intensificação da “dupla exploração” dos trabalhadores: como produtores e como consumidores” (MÉSZÁROS, 2011, p. 539). Forja-se, pela intensificação da exploração da força de trabalho, o trabalhador consumidor de massa, como poderia dizer Mézáros (2011), para fins de continuar expandindo o capital a qualquer custo. Isso implicará a disseminação de necessidades cada vez mais supérfluas, maior desperdício, vasta destruição dos bens naturais e constante instabilidade.

Como analisa Behring (2003), todas essas mudanças no mundo do trabalho, com novas condições para o trabalhador e sua reprodução, geraram inseguranças generalizadas com relação à renda, ao emprego, a contratação e à representação dos trabalhadores. Tal fato, demarca a autora, reflete na realidade, “a agressividade do capital no sentido de aumentar a produtividade do trabalho, tendo em vista recuperar sua rentabilidade golpeada” (p. 40) com o esgotamento do fordismo, além de ignorar a necessidade das maiorias. Nessa conjuntura, torna-se fundamental a divulgação do ideário neoliberal, para garantir consentimento, evitar radicalização dos movimentos contrários, de maneira a manter hegemônica a nova organização econômica. O ambiente neoliberal, dessa forma, infunde no meio social a lógica cultural do “pós-modernismo”³⁶, potencializando “o fetiche da mercadoria e a reificação”, alterando a

³⁶ Tal como destaca Behring (2003) o pós-modernismo é um movimento heterogêneo e nem todos os pensadores pós-modernos são neoconservadores ou neoliberais e podem assumir perspectivas críticas. Para Jamenson (1996, p. 29) o pós-modernismo não é um estilo, mas sim “uma dominante cultural: uma concepção que dá margem à presença e à coexistência de uma série de características, que, apesar de subordinadas umas às outras, são bem diferentes. Segundo Harvey (2014, p. 301) “o pós-modernismo surgiu em meio a este clima de

relação entre homens para uma relação entre coisas, mascarando a perversidade das desigualdades sociais e disseminando falsas e supérfluas necessidades.

Assim, sob o ideário neoliberal, a gestão da qualidade total passa a ser uma das ideias difundidas para pautar a reorganização, tanto do processo produtivo como de todas as instituições sociais, como é o caso da educação (SOUZA, 2001; VIEIRA, 2004). Ante a insegurança generalizada de as ações estatais serem guiadas na contramão das necessidades sociais, os neoliberais armam-se com uma série de dispositivos ideológicos e culturais para manter-se. Neste movimento, a educação tem papel central, uma vez que tende a colaborar para que a nova lógica seja incorporada e influencie a percepção e conduta dos indivíduos. De acordo com Vieira (2004), a temática da qualidade não é novidade no processo produtivo; em Taylor ela concentrava-se na inspeção de qualidade, para checar a existência de defeitos nos produtos. O controle aí não era explícito, mas já tinha forte caráter disciplinador e moral. A preocupação com a qualidade total, em todos os aspectos do processo produtivo delinea-se após a Segunda Grande Guerra e o controle constante passou a ser a preocupação central da gestão. Desde então, altera-se a estratégia para controlar o processo de trabalho. O autor enfatiza que, ante o contexto dos anos 1970, com o mercado diversificado, as rápidas inovações tecnológicas, e a crise do “socialismo real”, os déficits econômicos, o controle da qualidade do processo de trabalho passou a ser fundamental e deveria ser conjugado com um maior número de informações. É nesse sentido que a

[...] informação, torna-se central nas novas formas de gerenciamento dos anos 70. Informações que deveriam dar conta não apenas do processo de trabalho, mas também e sobretudo das variáveis culturais, políticas e sociais que envolvem a produção e seus agentes. Cada vez mais o controle da qualidade vai se constituindo no alvo das formas de gestão dentro da produção capitalista. Um controle que não é mais restrito ao produto e ao processo de trabalho, mas que visa à própria subjetividade dos trabalhadores. [...] Nos anos oitenta a qualidade total vai ser incorporada definitivamente como condição de planejamento estratégico combinado com novas técnicas de gestão (VIEIRA, 2004, p. 31).

Dessa forma, há um impacto considerável no exercício do trabalho. O trabalhador precisa estar continuamente qualificando-se e, além disso, é necessário que ele tenha determinadas condutas e posturas, como ser proativo, saber trabalhar em equipe, demonstrar

economia vodu, de construção e exibição de imagens políticas e de uma nova formação de classe social [...]. A existência de algum vínculo entre essa eclosão pós-moderna, [...] a tentativa de desconstruir instituições tradicionais do poder da classe trabalhadora [...] e o mascaramento dos efeitos sociais da política econômica de privilégios deveria ser bastante evidente”. Este mesmo autor destaca que o grau de pós-modernismo varia de época para época, a depender das configurações que são necessárias ao capital para obter maior lucro.

envolvimento com os objetivos da empresa, saber trabalhar sob pressão, dentre tantas outras. Percebe-se, com isso, que a tendência é disciplinar o trabalhador para que ele seja um “aliado” da gerência e corresponda às expectativas do capital. Apesar de o discurso de maior liberdade e participação no ambiente de trabalho, esses tendem a expressar-se dentro dos limites e de acordo com os princípios da empresa. Nesses termos, o espaço para que o trabalhador expresse sua identidade singular é minimizado, pois ele precisa exercer sua atividade de acordo com os treinamentos e cursos promovidos pela empresa. As discussões sobre dificuldades no trabalho, problemas na empresa e tomadas de decisão concentram-se em reuniões organizadas pelas chefias que, na maioria das vezes nada resolvem, mas dão a impressão que estão levando em conta a opinião dos trabalhadores.

Seguindo este ritmo na organização do trabalho para fins de alcance da qualidade total, enfraquece-se a solidariedade entre os trabalhadores e, conseqüentemente, as resistências contra o capital. Isso porque os trabalhadores tornam-se

[...] parte ativa na reprodução dos mecanismos de controle. Responsabilizados diretamente pela qualidade do produto, os trabalhadores também funcionam, ou devem funcionar, como clientes em relação a seus fornecedores imediatos (seus colegas de trabalho, a professora da série anterior, a servente da escola, o porteiro etc.). A cadeia de controle se estabelece de forma panóptica, todos são observados, todos são objeto de observação, todos são observadores (VIEIRA, 2004, p. 33).

No Brasil, a gestão pautada no controle da qualidade total tornou-se lugar comum, sobretudo no final dos anos 1980, em instituições públicas e privadas. Nesse sentido, percebe-se que as políticas públicas, passam a ser delineadas seguindo essa lógica. Inclusive, vale a ressaltar a crítica de Souza (2001) de que a gestão da qualidade total quando transplantada para a educação, aparece muitas vezes encoberta pela terminologia da gestão compartilhada. Assim, a lógica da gestão empresarial, que tem foco no setor produtivo, vai sendo transposta para o campo educacional. Os dirigentes públicos, ao descentralizar recursos e atribuições para as instituições escolares, convocam as instituições a “participarem” do projeto em prol dessa qualidade educacional. Na realidade, segundo a autora, esta participação acontece apenas no plano da execução, em tarefas secundárias, apenas para permitir o funcionamento rotineiro das instituições escolares. Todavia, este discurso acaba sendo propagado e incorporado de maneira que toda a população aceite e valide as estratégias de responsabilização e controle de qualidade adotadas, sem, contudo, as analisarem dentro de uma totalidade social que é marcada pela desigualdade e exclusão.

Na próxima seção discute-se como essas mudanças do papel estatal e na forma de

gestão do processo de trabalho afetam o campo educacional.

2.2.1 *A falaciosa qualidade encomendada à educação*

Como enfatiza Afonso (2003, p. 84), nos mais diferentes tipos de Estado, inclusive o neoliberal, há um interesse particular pela educação escolar, uma vez que ela se constitui “como um lugar e tempo privilegiados para inculcar e promover em todos os indivíduos os valores e visões do mundo dominante, conforme os casos concretos, as épocas e as sociedades”. Entretanto, vale lembrar que a educação lida com a formação do sujeito histórico, não sendo possível a subsunção real do trabalho educativo ao capital, sendo assim, os sujeitos não são passíveis e meros reprodutores da visão hegemônica.

Também, não se pode perder de vista, nos termos do debate de Lüdke e Boing (2007), que não é possível pensar o trabalho docente isoladamente, fora de todas estas transformações nos setores socioeconômicos. O trabalho docente está inscrito nas mudanças ocorridas no mundo do trabalho e do emprego e sobre ele incide a gestão pautada na lógica do mercado.

De acordo com Silke Weber (2003), a questão da qualidade ainda não estava presente no campo educacional no início da década de 1960. A autora argumenta, que com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 4.024 de 1961, a questão docente é abordada no Título VII, Cap. IV intitulado “Da formação do magistério para o ensino primário e médio”, sob a ótica da “premência de professores diante da expansão do ensino primário” (BRASIL, 1961). No artigo 58, da Lei, permite-se que as docentes para o chamado primário (anos iniciais do Ensino Fundamental) tivessem formação no magistério ginásial (equivalente aos anos finais do Ensino Fundamental) ou magistério colegial (equivalente ao Ensino Médio). Neste caso a intenção do Estado está em assegurar número de docentes para atender a demanda para o ensino primário.

Já nos anos 1970, diante do papel da educação para os empreendimentos de desenvolvimento econômico, as políticas educacionais de vários países ocidentais vão oscilar entre uma tendência neoliberal e uma preocupação mais humanista e igualitária, como destacada Lessard (2000). De acordo com o autor, ações empreendidas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e também pode-se citar pelo BM, por exemplo, abordam a temática da educação sob o ângulo econômico e funcional e sua preocupação com a coesão social relaciona-se à necessidade de apoio para o desenvolvimento da economia. Já a UNESCO traz uma abordagem mais humanística do desenvolvimento, trazendo questões como ética, luta contra a exclusão social, participação democrática, dentre

outros. Esse pêndulo se fará presente nas décadas seguintes e vai impregnar as políticas educacionais.

Neste âmbito da regulação transnacional, sobretudo sob a coordenação dos organismos internacionais, nos anos de 1970, destaca-se a ação da Organização dos Estados Americanos (OEA), que criou o Programa Regional de Desenvolvimento Educacional, o qual teve forte influência na regulação nacional empreendida nos países da América Latina. De acordo com Sander (2005), uma das marcas desse Programa foi a disseminação da metodologia de projetos, em conformidade com as experiências de planejamento das empresas privadas. Os projetos para a área educacional eram concebidos pelas instituições nacionais e contava com a participação de seus próprios especialistas. O intuito era realizar a cooperação técnica e intercâmbio, de maneira a promover a aprendizagem dos especialistas locais sob uma lógica comum. O autor destaca que dentre as áreas prioritárias das ações da OEA estavam a administração e a supervisão educacional. Tanto que em 1970, promoveu-se a formação de administradores e de planejadores educacionais e apoiou a criação de unidades de planejamento educacional nos Ministérios e Secretarias de Educação. Esse esforço, posteriormente, resultará na elaboração dos conhecidos “planos decenais de desenvolvimento econômico e, dentro deles, dos respectivos planos setoriais de desenvolvimento educacional” (SANDER, 2005, p. 80).

Tais ações empreendidas estão em consonância com o modelo de regulação burocrática, racional e econômica até então predominante no Estado, logo no início da hegemonia do ideário neoliberal. O foco estava na racionalização das ações, que devem ser previstas e calculadas por meio de planos e projeto. O planejamento no âmbito das políticas públicas, sem dúvidas é um fator de extrema relevância, pois viabiliza a otimização de esforços e recursos para alcançar um objetivo. Todavia, em se tratando de um Estado capitalista, todos os seus empreendimentos têm como fim último a expansão do capital. Desse modo, toda racionalização empregada na consecução dos planos e projetos visam fiscalizar e controlar os empreendimentos estatais para manter as relações sociais de produção pautadas na exploração do trabalho. Outro dado próprio da regulação burocrática que chama a atenção é o esforço das principais potências capitalistas em cooperar na formação de especialistas nos países da América Latina. Isso denota a necessidade de o capital disseminar alguns elementos que viabilizarão a implementação da nova gestão pública, imprimindo certa padronização nas regulamentações, para uma centralização do controle. E para universalizarem as regras, amparam-se na justificativa de que este é o caminho necessário para viabilizar o acesso a todos à educação.

A formação docente, neste cenário, pauta-se no modelo da racionalidade técnica.

Acreditava-se que para uma docente atuar com êxito, bastava dominar as áreas de conhecimento em que iria atuar. O Estado, neste período, ante a necessidade de escolarizar a população, a qual foi imposta pela modernização da sociedade brasileira, “avoca a si o controle da escola” o que, incidirá sobre a estrutura da formação docente no país (WEBER, S., 2003, p. 1130).

Também é nos anos 1970 que o BM deixa de ser um órgão técnico e financiador de ações específicas e torna-se um importante agente financeiro para o setor social na América Latina. De acordo com Fonseca (2009, p. 47), o foco do BM no setor social está relacionado, primeiro, à necessidade de o Banco assumir uma atuação mais política em um período de ajustes estruturais dos países membros e estabelecer as bases para um “globalismo econômico e comercial”. Segundo, o financiamento do setor social integrava a nova estratégia do BM para concretizar um novo modelo de desenvolvimento. Assim, o BM seria um articulador político entre os países e o núcleo de suas atividades era o combate à pobreza.

Na concepção do BM, era necessário aumentar a produtividade da população mais pobre, de maneira que pudesse participar e usufruir das vantagens do desenvolvimento econômico. Para tanto, investir em educação e saúde era condição básica para o ingresso das populações pobres no mercado de trabalho, mesmo que informal. Como a educação era vista como fator para o crescimento econômico, o primeiro documento voltado especificamente para a área da Educação foi o denominado *Education Sector Working Paper*, de 1971, em que se esboçavam pela primeira vez, os critérios para financiamentos educacionais. O segundo documento do BM para educação, com mesmo título, data de 1974 e dá ênfase à dimensão pragmática do processo educacional. Não por um acaso, os dois primeiros empréstimos do BM ao Ministério da Educação brasileiro estavam voltados para o ensino profissionalizante, especialmente, o Ensino Médio, como destaca Fonseca (2009). O primeiro projeto financiado pelo BM no país ocorreu de 1971 a 1978, com foco no ensino técnico de 2º grau industrial e agrícola. O segundo ocorreu de 1974 a 1979, como cooperação técnica com as Secretarias de Educação do Norte e do Nordeste, visando à formação das equipes em planejamento e gestão educacional, com fins da reforma educacional empreendida em 1971.

É importante ressaltar, como alerta Leite (1997), que este movimento para aumentar a escolarização da população, de certa forma, associava-se à precarização dos empregos e a diminuição dos salários. A autora elucida que neste período de globalização econômica começa a ser disseminado o conceito de empregabilidade. Este termo está relacionado à capacidade de o indivíduo manter-se empregado ou de encontrar um emprego. O que norteia essa percepção é que o desemprego e, por sua vez, a situação de pobreza, está relacionado à baixa escolarização da população. Isso quer dizer que a população não tem uma formação compatível com as

demandas do mercado. Sendo assim, este conceito tende a encobrir as desigualdades econômicas e sociais e atribui a responsabilidade para a população, considerada não apta às exigências do mercado competitivo. Dessa forma, o discurso de investimento em educação, solução das crises e de melhoria da situação social, mascara o fato de que o Estado passou a responsabilizar o próprio indivíduo pela sua condição de desemprego e pobreza.

Essa percepção da educação, pelo BM, enquanto qualificação para o trabalho, foi expressa na Lei nº 5.692, de 1971, que fixou as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus (atual Ensino Fundamental e Ensino Médio, respectivamente) no Brasil (BRASIL, 1971). A princípio esta Lei pretendia romper com a dualidade de um ensino acadêmico e outro profissionalizante, que na prática legitimava o caráter seletivo e classista da escola. O objetivo era instituir um ensino único, o qual todos cursariam independente de sua classe social e, ao seu término todos estariam qualificados para o trabalho. Na análise de Saviani (2003), o propósito era proporcionar um desenvolvimento multilateral, de maneira que os vários ângulos da prática produtiva fossem contemplados. Para Kuenzer (1988), o que se pretendeu à época

[...] foi resolver no interior da escola, através da homogeneidade, a divisão entre trabalho intelectual e manual e as diferenças de classe que estão postas na sociedade [...]. As condições desiguais de acesso à escola, aliadas à falta de vontade política para assegurar as condições financeiras necessárias à viabilização da nova proposta, à falta de professores qualificados, às dificuldades metodológicas de articulação entre teoria e prática e ao desinteresse do capital em ampliar e regulamentar as carreiras de nível técnico, acabaram por impedir a efetivação da proposta (KUENZER, 1988, p. 17).

Tanto Kuenzer (1988), como Saviani (2003) registram que, na prática, pouca coisa foi alterada, pois não existia uma adequação com a realidade, e o ensino dual prevaleceu. Pode-se perceber que essa legislação é implementada logo na execução do primeiro projeto do BM no país, o que sinaliza uma tentativa de adequar a legislação brasileira aos princípios que eram disseminados pelo Banco. Não por um acaso, estes princípios estavam próximos aqueles requeridos pelo empresariado brasileiro, que era a formação básica do trabalhador, de forma que ele pudesse absorver rapidamente o saber-fazer do trabalho (SAVIANI, 2003).

Tendo em vista a não efetivação da obrigatoriedade do ensino profissionalizante no 2º grau, como previa a Lei 5.692, de 1971, o Conselho Federal de Educação, publicou o Parecer nº 76, de 1975, o qual buscava demarcar a complementariedade entre ensino acadêmico e profissional e também enfatizava a necessidade de uma formação tecnológica e não apenas acadêmica, haja vista o estágio do desenvolvimento econômico. Também neste ano existiam estudos com financiamento do BM para fins de ações na educação primária (anos iniciais do

Ensino Fundamental). Na prática, surgiram as habilitações plenas e as parciais, para formação de técnicos e auxiliares, atendendo à legislação de 1971 e outra formação mais geral, que era proposta pelo parecer de 1975.³⁷ Manteve-se a premência com relação às docentes, agora recomendando a necessidade de aumentar a titulação dessas profissionais, apesar de ainda admitir diferentes graus de formação (WEBER, S., 2003).

Nesse período, grandes foram as discussões sobre o papel da educação, e a formação docente ocupou lugar de destaque, culminando na reformulação dos cursos de licenciatura. A este respeito, Pereira (2007) assinala que o foco estava na formação de docentes tecnicamente competentes. Sendo assim, as docentes eram vistas como técnicas, que deviam saber organizar todos os elementos constitutivos do processo de ensino-aprendizagem, de forma que este ocorresse com êxito. Além disso, propagava-se o entendimento de que os problemas enfrentados no campo educacional eram decorrentes da inadequada formação das docentes.

Em meados dos anos 1970, segundo Silke Weber (2003), foi ficando claro o papel da escola na formação do pensamento das novas gerações e para a consecução de um novo projeto de sociedade. Isso fez com que as docentes da Educação Básica tivessem “sua atuação posta sob suspeição, transformando-se em mero agente da preservação e expansão da sociedade capitalista” (p. 1133). Isso porque, reconhecia-se que os debates e estudos no campo da educação, em meio aos movimentos para a democratização, atribuíam às docentes um papel essencial para mobilizar estudantes e comunidade em prol de um projeto de sociedade que viesse atender as classes menos favorecidas.

Todavia, mesmo diante dessa dinâmica, a escola não se ocupava do saber social em sua totalidade e complexidade, portanto, a formação integral do sujeito histórico, ativo e cômico na sociedade, continuou fora das atribuições da educação. Na realidade, tanto a formação docente como as propostas curriculares para a Educação Básica de então, refletiam a separação entre trabalho intelectual e trabalho técnico operacional, própria do mundo do trabalho. O caso era mais grave se pensarmos nas escolas públicas, as quais apresentavam condições precárias de funcionamento. Todavia é crucial pontuar que no campo educacional, sempre estiveram presentes forças contra-hegemônicas, seja nas salas de aula, ou na associação de educadores e docentes, que combatiam este tipo de ensino. Contudo, ante o contexto político e econômico vigente, era difícil romper com a dicotomia e reducionismo determinados.

Também em meados dos anos 1970, ante a mudança de gestão do BM, Fonseca (2009)

³⁷ Para um maior detalhamento sobre os impasses decorrentes da implementação dessas leis, bem como a discussão sobre a coexistência de dois tipos de habilitação, as plenas e as parciais, e outro curso com formação profissionalizante básica a ser complementada no exercício do trabalho, ver Kuenzer (1988).

destaca que o foco dos investimentos é alterado para as ações menos onerosas no campo educacional, como as de formações a distância, inclusive a de docentes. No contexto internacional, de recentes mobilizações sociais, há uma redução de custos para o ensino público e um esforço no combate à pobreza. Para tanto, os investimentos buscam atender, de um lado os mais carentes, ensinando-lhes uma profissão e formas de transformar seu trabalho (formal ou informal) em renda para si e sua família. De outro, possibilitar a formação inicial ou a titulação das docentes de forma menos onerosa e mais rápida. Essas ações vão ter como eixo, a noção de equidade social, termo este que será difundido nos documentos dos organismos internacionais e, por sua vez, nos nacionais.

Pode-se dizer, com base no debate de Pereira e Stein (2010), que tais ações do BM no âmbito da política social, revelam que a lógica da fragmentação e do curto prazo são prioridades. Assim, a educação, enquanto política social, passa a ser orientada por fins pontuais e compensatórios, focalizadas na população extremamente pobre e distanciando-se dos princípios da universalidade de direitos. Outro aspecto, que vai se conformando na política educacional, a partir de então, é que acima do direito está a questão do mérito e das preferências individuais, ao invés das necessidades sociais.

Nos anos 1980 o discurso no documento do BM, não restringe mais o financiamento apenas ao ensino técnico ou profissionalizante, e passa a contemplar ações para promover a qualidade do ensino e o combate à pobreza. Em tempos de globalização econômica, a educação é apontada como fator de desenvolvimento humano, dando-se atenção ao ensino primário, apesar de não se limitar a ele. Dadas as contradições do capital, de um lado os investimentos em educação primária beneficiavam a população carente, do outro, o capital tinha esta ação como mais vantajosa para educar a população feminina para o planejamento familiar e participação na vida produtiva. O investimento neste nível educacional possibilitava instruir as mulheres para que pudessem trabalhar fora do ambiente doméstico. Com isso, elas passavam a realizar um melhor planejamento familiar, prevendo um número menor de filhos. Isso favoreceria diretamente ao Estado, que passaria a sofrer menores pressões por encargos com gastos sociais, que desestabilizam as economias. Essa era a política de sustentabilidade disseminada pelo BM, o que evidencia ainda a influência da Teoria do Capital Humano de Schultz (1973)³⁸, que considera os gastos com educação diretamente relacionados ao

³⁸ Schultz (1973), na década de 1960, a Teoria do Capital Humano apregoava que a escolarização contribui diretamente para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos. Isso porque a educação permitira aos indivíduos melhorarem sua capacidade de utilizar os recursos disponíveis para produzir bens e serviços. Assim, a educação aumentaria a renda individual em decorrência da melhor qualificação para o trabalho.

crescimento econômico e social.

Em sua análise Fonseca (2009) destaca que na década de 1980 o BM adotou um modelo de financiamento denominado crédito de base política. A partir de então, o Banco articulou as ações relacionadas à globalização econômica com os ajustes estruturais com base na doutrina neoliberal. Isso significa que o financiamento está atrelado a determinadas condicionalidades ao país beneficiário. Dessa forma, seguindo o receituário neoliberal, o Banco propunha reformas nos distintos níveis educacionais, a focalização para a educação primária (anos iniciais do Ensino Fundamental) e primeiro ciclo da educação secundária (6º e 9º ano do Ensino Fundamental), visando à erradicação da pobreza e à diminuição do orçamento para a educação, sugerindo a privatização. Nestas propostas, mais uma vez, observa-se a contradição, apesar do reconhecimento da necessidade da educação, não há a pretensão de depositar orçamento nessa tarefa, tampouco, favorecer todos os níveis de ensino.³⁹ O foco era fazer mais com menos.

Na esteira contraditória do capital, de um lado a ênfase na eficiência do mercado, de outro, as lutas por melhores condições de vida e pela democratização do país, os debates em torno da formação docente mudaram a tônica. De acordo com Candau (1984, p. 19), os estudiosos buscavam distanciar-se do modelo de formação pautado na racionalidade técnica, instrumental, e buscavam “despertar para a importância da dimensão política até então silenciada pela perspectiva instrumental fundada na ‘neutralidade técnica’”. Segundo Pereira (2007), neste período surge a figura da educadora em contraposição à da professora, a qual era vista como uma profissional mais pragmática. Com isso, os pesquisadores explicitavam o descontentamento com a formação docente e buscavam romper com a visão docente enquanto técnico de ensino. Este autor também ressalta, que esse movimento fortalece-se com as crítica de cunho marxista sobre a formação, advogando em prol da dimensão política da ação pedagógica. Apesar de todo este movimento dos educadores, pouco alterou-se no que refere-se à formação fragmentária e técnica das docentes.

Embora, como assinala Barroso (2005b, 2006a, 2006b), exista um hibridismo entre a regulação transnacional, a regulação nacional e a microrregulação local em cada país, as evidências de inserção do BM no delineamento da política educacional brasileira é inegável⁴⁰. Na década de 1980 a política educacional brasileira apresentará traços que coadunam com as

³⁹ Importante frisar que uma vez um projeto financiado, não significa que ele é implementado tal e qual as determinações do Banco, visto que cada país tem realidades políticas, sociais e econômicas distintas.

novas propostas do BM, enfatizando a prioridade de investir na educação primária, em localidades onde há concentração de pobreza. Esse foi o caso de programas financiados pelo MEC, como o Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural (PRONASEC) e o Programa Nacional de Ações Socio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas (PRODASEC). Esses Programas relacionavam a educação ao trabalho produtivo, e à vida comunitária e coletiva. Partiam do princípio que era necessário investir em noções básicas de higiene, saúde, emprego, renda, habitação, bem como em saneamento básico, visto que as comunidades em situação de pobreza eram tidas como ameaça à estrutura e funcionamento do sistema social.

Com relação às docentes, o BM reconhecia o papel fundamental que desempenhavam para a formação dos novos trabalhadores, bem como a importância das escolas para potencializar a competitividade econômica. Para tanto, recomendava aos países investir em formação em serviço, pois representava menor gasto orçamentário, o que era mais interessante em termo de custo-benefício.

Dentre os financiamentos do BM a projetos no campo educacional no Brasil, ainda merecem destaque Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro (Edurural) e o Programa de Educação Básica para o Nordeste, conhecido como Projeto Nordeste – Segmento Educação (VI acordo MEC/BIRD), coordenado pela então Secretaria Nacional de Educação Básica (SENEB), do MEC, com recursos técnicos e financeiros do BM. Estes projetos, contribuíram para a instituição da avaliação educacional em larga escala no país e, por sua vez, para a implementação da gestão por resultados ou contrato por resultados (PACHECO, 2004; SHIROMA et al., 2008). O Edurural, no início dos anos 1980, tinha foco nos anos iniciais do Ensino Fundamental (anteriormente 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental), no intuito de diminuir a evasão e repetência, bem como melhorar o rendimento. O projeto requeria uma avaliação e para tanto, realizou-se uma testagem desenvolvida pela Fundação Cearense de Pesquisa nas escolas rurais do Piauí, Pernambuco e Ceará que participavam desse Programa, contando com a participação de aproximadamente 600 escolas (BONAMINO, 2002; VIANNA, 2005). Um dos objetivos da avaliação era identificar os fatores que influenciavam o rendimento dos estudantes, bem como analisar o custo-eficácia dos insumos educacionais, visto que os recursos investidos eram provenientes do BM.

Como aponta Bonamino (2002), para o Projeto Nordeste o BM exigiu como contrapartida que o governo brasileiro desenvolvesse uma sistemática de avaliação para o referido projeto. Trata-se aí da “contratualização por resultados” na gestão pública (PACHECO, 2004). Assim, em meados de 1988, a SENEB/MEC, com apoio técnico e financeiro do Instituto

Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA/OEA), estruturou o Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º grau (SAEP). Ainda neste ano, o SAEP realizou uma aplicação piloto nos Estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, sem investimentos do BM, com o objetivo de verificar a adequação e pertinência da metodologia que seria utilizada. (BRASIL, 1989, 1992). O foco na “qualidade” do serviço educacional instaura-se.

Ainda em 1988, os gestores do MEC requereram a ampliação do SAEP a todo o País. Podemos associar esta demanda dos dirigentes públicos, como uma resposta à própria CF de 1988, que estabeleceu em seu artigo 206, a garantia de qualidade como princípio da educação brasileira, e no artigo 209, a avaliação da qualidade educacional pelo poder público. A qualidade de ensino também será referenciada no artigo 214 da CF, ao indicar que a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) tem o intuito de colaborar para a efetivação da qualidade educacional. Evidencia-se, dessa forma, que a avaliação aparece na legislação brasileira associada à ideia da “qualidade total”, como instrumento para o seu monitoramento.

Considerando que este era um período de reestruturação econômica global, no contexto de uma nova divisão internacional do trabalho, o próprio movimento de democratização do país, vinha em resposta aos acordos internacionais firmados. Em sua análise, Sander (2005) destaca a democratização do ensino previsto na CF (artigo 206, inciso VI), como reflexo do contexto da globalização econômica, o qual atingiu todo o planeta. Para o autor, a ampliação das funções internacionais dos governantes, mediante o processo de globalização, demandou a utilização de ações democráticas para obter-se legitimação da população. Além disso, registra a instauração de uma “diplomacia presidencial”, consolidando as reuniões internacionais para fins de estabelecer responsabilidades compartilhadas coletivamente pelos países democráticos.

Pode-se dizer que as políticas educacionais traçadas neste período tendem a responder às pressões internas e também às externas, provenientes dos acordos internacionais. O Estado enquanto estrutura de dominação política, lança mão do seu aparato burocrático, materializado em suas instituições e regulamentações, para realizar a mediação junto às classes sociais contraditórias, assegurando, dessa forma, a manutenção da ordem capitalista. Todavia, com a descentralização das responsabilidades entre os entes federados como prevê a CF de 1988, a regulação burocrática centralizada cede espaço para uma nova forma de controle, via gerenciamento de objetivos e resultados estipulados. Esse processo implicará a configuração de outro formato de regulação, uma vez que conjugará novos elementos à regulação burocrática, a qual se identifica como regulação pós-burocrática, que será debatida adiante.

Convém demarcar que os EUA, ante a importância do desenvolvimento tecnológico no mercado competitivo globalizado, já investiam em estudos no campo educacional. Seguindo

essa mesma lógica, em 1981, o governo de Ronald Reagan (1981-1989), criou a *National Commission for Excellence in Education* (Comissão Nacional de Excelência em Educação). A *National Commission* foi instituída com o propósito de investigar o que estava errado no sistema educacional norte-americano, tendo em vista o baixo desempenho dos estudantes. O resultado de um dos estudos, disseminado em 1983 no relatório intitulado *A nation at risk: the imperative for educational reform* (Uma nação em perigo: o imperativo da reforma educacional), acusou a educação dos EUA de ter fracassado e lhe atribuiu a responsabilidade de colocar em perigo o futuro dos norte-americanos.

Frente aos dados coletados pelo relatório *A nation at risk*, os americanos se depararam com questões pertinentes à qualidade da educação, impulsionando o interesse pelos indicadores e estatísticas educacionais e pelas avaliações como instrumento político para a melhoria educacional (CLÍMACO, 2005). Deste então, a avaliação tornou-se um mecanismo valioso e incontestável para obter-se informações científicas e, por isso, concretas e confiáveis para a tomada de decisões políticas, substituindo o senso comum ou valores partidários. A avaliação, passou a ser o termômetro da qualidade total requerida para a educação.

Dessa forma, não é de estranhar as exigências do BM de vincular a realização de avaliação dos projetos financiados. Também, evidencia-se aí, que o pioneirismo norte-americano na prática de avaliações influenciará o seu emprego como instrumento a serviço da “reforma” estrutural pela qual passavam os estados. Segundo Faria (2005), sob o comando dos organismos internacionais e do ideário neoliberal, os países latino-americanos, colocaram em marcha os processos de avaliação, também articulados às intenções de “reforma” estatal. A prática avaliativa na gestão pública estava associada à possibilidade de modernização do aparelho estatal. As avaliações assumem, então, uma posição de destaque nas agendas de governo, pois, tal como debate o referido autor, acreditava-se que os dados produzidos por elas favoreceriam a qualidade da administração pública e dariam credibilidade à reforma.

Cabe acentuar, tal como o faz Sousa (2009), que o termo qualidade, quando aplicado à educação, envolve uma carga polissêmica e subjetiva. Todavia, o governo inicia o discurso e promove debates sobre a qualidade educacional descolados do contexto histórico, social e econômico no qual se insere. Apresentada na forma de resultados alcançados em avaliações e índices, a qualidade é defendida como retrato da realidade, sem contudo debater e revelar todas as faces dessa realidade. É possível afirmar, que em uma conjuntura internacional, em que empresas e produtos precisam ter um certificado para circular no mercado mundial “as agências reguladoras e de consultoria para elaboração de projetos e avaliação educacional emergem como um lucrativo “negócio”, para o mercado educacional (SHIROMA et al., 2008, p. 12). Isso

porque, vincula-se a qualidade “a um único atributo ou olhar”, o que facilita a padronização e comparação, requeridas para a compra e venda no mercado (SOUSA, 2009, p. 244).

Frente ao exposto, percebe-se o esforço de fazer com que a educação atenda as exigências de um novo paradigma econômico, pautado na flexibilidade e competitividade, o qual requer nova qualificação e disciplina da força de trabalho. Soma-se a isso, o fato de após a crise do modelo fordista de produção, a qualidade simbolizar competitividade em um mercado mais exigente, diversificado e diferenciado. Assim, propaga-se um conjunto de conhecimentos, valores, atitudes e conceitos no campo educacional, como se estes fossem sinônimo de desenvolvimento e, portanto, de qualidade.

Como registra Gentili (2007), o discurso da qualidade no campo educacional, que emergirá especialmente, no final dos anos 1980, assume o mesmo conteúdo da qualidade destinada às empresas no campo produtivo, o que imprimiu nos debates e políticas educacionais um sentido mercantil. Todavia, no plano do discurso, os motivos mercadológicos não eram anunciados, mas utilizava-se um tom mais humanista. O autor destaca que o discurso democrático que mobilizou as lutas nos países que saíram das ditaduras, como é o caso do Brasil, tratou de ser logo substituído pelo da qualidade. Com isso, desmobilizam-se as discussões e lutas populares em torno do que seria verdadeiramente uma educação democrática, para que um senso comum que clama pela “qualidade educacional” fosse instaurado. Como argumenta Arroyo (2017), o par avaliação e qualidade educacional têm como referência legitimar o cenário de desemprego em massa, de subemprego, de precarização do trabalhador. Pode-se dizer, que esta ideologia passa a ser disseminada, por meio do que Shiroma et al. (2008, p. 12) denominam de “fetichização dos resultados”, a qual está atrelada às bandeiras da “educação de qualidade” e da “apologia da *accountability*”.

Como elucidam Netto e Braz (2006), no sistema capitalista o “fetichismo” ocorre porque a produção mercantil esconde e negligencia as características sociais do trabalho. Para os autores, quando a produção mercantil simples tornou-se produção mercantil capitalista, orientada para produzir mercadorias visando ao lucro, foi necessário realizar a divisão do trabalho. Com isso, para a composição de uma mercadoria requeriam-se diversos e distintos ramos de produção, o que originou uma dependência entre todos os produtores. O trabalho de cada um deles (trabalho privado) parte do conjunto do trabalho da sociedade (trabalho social) e só é possível no seu interior. Porém, como se trata de um produtor privado, ele atua independente dos outros produtos e administra isoladamente a sua produção. Assim, o produtor só se confronta com o caráter social do seu trabalho no mercado: sua interdependência em face dos outros produtores evidencia-se no momento de compra - venda das mercadorias.

Neste sentido, a “fetichização dos resultados”, acaba encobrendo o caráter social do trabalho com a bandeira da “educação de qualidade”. Não se abre espaço para debater sobre o fim da educação e do trabalho docente, como será discutido no Capítulo 4. Por sua vez, as docentes, tendem a isolar-se, uma vez que cabe a cada uma delas isoladamente trabalhar para atingir os resultados estabelecidos como metas da escola, uma vez que elas passarão a ser responsabilizadas. A tendência, é que as docentes se deparem com o caráter social do seu trabalho no momento do “*accountability*”, em que os resultados são divulgados para as sociedades, *rankings* são realizados e instaura-se uma competitividade, tal como no mercado.

As autoridades públicas eximem-se de enfrentar os reais entraves que impedem a efetivação de um estado democrático de direito. Mascarado no discurso de participação e autonomia, a reestruturação estatal apregoada pelo ideário neoliberal terá na educação um solo fecundo para disseminar e legitimar a lógica de mercado, como discutiremos na próxima seção. Na realidade, como critica Gentili (2007), o que temos é uma “democracia controlada” ou “não democrática”. Essa constatação do autor dá-se, à medida que um Estado democrático, sob o capitalismo, age para manter e reforçar a exclusão e dualidade social. Nesta dinâmica, seria, no mínimo, incoerente pensar na concretização de um “capitalismo democrático”, que elaborasse suas políticas em prol de todos, em especial após a queda do socialismo real.

Não existindo mais a tentação eminente de uma virada socialista, a tendência é a ampliação destrutiva do capital. Com isso, mesmo frente ao discurso de erradicação da pobreza e melhoria da qualidade educacional, nenhuma destas questões de fato se concretizou para a maior parcela da população. Porém, obteve-se êxito em integrar os termos do mercado como produtividade, competência, eficiência, eficácia, qualidade, avaliação dos resultados ao vocabulário da política educacional. Ao ponto que muitos colegas educadores não compreendem por que pesquisadores comprometidos com transformação social, e com a formação do sujeito histórico, opõem-se a tais termos em documentos de políticas educacionais.

Não restam dúvidas de que, em certa medida, a classe trabalhadora teve alguns ganhos com as políticas desenvolvidas, até porque essas são decorrentes da pressão e luta de classe. Porém, salvo raras exceções, uma educação de qualidade, que possibilite ao sujeito emancipar-se ainda é privilégios daqueles que podem compra-la no mercado educacional.

2.3 Síntese do capítulo

O Capítulo 2, parte do pressuposto de que para analisar PNAIC, como parte constitutiva e constituinte da história da educação brasileira é necessário, tal como argumenta Saviani (2002) compreender a dinâmica do capital. Diante disso, reconhece-se que a reflexão sobre as interferências do PNAIC no trabalho docente, está circunscrita à relação entre capital e trabalho, uma vez que desde o início do modo de produção capitalista o capital busca controlar o trabalho, para manter a exploração do trabalhador.

Nesta perspectiva, debatem-se duas das principais crises do capitalismo, a de 1929-1933, denominada de grande depressão, e a chamada crise do petróleo que eclodiu nos anos 1970. No decorrer desta discussão apresenta-se como as crises acarretam a reestruturação dos modos de produção e, conseqüentemente, como alteram os modelos de regulação.

Analisa-se que, apesar de não existir uma correspondência direta entre mundo produtivo e a educação escolar, a reestruturação produtiva alterou a dinâmica social, e com isso todos os seus setores, dentre eles o educacional. A gestão da força de trabalho empreendida no mundo produtivo, amplia-se para a gestão da força de trabalho envolvida na educação escolar.

Discute-se, ao término, como a reconfiguração da regulação no plano econômico altera também a regulação educacional que, a princípio, se baseava no modelo burocrático e, depois, se configura no modelo pós-burocrático. Neste movimento, apresenta-se o papel que as avaliações educacionais externas desempenharam e ainda desempenham, para a consolidação da regulação pós-burocrática.

CAPÍTULO 3

CONTRARREFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E A REGULAÇÃO PÓS-BUROCRÁTICA NA EDUCAÇÃO: EMERGÊNCIA DO ESTADO-AVALIADOR E SINAIS DE UM QUASE-MERCADO

Uma vasta literatura assinala que os anos 1990 foram marcados pela materialização de uma nova realidade política, econômica e social decorrente do processo de globalização ou mundialização¹. Isto porque, ante a reestruturação produtiva que impactou as nações, o Brasil como demais países participantes do *Consenso de Washington*, orientados pelos organismos internacionais, empreenderam amplo processo de “reforma”² estrutural do Estado, a fim de atenderem as novas condições da economia mundial. Para este fim, reformularam as competências e políticas de ajustes econômicas do Estado, via dispositivos legais, e imprimiu-se uma nova relação entre Estado e sociedade.

Para fins deste estudo, o termo reforma é entendido, tal como elucida Vieira (2008), como medidas adotadas pelo poder público para fins de mudar o formato e a dinâmica da administração pública estatal, tendo em vista os ajustamentos ao processo global de reestruturação capitalista decorrente do pós-crise do capital nos 1970 e da ascensão da doutrina neoliberal. Sendo assim, não está associada a melhorias para o coletivo. Entende-se, então, tal como discute Behring (2003), que o termo condizente com as vastas mudanças engendradas nos Estados nacionais, pautadas no ideário neoliberal, não é “reforma”, mas sim contrarreforma.

Nesse capítulo, busca-se apresentar alguns dos aspectos do intrincado processo de contrarreforma que foi se constituindo no Brasil e suas repercussões na regulação educacional. A partir da propagação de um discurso contra a regulação burocrática, o governo brasileiro lança as bases que sustentarão a regulação pós-burocrática na educação. Sem romper de fato com a rigidez e instrumentalidade burocrática, o gerencialismo, com foco no controle de resultados, na produtividade e competitividade é propagandeado como a solução para o desenvolvimento do país.

Dentre os métodos do gerencialismo estão as avaliações de desempenho, que de um lado possibilitam controlar os serviços públicos e, de outro, instaurar a lógica do mercado na

¹ Dentre os autores que possibilitam uma ampla compreensão sobre o contexto dos anos 1990 e seus reflexos no campo educacional estão Peroni (2003), Oliveira e Duarte (2005), Gentili e Silva (2007) e Coraggio (1992).

² O termo entre aspas “reforma” refere-se à contrarreforma empreendida nos Estados, como será debatido no decorrer do estudo. Como a literatura utiliza mais a expressão reforma do que contrarreforma, optou-se em manter, em alguns casos, o termo entre aspas para chamar a atenção, para o fato de se tratar, na realidade, de uma contrarreforma.

educação. Nesse movimento de avaliação e controle de resultados, os pilares que sustentarão a regulação pós-burocrático vão sendo fixados.

3.1 A Contrarreforma do Estado e a instauração da Contrarreforma educacional nos anos 1990

Segundo Shiroma, Campos e Garcia (2005) existe uma vulgarização do “vocabulário da reforma”. As autoras, pautadas na discussão de Jameson (1997), assinalam que as reformas ganham força, e fincam raízes, por meio da construção de uma “hegemonia do discurso”. Dessa forma, a ideia de modernidade e mudança disseminada pela “reforma” estatal, na realidade “pode ser considerada uma estratégia de legitimação eficaz na medida em que consegue “colonizar o discurso, o pensamento educacional e se espalhar no cotidiano como demanda imprescindível da modernidade” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 429). Também Melo (2016) elucida que os conceitos de “reforma” e desenvolvimento são utilizados com uma carga de positividade para obter-se uma aderência social. Assim, as pessoas em geral, eram levadas a acreditar que a “reforma” impulsionaria o progresso e melhoraria a qualidade de vida da sociedade.

Sendo assim, optou-se pelo termo contrarreforma, tal como problematiza Behring (2003). Para a autora, nos anos 1990 o Brasil, como outros países da América Latina, realizou uma contrarreforma³, que foi engendrada pela burguesia visando direcionar as ações estatais para o mercado. A autora também ressalta que o termo reforma, apesar de expressar um projeto em curso é utilizado de forma indébita e ideológica. O reformismo é um patrimônio da esquerda, e ganha significado no interior do movimento operário socialista e de suas estratégias, tendo em vista a equidade, o que é substancialmente distinto das “reformas” neoliberais. Assim, ao empregar o termo “reforma”, o que se faz é destituí-la de seu conteúdo progressista, como se fosse possível a qualquer mudança o título de “reforma”.

A respeito do uso da terminologia reforma, Nogueira (1998) elucida

[...] há de se tentar, no mínimo, reafirmar a consaguinidade entre reformismo e esquerda e demonstrar que a concepção de reforma que tem a esquerda é a única capaz de se pôr a perspectiva de totalidade dos homens, dos iguais e, particularmente, dos desiguais (NOGUEIRA, 1998, p. 17).

³ Segundo Behring (2003) a contrarreforma adquire maior ou menor profundidade a depender das escolhas políticas dos governos, que por sua vez estão relacionadas com seu tempo histórico e com as diferentes formações sociais.

Nessa perspectiva, considera-se que as propostas de reestruturação estatal pautadas no ideário neoliberal, caracterizam-se como uma “contrarreforma”. Considera-se que uma reforma, no sentido estrito do termo, ocorreu nos “anos dourados” do capitalismo, em que existia o “compromisso fordista” e a experiência do *Welfare State*. Isso porque, ante as várias pressões sociais, e insurgência socialista, ocorreu certa redistribuição dos ganhos, com a concessão de direitos e amenização do quadro de desigualdades sociais, nunca antes visto. Sabe-se, como discutido anteriormente, que o capitalismo jamais deixou de explorar o trabalhador, porém ocorreu um movimento até então distinto da lógica repressiva e agressiva de funcionamento do capital.

O ideário neoliberal, que pauta a contrarreforma, apresenta vários elementos do passado liberal, configurando-se como uma reação burguesa conservadora e monetária, como salienta Behring (2003). O seu receituário é regressivo, uma vez que não considera as condições de vida, de trabalho e as necessidades da maioria da população. Na realidade, as propostas neoliberais visam inserir os países na dinâmica do capitalismo mundial e, para tanto, pautam-se na “atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade” (BEHRING, 2003, p. 59). Há, então, uma tendência antidemocrática nas ações estatais, pois com a hegemonia burguesa no interior do Estado neoliberal, o entendimento de democracia altera-se, restringindo as liberdades, a participação nos processos decisórios e os direitos sociais. Para a autora, tudo isso expressa que, apesar do rompimento com os regimes ditatoriais e os ganhos para a população, ainda há uma forte dificuldade em concretizar-se regimes verdadeiramente democráticos.

No Brasil em particular, esse processo de contrarreforma tem contornos mais evidentes com a promulgação da Constituição Federal de 1988⁴, a qual foi elaborada sob uma conjuntura de fortes movimentos populares e sindicais, expressando a disputa entre diferentes e divergentes interesses, o que lhe rendeu o título de constituição cidadã, por Ulisses Guimarães.⁵ Mesmo diante do avanço das forças democráticas nos anos 1980, com a promulgação da CF e a primeira eleição direta para presidente, que elegeu Fernando Collor de Melo (1990-1992), iniciou-se a

⁴ Neste estudo percebe-se toda formação social, como é o caso da brasileira, como complexa, com uma variedade de processos sociais, políticos e econômicos que não foram apenas moldados pelo modo de produção capitalista. Nesse sentido, o período aqui citado como início da contrarreforma no Brasil, trata-se apenas de uma referência de quando este movimento tornou-se predominante. Como bem assinala Behring (2003, p. 84) “o processo de contra-reforma [*sic*] do Estado [...]. Trata-se de um verdadeiro amálgama de determinações econômicas, políticas, sociais e culturais, fundindo passado e presente, cujo desvelar é imprescindível na construção do futuro”. Nesse sentido, a formação social brasileira e sua participação na dinâmica capitalista envolve um feixe de determinações, que não são lineares, mas muitas vezes desencontrados e contraditórios.

⁵ Para uma discussão ampla sobre o contexto político e econômico do processo democrático brasileiro, ver a Tese de Livre-Docência de Cruz (1992), bem como nos estudos de Nogueira (1998) e Behring (2003).

implementação de medidas inspiradas nas propostas neoliberais. A contrarreforma estrutural sustentava-se no discurso sobre o fim do quadro inflacionário que o país enfrentava desde a crise do chamado “milagre econômico brasileiro”. E, ante este propósito quase salvífico para a sociedade, toda ação era possível para possibilitar o reerguimento econômico, até mesmo “o abuso na utilização das constitucionais medidas provisórias” (NOGUEIRA, 1998, p. 131).

Dessa forma, iniciou-se um processo de recomposição da hegemonia burguesa brasileira, seguindo o perfil imposto pelos organismos internacionais (BEHRING, 2003). A base de sustentação política partidária do Presidente Collor era frágil, mesmo entre a elite, e após as oscilações e fracassos de suas medidas econômicas, junto as denúncias de corrupção, e muita insatisfação da classe dominante, desencadeou-se seu *impeachment*, fato marcante na história brasileira. É importante demarcar que, neste processo, o embate não era contra as medidas de corte neoliberal, até mesmo porque as ações do seu vice-presidente, Itamar Franco (1992-1994) não romperam com este ideário. Como observa Fiori (1997b), o Plano Real, elaborado no governo Itamar, sob a coordenação de Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda, já fazia parte do pacote de acordos para estabilização das economias discutidas na reunião em *Washington* em 1989 e com ele todo o pacote de desregulamentações ou “re-regulação” (BALL, 2002).

O projeto neoliberal consolida-se no país nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-1998 e 1999-2002). Com base na argumentação de ineficiência do Estado defendia-se a realização de uma “reforma” estatal centrada no modelo gerencial. Esta ideia gerencial de Estado, não é “apenas uma concepção técnica, mas é uma forma política, econômica e social” (MELO, 2016, p. 37). Como discutido no Capítulo 1, o Estado é parte integrante da base material do capital, sendo assim, a gerência trata-se, na realidade, do novo mecanismo da ação estatal, para assegurar a estrutura de dominação vigente. Destaca-se que ainda no governo Itamar Franco, FHC como um dos mentores do Plano Real, já articulava sua eleição para presidência no pleito de 1994. Além disso, um dos elementos para o *marketing* de sua campanha, foi o risco de deixar a recém criada nova moeda em outras mãos, que não a de um de seus idealizadores.⁶

Faz-se necessário referendar o debate realizado por Petras e Velmeyer (2001), que apresenta alguns dos fatores que contribuiriam para uma rápida implementação do projeto de contrarreforma no Brasil. Dentre os fatores, está o fato de FHC ter fortes laços com a *Fundação*

⁶ A este respeito, Fiori (1997b, p. 14) assinala que o Plano Real “não foi concebido para eleger FHC; FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI”.

Ford, dentre outras, e contava com prestígio frente à comunidade acadêmica internacional, os quais vinculavam-se aos interesses empresariais dos EUA, e dos acordos estabelecidos em *Washington*. Os autores também destacam a dependência do governo FHC para com as economias estrangeiras e sua visão capitalista, para inserir o Brasil na chamada sociedade moderna, a chamada sociedade do conhecimento.

O estudo de Antunes (2004) retrata que apesar de FHC vir de uma tradição progressista, como sociólogo da Universidade de São Paulo, na política ele optou por manter a ordem capitalista para chegar aonde chegou. O autor menciona que apesar de FHC não declarar explicitamente sua proximidade com as propostas neoliberais, o seu discurso de posse já sugeria isso quando ele afirmou que continuaria com o plano econômico de Collor, mas não seria um “aventureiro político” como esse o foi. Em decorrência dessas opções políticas adotadas, a primeira ação do governo FHC será a “[...] privatização, desindustrialização, ‘integração’ servil e subordinada à ordem mundializada, convertendo-nos em país do cassino financeiro internacional” (p. 37).

É nesta dinâmica que a contrarreforma estatal empreendida pelo governo de FHC, ganha corpo e concretiza-se formalmente a partir da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), em 1995. Esse período, dado o predomínio da ideologia neoliberal, será totalmente desfavorável a uma efetiva concretização das políticas sociais, como ilustra o estudo de Salvador (2012). É relevante frisar, porém, que a aprovação do PDRAE não ocorreu sem embate com grupo de trabalhadores e intelectuais organizados na sociedade como debatem Saviani (2008a) e Oliveira (2000).

No ano de 1995, criou-se o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)⁷, com o objetivo de orientar e instrumentalizar a contrarreforma. Na direção do MARE, o economista Luiz Carlos Bresser Pereira, apresentou a proposta para a contrarreforma administrativa materializadas no PDRAE, aprovado em setembro do ano de 1995, a qual ficou conhecida como “reforma” gerencial do Estado. O PDRAE⁸ anunciava um novo tipo de Estado, que deveria acompanhar as condições impostas pelo capitalismo e, assim, ser capaz de enfrentar os novos desafios impostos à sociedade. O eixo norteador do PDRAE foi a mudança de uma administração pública brasileira, definida como burocrática e por isso ineficiente, para uma administração gerencial centrada na obtenção dos resultados, no atendimento dos interesses dos

⁷ O MARE foi extinto no segundo mandato do ex-presidente FHC (1999-2002) e suas atribuições foram incorporadas à pasta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (PACHECO, 2004)

⁸ Para a elaboração do PDRAE, o Brasil contou com o apoio de organismos internacionais, tais como as Organizações das Nações Unidas (ONU), o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). (SILVA; SOUZA, 2008)

cidadãos e na focalização do incentivo à criatividade e à inovação (SILVA; SOUZA, 2008). Tem-se aí, um claro exemplo da contradição estatal, como debatido no Capítulo 1, que utiliza-se de um jogo de palavras, para ocultar os reais interesses de sua ação. Apesar de o gerencialismo não romper com a burocracia, cria-se um discurso para propaga-lo como a solução para instaurar a ordem e o um pseudo crescimento econômico para todos.

Assim, o modelo gerencial emerge no Brasil a partir da segunda metade do século XX, como

[...] resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, que, por sua vez, apontava os problemas associados aos modelos das administrações anteriores. Isso contribuía, enormemente, segundo o entendimento governamental, para justificar que o País necessitava de um novo modelo de gestão, cujo foco estivesse pautado na qualidade dos serviços, na redução de gastos públicos e na cultura do gerenciamento [...] (SILVA; SOUZA, 2008, p. 68).

Esta contrarreforma gerencial do Estado já estava em planejamento desde os anos 1960. Consta que a primeira iniciativa para empreender a chamada “reforma” gerencial da administração pública, ocorreu em 1967, por meio do Decreto nº 200. Este decreto representou, segundo Bresser Pereira (2001) uma tentativa de romper com a rigidez burocrática da administração pública. Porém, possibilitou que as práticas patrimonialistas fossem perpetuadas, visto que deixaram-se brechas para a contratação de funcionários sem exigência de concurso público, o que fez tal decreto fracassar em seu objetivo. Assim, advogava-se que o PDRAE, superaria esta primeira proposta e tinha como finalidade tornar a administração pública mais eficiente, por meio da implementação de uma verdadeira administração gerencial.

Na análise empreendida por Andrews e Kouzmin (1998), este argumento utilizado por Bresser Pereira para justificar o insucesso do Decreto nº 200 é contestado. Para os autores, o PDRAE faz uma apresentação reducionista da situação da crise brasileira e dos países da América Latina para forjar a instituição de um suposto modelo eficiente. Também apontam que, no período de vigência do referido Decreto, o setor privado foi ineficiente ao assumir funções governamentais, o que acarretou a criação de agências executivas dentro do Estado, que pautavam sua gestão na lógica das empresas privadas. Todavia, ocorreram vários conflitos que inviabilizaram a proposta gerencial, como alianças entre tais agências e o setor privado e o esvaziamento dos ministérios que cuidavam da fiscalização e elaboração das políticas públicas. Behring (2003), além do Decreto nº 200, cita que também no governo de Figueiredo (1980-1984) ocorreu uma tentativa de implementar a reforma gerencial com o Programa Nacional de

Desburocratização, e em seguida, no governo Sarney (1985-1989), com a proposta de Desestatização.

Sendo assim, o modelo gerencial, apresentado no PDRAE como sendo inovador, e solução necessária e inquestionável para a crise da administração pública, resgata os projetos já em curso para conter os serviços públicos estatais, o que explicita seu caráter de contrarreforma. Entre Estado e capital há uma reciprocidade dialética, como pontuado no Capítulo 1, sendo assim, as tentativas etatais de imprimir um novo formato para a administração pública, tem como fim manter os interesses da classe economicamente dominante. Não causa estranhamento o fato de o PDRAE, logo na apresentação do documento assinado por FHC, elencar argumentos para justificar que a crise pela qual passa o país se trata de uma crise do Estado, pois este tinha se distanciado de suas funções básicas. Observa-se aí, uma visão estreita e unilateral da crise, localizando o problema apenas na administração estatal, não levando em conta a complexidade da totalidade social.

O PDRAE, ao defender que o Estado empreenda uma regulação voltada para a economia de mercado, com abertura comercial e privatizações, apresenta uma opção política-econômica de um governo, voltado para a condução dos interesses da classe dominante, e não um caminho natural a ser seguido, como ressalta Behring (2003). Em consonância com este propósito, o documento faz um diagnóstico da situação da administração pública brasileira, no qual acusa a CF de 1988 de ter provocado um retrocesso burocrático sem precedentes. Segundo os redatores do referido documento, a CF de 1988 teria engessado a capacidade operacional do aparelho estatal reafirmando uma administração pública burocrática. Além disso, instituiu privilégios como a estabilidade dos servidores públicos e a concessão de aposentadorias integrais e dificultou a governabilidade estatal, com uma série de regulamentações rígidas. Eis aí o antagonismo e contradição estatal, que faz críticas à burocracia, administração própria do capitalismo, como se pretendesse romper com ela e, por sua vez, com o capital. Na realidade, como declara Fagnani (2016), “as elites financeiras jamais aceitaram que o movimento social dos anos 70 e 80 introduzisse na Constituição de 1988 os direitos sociais, que capturam cerca de 10% do PIB”. Seguindo essa lógica, o PDRAE era a possibilidade de dismantelar as conquistas do período da Constituinte, o que também denota a contrarreforma em curso no país. Todavia, para concretizar seus propósitos, os quais coadunam com os do capital, o Estado escamoteia o real, utilizando-se de discursos que aproximam-se dos anseios sociais, para fins de alçar legitimidade para sua ação.

O debate realizado por Abrucio (1997), acentua que o modelo gerencial surge nos governos neoliberais, como os de Thatcher e Reagan, porém, hoje ele está presente em diversos

países e com diferentes roupagens. Dentre os padrões fundamentais do gerencialismo estão os “modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos “consumidores” (p. 7). Para o autor, este é um método típicos do *managerialism* (gerencialismo), que buscou, romper com a burocracia weberiana, considerada lenta e apegada às normas, para instaurar a lógica produtivista do setor privado no setor público. Argumentava-se que com o desenvolvimento tecnológico crescente, a mundialização capitalista e o fortalecimento das empresas multinacionais, o Estado perdia seu poder de ação. Um Estado com menos recursos, tinha menos poder de governabilidade e com uma organização burocrática rígida, tal como se apresentava, não demonstrava habilidade para regular a política econômica. Tratava-se, “em suma, de reconstruir o setor público sob bases pós-burocráticas, bases estas que encontram no *managerialism* um de seus principais fundamentos” (ABRUCIO, 1997, p. 8).

De acordo com o autor, o contexto político e econômico dos anos 1980 favoreceu o surgimento de teorias críticas à burocracia, como foi o caso do neoliberalismo e da *public choice* ou Teoria da Escolha Pública⁹. Soma-se a isso, o fato de também existir, no senso comum, uma visão negativa sobre a burocracia, como algo que não funciona ou sistema de privilégios de pequenos grupos, e não como a formação de um corpo técnico neutro, a serviço da sociedade. A essas percepções antiburocráticas, juntou-se a ideia de que o setor privado era eficiente, dinâmico sendo o modelo ideal de gestão a ser seguido.

Esses discursos e visões antiburocráticas, favoreceram a vitória dos conservadores, Thatcher na Grã-Bretanha, e Reagan nos Estados Unidos, os quais foram os catalizadores políticos dos ideais da iniciativa privada. Assim, o modelo gerencial foi implementado em um período de perda do poder estatal, escassez de recursos públicos e avanço de uma ideologia privatizante. O autor ainda ressalta, que no início de sua implementação, esse modelo gerencial foi do tipo chamado “puro”, com foco economicista (redução de custos). Porém, com o passar do tempo, com o discurso de modernização do serviço público, ele avança incorporando elementos republicanos e democráticos, agregando conceitos de busca de qualidade, avaliação dos serviços públicos prestados, eficiência, produtividade e *accountability*. Todavia, vale frisar, a partir da discussão do Capítulo 1, que não ocorreu um rompimento de fato com a burocracia,

⁹ A *Public Choice* ou Teoria da Escolha Pública teve como seu maior expoente o intelectual James Buchanan. Segundo Toneto Júnior (1996), Buchanan em 1957, junto com Warren Nutter, fundou o Centro de Economia Política na Universidade de Virgínia, e a partir disso começou a se desenvolver a *public choice*. Ao criticar o *welfare state*, Buchanan defendeu que a política deve ser encarada como uma troca devendo, portanto, ser analisada como um mercado: o mercado político. Sendo assim, a economia e a política são inseparáveis, além disso, se constituem como “um dos pilares teóricos do neoliberalismo”.

mas atribui-se, a ela, nova roupagem.

É essa ideologia gerencial empresarial, voltada para a produtividade e redução dos gastos estatais, porém mesclada com justificativas democráticas, a favor do bem de todos, que ficará evidenciada nas propostas de redefinição do papel do Estado brasileiro. Dentre as justificativas para tal, está o fato de o Estado ter agido erroneamente nos objetivos que referem-se ao desenvolvimento e estabilização econômica e precisava mudar para benefício de todos os brasileiros. Nesse sentido, identificam-se quatro setores dentro do aparelho estatal que precisavam ser “reformados”: i) núcleo estratégico: onde são elaboradas as legislações e políticas públicas; ii) atividades exclusivas: estão os serviços que envolvem o poder do Estado, como regulamentar, fiscalizar e fomentar; iii) atividades não exclusivas: trata-se do setor público não estatal, em que os serviços não precisam ser diretamente prestados pelo Estado e sim apenas subsidiados. Assim, descentralizam-se os serviços para instituições privadas ou públicas não estatais, como é o caso da educação e saúde, é a chamada publicização; e iv) a produção de bens e serviços para o mercado: prevê a transferência para o setor privado, daquelas atividades que podem ser controladas pelo mercado (BRASIL, 1995).

Percebe-se, que há nessas propostas a redução do Estado enquanto prestador de serviços públicos, diminuindo a área de abrangência de sua atuação. Isso porque era necessário manter o controle sociometabólico do capital (MÉSZÁROS, 2011). Busca-se transferir os considerados serviços não exclusivos, como é o caso da educação, para fundações públicas, organizações sociais e até para iniciativa privada. Também é interessante notar que o PDRAE prevê a criação de mecanismos mais flexíveis das relações trabalhistas, a promoção por mérito e demissão no setor público. Todas essas ações, são contrárias ao discurso democrático que circunda a proposta do PDRAE, uma vez que não são gestadas com o propósito de atender ao interesse coletivo. O termo “flexível”, somado à redução do Estado, é reflexo indiscutível das ideias neoliberais e da reestruturação produtiva em curso, que tendem a gerar precarização do trabalhador e aumentar as desigualdades sociais.

Há no PDRAE uma forte crítica à gestão burocrática predominante na administração pública e defende-se o modelo gerencial como sinônimo de eficiência e qualidade.

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada (BRASIL, 1995, p. 17).

Nota-se, nitidamente nesse trecho, a presença de uma perspectiva neoliberal similar à metáfora apresentada por Apple (2004), em que o mundo é visto como um grande supermercado, onde os cidadãos são meros consumidores, aqui cidadãos-clientes. A igualdade entre os cidadãos, foi redefinida e passou a significar um modo de garantir a escolha individual, em um livre mercado. Assim, busca-se redefinir o senso comum das pessoas, de como elas encaram suas ações práticas na vida em sociedade. Para tal, também reorganiza-se a promoção de serviços sociais e de infraestrutura, por meio do Estado. Agora ela é descentralizada e passa a ser de responsabilidade dos estados e municípios. De um lado há a descentralização com a suposta autonomia dos entes federados e das instituições a eles vinculadas. No entanto, junto a esta ação, fortalece-se o papel da regulação estatal enquanto controle e fiscalização, mediante a prática da avaliação sistemática e do monitoramento do desempenho nos diversos setores, trata-se da “re-regulação” como aponta Ball (2002).

Entre essas mudanças impressas pela gestão gerencial da administração pública, destaca-se o fato de o Estado deixar de ser o responsável direto pela defesa dos direitos sociais, ao passo que instaura a ideia de responsabilização via *accountability*. O Estado passa a não mais pautar-se nos processos desenvolvidos, mas sim nos resultados atingidos. Assim, ao descentralizar funções, cabe a cada gestor comprometer-se no alcance de bons resultados. Por sua vez, cabe também ao cidadão-cliente participar e cobrar responsabilidades por bons desempenhos. Como menciona Bresser Pereira (2008, p. 175) enquanto a gestão burocrática pauta-se no controle direto, o modelo gerencial pauta-se na “[...] responsabilização por resultados, na competição administrativa por excelência, na responsabilização social e na auditoria de resultados”. O autor também afirma que a responsabilização é uma eficaz forma de controle, na qual está presente o exercício do poder, porém “é uma forma que envolve o próprio controlado na medida em que o torna responsável perante o superior hierárquico e, mais amplamente, perante a sociedade”(BRESSER PEREIRA, 2008, p. 175).

Como insiste Apple (1997, p. 42) a “ética do livre-mercado tem se mesclado com a política populista”. O intuito do projeto de contrarreforma em curso era construir uma “nova maioria”, que pudesse dismantelar todas as conquistas sociais do *welfare state*. A estratégia, segundo o autor, era utilizar uma política populista na qual apresentava-se a realidade dos problemas a serem enfrentados, porém as soluções, ao fim, eram limitadas e davam-se às custas da marginalização de grandes parcelas da população. O discurso neoliberal, era então, um discurso para o povo, pois falava das situações que eles vivenciavam e, a partir disso, buscavam redefinir as concepções que as pessoas tinham sobre a economia, o Estado, o público, o privado

etc. O propósito era que o bem comum, fosse entendido como aquele que é regulado pelas “leis do mercado, livre competição, propriedade privada e lucro. Em suma, as definições de liberdade e igualdade não são mais democráticas, mas comerciais” (p. 53).

De acordo com Ball (2005, p. 544) “o gerencialismo tem sido o mecanismo central da reforma política e da reengenharia cultural do setor público”. Para o autor, o gerencialismo é uma das tecnologias da política de “reforma”. O gerencialismo será o responsável por inserir uma nova forma de poder, hierarquia, controle e novas formas de relação profissional e institucional no setor público. É a linguagem do mercado que está em voga, e ela tende a dissolver as relações ético-profissionais e substituí-las por relações competitivas. Para que esta nova realidade seja introjetada nas instituições, as quais se destacam as educacionais, os gestores públicos terão um papel fundamental. Caberá aos gestores incutir em todos os trabalhos as ideias de que todos são responsáveis diretos pelos resultados que alcançam em seu trabalho e não o Estado. Outra tecnologia da “reforma”, que está inter-relacionada com o gerencialismo, é a performatividade.

Nesta perspectiva, ao mesmo tempo que a contrarreforma busca instaurar uma nova estrutura e processos de gestão no interior da administração pública, também propaga uma cultura na qual tudo deve ser quantificável, tudo é comparável, inclusive os trabalhadores. Assim, introduzem-se mudanças não apenas em termos operacionais, mas na própria conduta profissional e nos valores dos trabalhadores, que passam a incorporar as práticas da comparação e classificação por meio dos resultados de produtividade. Com isto, instauram-se os monitoramentos via indicadores estatísticos, informações, o que aumenta o controle sobre a implementação da contrarreforma.

Em contrapartida, cabem parênteses, para registrar o debate de Sordi (2017), que enfatiza a possibilidade de os gestores contestarem e romperem com essa lógica produtivista e performática, a qual na educação será viabilizada por avaliações externas e índices de qualidade. A partir desse debate, pode-se dizer que os gestores educacionais poderiam contestar as ações da “reforma” em curso, para lutar em prol da efetivação da qualidade social da educação. Todavia, como ressalta a autora, “não é por acidente que as próprias políticas neoliberais” (p. 309) em curso, elegeram os gestores como os responsáveis pelos resultados a serem alcançados com a concretização de suas ações.

O modelo gerencial proposto e executado, trata-se da transposição de um modelo utilizado nas empresas privadas, para o setor público e tem forte orientação neoliberal e apresenta ainda elementos burocráticos, apesar de os negarem. Como contraditoriamente afirma Bresser Pereira (2008, p. 175), não se trata de “mudanças radicais, porque as antigas formas

não são abandonas”. Sendo assim, apesar de adotar procedimentos que o distinguem da burocracia weberiana, a racionalidade instrumental ainda perpassa o modelo gerencial, dentro de um novo enfoque, o qual configurará a regulação pós-burocrática.

Apesar da dura crítica do PDRAE à burocracia weberiana e ao neoliberalismo, Andrews e Kouzmin (1998) apontam que há nesta proposta de “reforma” a presença do pressuposto da Teoria da Escolha Pública, de orientação neoliberal, o que expressa as contradições do documento. Os autores analisam rigorosamente o texto de Bresser Pereira e destacam que as ações organizacionais e administrativas delineadas pela chamada “reforma”, na realidade são pressupostos do racionalismo econômico, uma vez que “os resultados gerenciais são puramente funcionalistas” (p. 120). O discurso constante no PDRAE, na realidade é visto como um “conservadorismo disfarçado”¹⁰, sendo um mecanismo ideológico utilizado para se conseguir aceitação da suposta novidade do gerencialismo e das ações que seriam implementadas. Nesse sentido, os autores mencionam que um jogo de palavras é utilizado para que a proposta de contrarreforma figure-se como uma ação de tipo progressista, por isso, no discurso, nega o neoliberalismo e a burocracia. Os autores apontam, inclusive, que o documento do PDRAE cita autores críticos ao neoliberalismo de forma descontextualizada, construindo uma falsa concordância desses com as propostas apresentadas.

Acredita-se, ante o exposto, que apesar de o texto do PDRAE negar o neoliberalismo, sua influência estava mascarada na promessa de maior qualidade dos serviços prestados, na modernização e maior igualdade social que seria promovida pelo modelo gerencial. Fazia-se necessário que o Estado investisse “esforços para mediar os interesses dos capitalistas e transformá-los em interesse de toda a sociedade” (MELO, 2016, p. 34). Para tanto, a intenção era, justamente, propiciar a “hegemonia do discurso” e criar uma “ambiência cultural” favorável às suas propostas, de maneira que fossem aceitas e incorporadas pela sociedade. Esse convencimento era necessário, uma vez que o gerencialismo não rompeu definitivamente com a ineficiente burocracia, mas agregou a ela instrumentos consonantes com a nova racionalidade empresarial, como a flexibilização da gestão, via descentralização de funções com foco nos resultados, o atendimento dos interesses dos “cidadãos clientes”, por meio da oferta de um serviço de qualidade e a competição.

Na discussão realizada por Pacheco (2004), ex-presidenta da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), da gestão FHC, e integrante da equipe responsável por conceber e implementar o PDRAE, acentua-se que a “contratualização de resultados” ou

¹⁰ O conservadorismo disfarçado é um fenômeno exclusivo para o caso brasileiro. (ANDREWS; KOUZMIN, 1998)

“contrato de gestão” constituiu-se em uma das principais estratégias da gestão gerencial realizada no Brasil. Este “contrato” implica um compromisso prévio com resultados e a responsabilização e obrigação de prestar contas, sendo uma forma de concretizar o *accountability*. A autora pondera que “esta talvez seja uma das maiores inovações institucionais geradas no âmbito das reformas do aparelho do Estado” (p. 1). Também enfatiza que o propósito deste contrato de gestão estava em mudar a estrutura estatal, ao passo que favoreceria a responsabilização por resultados, estabelecendo outra relação entre ministérios e entidades vinculadas. Shiroma e Evagelista (2011), ao analisarem o estudo da referida autora, chamam a atenção para o fato de estes “acordos de gestão” estarem caucados no binômio autonomia e responsabilização, no qual as entidades, em troca de certa flexibilidade na gestão de serviços públicos, comprometiam-se em atingir resultados.

No ano de 2003, com a vitória do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), existia uma esperança de parte significativa da população com a desconstrução das estratégias neoliberais. Como o presidente eleito pertencia ao Partido dos Trabalhadores (PT), o qual no país representava a luta a favor das causas sociais, em sua posse existia uma comoção popular de que o Estado ou aliviaria as medidas neoliberais ou caminharia para um governo anti-neoliberal e a favor da maioria. No entanto, como analisam Antunes (2004) e Oliveira (2009), já no primeiro ano de governo do presidente Lula notou-se um claro prosseguimento e consolidação das ações implementadas por FHC. Para Antunes (2004), na gestão FHC, o PT, junto a demais partidos de esquerda e movimentos populares, conseguiu impedir a efetivação de várias propostas. No entanto, quando o PT chegou ao poder, acabou implementando aqueles projetos a que anteriormente se opunha, situação que levou alguns intelectuais críticos a afirmarem que o país vivenciava a era “FHC-3”.

Para Antunes (2004), o forte ideário neoliberal entranhado na política e seu aprisionamento pelo sistema financeiro internacional, pelo FMI e o grande capital transnacional, representaram grandes desafios a serem enfrentados. Todavia, o governo vindo de um partido intitulado democrático e popular, acabou jogando o jogo com as regras da classe dominante, não rompendo com o capital. Sem dúvida, as formas de gerir as ações públicas mudaram, abrindo um espaço para o diálogo, mas na realidade o que parecia está sendo implementado é o que Thatcher na Inglaterra chamou de “capitalismo popular”, em que todos poderiam ser pequenos investidores e lucrariam com isso. Essa analogia do autor se dá, uma vez que considera o governo Lula como um pêndulo, que em alguns momentos fazia algumas concessões à classe trabalhadora, para poder do outro lado continuar aplicando os receituários dos projetos do FMI e BM. Nesses termos, a efetivação do Estado público e social continuou

desmantelando-se, com flexibilização nas leis trabalhistas, privatizações de empresas estatais, taxas elevadas de desemprego, cortes orçamentários nas políticas sociais, a desproteção dos recursos naturais e manutenção do pagamento preciso dos altos juros da dívida externa.

O próprio Ministro da gestão FHC, Bresser Pereira (2008) pondera que a “reforma” iniciada nos anos 1995 foi continuada, atualizada e expandida no governo do presidente Lula e dos governadores das unidades da federação. Aponta que a criação das organizações sociais na primeira gestão de Lula, é uma inovação institucional importante prevista na “reforma” gerencial, que à época tinha sido combatida pelo PT. Em outro trabalho, Bresser Pereira (2012) afirma que o governo PT teve êxito, alcançando alto índice de popularidade, sobretudo porque conseguiu alimentar a taxa de crescimento do país, melhorando a situação da classe trabalhadora e satisfazendo, por um bom tempo, a classe liberal conservadora¹¹. Também Pacheco (2004) aponta que o governo Lula, logo no início de seu mandato, parecia ter aderido ao princípio da contratualização de resultados.

Com relação ao governo Dilma Roussef (2011-2014 e 2015-ago.2016), Bresser Pereira (2012), diz que esperava-se que desse continuidade as ações do seu antecessor, e assim foi feito. Segundo o autor, a presidenta Dilma herdou uma pesada situação macroeconômica¹², a qual desenvolvia-se desde a era FHC, “uma taxa de juros elevada, e uma taxa de câmbio altamente sobreapreciada” (p. 6). Com as economias internacionais voltando a deteriorar-se em 2011, todos os países capitalistas voltaram a ter baixas taxas de crescimento, o que fez cair a taxa de exportação do Brasil. Diante desse quadro, o governo de Dilma não logrou manter o desempenho econômico do seu antecessor. O autor destaca que apesar de o governo Dilma ter conseguido reduzir as taxas de juros e ter colocado a taxa de câmbio na agenda nacional, além de realizar ações que tentavam imprimir um capitalismo menos injusto, o rompimento com a direita liberal é muito difícil, dada a sua forte influência no cenário nacional. O autor pondera que em sua gestão, a presidenta Dilma foi parcialmente bem sucedida, mostrando forte postura ética, quanto ao combate à corrupção e instalação da Comissão da Verdade, o que inclusive agradou a classe média brasileira. Todavia, não rompeu com a coalização política neoliberal, mesmo porque

¹¹ Para Bresser Pereira (2012) uma das explicações para o êxito do governo Lula está relacionada ao fato de os preços das *commodities* exportadas pelo Brasil terem crescido, e não necessariamente a sua política macroeconômica, que seguia os moldes do governo FHC.

¹² Segundo Bresser Pereira (2012, p. 9), “O tripé macroeconômico ortodoxo (superávit primário, câmbio flutuante e meta de inflação) é constituído por esses três conceitos genéricos que, afinal, resultam em dois parâmetros e um único objetivo que interessam a uma coalizão política neoliberal formada por capitalistas rentistas e financistas.”

[...] o capitalismo é uma forma intrinsecamente corrupta de organização da sociedade. O ganho pessoal sob todas as formas possíveis faz parte de sua lógica mais profunda. Por outro lado, a classe capitalista nunca se sente à vontade com a democracia (BRESSER PEREIRA, 2012, p. 13).

Faz-se necessário, sem contudo avaliar positiva ou negativamente o governo Dilma, ressaltar que o fato de ele não ter rompido definitivamente com a agenda neoliberal, a tendência seria continuar assegurando a exploração do trabalho pelo capital. Mesmo diante da maior abertura política, e das destacáveis ações desse governo, não se pode esquecer de que no início do ano de 2016, a presidenta afirmava que uma reforma da Previdência era necessária no país, e que não seria possível manter a média de idade para aposentadoria aos 55 anos de idade. Essa fala da presidenta, à época, mostra que se caminhava para adequar o país aos novos modelos de exploração do trabalho. Todavia, possivelmente, como tinha anunciado a presidenta, esta reforma seria amplamente discutida com representantes dos trabalhadores, parlamentares, empresários e o Executivo Federal. Percebe-se, então, que apesar de ainda se guiar pelos propósitos do capital, a forma de agir é brutalmente distinta dos mecanismos impositivos, coercitivos, truculentos e antidemocráticos da atual gestão do governo ilegítimo de Michel Temer.

Se na gestão de Dilma, as ações que pretendiam minimizar as desigualdades sociais e universalizar direitos eram limitadas e, até mesmo, contraditórias, na gestão ilegítima de Michel Temer, as normas jurídicas relativas aos direitos dos cidadãos, são constantemente violadas, “com uma velocidade que só a ruptura democrática possibilita” (FREITAS, L., 2016b, p. 1). O início do governo ilegítimo já mostrou que o tripé do sociometabolismo do capital, formado pelo Estado, capital e trabalho (MÉSZÁROS, 2011) seria fortalecido e enrijecido para fins de possibilitar a acumulação e favorecer o capitalismo, por mais nefastas que fossem as consequências. Quando estava na presidência, ainda interinamente, Michel Temer não tardou em acentuar a contrarreforma administrativa, extinguindo importantes Ministérios e fundindo outros. Um caso que se revelou emblemático, do que estava por vir, é a extinção do Ministério da Previdência e sua inserção no Ministério da Fazenda.

Tal como afirma Fagnani (2016, p. 1), nesta gestão as máscaras caíram, e em suas ações “eles estão dizendo o seguinte: dane-se a questão social, a questão da pobreza, o subdesenvolvimento do país, as desigualdades sociais, agora nós mesmos vamos recapturar esses recursos”. O referido autor aponta, que um dos grandes propósitos da contrarreforma desenvolvida por Temer, sobretudo com a contrarreforma da Previdência, é acabar com os direitos sociais que foram instituídos em 1988 a contragosto das elites. Assim, sobrarão mais

dinheiro para a gestão da dívida, para transferir para o capital especulativo e corte dos direitos sociais, sob a alegação de solucionar os problemas fiscais. Nesse sentido, nota-se o capital vorazmente querendo ter para si, inclusive, aqueles recursos que estão nas mãos do Estado, para fins de promover as políticas sociais.

Não restam dúvidas de que as ações empreendidas desde o governo FHC alteraram a regulação estatal e provocaram, mudanças drásticas no campo educacional e no trabalho docente. Na próxima seção, sem ter a pretensão de apresentar os inúmeros e complexos acontecimentos no campo educacional, busca-se registrar aqueles que mais têm contribuído para a consolidação da regulação pós-burocrática da educação e, por sua vez, do trabalho docente. Sendo assim, privilegiam-se alguns argumentos que contribuem para o propósito deste estudo.

3.2 A regulação pós-burocrática na política educacional brasileira: o Estado avaliador e o quase-mercado

Tendo em vista a educação como uma política social, considera-se que o debate até aqui empreendido, possibilita-nos compreender alguns dos fenômenos mais gerais, que contribuem para a configuração do campo educacional. Desse modo, buscou-se uma maior aproximação com a realidade concreta, para a partir dela ler e analisar o objeto de estudo para além de suas aparências. Nessa perspectiva, é possível localizar o objeto de estudo desta tese, em um movimento de radicalização das relações mercantis, sob a égide de um Estado pautado no ideário neoliberal. Assim, acredita-se que o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) constitui-se como dispositivo de regulação pós-burocrática, que incide no trabalho docente, não como um fenômeno espontâneo e estático, mas parte integrante, determinado e determinante, de um complexo movimento de totalização.

Partindo do cenário dos anos 1990, a contrarreforma empreendida pelos Estados nacionais, dada a necessidade de ajustar-se à nova realidade decorrente do processo de globalização, acarretará a necessidade de reestruturar também as políticas educacionais. Dessa forma, a “ordem é sintonizar os sistemas educacionais ao modelo neoliberal” (LIBÂNEO, 2004, p. 241), pois, com isso, empresários e o Estado teriam resultados.

No entendimento de Ball (2002), aparentemente, há um “pacote” chave para a esta “reforma” que será empreendida na educação, a qual se pauta no mercado, na capacidade de gestão e no que ele denomina de performatividade. Esses elementos são interdependentes e

inter-relacionados e vão assumir ênfases distintas a depender da situação existente no processo de contrarreforma, como se entende nesta tese. Segundo o autor, este pacote constitui-se como uma tecnologia política da “reforma” que será empreendida na educação e além de mudanças técnicas e na organização das instituições, instaura mecanismos para “reformular” também as docentes, tanto no que fazem, como em sua identidade profissional. Em outro estudo, Ball (2005) elucida que neste contexto estabelecem-se novos papéis e subjetividades e as docentes são transformadas em “produtoras/fornecedoras”, empresárias da educação que estão sujeitas a constante avaliação e comparação de desempenho.

Diante do contexto da reestruturação produtiva capitalista, o Estado burocrático agora advoga-se gerencial. Configura-se uma nova ação estatal via políticas públicas e outra concepção de política e gestão educacional passa a vigorar. Isso porque,

[...] a escola tem sido concebida pelo Estado, tanto nas suas formas quanto no conteúdo, estritamente relacionada aos modelos organizacionais do trabalho produtivo e à regulamentação dos comportamentos e atitudes que sustentam a racionalização das sociedades modernas (TARDIF; LESSARD, 2012, p. 24).

Sendo assim, a partir da proposta de contrarreforma estatal do governo FHC, o Estado promoveu uma reorganização gerencial também na educação. Segundo Souza (2001), assim como na administração capitalista, o foco está na gestão empresarial com o propósito de diminuir os gastos e aumentar o lucro, a gestão educacional terá papel essencial na “reforma” que será empreendida na educação brasileira.

Com relação ao gerencialismo, em si, Peters, Marshall e Fitzsimons (2004, p. 82) afirmam que trata-se de “um dos principais elementos” para que efetive-se um “discurso neoliberal das políticas educacionais”. Isso porque, ele colabora para que o sistema educacional adapte-se às mudanças engendradas no modelo de produção e, conseqüentemente, no mundo do trabalho. Com o gerencialismo, desapareceu a antiga relação de processo político compartilhado, em que todos têm os mesmos direitos, para uma visão individualizada e desagregada de governo. Apresenta-se e defende-se uma “nova contratualização” na gestão, na qual os indivíduos são autônomos, o governo tem uma racionalidade interna, e, portanto, os indivíduos devem ser governados com base nesse novo contrato social. Dessa forma, não por um acaso, a “reforma educacional” vai dar ênfase a aspectos da gestão escolar, como esboça Souza (2001). Isso porque a gestão, colabora para que o discurso neoliberal fortaleça-se, uma vez que justifica as ações estatais com base em uma escolha racional, legítima, pois aparentemente leva em conta o social e o econômico. A gestão que passa a ser apregoada assemelha-se a uma forma de autogovernança, em que o indivíduo é livre para escolher e,

portanto, ele é o responsável pelo sucesso ou insucesso das escolhas que realiza, incluindo sua empregabilidade. Desta concepção, emerge a ideia de autonomia escolar, escola autogerida, completamente responsável pelas suas ações e pelos seus resultados.

Essa reestruturação ou contrarreforma educativa se materializará com a instituição da LDB, Lei nº 9.394, de 1996 (OLIVEIRA, 2009). No Entendimento de Cury (1998), a LDB foi “uma lei extremamente mudancista” (p. 74) para o cenário educacional brasileiro. Porém faz-se necessário analisar suas coerências e seus contrapontos, pois ela “vai da negação de um sistema nacional de educação à afirmação de um sistema nacional de avaliação” (p.76). Pode-se dizer, a partir de Ball (2002, 2005), que a avaliação no âmbito da contrarreforma é um mecanismo da tecnologia performatividade. A avaliação tornou-se, um componente político fundamental, pois ela da visibilidade à gestão, que passa a comparar indicadores, realizar reuniões, estabelecer metas. Dessa forma, instaura-se a “fetichização dos resultados” (SHIROMA et al., 2008), o que viabilizará um sofisticado controle do trabalho docente e da autonomia das escolas.

Para uma melhor compreensão do porque sai de cena o “sistema nacional de educação” e no lugar entra o “sistema nacional de avaliação”, é fundamental debater alguns movimentos internacionais e nacionais, relacionados ao processo educativo, os quais estão inscritos no conjunto das relações sociais de produção no capitalismo. Tal como pontua Mészáros (2011) se é verdade que o capital não pode preencher suas funções sociometabólicas sem a máxima exploração do trabalhador, também é verdadeiro que para tal feito não é suficiente impor uma divisão hierárquica do trabalho. Nesse sentido, é necessário criar uma justificativa ideológica, cujas desigualdades reforçadas, sejam encobertas pela mitologia da “igualdade de liberdades”. Para tanto, acredita-se que esses movimentos terão importância vital para disseminar nos países a gestão baseado nos resultados.

Segundo Evangelista e Shiroma (2007; 2011), estabelecer uma relação entre as diversas ações coordenadas pelos organismos internacionais e as “reformas” educacionais não é uma análise simples. Porém, é possível dizer que todo este movimento internacional sugere que uma nova governação global foi desenhada para a educação. Apesar de existirem distinções entre projetos e documentos difundidos e implementados, existiu uma filantropia internacional da “reforma” que converge em torno da gestão gerencial, voltada para resultados, e a necessidade de profissionalização docente e dos gestores do campo educacional. A ênfase dada ao trabalho docente, justifica-se porque as docentes são consideradas pivô da “reforma”, visto que poderiam colaborar ou representar obstáculo para a instauração das mudanças pretendidas.

Em um período de mundialização da economia, na qual os países correm em

busca da eficiência e da produtividade, a função instrumental da escola é fundamental para produzir “capital humano” útil para o desenvolvimento econômico como acentua Lessard (2000). Segundo o autor, a transformação em curso do papel do Estado e de seus mecanismos regulatórios força uma redefinição da dimensão da “profissão e do profissionalismo dos professores” (p. 103, tradução nossa)¹³. Sendo assim, advogava-se em prol da profissionalização¹⁴ da atividade educativa. Todavia, o termo profissionalização não é uma expressão neutra, que diz respeito apenas às qualidades da atuação docente, como assinala Contreras Domingo (2002). Ao contrário disso, neste termo estão presentes visões e opções de mundo que são apresentadas como positivas, porém esconde-se nele seus reais propósitos.

Dale (2004), analisa que no período do capital flexível, inclusive em termos de arranjos institucionais, os organismos internacionais tiveram um importante papel para a construção do que ele denomina de “Agenda Global Estruturada para a Educação” (AGEE). A AGEE, pauta-se em um conjunto de dispositivos político-econômicos, os quais tem como propósito final manter o sistema capitalista. “A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão econômica e da percepção do interesse nacional próprio” (DALE, 2004, p. 436). Neste sentido, os diversos países são pressionados a aderir ao projeto de uma suposta “comunidade” internacional e aos seus preceitos, dentre os quais encontra-se a necessidade de implementar um currículo mundial comum. Na realidade, o fato de a educação ser assunto de interesse dos organismos internacionais, ou melhor, do comércio internacional é o fato de ela, em vários sentidos, ser uma oportunidade de negócios (BALL, 2004).

Interessante iniciar, retomando o ano de 1987, fase final da ditadura militar em vários países Latino Americanos e período de elaboração da nova Constituição brasileira. Dada o contexto dos países Latino Americanos, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) passou a adotar conceitos relacionados à democracia e participação na gestão educacional nesses países. Dentre as ações apoiadas pela UNESCO estão as desenvolvidas pelo Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (PROMEDLAC), coordenado pela Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC). No âmbito do PROMEDLAC, destaca-

¹³ “La transformation en cours du rôle de l'État force une redéfinition de cette dimension du métier et du professionnalisme enseignant.” (LESSARD, 2000, p. 103)

¹⁴ O estudo de Contreras Domingo (2002) apresenta um debate sobre a temática da profissionalização. O autor elucida como este termo foi utilizado para fins de obter consenso e legitimação, em torno do projeto “reformista”. Outro estudo que apresenta este debate da profissionalização é o de Popkewitz (1997), que problematiza o fato de este termo está associado a racionalização e a burocratização do ensino. Também o estudo de Lessard (2000) traz uma discussão sobre a evolução da profissão e profissionalização relacionada ao ensino.

se o Projeto Principal de Educação (PPE), o qual teve vigência de 20 anos (1980-2000)¹⁵. A questão da focalização dos recursos estatais para a população mais pobre, inclusive com a oferta de políticas específicas como educação, saúde e emprego são abordadas pelo PPE, o que revela aí a disseminação do ideário neoliberal. Outro tema que é acentuado neste longo PPE é a necessidade de os países profissionalizarem a ação educativa, atuando nos ministérios da educação, secretarias e instituições formadoras de docentes.

De acordo com Evangelista e Shiroma (2011), o debate em torno da profissionalização educacional, sobretudo das docentes, está entrelaçado ao da avaliação. Ambos são complementares, no âmbito das políticas que buscam implementar uma gestão gerencial na educação, apesar desta relação não estar explícita nos documentos oficiais. As autoras, apontam que este movimento em prol da profissionalização, assim como o da avaliação, ganhará maior visibilidade e sistemática nos anos 1990. Diante disso, vale destacar que as atividades para implementação de avaliações sistemáticas das redes de ensino no Brasil têm início também nos anos 1980, como destacam Vianna (2003) e Bonamino (2002). Os autores debatem que neste período, o Brasil contava com projetos educacionais financiados pelo BM, nos quais havia a recomendação para a realização de avaliação da efetividade das ações desenvolvidas. A lógica era a do custo-benefício, ou seja, é efetiva e exitosa a ação que atinge as metas de produtividade. Dentre os projetos que se destacam, estão os já citados Edurural e Projeto Nordeste, pois foram precursores da avaliação em larga escala sistematizada no Brasil. Percebe-se, nesta ação, os esforços empregados em criar mecanismos de controle do resultado do ensino. Esta ação, de certa forma, coaduna com as ressalvas do PPE com relação à profissionalização docente, pois agora a linguagem propagada nos espaços educacionais é o alcance de resultados de aprendizagem, aferidos estatisticamente, ficando relegados os debates em torno da complexidade do processo de trabalho docente.

Com relação ao Projeto Nordeste, De Tommasi (2000, p. 217) assinala que dentre os seus objetivos estava “reduzir a repetência e a evasão [...] através da melhoria da qualidade do ensino básico estadual e municipal e na eficiência do gerenciamento educacional”. O projeto apresentava além de demandas referentes à “melhoria da qualificação docente”, o desenvolvimento de uma sistemática de avaliação do Projeto, bem aos moldes gerencialistas. De um lado o governo tem “flexibilidade” para implementar, porém de outro, tem-se o controle

¹⁵ Segundo Vieira (2002, p. 120) no PPE “além dos apelos humanistas, destacam-se os temas de qualidade do ensino, de pesquisa e informação, de financiamento e gestão das escolas, além, é claro, da cooperação internacional, haja vista que o PPE é, na verdade, um nome dado às recomendações do Banco Mundial para a região”.

dos custos do financiamento em relação à efetividade e produtividade da ação financiada.

Tendo em vista o cenário de contrarreforma já em curso e a influência internacional, em outubro de 1988 a Constituição Federal do país é promulgada, e nela faz-se constar a descentralização. Engendram-se, a partir daí, alguns germes do gerencialismo com uma nova articulação na gestão entre União, estados e municípios para fins de prover os serviços públicos. Também, a CF de 1988 traz novidades para o campo educacional, como a gestão democrática, a qual delegou novas atribuições e responsabilidades para as escolas e as docentes, e a garantia de um padrão de qualidade, como já preconizado pelas experiências avaliativas vivenciadas junto ao projeto do BM. Assim, fincavam-se as bases legais para que a contrarreforma gerencial fosse instaurada e, com ela, o controle centralizado exercido pelo emergente “Estado avaliador”. Essas determinações legais, conforme assinala Neave (2001), eram fundamentais, uma vez que as regulamentações forçavam que as políticas fossem instauradas. Desse modo, asseguram-se os meios legais para instaurar, gradativamente, e em meio a contradições, “uma nova cultura de performatividade competitiva que envolve uma combinação de descentralização, alvos e incentivos para produzir novos perfis institucionais” (BALL, 2004, p. 1107).

A partir dessas experiências, ocorreu a demanda por parte dos gestores do MEC, da ampliação do citado SAEP para todo o país. Essa demanda dos gestores públicos, tanto é uma resposta ao determinado na própria CF de 1988, que dispôs sobre a necessidade de o Estado realizar o controle da qualidade das instituições de ensino, como também às pressões dos organismos internacionais para a instauração da AGEE. Em 1989, os técnicos e especialistas que trabalharam no SAEP, foram colocados à disposição do Inep¹⁶, a fim de delinearem uma proposta de avaliação nacional. Assim, os resultados da aplicação do SAEP foram divulgados em relatório no ano de 1989, e as equipes de técnicos e especialistas realizaram a revisão de todos os instrumentos com a finalidade de preparar a aplicação nacional.¹⁷ Estava pronto o mecanismo que possibilitaria instaurar a competitividade econômica na educação.

Em 1989, a reunião de Ministros da Educação, realizada na Guatemala abre espaço para adoção de uma agenda educacional de caráter liberal e pela primeira vez utilizam-se os

¹⁶ No período de 1985 até o início dos anos 1990, o Inep passou por uma reestruturação e deixou de desenvolver pesquisas educacionais, retomando a função de assessoramento aos centros decisórios do MEC. Provavelmente por esse motivo, coube ao MEC iniciar as discussões pertinentes à avaliação nacional. Vale ressaltar, no final dos anos 1980 o Inep tinha acumulado experiência na condução de programas de avaliação, realizados em parceria com algumas Secretarias de Estado de Educação e fundações e centros de pesquisas (VIANNA, 2005).

¹⁷ A intenção governamental era realizar a primeira aplicação da avaliação ainda em 1989, porém ocorreu um atraso de repasse de recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. (BRASIL, 1992)

termos *accountability* ou *responsabilidade social*, recomendando revisões nos estilos de gestão das políticas educacionais (SANDER, 2005). Percebe-se aí, um delineamento de passos que logo irão consolidar-se na contrarreforma gerencial brasileira, em torno da descentralização da gestão, avaliação e responsabilização, conformando-se a AGEE.

Um marco nos anos 1990 é a realização da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que ocorreu no mês de março, em Jontiem, na Tailândia. Essa conferência foi patrocinada pelo PNUD, pela UNESCO, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pelo BM. Apesar de não ser a primeira reunião dos países para discutir a educação, a sua importância está no fato de ela ampliar a discussão mundial sobre a educação e firmar compromissos para a instauração de uma agenda neoliberal para a política educacional internacional.¹⁸

Jontiem também é considerada o ponto de partida para o estabelecimento de um padrão de qualidade educacional, com seu plano de “educação para todos”, o qual foi expresso na elaboração da Declaração Mundial sobre Educação para Todos¹⁹. Na referida declaração, a “qualidade do ensino” tornou-se tema e compromisso assumido por vários países. Pode-se dizer que, de forma mais explícita, inicia-se a instauração da chamada performatividade na gestão educacional ou a “fetichização dos resultados”, como discute Shiroma et al. (2008). O discurso da performatividade, nos termos de Ball (2002, 2004, 2005), é sistematicamente advogado para se alcançar qualidade educacional, com foco em metas, desempenhos, resultados e responsabilização.

A Declaração de Jontiem também trouxe o termo “equidade social” para a educação, o qual passou a nortear as recomendações das agências internacionais para as políticas educacionais (OLIVEIRA, 2000). Outro debate que a declaração insere nas políticas educacionais é necessidade de satisfazer as “necessidades básicas de aprendizagem”. Pode-se, com essa declaração, depreender que uma educação de qualidade é aquela que possibilita alcançar as “necessidades básicas” de aprendizagem. No artigo 3, da declaração consta:

1. A Educação Básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades.

¹⁸ Diante do novo contexto mundial, com a queda do Muro de Berlim, o projeto da UNESCO, de 1989 que até então era a referência foi deixado em segundo plano, bem como aqueles de outros organismos que atuavam na América Latina, tendo maior peso as ações empreendidas pelo BM, como foi o caso de Jontiem (SANDER, 2005).

¹⁹ Cabe destacar que o BM discordava de uma das propostas apresentadas em Jontiem que era a elaboração de currículo de forma participativa, por meio de consulta à sociedade. O Banco entendia que a elaboração do currículo deve ser centralizada pelo governo central (TORRES, 1996).

2. Para que a Educação Básica se torne equitativa, é mister oferecer a todas as crianças, jovens e adultos, a oportunidade de alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem (DECLARAÇÃO..., 1990).

A qualidade educacional, associada à equidade social, será mencionada em vários outros momentos do documento. Para garantir resultados efetivos de aprendizagem, na Educação Básica ofertada a “todos”, o artigo 4 da declaração apresenta a “necessidade de definir, nos programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho”. Nesse sentido, a avaliação emergirá como um instrumento que viabilizará o controle do alcance dessas “necessidades básicas” (qualidade) e a equidade social, propostas nos projetos educacionais financiados pelo BM. Importante demarcar que o termo equidade, para o BM está relacionado à eficiência apresentada pela educação (alcance de metas de produtividade). Sendo assim, ela precisa atender alguns critérios e atingir os resultados em menor espaço de tempo e com menor utilização de recurso.

Pode-se, então, inferir que, desde o início, a proposta de qualidade e equidade disseminada pelas agências internacionais, e implementadas na política educacional brasileira, não implicam uma formação do sujeito integralmente, ofertando-lhe distintos e variados conhecimentos e experiências educativas. A proposta nasce pautada nas necessidades do capital em ter uma força de trabalho adequada às novas exigências do modelo de produção. Para tanto, basta assegurar a oferta de “necessidades básicas” de aprendizagem, o que não requer alto investimento de tempo e recurso. Seguindo essa lógica, a “educação para todos” aí disseminada e, pelo que se evidencia, compactuada com os países, está consonante a formação de um sujeito fragmentado, que não deterá, via educação escolar, uma percepção crítica sobre a totalidade social.

Faz-se necessário aqui ressaltar, tal como apontado no Capítulo 1, que a escolarização foi generalizada na sociedade capitalista, dadas as exigências do conhecimento científico, enquanto “potência material incorporada ao trabalho socialmente produtivo” (SAVIANI, 2003, p. 136). Pode-se, então, inferir que estas “necessidades básicas”, são um conjunto de conhecimento parcelado, que deve ser assegurado para a inserção dos futuros trabalhadores parcelares em uma sociedade desigual. Isso porque,

[...] a contradição do capitalismo atravessa também a questão relativa ao conhecimento: se essa sociedade é baseada na propriedade privada dos meios de produção e se a ciência, como conhecimento, é um meio de produção, deveria ser propriedade privada da classe dominante. No entanto, os trabalhadores não podem ser expropriados de forma absoluta dos conhecimentos, porque, sem conhecimento, eles não podem produzir e, se eles não trabalham, não acrescentam valor ao capital. Desse modo, a sociedade

capitalista desenvolveu mecanismos através dos quais procura expropriar o conhecimento dos trabalhadores e sistematizar, elaborar esses conhecimentos, e devolvê-los na forma parcelada (SAVIANI, 2003, p. 137).

Assim, como na lógica capitalista, não cabe ao trabalhador conhecer todas as etapas do processo de trabalho, do mesmo modo que não lhe cabe ter acesso a um conhecimento generalizado, que o permita analisar e criticar as contradições sociais. À maior parte da população são destinados os “conhecimentos básicos”, de forma que possam realizar um determinado trabalho e que percebam como natural, o modelo de exploração adotado. Assim, qualidade total, típica da empresa capitalista, transmuta-se em qualidade educacional.

Esta relação da educação escolar com a preparação do profissional eficiente no processo produtivo fica explícita no documento da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL)²⁰, elaborado em conjunto com a UNESCO, “Educação e conhecimento: eixo da Transformação Produtiva com equidade”, lançado em 1992. Neste documento, constam orientações para que os países pudessem se adequar aos padrões de competitividade, de maneira a articular a ação produtiva nacional com os padrões do mercado internacional. O documento argumenta que os países deveriam investir em tecnologia, educação, dentre outros, como parte das ações para a efetivação de uma competitividade autêntica, porém “não espúria”. Para tanto, dentre as recomendações para o campo da educação, enfatiza-se a avaliação dos resultados educacionais, bem como a profissionalização docente. Com relação a esta última, o documento destaca que para melhorar o desempenho das futuras docentes, a formação não deve concentrar-se em uma “larga formação acadêmica”, mas sim, em uma formação pedagógica mais breve e prática, incluindo, aí, a modalidade de formação a distância. É possível, com isto, perceber que no âmbito da contrarreforma, era estratégico não propiciar às docentes uma sólida formação acadêmica, e sim pragmática e flexível. Com isso, garante-se uma redução nos custos da formação e, ao mesmo tempo, mantém determinado controle sobre as docentes uma vez que não as subsidia teórica e criticamente, minimizando as possibilidades de representarem obstáculos para os propósitos da contrarreforma.

Na análise de Vieira (2002) este discurso de profissionalização docente, é disseminado como um apelo moral, em busca da qualidade do ensino e está pautado na lógica empresarial, da eficiência e da produtividade. A tentativa é torná-lo hegemônico, a tal ponto que se naturalize. Uma vez esta naturalização concretizando-se, afastam-se posições políticas

²⁰ Conforme Oliveira (2000), nos anos 1980, a CEPAL passou a atuar dando suporte técnico às políticas sociais implementadas nos países, sua maior atenção estava no caráter distributivo dos recursos. No final da década de 1990 a CEPAL foi perdendo seu poder de influência nas políticas educacionais da América Latina.

anticapitalistas e busca-se consenso em torno “das coisas do ensino” que devem ser apropriadas pelas docentes. Essa busca de consenso, “de paz e de participação é a panacéia vinculada à ideia de aumento de produtividade de cada empresa e de cada um de seus parceiros” (p. 121), a qual também deve ser incorporada no campo educacional.

Para Ball (2005, p. 548), neste período de “reformas” a combinação de tecnologias do gerencialismo e da performatividade, tem o propósito de atingir a “prática do ensino e a alma do professor”. Busca-se, então, remodelar o “profissional” docente, que deve ser um técnico capaz de responder às determinações advindas do mercado como competitividade e metas de produtividade. Não há espaço para a formação crítica e reflexiva da docente, sobre a formação do ser humano, ou seja, o fim mesmo da educação. A eficácia, o mérito individual estão acima da ética, da solidariedade coletiva. A experiência profissional, as relações construídas entre docentes e estudantes cedem espaço para o gerenciamento de desempenhos. O que importa não é debater e elaborar práticas autênticas, que atendam as necessidades específicas de determinados grupos, mas sim trabalhar para alcançar as metas. Nesta dinâmica “ensinar constitui apenas um trabalho, um conjunto de competências a serem adquiridas” (p. 548) pelas docentes. A “profissionalidade” diz respeito, então, a formação de uma nova identidade para as docentes, segundo autor “pós-profissional”, pautada em uma intelectualidade técnica, entendida como racional instrumental.²¹

A partir da análise que Contreras Domingo (2002) faz de Schön (1992), entende-se que esse debate sobre a profissionalidade, predominantemente se pautou em um modelo de racionalidade técnica, que na prática

[...] consiste na solução instrumental de problemas mediante a aplicação de um conhecimento teórico e técnico, previamente disponível, que procede da pesquisa científica. É instrumental porque supõe a aplicação de técnicas e procedimentos que se justificam por sua capacidade para conseguir os efeitos ou resultados desejados (CONTRERAS DOMINGO, 2002, p. 90).

A partir desta percepção, tenta-se disseminar que a racionalidade técnica do profissional docente permite planejar e prever a ação sobre o objeto para alcançar o fim pretendido, tal como ocorre nas ciências físicas. Neste sentido, esse entendimento transposto para o campo social, acaba colocando à margem a complexidade humana do objeto da

²¹ Segundo Ball (2005) o termo profissionalismo é uma forma de prática contextualizada. Segundo o autor, no período pós-Estado de Bem-Estar, no qual ocorrem as “reformas” estatais, o profissionalismo passou a ser dominado por uma racionalidade técnica, em que o trabalhador não mais reflete e aprimora seu trabalho, mas apenas busca a excelência tendo em vista as metas a alcançar. Considera que é um período de “pós-profissionalismo” e de identidades “pós-profissionais”.

educação, que é a criança ou o jovem, como será debatido no Capítulo 4. O conhecimento prático, referente ao trabalho docente, acaba reduzido a um saber puramente técnico e instrumental, capaz de produzir resultados estipulados externamente.

É relevante frisar que esta ênfase dada à profissionalização docente, nos debates internacionais, tal como elucidada Hypólito (1999), é tanto uma demanda histórica do movimento docente por melhores condições de trabalho e valorização, quanto da própria reestruturação econômica, política e social empreendida pelos governos. O autor destaca que o processo em busca da profissionalização docente é extremamente contraditório, primeiro em virtude das tensões entre os distintos interesses em jogo. Segundo, porque as ações empreendidas tanto pelos organismos internacionais, como pelos governos, deturpam o sentido da profissionalização, a associando a autonomia pedagógica e docente ou à tentativas de controle sobre o trabalho docente. Mesmo diante dos obstáculos e reducionismos impostos pelas ações “reformadoras”, não se pode negar que a profissionalização, enquanto reivindicação do movimento docente, tem cumprido papel importante para reivindicar maior autonomia e melhores condições de trabalho, bem como resistir às várias tentativas engendradas para fragilizar as trabalhadoras docentes.

Retomando o referido documento da UNESCO, ele também destaca a necessidade de assegurar um salário justo e adequado para as docentes. Para tanto, recomenda a utilização de bonificações e incentivos que possam complementar o salário. Justifica-se essa recomendação alegando que o fato de os salários das docentes serem, em sua maioria, pagos com recursos públicos impedia a flexibilização e a competitividade. É possível notar uma relação entre resultados do trabalho docente e competitividade econômica, o que evidencia a necessidade de ajustar também o trabalho docente às novas regras capitalistas. Na análise de Shiroma, Schneider e Mafra Júnior (2010, p. 10), as bonificações ou incentivos, na realidade, pretendem “consolidar a lógica gerencialista e mercantil da competitividade, do individualismo, do ranqueamento meritocrático e da remuneração variável na gestão do trabalho docente”. Com esta ação, o governo reduz o custo-professor, e precariza²² o trabalho docente, uma vez que os planos de carreira, que de fato valorizam o magistério, pautam-se em tempo de serviço, beneficiando as docentes, em detrimento do Estado e do capital.

Seguindo as trilhas da construção dos consensos, como diria Vieira (2002), no ano de 1990 o Brasil, antes mesmo da instituição da LDB, que ainda se encontrava em processo de

²² Autores como Contreras Domingo (2002), Hargreaves (1998) e Oliveira (2004) debatem a precarização do trabalho docente. Destaca-se que para Lessard (2000) a precarização do trabalho docente não ocorre nos mesmos moldes da precarização do trabalhador dos setores da indústria capitalista, dada a natureza do trabalho docente.

discussão e elaboração, o governo realizou a primeira aplicação do já denominado SAEB, contando com o auxílio operacional das equipes das Secretarias de Estado da Educação.²³ Assim, seguindo o frenesi da busca da qualidade e de seu controle, inicia-se a avaliação em larga escala amostral da Educação Básica no território nacional²⁴. O objetivo do SAEB era gerar resultados sobre a Educação Básica e verificar até que ponto eles atendiam aos objetivos esperados. Os dados coletados sobre rendimento dos estudantes, gestão escolar, prática docente, dentre outras, materializaram as chamadas tecnologias da “reforma” na educação: o gerencialismo e a performatividade.

Convém elucidar, que este início de contrarreforma no campo educacional, focalizou o Ensino Fundamental. Existia um discurso de investimento em Educação Básica, propagado pelo BM, e pelas reuniões internacionais, mas na prática o governo brasileiro focalizou o Ensino Fundamental. Dentre as metas da Declaração de Jontiem está a que diz: “acesso universal e conclusão da educação fundamental (ou qualquer nível mais elevado de educação considerado "básico") até o ano 2000”. Nesse sentido, possivelmente o Brasil optou por entender a Educação Básica como Ensino Fundamental. Como destaca Oliveira (2000), o governo interpretou o Ensino Fundamental como Educação Básica²⁵, negligenciando a amplitude desse termo na CF de 1988. A justificativa para tal, é a necessidade de ofertar um mínimo de conhecimento para a maior parte da população, de maneira que se integre à nova realidade social.

Pode-se dizer que esta focalização no Ensino Fundamental, estará expressa, inclusive, nas duas primeiras aplicações do SAEB em 1990 e 1993, avaliando 1ª, 3ª, 5ª, 7ª séries do Ensino Fundamental (atuais 2º, 4º, 6º e 8º ano)²⁶, em língua portuguesa, matemática e ciências. Ante o papel atribuído ao SAEB para a gestão do sistema educacional, bem como as orientações contidas na declaração de Jontiem, os estados e municípios brasileiros criaram seus sistemas de avaliação e iniciaram contrarreformas no campo educacional, nos anos 1990.²⁷

²³ Para maiores detalhes sobre a criação e primeiras aplicações do SAEB ver Bonamino (2002).

²⁴ Autores como Oliveira (2012), Horta Neto (2003, 2013) apresentam informações sobre os critérios de constituição da amostra do SAEB.

²⁵ A partir da Constituição Federal de 1988 a Educação Básica passou a ser composta pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Essa ampliação deveria implicar em um compromisso do Estado com a oferta de cada uma dessas etapas.

²⁶ Vale ressaltar que conforme Waiselisz (2016), nas primeiras aplicações do SAEB o fato de avaliar 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental, se justificava porque buscava-se pautar as primeiras experiências do SAEB em estudos que já vinham sendo realizados, e também porque não existiam ainda questões elaboradas para aplicar um teste ao Ensino Médio.

²⁷ Podemos citar, como exemplo, os seguintes casos: i) Sistema de Avaliação do Ceará, em 1992. Em 1996, o sistema é ampliado e passou a ser denominada de Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece); ii) o programa de reforma educacional desenvolvido em 1990 pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (MG). Este programa de reforma contou com dois programas que foram eixo das mudanças introduzidas no sistema educacional: Gerência da Qualidade Total na Educação e Proqualidade, projeto que contava com apoio do BM (OLIVEIRA, 2000); e iii) em 1994, a reforma educacional empreendida

Neste cenário, outra importante conferência internacional, dentre as várias que deram prosseguimento e consequência às discussões de Jontiem está o Encontro Latinoamericano de Organizações não Governamentais sobre Educação para Todos, realizada em Punta de Tralca, no Chile, em 1992. Como resultado desse encontro, publicou-se o documento denominado “A satisfação das necessidades básicas de aprendizagem e as organizações não governamentais na América Latina”. Nota-se que diante das orientações da contrarreforma segundo os critérios da agenda neoliberal, tal como acordado no Consenso de Washington, as organizações não governamentais começam a organizar-se na espreita de assumir a educação dos países, ou parte considerável delas, uma vez que se defendia a desresponsabilização estatal para com este serviço.

Interessante também registrar que no Brasil, a elite empresarial começa a intervir de forma mais direta no campo educacional, como é o caso do Instituto Hebert Levy, vinculado à Gazeta Mercantil²⁸ de São Paulo. Em 1992 este Instituto, em parceria com Fundação Bradesco, lançou o documento “Educação Fundamental e competitividade empresarial: uma proposta para a ação do governo”. O documento, que manifesta explicitamente a opção do empresariado pelo ideário neoliberal, segundo Oliveira (2000), Silva e Souza (2009) traduz a preocupação da elite empresarial, no novo cenário de reestruturação produtiva, e os fortes vínculos entre a competitividade empresarial e o sistema educacional²⁹. O referido documento buscou reforçar e legitimar as orientações realizadas pelos organismos financeiros internacionais e nacionais, afirmando que a gestão empresarial é um caminho natural para uma escola de qualidade. À época, o Instituto realizou um diagnóstico unilateral da situação educacional no país. Apontava-se que o problema não era falta de recursos, mas a ineficiência da gestão e déficit do Estado, além da falta de pessoal qualificado. Sendo assim, com discurso consonante às orientações provenientes do Consenso de Washington, busca-se cooptar a sociedade a favor da lógica capitalista (VIEIRA, 2002).

Nesses termos, estava claro o apelo à maior produtividade, eficiência e eficácia da

do município de Belo Horizonte (MG).

²⁸ Gazeta Mercantil, fundado em 1920 como um boletim diário do mercado, foi o mais tradicional jornal de economia do Brasil, dirigido durante anos pela família Herbert Levy. O fundador do jornal, Herberti Victor Levy além de fazendeiro, foi deputado federal por dez mandatos consecutivos, entre 1947 e 1987 pela Arena, Partido Popular, PDS, PFL e PSC. Também ocupou o cargo de secretário da agricultura no estado de São Paulo em 1967. No ano 1990. Desde o final dos anos 1990, o jornal está sob controle do empresário Nelson Tanure, do grupo Docas Investimentos, o qual também dirige o Jornal do Brasil, e a revista Forbes.

²⁹ Tanto era a preocupação em sensibilizar a população para a lógica do mercado que em 1994 também foi publicado a “Cartilha para ensinar os Fundamentos do Liberalismo para Crianças”, publicada pelo Instituto Liberal no Jornal Folha de São Paulo.(VIEIRA, 2002)

produção e isso demandava uma reestruturação do ensino e, portanto, também do trabalho docente. Dentre as recomendações que realizava o documento do Instituto Hebert Levy, estão a instauração de um sistema de controle de qualidade e o estabelecimento de mecanismos objetivos e universais para a captação de recursos para a educação, com o propósito de “preparar” a população para a sociedade moderna. Somado a isso, sugere a adoção de uma política que integre financiamento, avaliação de resultados e gestão. A educação, então, é “tratada como insumo” e “adquire o espectro de mercadoria” fundamental, para que o país esteja inserido na nova fase do capitalismo (VIEIRA, 2002, p. 115).

Opera-se, então, com estratégias para sensibilizar a sociedade e as docentes para que percebam a lógica do mercado, e seus elementos, como o que há de mais natural e moderno na vida em sociedade (VIEIRA, 2002). Dessa forma, ao criticarem a ineficiência escolar, denunciam a falta de fiscalização do financiamento destinado à educação, o qual acaba refletindo na má remuneração das docentes. Arelado a este discurso, está aquele voltado para a necessidade de aferir a qualidade educacional por meios objetivos eficazes. Assim, o empresariado vai construindo um enredo sedutor, defendendo a educação como ação prioritária dos governos para o desenvolvimento social e econômico, o que torna difícil romper com esta lógica como assinalam Silva e Souza (2009). Isso porque, o discurso do setor empresarial vai ao encontro das reivindicações históricas dos movimentos sociais e sindicais por educação. Fica, portanto, encoberto que, na realidade, não há nada de novo sendo proposto. O que se tem é apenas um espetáculo produzido pelas “tecnologias da reforma”, como diria Ball (2005), para que a cultura do desempenho, da excelência, torne-se “senso comum” de tal sorte, que as retóricas em prol de “patamares elevados de qualidade” sirvam para regular as instituições e seus atores.

Ainda sobre o documento do Instituto Hebert Levy, Viera (2002) sublinha que a ênfase sobre o controle da qualidade, ganhou maior peso no documento e nos debates, tendo em vista que no ano de 1991, foram apresentados os resultados do Educational Testing Service (ETS), para o International Assessment of Educational Progress (IAEP), onde a realidade educacional dos países de industrialização foi comparada com alguns países asiáticos e com o Brasil, que ficaram bem abaixo do *ranking* realizado. A influência e peso do Instituto no campo das políticas educacionais evidencia-se pelo fato de suas propostas fazerem-se presentes no projeto educacional do governo FHC que foi eleito em 1995.³⁰

³⁰ O estudo denominado “Ensino fundamental e competitividade empresarial: uma proposta para a ação do governo”, elaborado pelo Instituto Hebert Levy, constou na proposta do programa de governo Mãos à obra Brasil, de FHC. Além disso, segundo Oliveira (2000) o documento foi tema de um seminário realizado em

Retomando o contexto das reuniões internacionais e da construção de uma AGEE, a realizada em Nova Delhi, na Índia, em dezembro de 1993 também requer destaque, uma vez que reforça pontos que estavam presentes no documento do Instituto Hebert Levy, denotando certo alinhamento entre organismos internacionais, empresários e gestores públicos estatais. Nela foi assinada nova declaração, com recomendações para os países melhorarem a qualidade educacional e indicou a educação como responsabilidade de toda a sociedade. Na ocasião, o então Ministro de Estado da Educação, Murílio de Avellar Hingel (1992-1995), apresentou o Plano Decenal para Todos do Brasil (1993-2003), que posteriormente dará forma ao Plano Decenal de Educação para Todos. Dentre os objetivos para a Educação Básica, o Plano definiu meios para universalizar o acesso, padrões de aprendizagem a serem alcançados, estabeleceu as metas de desempenho dos planos curriculares, dentre outros.³¹ Há, então, uma tentativa de moldar uma nova mentalidade sobre o papel da educação e, conseqüentemente, sobre o resultado esperado para o trabalho docente.

Evangelista e Shiroma (2007), assinalam que, em 1993, o PPE da PROMEDLAC, definiu a profissionalização docente como um dos temas centrais, visto tratar-se de uma estratégia ao mesmo tempo técnica e política. Entendia-se que para a hegemonia do projeto de contrarreforma, com os efeitos deletérios do capital para a grande população como pano de fundo, era necessário conter possíveis riscos de rebeliões que impedissem seu curso. Assim, “cuidar” da formação dos futuros docentes era fundamental, as docentes representam a maior fração das servidoras públicas e são as responsáveis pela formação, quase diária, das novas gerações. Dentre os vários projetos dos organismos internacionais, que contribuíram para disseminar esta ideologia da contrarreforma na América Latina e influenciar a elaboração das políticas educacionais, as autoras citam os Projetos Hemisféricos da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC) e o Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL).³² Todos estes projetos, mesmo diante de suas peculiaridades, exerceram protagonismo na formulação das políticas educacionais e apontam para a necessidade de reformular a formação docente, dado que era necessário que as docentes tivessem acesso ao que existia de mais moderno em termos de “conhecimento” e produtividade.

As autoras também apontam que, no período de 1993 a 1996, foi elaborado o relatório

conjunto com o MEC, sobre Ensino Fundamental e competitividade empresarial, o qual teve como um dos temas de debate a experiência de auxílio de empresas à educação e às escolas.

³¹ Nessa reunião, os países ali presentes revalidam os compromissos de Jontiem e comprometem-se internacionalmente com a oferta de uma Educação Básica de qualidade e com equidade (Oliveira, 2000).

³² Para uma discussão sobre as propostas contidas em cada um dos projetos ver Shiroma e Evangelista (2007)

da UNESCO para o novo milênio, elaborado pela Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, intitulado *Educação: um tesouro a descobrir*³³. O relatório, fala da situação de pobreza de grande parte da população e ressalta que a educação do milênio deve ter como missão ajudar as gerações futuras a saber conviver com os riscos, as incertezas, ou nas entrelinhas, a se conformar com os flagelos oriundos do capitalismo (UNESCO, 1999). Para tanto, destaca que ao tema docente deve ser dada uma atenção sistêmica, pois estes são os atores-chave das mudanças educacionais, as quais têm início na escola e no espaço das salas de aula. As docentes, então, devem ser responsáveis por atualizarem constantemente seus conhecimentos, e a formação deve-se pautar em competência. A partir daí, busca-se instaurar uma nova educação, que requeria uma nova docente e, para tanto, propagam-se os quatro pilares básicos para a educação: aprender a ser, aprender a conviver, aprender a conhecer, aprender a fazer. Nota-se, a partir disso, que

Gradativamente, as relações entre educação e trabalho, escola e emprego, foram sendo repostas na ordem do dia, para operar no imaginário social uma inversão por meio da qual os problemas econômicos são atribuídos à falta de preparo educacional. Ou seja, a crise educacional, em vez de decorrência histórica, transformou-se em causa, em responsável pela exclusão social. Esta inversão contribuiu, ao lado do grande esforço de persuasão por parte dos meios de comunicação, para reduzir a possibilidade de percepção das classes trabalhadoras, não apenas de seu próprio lugar na esfera social como também da diferença existente entre o lugar que ocupam objetivamente e o que lhes foi imputado pelo discurso dominante (EVANGELISTA; SHIROMA, 2007, p. 5).

De um lado, o capital precisava de força de trabalho mais escolarizada, porém, ainda controlada e as novas relações de exploração introjetadas. Para que o capital continue a explorar a força de trabalho, uma nova estratégia de controle deve ser executada, de forma a não deixar transparecer sua face deletéria. Cada um é responsável pelo seu desempenho, cada um deve administrar seu aperfeiçoamento, sua capacidade de permanecer empregado. Neste sentido, o discurso dominante, o qual está presente na política educacional da contrarreforma, precisa ser disseminado e legitimado, e, para tanto, o trabalho docente tem papel basilar.

Identifica-se no governo FHC, os germes das políticas que serão desenvolvidas para fins de “operar no imaginário social”, a inversão que leva aos cidadãos a acreditarem que a falta de oportunidades no mercado de trabalho está diretamente relacionada à educação. Assim,

³³ O relatório dispõe sobre oito metas a serem alcançadas no milênio: 1. Acabar com a fome e a miséria; 2. Educação Básica de qualidade para todos; 3. Igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde das gestantes; 6. Combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7. Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8. Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.

qualidade da formação obtida pelo indivíduo será decorrente do seu esforço individual, da sua competitividade, bem como da própria qualidade da escola em que estudou. A gestão FHC e de seu Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, a longo prazo, foi implementando a pedagogia neoliberal, disseminada pelos organismos internacionais, de modo a dar sustentação e legitimidade a essa inversão, até que a população as aceitasse como válidas e fundamentais. De acordo com Shiroma e Evangelista (2003), o referido governo criou uma noção de crise educacional e da sua autossolução. Dentre as vias para esta autossolução, investiram em dois polos, o primeiro relativo à prática escolar e seus correlatos, como currículo, gestão e avaliação e o segundo, à formação docente, ou, “profissionalização”

A princípio reformularam o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em 1995, que passou a contar com Matrizes de Referências, contendo as competências avaliadas nos testes, descentralizaram a gestão pedagógica e financeira aos demais entes da federação, reorganizaram a estrutura e organização do ensino. Também elaboram os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) em 1997. Pode-se dizer, que a ideia era montar um cenário

[...] para que políticas privatistas também penetrem na educação, trazendo a reboque as formas de organização empresariais e, fundamentalmente, modelos de padronização e controle sobre o trabalho docente. Neste aspecto, o controle de qualidade das escolas, sem meio termo, é vinculado à experiência de gestão empresarial (VIEIRA, 2002, p. 116).

Tendo em vista essa perspectiva,

[...] As propostas empresariais colocam os objetivos educacionais a trabalhar para os interesses econômicos. Ao mesmo tempo, os interesses econômicos ditam as regras de redistribuição dos gastos em educação, concentrando-os naquilo que, acreditam, pode garantir a modernidade do país, isto é, a rápida formação de uma força de trabalho produtiva, eficiente e apta para atender um mercado cada vez mais instável e seletivo (VIEIRA, 2002, p. 119).

Apple (1997), apoiado em Bernstein (1986), ao analisar a reforma curricular norte americana, aponta que, em geral, nas definições curriculares, o Estado age como “agente recontextualizador”. Isso ocorre à medida que busca equilibrar os diferentes interesses conflitantes na sociedade, para fins de exercer um controle simbólico, sobre quais conhecimentos devem ser considerados oficiais e, portanto, legítimos³⁴. Nesse sentido, o

³⁴ Tal como debate Apple (1997) o conteúdo de um currículo e todo o processo que leva à sua concretização, não é mero ato de dominação exercido por uma classe dominante. A definição de um currículo passa por vários e complexos filtros e decisões políticas, pois o Estado não pode simplesmente servir aos interesses de uma classe social exclusivamente.

Estado, incorpora certas reivindicações da população que não detém poder econômico, com uma tendência mais progressiva, porém, as recontextualiza de modo a impedir que elas ameacem a base do poder exercido sobre a cultura e a economia.

Em outro estudo, Apple (1982) acentua que as instituições escolares exercem um importante papel para preservar e disseminar alguns símbolos, como uma falsa consciência sobre a realidade econômica e cultural que vão possibilitar a hegemonia da classe dominante. A hegemonia, não é mera opinião ou manipulação direta e consciente de um grupo sobre o outro. Ela é um conjunto organizado e complexo de significados e práticas que são disseminados e vividos. Nesses termos, o conjunto de conhecimentos selecionados por alguns especialistas para compor um currículo nacional, ou PCN como foi o caso do Brasil, expressam concepções distintas de poder social, econômico e cultural. Além disso, a maior parte dos currículos, e podemos acrescentar as Matrizes de Referências das avaliações, são elaborados com base no consenso, não levando em conta os conflitos existentes (de classe, de interesses, científicos, dentre outros). Nesse sentido, pode-se dizer que currículos e matrizes acabam dissociados da realidade concreta que é a síntese das múltiplas e complexas determinações e contradições. A educação escolar acaba, então, favorecendo a elaboração de falsos consensos, formando pessoas com conhecimentos e valores adequados a determinado grupo dominante.

Seguindo essa dinâmica em que o discurso hegemônico é o empresarial, mercadológico, as ações adotadas visam instaurar a cultura avaliativa, ou melhor, a “fetichização dos resultados” como sinônimo de qualidade. Por outro lado, para que isso ocorra também é necessário investir em treinamentos para que os professores apreendam as novas concepções em curso. O Informe Mundial de Educação da UNESCO, de 1998, neste sentido, trouxe como tema *Professores e ensino num mundo em mudança*. No geral, esse informe enfatiza a centralidade das docentes na preparação das novas gerações, para um futuro em que as esperanças de um mundo melhor e mais justo efetivem-se. Atribui-se também ao trabalho docente papel crucial para o alcance de uma educação de qualidade, chamando a atenção dos governos para a necessidade de melhorar a qualificação docente. A avaliação também é assinalada como aquela que colabora na efetivação desta qualidade, inclusive o SAEB é citado como exemplo. Argumenta-se que a avaliação seja desenvolvida não só para dar resultados, mas que delas decorram também responsabilidades. Para tal, recomenda-se que sejam determinados níveis de habilidades, a realização de análises comparativas entre escolas e sistemas de ensino, e que sejam desenvolvidos indicadores de desempenho (UNESCO, 1998b).

Nesses termos, as ações iniciadas no governo FHC tanto no que se refere a avaliações, como a formações de docentes, serão realizadas e terão continuidade no governo Lula e de seu

Ministro da Educação Fernando Haddad, com a articulação entre financiamento, avaliação e gestão, agregando a elas a responsabilização, ao instaurarem a Prova Brasil em 2005 e o IDEB, em 2007, ambos com resultados para cada escola. Estruturaram-se, então, as firmes bases da ideologia da responsabilização, para ter-se a “hegemonia do discurso” na qual os atores sociais sentem-se os principais responsáveis pelo sucesso e insucesso do campo educacional, deixando o Estado, totalmente inocente ante os problemas sociais e a falta de qualidade das escolas. Nesse sentido, ignoram-se e abafam-se as discussões sobre as responsabilidades do Estado para com a educação, como chama a atenção Afonso (2009a), bem como sobre o processo de trabalho docente e o que espera-se como produto da educação.

Em meio à busca de padrões e metas de aprendizagem, no ano de 1995, o SAEB passou por uma reformulação metodológica e em sua operacionalização, a qual representou um avanço na avaliação e lhe deu a configuração até hoje utilizada³⁵. Em 1996, reforçando a lógica da prática da avaliação externa para a busca da qualidade, é realizada em Kingston, na Jamaica, nova reunião, enfatizando que a qualidade educacional era um desafio a ser vencido pelos países. Nesta reunião, recomendou-se a realização da avaliação da qualidade educacional, de maneira a atribuir responsabilidades pelos resultados alcançados. Para que os estados conseguissem instaurar essa meta, dentre as orientações, está a centralização na União, das atividades de formulação e coordenação das avaliações.

Frente ao exposto, evidencia-se que no período da instituição da LDB, Lei nº 9.394 de 1996, já existia uma pedagogia neoliberal em movimento. Configurava-se, gradativamente, no cenário internacional a corrida em torno de um padrão de qualidade educacional, pautado em conhecimentos básicos, via avaliação, atendendo aos interesses dos grandes detentores do capital. Sabe-se que as elites brasileiras não concordavam com vários termos da CF de 1988, assim, nota-se que na primeira metade dos anos 1990 ocorreram fortes esforços internacionais e nacionais no sentido de instaurar a contrarreforma estatal, que implicou também a contrarreforma educacional, não deixando que as conquistas democráticas avançassem.

Nessa perspectiva, a instituição da LDB de 1996, a qual estava prevista no artigo 22, da CF de 1988, caminhou no sentido de desconstruir a proposta defendida pelos educadores, que era a constituição de um sistema nacional de educação, o qual viabilizaria uma ampla formação para os indivíduos. Na corrida já em curso, implementou-se todo um mecanismo para a

³⁵ Algumas das principais mudanças ocorridas no SAEB são apresentadas no estudo de Oliveira (2012) e Horta Neto (2003, 2013).

instauração do “sistema nacional de avaliação”, como apontou Cury (1998). Isso evidencia o movimento em torno da qualidade educacional para a inserção dos países no mercado competitivo internacional, retirando as responsabilidades diretas do Estado para com as políticas sociais. Configura-se, então, um novo modelo estatal, denominado de “Estado-avaliador”. Nessa dinâmica encontramos, então, três elementos chaves que aparecem imbricados: a gestão, a avaliação e a responsabilização.

Um dos primeiros estudiosos a classificar a nova configuração assumida pelos Estados, como Estado-avaliador foi Neave (2001), ao analisar o contexto da educação superior, em meados dos anos 1980. Desde então, demais estudiosos como Broadfoot (2000), Afonso (1999, 2001, 2005, 2013), Barroso (2005b, 2006a), Dupriez e Maroy (2008), Maués e Mota Júnior (2011), Yannoulas, Souza e Assis (2009) e Yannoulas e Oliveira (2013), adotam o termo para demarcar mudanças na regulação das políticas estatais, na qual a avaliação passou a ser um instrumento central nas agendas governamentais.

Dessa forma, uma vez iniciada a contrarreforma do aparelho do Estado no Brasil, a LDB de 1996, oferece os caminhos legais para a instauração da contrarreforma no campo educacional. Na análise de Saviani (2004), sob o contexto do neoliberalismo, as “reformas” trouxeram novamente ao cenário educacional a concepção produtivista de educação. Com isso, era necessário que a legislação ajustasse a “educação às demandas do mercado numa economia globalizada” e a política educacional implementada caracterizou-se pela flexibilização e descentralização de responsabilidades educacionais. A gestão da educação passou, assim, a seguir os padrões da contrarreforma empreendida pela administração estatal.

Nesta lógica, no intuito de tornar as instituições escolares mais eficientes e produtivas, nos moldes de uma gestão gerencial, a LDB de 1996, em seu artigo 15, determina que as unidades escolares públicas, deverão ter assegurada a autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira. Esse artigo, por um lado vai ao encontro do estabelecido na CF de 1988, que em seus artigos 211, 212 e 213 estabeleceu, respectivamente, a organização descentralizada dos sistemas de ensino entre os entes federativos, a descentralização administrativa e financeira do ensino para os governos locais e os recursos públicos que seriam destinados às escolas. Todavia, tendo em vista os antagonismos na relação capital e trabalho, se de um lado a autonomia tem uma dimensão política, como defende Oliveira (2000), pois possibilita que as escolas decidam sobre o seu projeto político e pedagógico, do outro representa a transferência de responsabilidades antes da União, estados e municípios, para o âmbito da instituição escolar. Do mesmo modo, como ressalta a autora, a descentralização entendida como autonomia administrativa e financeira, para dar maior mobilidade às ações internas da escola, na realidade

faz parte desse mesmo movimento de descompromisso estatal para com a qualidade educacional.

Toda esta normatização constitucional, revela traços de uma nova regulação que possibilita ao Estado criar mecanismos para que o padrão de qualidade, pautado nas “necessidades básicas” de aprendizagem concretizem-se. De forma simultânea, são delineados os meios para aumentar o controle sobre as atividades escolares, e sobre o trabalho docente, pela via da avaliação, cobrança de resultados, seguida da responsabilização. Percebe-se, então, que a pedagogia neoliberal, assume traços neoconservadores, sendo que o modelo gerencial implementado, mescla elementos da gestão burocrático com novos mecanismos, como descentralização, gestão democrática, controle de resultados, responsabilização, os quais correspondem à lógica gerencial. Como destaca Hypólito (2011, p. 15), toda “reforma” tem como propósito “obter o controle efetivo em sala de aula” e, para tanto, entra em cena a “vigilância externa, via controle curricular e gerencial”.

Nesse cenário, emerge um novo formato da regulação educacional, classificada por alguns estudiosos como regulação pós-burocrática (DUPRIEZ; MAROY, 2000; BARROSO 2006a; HYPÓLITO, 2011). A regulação pós-burocrática, configura-se sob o ideário neoliberal e, tal como sugere Hypólito (2011), trata-se de um modelo gerencial de administração pública, o qual foi instaurado após o período de contrarreformas estatais. Sendo assim, pauta-se nos modelos pós-burocráticos de organização da gestão pública, como proposta que visa superar o modelo burocrático-profissional, diante de sua lentidão, falta de resultados e falta de rumo do Estado frente à garantia de direitos sociais. Sendo assim, orienta-se pelos critérios de produtividade, eficiência de serviços e introdução de mecanismos de mercado na administração pública e programas de responsabilização e avaliação (SECCHI, 2009).

Segundo Oliveira (OLIVEIRA, 2004), a nova regulação educacional pauta-se nos conceitos de produtividade, eficácia, excelência e eficiência. Como consequência desses novos propósitos, altera-se a estrutura e gestão das redes de ensino e, conseqüentemente, acarretam-se mudanças no trabalho docente. Assim, temos a racionalidade econômica, baseada no mercado, enxertada no campo educacional, sem contudo considerar a complexidade e diversidade dos objetivos e funções da educação. O discurso propagado é o da melhoria da qualidade por meio da introdução da competitividade, produtividade e resultados, instaurados via avaliações externas. Assim, ignoram-se as diferenças de classe, as desigualdades dela decorrente e, talvez por isso mesmo, não se abre o diálogo com as instituições e docentes frente à qualidade dentro de cada realidade social e cultural.

Cabe resgatar um discurso que apresentou as intenções governamentais da gestão FHC

para a educação, proferido por Maria Helena Guimarães de Castro, atual Secretária Executiva do MEC, e à época presidenta do Inep (1995 -2001). O discurso foi proferido no Seminário Internacional de Avaliação Educacional que ocorreu no final de 1997, no qual afirmava que naquele momento de Reforma do Estado brasileiro saía

[...] de cena o Estado-executor, assumindo seu lugar o Estado-regulador e o Estado-avaliador. Essa mudança de paradigma exige uma verdadeira reengenharia do setor público. Trata-se da difícil tarefa de substituir controles burocráticos por uma nova cultura gerencial, que incorpora a política de avaliação como elemento estratégico da gestão pública (CASTRO, 1997, p. 9).

A afirmação realizada não deixa dúvidas sobre a contrarreforma em curso em todos os setores estatais, especialmente na educação, setor o qual Maria Helena representava, na condição de presidenta do Inep. Na análise de Afonso (2013), esta vinculação da avaliação como um dos eixos estruturantes das “reformas” estatais, caracteriza uma primeira fase do que se passou a demarcar como Estado-avaliador. As medidas estabelecidas nesta cultura administrativa, herdada do modelo gerencial, exigem resultados dos estabelecimentos de ensino, que seriam acompanhados e regulados por meio da avaliação.

Nesta mudança de reengenharia do setor público, a formação docente estava contemplada, uma vez que estas profissionais eram fundamentais neste processo. Tem-se, então, especialmente a partir de 1999, uma série de ações do governo federal visando a formação das docentes. Neste ano há a publicação dos “Referências para formação de professores” pela Secretaria de Ensino Fundamental (SEF) do MEC. As Referências são apresentadas pelo então Ministro do MEC, Paulo Renato de Souza, como um instrumento que visa a “reedificação” da escola brasileira (BRASIL, 1999). Também afirmou que o governo estava ciente de que a melhoria da qualidade educacional está associada à melhoria da qualidade do trabalho do professor e, para tanto, busca-se valorizar o magistério e dentre as ações para tal fim estava a formação. O documento critica o modelo de formação docente vigente nas universidades, como teórico e sem relação com a prática docente. Ao fim da apresentação expressa-se que as Referências e os PNC, publicados em 1997, são iniciativas que permitirão ao governo investir de forma mais consistente e direcionada na formação docente inicial e continuada. É possível notar, implicitamente, que se atribui às docentes a responsabilidade pela não qualidade da educação; ao mesmo tempo o governo constrói a sua imagem de gestão preocupada e atuante em prol da educação e deixa explícito que irá direcionar a formação a partir de então.

Também no ano de 1999 é instaurado o Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação), como curso de nível médio, com habilitação em magistério, na modalidade de educação a distância, para as docentes que estavam atuando nas redes públicas de ensino. O curso, o qual teve continuidade no governo Lula, contava com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do BM.³⁶ Conforme analisa Scaff (2000), cursos como o Proformação ofereciam treinamentos esporádicos às docentes, de forma as possibilitarem deter minimamente os conteúdos a serem ensinados, bem como técnicas didáticas que possibilitassem o alcance dos objetivos estabelecidos pelos organismos internacionais, sem contudo promover debates e questionamentos. Dessa forma, coopta tanto docentes quanto a população, pois as professoras que antes não tinham, muitas vezes, sequer concluído o Ensino Médio, agora possuíam uma certificação, eram profissionais de fato.

Dando continuidade ao direcionamento racional instrumental da formação docente, no ano de 2001, a SEF-MEC implementou o programa de formação continuada de docentes chamado PCN em Ação. Segundo relatório de gestão da SEF-MEC o programa “introduziu nos sistemas de ensino uma nova forma de fazer formação de professor” (BRASIL, 2001a, p. 4). Dentre o conjunto de materiais para a formação constavam cadernos para o professor e cadernos para o aluno (professor cursista). Uma breve manuseada nos materiais, permite observar que existia o interesse do governo de direcionar a ação das docentes para desenvolverem os conteúdos pertinentes aos PCN, que foram publicados em 1997. Inclusive, o estudo de Zanlorense e Lima (2009) aponta que na época dessa formação as docentes que atuavam como formadoras não podiam alterar a “pauta” do trabalho e que todas as docentes deveriam desenvolver as mesmas atividades.

No ano de 2001, também foi instituído o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA). O material da formação era similar a do PCN em ação, com caderno do professor e do aluno. Segundo a proposta do governo, o objetivo do programa era aprimorar a atuação das professoras que atuavam em turmas de alfabetização, seja na Educação Infantil, nos anos iniciais do Ensino Fundamental ou na educação de jovens e adultos. De acordo com a SEF-ME o “programa introduziu de forma sistemática e regular, em muitas regiões do país, uma nova concepção e metodologia da alfabetização” (BRASIL, 2001a, p. 4).

Frente ao exposto, pondera-se, tal como debate Enguita (1991, p. 48), que no quadro da

³⁶ Em 2004 o curso passou a contar apenas com recursos do MEC.

contrarreforma as “regulamentações que recaem sobre o docente não concernem somente ao que ensinar, mas também, amiúde, a como ensinar” (p.48). Diante disso, apesar de a LDB de 1996, falar de descentralização e autonomia, as professoras acabam de fato perdendo autoridade e autonomia para definir o “que” e o “como” trabalhar. Se de um lado as formações puderam colaborar com novos conhecimentos metodológicos para aprimorar a prática docente em muitas salas de aula do país, de outro elas colaboraram para precarizar o trabalho docente. Isso porque compulsoriamente foi se retirando das docentes a autoridade e especificidade profissional de definir o conteúdo e a forma de sua ação, para direcioná-la segundo as orientações dos especialistas, que pensaram e estabeleceram em uma formação para atender a realidade nacional.

Considerando a lógica inculcada pelo movimento de “profissionalização” docente, o qual se pauta na racionalização técnica, as docentes, como acentua Contreras Domingo (2002, p. 96), são consideradas “*experts* do ensino” e, portanto, como não são pesquisadoras não dispõem, a princípio, das habilidades para “a elaboração técnica, mas apenas para a sua aplicação”. Dessa forma, as docentes acabam dependentes em relação a um conhecimento que não foram elas que elaboraram. O autor destaca, ainda, que esta situação subtraiu progressivamente das docentes “uma série de qualidades”, o que acarretou a “perda de controle e sentido sobre o próprio trabalho, ou seja, a perda da autonomia” (p. 33). A consequência disso é que se assume uma concepção “produtiva do ensino” (p. 96), uma vez que se passa a entender que o mesmo está voltado para a produção de resultados pré-fixados. Disso, decorrem a transformação das condições de trabalho e da condução das atividades realizadas pelas docentes, sendo esta uma tese básica da proletarização docente.

Seguindo esta dinâmica, na senda internacional em prol da gestão por resultados, em 2001, Delannoy e Sedlacek (2001), consultores do BM, publicam um relatório intitulado *Brazil Teachers Development and Incentives: a Strategic Framework*. O primeiro capítulo do relatório analisa algumas das ações realizadas na “reforma” educacional brasileira e suas implicações para as docentes. O FUNDEF e a LDB, por exemplo, são citados pelos impactos que ocasionaram no mercado de trabalho para as docentes. De um lado o fundo previa recursos para o pagamento do salário e implementação da carreira e, do outro, a legislação estabelecia concursos públicos e promoção por avaliação. As experiências de avaliações externas são apresentadas como instrumentos que também conferem suporte para a prática docente. Além disso, pontua-se como positivo o fato de os resultados de aprendizagem dos estudantes no SAEB deixarem mais transparente o desempenho das docentes, mesmo que em 2001 esta avaliação tenha sido realizada apenas a uma amostra de escolas.

Após elencar as benesses da “reforma” no Brasil, enquanto melhorias para o ambiente de trabalho docente, os consultores assinalam que no país ainda não existia uma orientação para que os resultados das avaliações fossem convertidos em incentivos financeiros às docentes. Neste sentido, defendem a responsabilização das docentes pelos resultados dos estudantes nas avaliações, com bonificações ou até demissões. Também faz-se menção ao documento do MEC “Referências para a formação de professoras”, como uma ação do governo brasileiro para melhorar a qualidade do ensino no país. No capítulo 4 do relatório, com título “gestão de professores”, os consultores do BM iniciam argumentando que nem mesmo uma formação docente de alta qualidade pode garantir a eficácia docente, pois estes precisam ser constantemente motivados e apoiados a usar seus vários conhecimentos. Para tanto, apresentam como proposta, a prática do controle do trabalho docente, por meio de avaliação de desempenho docente e a punição por desempenhos que se apresentem constantemente baixos. Eis aí a lógica racionalizadora da empresa capitalistas, transferida para a educação, amparada pelas suas pseudo neutralidade e eficiência.

Dando continuidade à “ode” avaliativa, o Plano Nacional de Educação (PNE)³⁷, sancionado por meio da Lei nº 10.172, de 2001, centraliza e prioriza a avaliação nacional pela União, fortalecendo, então, as avaliações externas (BRASIL, 2001b). O PNE antevisto no art. 214, da CF de 1988, era uma das medidas presentes no artigo 87, parágrafo 1, da LDB de 1996, que deveria ser aprovada e regulamentada. Ressalta-se que um Plano, como conceitua Bercovici (2015, p.19), “é a expressão da política geral do Estado” [...]. E por ser expressão desta vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucional adotada”. Nesta perspectiva, o PNE aprovado em 2001, fortalecerá a avaliação, elencando metas e prioridades para cada nível de ensino, sem, contudo, associar a isso recursos específicos. Além disso, anuncia a exigência de profissionais docentes cada vez mais qualificados e atualizados e da criação de um parâmetro de qualidade, o que possivelmente já era um prenúncio do IDEB, que seria criado em 2007.

Considerando que a ordem era a busca de eficiência com redução dos gastos públicos,

³⁷ De acordo com Valente e Romano (2002), não foi iniciativa do Estado e sim da pressão social exercida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), o qual representava diversas entidades educacionais e da sociedade civil organizada. O FNDEP após a promulgação da LDB/1996, a qual desconsiderou a proposta apresentada pela sociedade, mobilizou as diversas entidades para a realização das Conferências Nacionais de Educação – CNED, em 1996 e 1997, para sistematizar uma proposta de PNE debatida coletivamente e encaminhar ao Congresso Nacional. Dessas Conferências resultou a proposta de PNE conhecida como o “PNE da Sociedade Brasileira” e foi protocolado no Congresso Nacional em fevereiro de 1998 como Projeto de Lei (PL) nº 4.155/98. A segunda proposta, a do Executivo Federal, foi entregue dois dias após, e passou a tramitar como PL nº 4.173/98 sendo anexado ao PNE da Sociedade Brasileira. A proposta que prevaleceu foi a do Executivo federal.

uma das metas vetadas pelo então Presidente da República foi a de ampliar recursos para educação da ordem de 4,2% do PIB para 10% até o final da vigência do Plano³⁸. Este veto vai ao encontro do modelo gerencial implementado na administração pública, pois, segundo seus pressupostos, o problema da educação não estava na falta de recursos, mas sim na má gestão dos recursos existentes (DOURADO, 2010). Dessa forma, com uma nova organização escolar, controle via avaliação e formações que ensinassem às docentes “as coisas do ensino”, estava traçado o receituário para o sucesso educacional.

A não vinculação de novos recursos para a educação e a falta de mecanismos de financiamento capazes de viabilizar as audaciosas metas para a melhoria da educação nacional, acaba fazendo do PNE um plano de intenções como destacaram Valente e Romano (2002) ou plano formal, como depreendeu Dourado (2010). Este último assinalou a falta de “organicidade orçamentária”, para a execução das metas do PNE, uma vez que o Plano Plurianual da União (PPA) para o quadriênio 2000-2003 não o contemplou, sendo tal dado revelador de seus limites estruturais. Cury (2010) corroborou com essa assertiva, ao afirmar que a falta de recursos impediu a efetivação do PNE. Essas considerações se justificam, visto que há o entendimento de que a efetivação de um plano, dependerá da sua previsão no orçamento, mesmo que de forma parcial (BERCOVICI, 2015).

Se por um lado o PPA 2000-2003 não contemplou as metas do PNE/2001, é possível observar em um dos seus anexos, o que arrola os Programas de Serviço ao Estado, o Programa de Estatísticas e Avaliações Educacionais. Nas ações deste programa constam o desenvolvimento de avaliações e dentre elas o SAEB. É possível dizer que esta referência à avaliação no referido PPA aponta para sua relevância na agenda governamental, que por sua vez reverberou na instituição do PNE de 2001.

De acordo com a crítica de Valente e Romano (2002, p.104), a instituição do PNE se coaduna com as ações já em desenvolvimento pelo governo no MEC e significou uma recusa à implementação de “um verdadeiro Sistema Nacional de Educação. Em troca do sistema educacional, reafirmou-se, conferindo-lhe o estatuto de lei, o Sistema Nacional de Avaliação – instrumento nuclear do excessivo centralismo na gestão da educação nacional”.

Neste debate é importante salientar que apesar de a aprovação do PNE/2001 ter ocorrido no governo FHC, a gestão que de fato prosseguiu com sua implementação foi a de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Esta nova gestão, com uma filosofia democrática-popular trouxe, de certa forma, alguns avanços para a educação, para pontuar alguns temas a

³⁸ No total foram nove os vetos. Para um detalhamento desses vetos ver Valente e Romano (2002).

criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e a ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos. No entanto, os anos 2000 deram continuidade aos propósitos reformistas do governo anterior, implementando o “ideário gerencialista da Nova Gestão Pública no campo da educação” (MESKO, SILVA, PIOLLI, 2016, p.160).

Segundo análise de Dourado (2010), no decorrer de sua vigência, o PNE acabou “secundarizado nos processos de gestão e decisão no âmbito do Executivo federal”. No entanto, no que se refere às metas do PNE/2001 diretamente vinculadas à avaliação, observamos um esforço do Governo Lula em concretizá-las, inclusive fortalecendo esta ação em todas as Unidades Federativas, em destaque estão: i) as metas 38 e 39 presentes no tópico 11.3.2 referentes à gestão, que tratam da consolidação do SAEB e a da implantação em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores produzidos pelo SAEB; e ii) as metas presentes no tópico 1.3, 2.3, que anunciavam a necessidade de se definir “parâmetro de qualidade” para cada nível de ensino.

Seguindo o ímpeto avaliador, era necessário controlar além do desempenho dos estudantes, as próprias docentes. Inclusive, vários documentos dos organismos internacionais sugerem a avaliação docente. Seguindo esta tendência de estimular a competição e concorrência por resultados e, conseqüentemente, rompendo com a coletividade docente, visto que cada uma deve ser responsabilizada pelos resultados, em julho de 2002, foi realizado em Brasília (DF), o Seminário Desempenho dos professores na América Latina e Caribe: novas prioridades. O evento reuniu representantes de 12 países e teve como resultado um documento subscrito por todos os participantes com 14 recomendações. Dentre elas, destacam-se: i) o desenvolvimento de políticas de desempenho docente; ii) a formulação políticas nacionais específicas que adequem a formação inicial e continuada de professores às exigências qualitativas e quantitativas da Educação Básica (em que percebe-se aí forte relação com o PNAIC); iii) a elaboração de políticas nacionais de formação docente, que forneçam parâmetros e diretrizes para ações voltadas para o desenvolvimento profissional dos professores que contemplem componentes necessários à qualidade dos cursos e programas educacionais (outra aproximação com o PNAIC); iv) iniciativas de formação e capacitação acompanhadas de avaliações rigorosas baseadas na observação dos resultados das mesmas nas práticas docentes em sala de aula; e v) introdução de incentivos ao desempenho dos professores, cuidadosamente dirigidos ao alcance de objetivos de equidade, qualidade e responsabilidade (PAÍSES..., 2002).

Sendo assim, uma das primeiras ações do Ministro da Educação, Cristovão Buarque (2003-jan2004), divulgada em junho de 2003, foi o Sistema Nacional de Formação Continuada

e Certificação de Professores. No documento com a apresentação do referido sistema, ele é apontado como um componente essencial da política de valorização da profissão docente (BRASIL, 2003b). O documento ainda apresenta matrizes com os “conhecimentos, saberes e as competências” que deveriam servir de referência para as ações de formação continuada e consequente certificação das docentes. A justificativa para tal é que se trata de um modelo mais eficiente tendo em vista a “tragédia educacional” que estava edificada no país. Desse modo, previa-se que as docentes deveriam realizar exame de certificação anualmente, a partir do ano de 2004. De acordo com o documento, a participação no exame seria voluntária para as docentes em exercício e obrigatória para as que estivessem concluindo cursos de graduação na área. Nesse último caso, o Exame também avaliaria os cursos de licenciatura. Ao fazer o exame, ele teria validade de cinco anos, e seria um meio de avaliar o magistério, e os gestores das redes de ensino poderiam adotá-lo como critério em processos seletivos, para promoção de carreira e para concessão de benefícios aos professores. Os educadores e pesquisadores do campo educacional mobilizaram-se nacionalmente e na luta contra o Exame e conseguiram que a proposta não seguisse adiante.

Frente aos dados das avaliações que apontavam o nível insatisfatório da alfabetização das crianças ao final dos anos iniciais do Ensino Fundamental, outra ação desenvolvida pelo MEC, no ano de 2003, foi o “Programa Toda Criança Aprendendo” (TCA). O TCA tinha como propósito reunir os entes federados em um pacto com vistas à melhoria dos desempenhos dos estudantes (BRASIL, 2003a). As matrizes de referência do referido programa continham quatro linhas de ação prioritárias: i) implantar a Política Nacional de Valorização e Formação de Professores; ii) ampliar o atendimento escolar, incluindo as crianças de seis anos no Ensino Fundamental; iii) apoiar a construção de sistemas estaduais de avaliação da Educação Básica; e iv) instituir programas de apoio ao letramento.

Neste ano de 2003, de acordo Shiroma e Evangelista (2007) a preocupação dos Organismos Internacionais com a formação docente e gestão dos sistema de ensino atinge maior intensidade. Na Terceira Reunião da Cúpula das Américas, realizada no Québec, o então presidente dos EUA, George Bush, anunciou a criação de Centro Hemisféricos de Excelência Docente, para colaborar com a melhoria da qualidade docente e dos gestores nos países do Caribe, da região Andina e Centroamericana. Nos projetos que a partir daí são financiados, dissemina-se uma imagem negativa das docentes, como sendo avessas a mudanças, acomodadas pela rigidez dos cargos e salários, desmotivadas porque não há incentivos por mérito, dentre outros. No geral, busca-se conformar as docentes para produção de resultados e competitividade. Esta preocupação docente para com os resultados, reforça-se com a instituição

pelo MEC, em 2004, da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores tendo como a melhoria da formação dos professores, bem como dos estudantes, da rede pública de ensino e alunos. O público-alvo prioritário da rede são professores de Educação Básica dos sistemas públicos de ensino. Dentre os cursos ofertados, destaca-se aqueles com ênfase na formação em língua portuguesa e matemática, justamente as áreas alvo das avaliações externas.

Ainda seguindo a rota avaliativa, o SAEB consolida-se em 2005 quando foi ampliado pela Portaria nº 931, com a instituição da Prova Brasil (Avaliação do Rendimento Escolar–Anresc) divulgando resultados desagregados por unidade escolar e município, viabilizando tanto o monitoramento como o controle e responsabilização das instituições escolares e seus atores. Inaugurou-se na educação brasileira a divulgação de resultados de desempenho por unidade escolar pública, de Ensino Fundamental. Segundo Reynaldo Fernandes e Amaury Patrick Gremaud (2009), à época Presidente do INEP e Diretor de Avaliação da Educação Básica do órgão, a Prova Brasil permitiria agregar ao diagnóstico feito pelo SAEB a noção de responsabilização, com um programa de *accountability* por escolas e redes de ensino. Bonamino e Sousa (2012) destacam que a Prova Brasil demarcou a entrada do país em uma segunda geração da avaliação educacional, em que os resultados produzidos pela avaliação externa, passam a responsabilizar de forma branda as instituições e seus atores.

Junto a esta mudança no SAEB, que por meio da Prova Brasil passa a divulgar resultados de desempenho por escola, ainda em 2005, atrelado à Rede Nacional de Formação de Professores foi lançado o “Programa Pró-Letramento”. O Pró-letramento promoveu a formação semipresencial, em serviço, das professoras dos anos iniciais do Ensino Fundamental da rede pública de ensino, na área e língua portuguesa e matemática, contando com a parceria das universidades que compunham a Rede Nacional. O objetivo do Pró-Letramento era o de colaborar para a melhoria do desempenho escolar de alunos em leitura, escrita e matemática.

Nesta dinâmica para fins de consolidar uma “gestão por resultados” tal como apregoa o mercado, em 2006 é criado o Movimento denominado Todos pela Educação, o qual segundo Luiz Freitas (2012b) materializa a ação dos empresários no campo educacional. O resalta debate que o Todos pela Educação trata-se de um movimento dos “reformadores empresariais da educação”, cuja ideias pautam-se na lógica da iniciativa privada, em que o mercado é mais eficaz para “consertar a educação”. Dito isso, destacamos a segunda meta, dentre as cinco traçadas por este movimento, a serem alcançadas até o ano 2022³⁹: “toda criança plenamente alfabetizada até os 8 (oito) anos”. Dentre as bandeiras do movimento estão: a melhoria da

³⁹ A referência do ano de 2022 está relacionada à comemoração do bicentenário da independência do Brasil.

formação e carreira docente, a definição dos direitos de aprendizagem e o uso pedagógico das avaliações. Percebemos aí, algumas similaridades com os objetivos do PNAIC que viria a ser instituído em 2012, como a alfabetização, vinculação entre formação docente e avaliação, o que nos sugere a influência da regulação pós-burocrática, pautada na racionalidade, eficiência e produtividade, na política educacional brasileira.

Interessante notar que outra ação do governo federal, neste mesmo ano de 2006, o que de certa forma mostra sua proximidade com os interesses do empresariado, foi a ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos de estudo, com matrícula obrigatória aos seis anos de idade, por meio da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro (BRASIL, 2006a). Tal ampliação já tinha sido sinalizada pela LDB de 1996, e tornou-se meta da educação nacional pela Lei nº 10.172/2001, que instituiu o PNE, com o intuito de assegurar a todas as crianças um maior tempo de convívio escolar, visando atender a meta da alfabetização aos 8 (oito) anos de idade⁴⁰. Segundo a análise de Apple (1997), a definição do que é estar alfabetizado, como as formas desejáveis de como ela deve ocorrer este processo, tem em si ligações políticas, econômicas e sociais. O autor destaca que a alfabetização da população foi frequentemente utilizada “para produzir habilidades econômicas e um sistema compartilhado de valores, ajudando a criar uma cultura nacional” (p. 71). Dessa forma, o que está em jogo para o empresariado, como para o Estado, que faz a mediação entre os interesses dos capitalistas e dos trabalhadores, não é possibilitar às crianças o acesso a cultura historicamente construída, de forma que passem a compreender e participar de todas as esferas da vida em sociedade. Na realidade, trata-se de uma série de ações articuladas, que visam reconstruir as subjetividades de maneira que o novo modelo de exploração do capital seja naturalizado. Assim, obtem-se de um lado maior poder e controle sobre o que deve ser aprendido nas instituições de ensino e, ao mesmo tempo, molda-se uma força de trabalho compatível com os novos padrões de exploração do trabalho.

Como argumenta Arroyo (2017), neste contexto regido pelo mercado globalizado,

O imaginário da escola muda radicalmente para os trabalhadores. Aprendem que ser submetidos a esses processos logo chegando à escola, na Provinha Brasil e antes na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e tantas provas é muito mais do que se submeter a serem aprovados-reprovados em domínios de habilidades e saberes escolares. Aprendem logo no pré-escolar que a função da escola é submetê-los a aprovados-reprovados no padrão globalizado de trabalho, do desemprego estrutural, de trabalho excedente. Uma função da escola que vem de longe em nossa história, radicalizada em tempos de avaliações de concepções de qualidade atreladas ao direito-não-direito ao

⁴⁰ Com a aprovação da BNCC pelo CNE em 15 de dezembro de 2017, toda criança passa a ter direito a estar alfabetizada aos 7 (sete) anos de idade. Isso, sem dúvida, irá pressionar a educação infantil, bem como municipalizar a avaliação externa da educação infantil que já encontra-se em fase de delineamento no MEC.

trabalho, à vida ou a destinatários ao desemprego estrutural, à pobreza, miséria impostos pelo padrão globalizado de trabalho (ARROYO, 2017, p. 14).

Nesta arguição empreendida pelo referido autor, revelam-se os propósitos incutidos no par avaliação e qualidade, tão acentuados desde a criação da Prova Brasil em 2005, e mais adiante, em 2007, com o IDEB. O discurso da educação de qualidade para todos, na realidade, encobre a deletéria face do capital, o qual para se manter em expansão precisa produzir e reproduzir uma força de trabalho conformada ao novo modelo de exploração. Nessa dinâmica, emudecem as discussões sobre o papel da educação na sociedade, o seu verdadeiro fim, para manter os indivíduos preocupados apenas com a necessidade de manter-se empregável em uma sociedade estratificada e excludente.

Neste cenário, outro dado que não pode ser ignorado é o fato de a atual secretária executiva do Ministério da Educação, Maria Helena Guimarães de Castro, ser uma das sócias-fundadora e membro da comissão técnica do Movimento Todos pela Educação, o que sugere um fortalecimento da perspectiva mercadológica na gestão atual da educação. Destacam-se alguns outros nomes de participantes do Movimento, primeiro porque muitos estiveram vinculados à gestão FHC, e continuam envolvidos em ações que buscam intervir nos rumos da política educacional. Segundo, porque encontram-se vinculados em outras ações citadas adiante. Assim, como sócios-fundadores do Movimento citam-se: Cláudio de Moura Castro (chefe da divisão de políticas de formação profissional na OIT, economista sênior do BM, ex-consultor BID e BIRD, secretário executivo do Ministro da Educação na gestão FHC, articulista da revista veja), Fernando Haddad (Ministro da Educação da gestão Lula e Dilma, de 2005 a 2012), Jorge Gerdau Johannpeter (presidente do conselho de administração do Grupo Gerdau), Reynaldo Fernandes (presidente do INEP na gestão Lula 2005 a 2009), Jorge Paulo Lemann (classificado como a 24ª pessoa mais rica do mundo pela Forbes em 2017, fundador da Fundação Lemann) e Rubem Klein (consultor da Fundação Cesgranrio, que desde os anos 1995 é um dos responsáveis pelas análises do SAEB); como sócias-efetivas citam-se: Guiomar Namó de Mello (diretora-executiva da Fundação Victor Civita, direção editorial da revista Nova Escola da editora Abril, ex-consultora da preparação de projetos do BM de investimento em educação e ex-especialista sênior do BM e Bird para o campo educacional), Maria Inês Fini (diretora da Diretoria de Avaliação da Educação Básica/INEP, na gestão FHC, ex-consultora da Fundação Roberto Marinho, Consultora *ad-hoc* do BM e atual presidenta do INEP).

Ante essa organização do empresariado, inclusive junto a pessoas que tiveram ou ainda têm, influência no governo, não por um acaso, como mostra a análise de Shiroma e Evangelista

(2007) em maio de 2006, a Resolução CNE/CP nº 1, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia, atribuiu uma série de novas funções ao trabalho docente, como as relacionadas à gestão (BRASIL, 2006b). As autoras em questão, também apontam que as diretrizes trazem uma preocupação com a eficiência e eficácia do trabalho docente, estando pautado em uma lógica racional instrumental. Além disso, ressaltam que há forte ênfase na docência enquanto atividade em si, e não se discute sobre o papel do sujeito que exerce a docência.

Seguindo a dinâmica instrumental, pautada nos resultados, para atingir a meta de monitorar todos os sistemas de ensino e, ao mesmo tempo, difundir prática da responsabilização e *accountability*, em julho de 2006, foi publicada a Lei 11.330. Nela o governo alterou a redação do artigo Art. 87, § 3º, da LDB de 1996, determinando que todos os entes da Federação deveriam integrar suas redes de ensino ao sistema nacional de avaliação (BRASIL, 2006c). Assim, abriu-se caminho para fortalecer gestão por resultados e competitividade em 2007, quando o MEC lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentando um conjunto de metas para as escolas e municípios na busca da educação de qualidade. Como programa estratégico do PDE, instituiu-se o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, por meio do Decreto nº 6.094, de 2007, o qual estabeleceu um conjunto de diretrizes para que as esferas da federação, em regime de colaboração, conjugassem esforços em prol da qualidade educacional. Dentre as diretrizes, está novamente o foco em alfabetizar as crianças até os 8 (oito) anos de idade, tal como referendado pelo Movimento Todos pela Educação, destacando o papel das avaliações e do IDEB enquanto expressão da qualidade das escolas (BRASIL, 2007b, 2007c). Formaliza-se aí o padrão de qualidade anunciado no PNE/2001. Este dado, permite inferir que os mesmos atores da iniciada contrarreforma educacional por FHC continuam interferindo no campo educacional, talvez para assegurar que esta se consolide em todos os seus propósitos.

Ao aderir ao Plano de Metas, os estados, municípios e o Distrito Federal, precisavam elaborar um Plano de Ações Articuladas (PAR). O Plano de Metas apresenta o PAR como “o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007b). Para auxiliar na elaboração do PAR, o MEC introduziu no SIMEC, o módulo PAR, o qual os gestores públicos têm acesso via internet. Os dados do SIMEC permitiam transparência nos processos de elaboração, análise e monitoramento do PAR (BRASIL, 2011). Neste sentido, o planejamento das ações governamentais via PAR pauta-se em um tipo de planejamento de curto ou médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento

prévio disponível. Para a implementação de alguns dos programas que visavam à melhoria da qualidade educacional, as UF poderiam contar com assessoria técnica do MEC, sobretudo, aquelas escolas ou Secretarias de Educação, que obtiveram notas baixas no IDEB. O PAR está organizado por dimensões e cada uma delas em áreas. Por exemplo, na dimensão gestão educacional existem áreas de ação como: desenvolvimento dos sistemas de ensino e conhecimento e utilização das informações, onde constam as avaliações externas. Já na dimensão gestão de pessoas, nas ações constam, critérios para a escolha da direção escolar, a formação inicial e continuada das professoras da Educação Básica, a formação dos profissionais da educação, na qual estão os gestores públicos e escolares, dentre outros. Nesta perspectiva o PAR segue os moldes de uma gestão gerencial, pautada na eficiência e produtividade do sistema educacional. Além disso, ele também revela a constante contradição do capital, pois formalmente prevê a elaboração de uma gestão democrática das escolas, porém, de outro lado reforça a centralização política e administrativa da educação.

Neste movimento racionalizador em torno da política educacional, a qual persegue objetivos para responsabilizar as docentes, no mês de maio de 2007, o deputado federal Gastão Vieira (PMDB-MA), apresentou na Câmara o Projeto de Lei (PL) nº 1088, no qual traz novamente para o cenário a ideia de um exame de certificação, como pensado pelo ex-Ministro Cristovão Buarque. O PL propunha a alteração da LDB de 1996, com vistas a instituir o exame nacional de certificação como pré-requisito para o exercício do magistério na Educação Básica e dá outras providências. A proposta é similar à do exame proposto por Cristovão, e a justificativa do PL baseia-se no argumento de que a qualidade da educação depende diretamente da existência de sistemas amplos e adequados de avaliação. Também argumenta que a formação recebida pelas docentes seja alvo de avaliações constantes e periódicas. O PL teve movimentações apenas em outubro de 2009, quando foi apensado ao PL 6114, o qual será apresentado no decorrer deste debate. Estes PL refletem o esforço que tem sido empreendido para que as avaliações primeiro estabeleçam um conjunto de conhecimentos padronizados para as docentes, que possivelmente impactará nos currículos das instituições formadoras. Segundo, esta ação, acaba por ser um mecanismo para atribuir incentivos ou gratificações por mérito às docentes, eximindo, assim, estados e municípios da elaboração de carreiras que valorizem o exercício da docência.

Frente ao papel atribuído à avaliação, para impelir o alcance das metas traçadas para a política educacional, ainda em 2007, a Portaria Normativa nº 10, instaurou Provinha Brasil, a

ser aplicada às crianças no segundo ano de escolarização⁴¹. Os documentos oficiais aludem a essa avaliação, que visa auxiliar as docentes na condução das atividades pedagógicas, possibilitando que todas as crianças de até os 8 (oito) anos estejam alfabetizadas; assim, vai ao encontro das metas previstas no Todos pela Educação e no Plano de Metas (BRASIL, 2007a). De acordo com Esteban (2009; 2012) a criação da Provinha Brasil, apoia-se na compreensão de que a prática do exame por si mesmo pode promover a qualidade. Além disso, registra que a Provinha Brasil acabou por promover a ampliação do sistema de controle sobre as instituições escolares e a ação das docentes, sem efetivamente contribuir para a alfabetização das crianças.

Para mobilizar e buscar o comprometimento de gestores estaduais e municipais para com o PDE, Plano de Metas, avaliações e IDEB, o MEC, por meio de sua Secretaria de Educação Básica, em parceria com o INEP, realizou a ação denominada “Caravana da Educação” (OLIVEIRA, 2013). Nesta ação, autoridades públicas e técnicos dos MEC e INEP, percorreram as 27 Unidades da Federação apresentando aos gestores públicos estaduais e municipais a Prova Brasil, as metas do IDEB, as diretrizes do PDE e o Plano de Metas. Assim, o governo começou a concretizar objetivos de *accountability* na implementação da política educacional, especialmente para a escola pública de Ensino Fundamental (NARDI; SCHNEIDER, 2014).

O destaque dado ao PDE e Plano de Metas no governo Lula, deixou explícito que o PNE/2001 não foi tomado como diretriz da política central, como bem assinalou Dourado (2010). Em uma análise meticulosa, Saviani (2009) apontou que as metas e objetivos do PNE/2001 não estavam contemplados no texto do PDE, apesar de ser apresentado como um instrumento elaborado para tal finalidade. Este autor também assinalou que o IDEB era uma singularidade do PDE, pois, até então, não constava em documentos ou legislação anterior.

Esta centralidade em índices, como o IDEB, possibilitou ao governo propagar uma espécie de *standars* para a educação de qualidade. Segundo Dupriez e Maroy (2008), esses *standars* acabaram por disseminar uma concepção reducionista de educação, de natureza econômica e tecnológica. Sendo assim, a educação de qualidade, alvo de reivindicações da sociedade acabou reduzida ao que expressa um índice numérico. Podemos, então, inferir que o IDEB traduziu os argumentos presentes na proposta de contrarreforma educacional, pois como analisa Bercovici (2015, p.28) a “neutralidade” e a “técnica” conferem racionalidade e legitimidade à ação do Estado e, ao mesmo tempo, limita as atividades estatais a um mínimo,

⁴¹ Essa avaliação diferencia-se das demais até então aplicadas no âmbito do SAEB, visto que não é centralizada no governo federal e não há a obrigatoriedade de divulgação de resultados. Para maior detalhes sobre a Provinha Brasil, ver o estudo de Dias (2015).

que é o de controle.

Considerando a necessidade de assegurar a padronização do ensino, em 2009 publicou-se o Decreto nº 6.755 de 2009⁴², que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, com foco na formação continuada e inicial. Dentre os objetivos do Plano destacam-se: garantir um padrão de qualidade na Educação Básica, assegurar a qualidade na formação docente, promover a atualização teórico-metodológica nos processos de formação e integrar formação inicial e formação continuada. Visando atender o artigo 11, inciso III, do referido Decreto, o governo federal instituiu o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR). O seu objetivo era o de ofertar a formação em nível superior àquelas docentes da rede pública de Educação Básica, que ainda não contavam com esta titulação. Assim, buscava-se atender as exigências de formação da LDB de 1996 e melhorar a qualidade. O PARFOR, também ocorria em parceria com as universidades, tal como no desenho das ações da Rede Nacional de Formação de Professores, com o Pro-letramento. A partir do PARFOR, o papel da então Rede Nacional, ganhou maior abrangência passando a ser denominada, por meio da Portaria nº 1.129, de 27 de novembro de 2009⁴³, de Rede Nacional de Formação Continuada de Profissionais da Educação Básica, agregando maior número de projetos de formação (BRASIL, 2009).

Estes delineamentos da política educacional, para fins de formação continuada e inicial, evocam o debate de Mortatti (2010), o qual destaca as parcerias estabelecidas entre os setores públicos e os(as) docentes das universidades para fins de formulação, implementação, bem como avaliação de políticas públicas.

[...] uma das características mais evidentes do tipo de parceria a que me refiro e que hoje já está consolidada são políticas públicas caracterizadas pela subsunção do discurso acadêmico-científico no discurso oficial, constatáveis, por exemplo, na autoria institucional de documentos oficiais, nos quais os docentes pesquisadores das universidades públicas figuram como elaboradores do documento, mas não autores de políticas públicas e propostas didático-pedagógicas encomendadas pelo Estado o qual torna, também e indiretamente, o detentor da autoria dessas propostas (MORTATTI, 2010, p. 337).

Com isso, percebe-se que o governo apesar de centralizar a política de formação continuada e inicial das docentes, de maneira a assegurar a propalada qualidade, estatisticamente aferida pelas avaliações externas, busca uma “legitimação acadêmica” para a

⁴² Revogado pelo Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016.

⁴³ Revogada pela Portaria nº 1.328, de 23 de setembro de 2016.

sua ação. Dessa forma, uma vez contando com a participação das universidades em seus projetos de formação, definidos de forma unilateral, haja vista que não é feita consulta aos entes federados ou às universidades sobre a adequação da proposta em si, o que se pretende é incidir no trabalho docente, de maneira a promover um ideal pragmático e homogêneo de formação e, por sua vez, de ensino. Além disso, infere-se que ao realizar uma “parceria” com as universidades, é possível realizar ajustes relativos ao processo de contrarreforma educacional em curso, como o enxugamento de recursos e a focalização do seu repasse para as instituições mediante parceria com o MEC.

Segundo o estudo de Silva Júnior e Sguissardi (2005), no estágio atual do capitalismo, realiza-se um deslocamento do capital, mesmo parcialmente, para esferas organizadas em torno da lógica social e pública. Para garantir a governabilidade, especialmente a partir do governo Lula, aparentemente o governo se abre para o diálogo e negociação, mesmo que o termos deste sejam contraditórios. Não rompendo com os interesses do capital internacional, difundido via organismos internacionais, pode-se dizer que tais parceriais buscam produzir uma cultura de negociação em direção ao consenso, para assim pleitear o incremento para o desenvolvimento econômico sem maiores resistências. Trata-se de uma nova regulação social, que por meio de uma “nova institucionalidade” a qual se pauta no consenso, mesmo entre antagonias, que tem como fim e guia a política econômica capitalista.

Para Helena Freitas (2002), as ações da política educacional no campo da formação docente, após a LDB de 1996, atendem as necessidades da contrarreforma educacional. Tendo em vista as transformações no mundo produtivo e as novas configurações do desenvolvimento capitalista, são postas novas determinações para a formação docente. A autora pontua que há nessas novas propostas de formação, diferenças e similitudes com o paradigma tecnicista dos anos 1970. Diante disso, é possível depreender que a regulação pós-burocrática ainda mantém elementos da regulação burocrática, e a ela acrescenta novos dispositivos. Além disso, elas revelam a desresponsabilização do Estado para com a educação pública, pois uma vez não investindo recursos, tende a individualizar a responsabilidade para as docentes, e nas formações busca treiná-las para atingir resultados superiores.

Também o ano de 2009 foi palco de uma tentativa de instaurar a avaliação para as docentes e, possivelmente, estabelecer os referidos *standars* de qualidade para estas profissionais. Neste ano, o Senador Wilson Matos (PSDB-PR) apresentou o PL nº 6114, que propõe a instituição do Exame Nacional de Avaliação do Magistério da Educação Básica (ENAMEB). Diferente do PL nº 1088 de 2007, o PL nº 6114 teve movimentação em todos os anos, desde a sua proposição na Câmara. A última movimentação registradas é referente a maio

de 2017, na qual o relator do PL, Deputado Valtenir Pereira (PMDB-MT), emitiu parecer na Comissão de Constitucionalidade e Justiça. O referido parecer justifica a necessidade do exame atrelando a avaliação docente à qualidade educacional. Também amplia o ENAMEB para as instituições privadas e abre a possibilidade de os resultados do exame serem utilizados pelos sistemas de ensino para “fins remuneratórios e de progressão na carreira docente”. Outro PL que está em andamento e que pode se utilizar dos resultados do ENAMEB, como bem analisa Luiz Freitas (2017b), é o nº 116/2017, que pretende permitir a demissão do servidor público com avaliação de desempenho insuficiente no cargo. O projeto é de autoria de Maria do Carmo Alves (DEM-SE) e tem como relator o senador Lasier Martins (PSD-RS).

Concomitante ao PL nº 6114, do ENAMEB, o MEC, no qual tinha à frente Fernando Haddad (2005-2012), demandou o delineamento de um Exame para Ingresso na Carreira Docente. A ação ficou sob a responsabilidade do INEP, no âmbito da Diretoria de Estudos Educacionais (DIRED). Em 2010 foi divulgada a Portaria nº 14, de 21 de maio, a qual instituiu o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente. Também em 2010 foi instituída uma Comissão Assessora para a Elaboração da Matriz de Referência para o Exame, por meio da Portaria nº 338, de 9 de setembro de 2010. Em seu início, a Comissão foi composta por 71 especialistas, a maioria vinculados à universidades públicas ou privadas, com notório conhecimento nas áreas relacionadas à docência nas etapas e modalidades às quais o Exame se reportaria. Neste mesmo ano ainda foi constituído um Comitê de Governança, com fins consultivos, o qual contava com a participação de diversas entidades representativas e órgãos governamentais da área educacional, como ANPEd, Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Confederação Nacional dos Trabalhos em Educação (CNTE), Undime, CONSED, MEC, FNDE, dentre outros.

Logo da publicação da Portaria nº 14 de 2010, o Comitê de Governança colocou-se contrário à ideia de “exame”, pois o mesmo remetia à certificação proposta no início do governo Lula. Sendo assim, a Portaria Normativa nº 3, de 2 de março de 2011, já na primeira gestão da presidenta Dilma Roussef (2011-2014), dá continuidade às atividades, substituindo a Portaria nº 14, alterando a nomenclatura para Prova Nacional para Ingresso na Carreira Docente (Prova Docente). Assim, demarca-se que a Prova teria foco na realização de concurso público para docentes dos anos iniciais do Ensino Fundamental, destinado às Secretarias de Educação municipal e estadual que tivessem interesse em aderir à proposta. Além disso, ficou decidido que as Secretarias de Educação poderiam utilizar a Prova como uma primeira etapa de suas seleções, podendo realizar uma segunda etapa de concurso, na qual poderiam requerer conhecimentos específicos da rede para a qual as docentes prestassem concurso.

A justificativa para a instituição da Prova Docente pautava-se no papel dos concursos públicos para a valorização do magistério, pois se configuraram como instrumentos que viabilizam a contratação permanente do servidor, em conformidade com o princípio constitucional da isonomia. O certame seria público, por meio da abertura de editais, nos quais os critérios, regras e perfil docente desejados para os ingressantes nas redes de ensino estariam explicitados. Além disso, argumentava-se que a Prova de Concurso Docente favoreceria a redução dos contratos de trabalho precários nas redes públicas. Todavia, vale destacar que toda esta justificativa foi construída pela equipe da DIREDE/INEP, em parceria com a Comissão Assessora e, não necessariamente, estava oficializada pelo MEC, apesar deste último, como membro do Comitê de Governança nunca ter se mostrado contrário.

Ao longo dos trabalhos, a proposta da matriz que orientaria a Prova foi sendo formulada e avaliada pela Comissão Assessora, equipe do INEP e Comitê de Governança. Ainda em 2011, iniciou-se a elaboração de itens e, em 2012, foi realizado o primeiro pré-teste. A intenção era que já para o início de 2013, a Prova Docente fosse aplicada. Ressalta-se que desde 2010 existia uma forte pressão do MEC e da Undime para a implementação dessa Prova. Talvez essa pressão, explique-se pelo fato de, neste mesmo ano, o BM ter lançado o documento “Estratégias para o setor da Educação 2020”, com orientações para o período de 2010 a 2020. O referido documento enfatiza que o monitoramento e a avaliação devem orientar o trabalho no campo educacional. O propósito é tornar todos os processos objetivos e operacionais de maneira a permitir a responsabilização.

Além disso, nas cinco páginas que constituem o documento, o BM deixa explícito que a viabilidade das propostas para o campo educacional deve ter em conta exclusivamente os fatores econômicos, afirmando que se deve “estabelecer um ciclo claro de retorno entre o financiamento (incluindo a ajuda internacional) e os resultados”(BANCO MUNDIAL, 2011, p. 6). Apesar de toda a proposta se pautar na possibilidade de colaborar para a formalização dos contratos do magistério público, via concurso, desonerando as secretarias de educação de gastos com certames, revela-se a necessidade de delimitar um conjunto de “conhecimentos básicos” que caracterizariam um perfil docente e iniciar um processo de aferição de desempenho. A princípio, é verdade que muitas Secretarias de Educação alegavam não realizar concursos públicos por falta de verba. Também é verdade, que o dinheiro público, de certa forma, não seria totalmente destinado às empresas privadas que elaboram concursos com credibilidade duvidosa. Porém, em um contexto de regulação pós-burocrático em movimento e expansão, que pretende assegurar apenas as “aprendizagens básicas” para as crianças, é necessário também controlar o trabalho docente, o que as docentes estão aprendendo nos cursos de

formação e o que estão ensinando em sala de aula.

Convém citar um dado, no mínimo, curioso, uma vez que não rendeu muita propaganda ou visibilidade, o que não diminui sua expressividade neste contexto. Pode-se dizer que trata-se de uma “reengenharia dos homens de negócio”, como diria Vieira (2004), que após perderem as eleições, no final de 2010, para Dilma Roussef (2011-2014 e 2015-ago.2016), precisavam fazer valer seu projeto educacional. Para tanto, em dezembro deste mesmo ano, um ajuste da proposta educacional de José Serra (PSDB), candidato que disputou a presidência com Dilma, foi publicada como um Manifesto, denominado pelos signatários de projeto para melhorar a qualidade do ensino no Brasil, com o título “A transformação da qualidade da Educação Básica pública no Brasil” (DOCUMENTO..., 2010; FREITAS, L., 2012a). A intenção era apresentar aos governos, prefeituras e à recém empossada Presidenta, propostas para diminuir, até o ano de 2022, a distância educacional avaliada entre o Brasil e os países mais desenvolvidos, com base em seis grandes temas: i) a reestruturação da formação e da carreira do magistério; ii) o fortalecimento da liderança e capacidade de gestão nas escolas; iii) a reforma da estrutura das escolas e novos sistemas de ensino; iv) a reforma do Ensino Médio; v) a criação de um currículo mínimo nacional; e vi) e o aperfeiçoamento das avaliações e reforço das políticas de investimentos (DOCUMENTO..., 2010).

Nota-se, que dentre as pessoas que assinaram tal Manifesto ou Projeto estão: Maria Helena Guimarães de Castro, Guiomar Namó de Mello, Reynaldo Fernandes, Rubem Klein, Cláudio de Moura Castro, dentre outras. Entre as instituições e fundações signatárias tem-se: Fundação Bradesco, Instituto Ecofuturo, Instituto Natura, Instituto Unibanco, dentre outros. Uma coincidência, talvez “despretensiosa e apartidária”, em prol da melhoria da educação, os signatários deste Projeto são Membros do Movimento Todos pela Educação. De acordo com análise de Luiz Freitas (2012a), como os “reformadores empresariais” não conseguiram a presidência da república em 2010, eles articularam-se com ONG, fundações, mídia e empresários para elaborar, ao menos a primeira vista, um governo paralelo. No entanto, ante a tantas “coincidências” acredita-se que estes atores enquanto representantes da classe dominante, estavam a todo instante pressionando o governo para a manutenção da farsa do “capitalismo democrático”.

Em meados de 2011, últimos anos de vigência do PNE/2001, percebe-se nitidamente a instauração no campo educacional do que podemos considerar de égide do *comparativismo avaliador* (AFONSO, 2013). As lutas e debates políticos pela educação de qualidade, capaz de atender as distintas e diversas necessidades da população brasileira, ficam abafadas. Com base na lógica do mercado, em que a competição gera qualidade, as instituições escolares passaram

a trabalhar e competir na busca de melhores metas no IDEB, pois a responsabilidade pela qualidade foi transferida para elas.

É interessante registrar que no decorrer da gestão Lula, várias foram as comissões de especialistas, de conceituadas universidades públicas federais e estaduais, convocados para constituírem grupos de trabalho para o delineamento de ações, em torno da avaliação e demais projetos do campo educacional. Essas comissões davam a impressão de que o governo estava definindo as políticas em conjunto com os educadores. A este respeito, chama a atenção Mortatti (2010), afirmando que essas parcerias conferem legitimidade acadêmica às ações estatais.

Pode-se inferir, que há um desenho educacional articulado e centralizado no âmbito do governo federal, o qual conta com certa “chancela acadêmica” para fazer valer um novo perfil educacional. Ao divulgar seus projetos, o governo anunciava que os elaboradores da proposta foram renomados educadores, assim conseguia maior aceitação no meio acadêmico e social. Além disso, ante a quaisquer discordâncias de associações representativas dos educadores, o governo logo podia alegar que sempre esteve aberto ao diálogo e que fazia convites a todas as associações que, por sua vez, declinavam do convite. Sendo assim, a presença de alguns mestres e doutores nas Comissões Assessoras permitia ao governo alegar que as universidades debateram e estavam de acordo, não abrindo a possibilidade de alteração das propostas.

Nessas ações, percebe-se a presença de uma regulação pós-burocrática, alicerçada nas práticas avaliativas, com controle de resultados, prestação de contas e responsabilização das escolas. O governo da presidenta Dilma Rousseff (2011-ago2016), seguindo esse movimento, instituiu o PNAIC, pela Portaria Ministerial nº 867 de 2012, e suas ações estão articuladas em quatro eixos: i) formação continuada de professores; ii) materiais didáticos e pedagógicos; iii) avaliações e iv) gestão, controle social e mobilização. Para o eixo da avaliação, além de utilizar os dados da Provinha Brasil, em 2013 a Portaria nº 482 agregou uma nova avaliação ao SAEB, a ANA. Essa avaliação é destinada às crianças do terceiro ano de escolarização, exatamente aquelas com 8 (oito) anos de idade, tal como prevê a meta estabelecida pelo movimento Todos pela Educação. Acredita-se, então, que o PNAIC é uma ação própria da regulação pós-burocrática, com a finalidade de ampliar o controle no campo educacional, articulando formação, material didático, gestão e avaliação. Tal afirmação é feita, primeiro, com base em um dos objetivos do PNAIC que é o de melhorar os resultados do IDEB e também, com a criação da ANA que pretende avaliar os resultados da formação dada no curso do PNAIC.

Acredita-se que todo instrumento do Poder Público⁴⁴ acionado como alternativa para a educação está articulado com a conjuntura política na qual emerge (VIEIRA, 2008). Sendo assim, infere-se que o PNAIC é um desdobramento e fortalecimento das políticas empreendidas pelo Estado-avaliador, iniciadas no governo FHC, ampliadas na gestão Lula e Dilma e, que agora, com o governo ilegítimo de Michel Temer, estão consolidando-se bruscamente. Acredita-se, diante disso, que gradativamente se busca instaurar o “gerenciamento da força de trabalho na escola” (FREITAS, L., 2012b, p. 383), por meio da divulgação de resultados, definição curricular e avaliação docente, para fins de responsabilização direta das instituições e seus atores. Assim, as “propostas” do tal Manifesto de 2010 vão concretizando-se. Importante registrar, que não restam dúvidas de que os cursos de formação continuada devem colaborar para o aprimoramento da prática docente, porém sem uma análise e debate das reais necessidades de cada instituição pode promover certo “ideal homogêneo de escola” (BARRIGA, 2003).

As ações empreendidas nestes governos evidenciam a opção por uma prática avaliativa centralizada no governo federal, de caráter exógeno, externa aos sistemas e às escolas e pautada em princípios político-administrativos e pedagógicos que enfatizam a administração gerencial e promovem a responsabilização das instituições e de suas docentes (*accountability*). Esta centralização da avaliação e o foco exclusivo nos resultados, fica explícito quando a gestão do INEP, ao ser questionada sobre o papel do órgão no planejamento do PNAIC e, por sua vez, da ANA, declarou: “foi o MEC que decidiu, e a partir disso, a gente tenta executar, tentando assegurar a qualidade técnica do projeto” (INEP, informação verbal).

Esta declaração, evidencia que para implementar o PNAIC, e a nova avaliação ANA como um de seus propósitos, o governo federal sequer realizou estudos ou ponderações para checar a viabilidade da ação e necessidade de outro instrumento avaliativo junto ao INEP. Parece que se busca estabelecer, a qualquer custo, novas formas de atuação baseadas em cálculos e comparações, que ao fim servem para responsabilizar as docentes e instituições escolares. Sabe-se que, a princípio, o PNAIC e a ANA direta e explicitamente não propõem realizar uma avaliação docente. Todavia, é necessário lembrar que o SAEB, criado em 1990 e a própria Prova Brasil, não tinham o objetivo de responsabilizar instituições ou estabelecer metas.

Tendo em vista a existência de um capitalismo altamente competitivo, as práticas

⁴⁴ Apesar de o Poder Público ser, por muitas vezes, considerado como única instância de formulação da política, consideramos que ele é apenas um dos possíveis atores. Acreditamos que as políticas se constituem a partir da correlação de forças entre os atores que representam o Estado e aqueles dos diversos setores da sociedade.

avaliativas e os programas governamentais, gradativamente reconceituaram os significados da qualidade educacional e do trabalho docente, de maneira a enquadrá-los à lógica do mercado. Sendo assim, para obter consenso e legitimidade social, as ações da contrarreforma educacional são gradativas e têm como fim alinhar as docentes e o ensino que ministram ao que é orientado pelo mercado. Com isso, a racionalidade econômica, própria do mercado, é enxertada no campo educacional, porém apresenta-se camuflada nos discursos pautados no comprometimento com a melhoria da qualidade por meio da introdução da competitividade, produtividade e resultados, instaurados via avaliações externas.

De acordo com Ball (2002a, 2002b), os princípios norteadores das políticas de avaliação e seus efeitos estão relacionados com a instauração, no campo educacional, do que ele denomina de cultura da performatividade competitiva. Para ele, a performatividade é ao mesmo tempo “uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que se serve de críticas comparações e exposições como meios de controle, atrito e mudança” (2002b, p. 4). Ainda, segundo o autor, a cultura da performatividade instaurada pelas avaliações acabam incidindo sobre o trabalho docente, pois

[...] os professores são representados e encorajados a refletir sobre si próprios como indivíduos, que fazem cálculos sobre si próprios, ‘acrescentam valor’ a si próprios, aumentam a sua produtividade, vivem uma existência baseada em cálculos (BALL, 2002b, p. 5).

Com isto, retira-se da pauta de discussões sobre as condições de trabalho docente, a rotatividade de docentes nas escolas, as desigualdades sociais, as quais acabam refletindo no capital cultural que as crianças detêm ao ingressarem no sistema escolar. Neste sentido, a gestão das políticas educacionais, não estão pautadas pelos princípios democráticos, mas sim pela liberdade de mercado, fazendo com que cada indivíduo, constantemente seja avaliado, bem como autoavaliar sua produtividade para estar apto a disputar sua permanência em um mercado competitivo.

O estudo de Apple (1995), também ressalta que desde a implementação das avaliações externas, as docentes cada vez mais são submetidas a uma carga de trabalho consideravelmente maior e a exigências sempre crescentes. Além das suas atividades cotidianas no que se refere a planejamento de aulas, avaliações, correções de atividades, existe uma programação interminável de reuniões, bem como uma carência crescente de recursos físicos, como aqueles que dão suporte emocional.

Oliveira (2004, p. 1132), tal como Apple (1995) destaca que estas “reformas” educacionais, foram “marcadas pela padronização e massificação de certos processos

administrativos e pedagógicos”. Isso acabou sobrecarregando as docentes, à medida que reestruturaram o seu trabalho e passam a ter que responder a questões que estão além de sua formação. Em seu entendimento um dos principais corolários dessas “reformas” é a maior responsabilização das docentes que “veem-se, muitas vezes, constrangidas a tomarem para si a responsabilidade pelo êxito ou insucesso dos programas” (OLIVEIRA, 2004, p. 1133).

Com base no exposto, é possível afirmar que as políticas de avaliação acabam retirando ou cerceando a autonomia e possibilidade criativa do trabalho docente, pois tendo em vista a responsabilização das docentes o foco da atividade pedagógica acaba sendo orientado pela necessidade de se alcançar bom desempenho nas avaliações externas. A prioridade consiste na busca por resultados, por números e pelo alcance de metas. Frente a essas exigências, acredita-se que o trabalho docente tem sido alvo de uma regulação de controle do Estado, o que acaba de um lado, intensificando-o e, de outro, retirando dele sua ação criadora.

Cabe salientar que, que no tocante a estas políticas pautadas nos resultados educacionais, ou na avaliação como indutora de qualidade, pesquisadores como a norte-americana Diane Ravitch, têm denunciado a ineficácia dessas propostas. Em seu estudo intitulado “Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Americano” (2011), a autora afirma que quando compunha a equipe do departamento de educação do governo George H. W. Bush, acreditava na eficácia da proposta. No entanto, após anos de expansão dos testes e da responsabilização, apresenta vários dados de estudos que comprovam que quanto mais testes e responsabilização, mais distante se está de uma boa educação. Segundo a autora, trata-se de um discurso vazio, sobre dados sem sentido, pois não são contextualizados e que fazem estudantes terminarem seus estudos sem envolver-se em projetos artísticos, de ciências ou histórias, pois estes não estão associados a aumentar a pontuação nos testes de leitura e matemática. Os testes e o seu uso equivocado para fins de responsabilização pautam-se em falsas analogias entre a educação e o mundo empresarial, e acabam por distrair a todos de firmes propósitos tão necessários para melhorar verdadeiramente as escolas.

E mesmo com a existência de estudos, como o de Ravitch (2011), que revelam vários limites da ênfase nos testes e sua ineficiência como indutores de qualidade, o governo brasileiro continuou seguindo pela trilha avaliativa. Sendo assim, em junho de 2014, a Lei nº 13.005, que instituiu o novo PNE, deu continuidade à contrarreforma educacional, associando os resultados avaliativos à qualidade da educação. O processo de elaboração deste PNE/2014 também foi marcado pelas disputas de concepções e interesses entre as entidades do campo educacional e o governo federal. A aprovação da referida Lei foi resultante de intenso debate e ocorreu após três anos e meio de tramitação no Congresso Nacional. Importante frisar que a conjuntura

política no governo Dilma apresentava-se mais permeável ao debate e à participação da sociedade nas definições das políticas públicas, do que à época do PNE/2001.

Na elaboração do PNE/2014, os educadores retomaram discussões e propostas relacionadas à garantia de uma educação com qualidade social para todos. Para tanto, mobilizaram-se em seminários, fóruns e encontros regionais que culminaram em 2010 na realização da I Conferência Nacional de Educação (Conae) que teve como tema “Conae: Construindo o Sistema Nacional Articulado: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”. Apesar de as proposições realizadas pela Conae, para a elaboração de um novo PNE, o Governo Federal ao apresentar o Projeto de Lei nº 8.035, que foi ao Congresso Nacional ainda em dezembro de 2010, não as considerou em seu conjunto. Possivelmente, como “reação a essa atitude do Poder Executivo, o projeto recebeu um total de 2.915 emendas, batendo o recorde das já recebidas por instrumento semelhante na Câmara dos Deputados”. (AZEVEDO, 2014, p. 266)

O governo da presidenta Dilma, coordenou o processo de elaboração do PNE/2014⁴⁵. Estando o Brasil inscrito no sistema capitalista de produção, o novo PNE não abandonaria a contrarreforma em curso. Como o PT, desde a gestão Lula, não rompeu com o sistema capitalista, era clara a continuidade da contrarreforma, pois tal como ressalta Wood (2003, p. 8) “não há capitalismo em que a vontade do povo tenha precedência sobre os imperativos do lucro e da acumulação”. O que foi distinto, comparando-se com o processo de elaboração do PNE/2001 foi o ritmo e desenho diferenciado de algumas negociações.

Dessa forma, como registra Azevedo (2014, p. 274), no PNE/2014 “a qualidade, mais uma vez, é alvo que se projeta atingir nos próximos anos”. Nesse sentido, a melhoria da qualidade educacional tem ênfase como uma das diretrizes do novo PNE. Em seu artigo 11, estabeleceu que o SAEB se constituirá como fonte de informação para avaliar a qualidade da Educação Básica e para orientar as políticas públicas deste nível de ensino. No parágrafo primeiro, do artigo 11, a periodicidade de aplicação do SAEB, que antes se dava por meio de Portaria Ministerial, fica determinada para no máximo a cada dois anos e deverá produzir: i) indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos estudantes nas avaliações; e ii) indicadores de avaliação institucional, relativos a aspectos específicos da estrutura da escola, perfil do corpo docente e estudantes, dentre outros. Ainda no artigo 11, o parágrafo terceiro, menciona a “elaboração e divulgação de índices para avaliação da qualidade”, o que indica a

⁴⁵ Mesmo diante desses entraves, Saviani (2014) faz a ressalva de que o processo de elaboração do PNE, desde a Conae 2010, representou um momento democrático e de luta da sociedade civil organizada no campo educacional, uma vez que antigas reivindicações dos educadores foram contempladas, sem vetos.

possível criação de novos índices de qualidade, mantendo, por sua vez, o papel do IDEB.

O governo, então, institucionalizou a dinâmica avaliativa, tornando-a ação estatal, proporcionando sofisticação e regularidade ao controle administrativo. Com esta ênfase na avaliação, a contrarreforma para o campo educacional, pautada no modelo gerencial, consubstancia a avaliação externa como função estratégica de controle sobre as atividades educativas.

Não restam dúvidas de que os dados gerados nas avaliações são de fundamental importância para o planejamento das ações estatais. No entanto, o problema apresenta-se nos objetivos perseguidos pelo Estado-avaliador ao utilizar as avaliações. É possível inferir, que se o objetivo fosse a emancipação dos sujeitos pela educação, os testes não seriam aplicados bianualmente, uma vez que não há tempo viável para os atores escolares e gestores apropriarem-se dos dados, para fins de traçar novas ações. Estudos com o de Horta Neto (2003, 2013) e Oliveira (2012), dentre outros, sugerem que o fato de a divulgação dos dados ser apresentada seis a sete meses depois, não oferece possibilidade de uma análise qualitativa das informações para fins de uma verdadeira melhoria na qualidade educacional. Acredita, diante disso, que é instaurada a “gestão de resultados” na qual a complexidade da ação pedagógica não é alvo de debate, sendo disseminada a ideia de uma qualidade educacional técnica, passível de ser controlada e potencializada.

Esta marca da avaliação agora como cerne da política educacional, segundo Nardi e Schneider (2014) é reforçada na meta 7 do PNE/2014 que, segundo Saviani (2014, p.232), possui uma hipertrofia, pois é “de longe a mais detalhada” meta do Plano, contendo 36 estratégias. A meta 7 vincula a qualidade da educação ao IDEB, devendo o país nos próximos dez anos atingir as metas estabelecidas para cada etapa da Educação Básica (BRASIL, 2014b). Essa busca pela “qualidade” também deverá levar em conta os resultados atingidos no *Programme for International Student Assessment* (Pisa), como previsto na estratégia 7.11. Ter o Pisa como meta do PNE/2014, evidencia que o governo entende que a boa educação está associado a boas notas no Pisa. Mesmo que os testes do Pisa sejam construídos a partir da realidade dos países mais desenvolvidos, sem considerar a realidade brasileira, o governo o tem como referência de qualidade. Talvez, o que está por trás dessa meta, seja juntar argumentos que deponham contra a qualidade da educação brasileira, para assim justificar uma caminhada explícita rumo à privatização da educação.

Saviani (2014, p. 232), criticou o fato de o PNE de 2014 estar ancorado em um conceito equivocado de qualidade educacional. Para o autor, ao se vincular qualidade aos resultados atingidos em provas padronizadas, as quais viabilizam a construção do IDEB, o

desenvolvimento do ensino passa a ser condicionado. Consonante a este posicionamento é a ponderação feita por Araújo Filho (2014, p. 232) de que a meta 7 colocou-se “na contramão do combate à desigualdade educacional”. Isso porque, os dados do IDEB e também do Pisa “não atendem as demandas para garantir a aprendizagem, o que fazem é estimular a competição entre as escolas”.

De acordo com Afonso (2013), esta adesão de vários países a indicadores e sistemas de avaliação comparados internacionalmente, explica-se porque

muitos países periféricos e semiperiféricos continuam a perseguir objetivos de modernização, seduzidos por ímpetos de progresso (ou de desenvolvimento) conectáveis com agendas educacionais de países capitalistas centrais ou altamente desenvolvidos (ainda que estas agendas pareçam neutras ou benévolas por serem veiculadas por organizações internacionais prestigiadas como a OCDE) (AFONSO, 2013, p. 276).

A qualidade expressa no IDEB não foi amplamente debatida e não considerou os diversos contextos das instituições, estando a referência para sua construção fora do contexto nacional. A validade do índice foi afirmada pelo Poder Público pelo simples fato de ter sido estabelecido a partir do nível médio de desenvolvimento da Educação Básica dos países integrantes da OCDE. Assim, a partir da meta 7, é possível inferir que tal como propagado pelos organismos internacionais, a prática da avaliação, somada a prestação de contas, via publicação de índices, como o IDEB, ou de resultados dos estudantes brasileiros no Pisa, parecem suficientes para superar os déficits da escola pública e alçar aos patamares educacionais dos países desenvolvidos.

Na análise de Luiz Freitas (2012b, p. 383), essa discussão centrada e limitada ao desempenho retirou o foco da questão da “própria desigualdade social, base da construção da desigualdade de resultados”. Ao não promover a contextualização dos dados gerados, o debate democrático sobre a qualidade educacional fica silenciado, pois o discurso que brada é a necessidade de promover ações que viabilizem atingir metas crescentes no IDEB.

É importante chamar a atenção para o artigo 11 do PNE de 2014, citado anteriormente, pois além da avaliação de desempenho, aborda a avaliação institucional. Certamente essa modalidade de avaliação tem grande potencial para levantar dados que possibilitem conhecer o complexo contexto das instituições de ensino possibilitando assim, a realização de análises combinadas com os dados de desempenho das avaliações externas e IDEB. Porém, será necessário um constante acompanhamento e pressão das entidades civis organizadas, primeiro para romper com a lógica disseminada de que notas altas nos testes conduzem à qualidade. Em

igual medida, será fundamental requerer a prática de uma avaliação institucional que valorize os atores escolares e invista na realidade local, para que os educadores tenham meios e caminhos para instaurar a educação de qualidade.

Diante de todos os propósitos referentes à qualidade educacional, a meta 15 do PNE de 2014, traz como propósito a ser perseguido a política nacional de formação dos profissionais da educação, que deve ser construída em regime de colaboração entre União, estados e municípios. Além dos esforços dos entes federados em diagnosticar e atender as necessidades específicas de formação para as docentes, também prevê a reforma curricular dos cursos de licenciatura (meta 15.6) e o controle da implementação das diretrizes curriculares via avaliações (meta 15.7). De certa forma, pode-se inferir que o PNAIC, ao menos para os anos iniciais do Ensino Fundamental, tem funcionado como um pré-teste para o alcance desta meta. Ao integrar formação, avaliação e gestão, o governo ao mesmo tempo em que implementa novo currículo e diretrizes, condiciona o conteúdo da formação, controla a sua efetiva aplicação e cobra resultados. Desta forma, as “necessidades básicas” de aprendizagem, defendidas pelos organismos internacionais passam a ser asseguradas por meio de ações que buscam padronizar o trabalho docente para este fim.

Ante o exposto, percebe-se que o trinômio avaliação, prestação de contas e responsabilização, que para Afonso (2009b) são os pilares do *accountability*, legitimam-se no campo educacional, sem abrir margem para questionar ou alterar sua consecução nestes dez anos de implementação do PNE. Concorde-se com o autor quando elucida que em uma sociedade democrática, é necessário contar com mecanismos que informem a população sobre o que tem sido realizado nas instituições escolares. No entanto, a crítica recai sobre a forma autoritária com a qual se tem conduzido este *accountability*, visto que todas as definições sobre os parâmetros para a realização da avaliação e construção de índices estão fortemente centralizado no Estado e acabam por não considerar a pluralidade de objetivos e missões das instituições de ensino e tampouco dão voz às docentes.

No que refere-se às conquistas do PNE de 2014, autores como Azevedo (2014), Saviani (2014), Araújo Filho (2014) e Dourado (2014), destacam a meta 20, que dispõe sobre o aumento do percentual do PIB destinado à educação pública, reivindicação histórica das entidades educacionais. No quinto ano de implementação do PNE prevê-se atingir 7% do PIB e, no término de sua vigência, o equivalente a 10%. Também dentro da meta 20, a implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) como referência para o financiamento de todas as etapas e modalidades de ensino é assinalado como importante. No entanto, com o corte orçamentário realizado pelo governo ilegítimo de Michel Temer, por meio da PEC 55 de 2016,

essa será mais uma meta apenas formal.

Apesar dos avanços, o PNE de 2014 também apresentou limites, como a não vinculação de verbas públicas exclusivamente para as escolas públicas. Abre-se, então, margem para a flexibilização da gestão pública do ensino, que passa a ser realizada via iniciativa privada, com gestão de escolas via Organizações Sociais (OS), financiamento estudantil, isenções fiscais, dentre outros. Outra fragilidade, para a qual Saviani (2014) e Luiz Freitas (2016d) fizeram alguns alertas está relacionada à meta 20.11, que determinou a aprovação, no prazo de um ano, da Lei de Responsabilidade Educacional (LRE)⁴⁶, que deverá penalizar os gestores que não atingirem as metas estipuladas para a educação. Saviani (2014) assinalou que existe um risco de LRE cair no esquecimento ou ser elaborada em curto prazo, tendo como referência a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), engessando os gastos com a educação e atendendo as pressões do mercado, com quem alinham-se as entidades privadas no campo da educação. Já Luiz Freitas (2016d) assinalou que diante da escolha estatal por uma política de controle e de responsabilização para a melhoria da qualidade educacional, a qual encontrou apoio no PNE, a LRE se combinada com a LRF, que limita os gastos com contratação de servidores públicos, induziria à privatização da educação pública. Isso porque, com a pressão da penalização na LRE e necessidade de atingir as metas do PNE, os gestores públicos não poderão contratar professores para melhorar a qualidade das escolas, ante impedimento da LRF. No entanto, os gestores podem passar a gestão das escolas para Organizações Não Governamentais (ONG) ou OS, uma vez que estes gastos não contabilizariam na LRF.

Ante este debate, é inevitável nos questionarmos se depois de tantos dados gerados pelas avaliações, desde meados dos anos 1990, e após inúmeros indicadores educacionais produzidos, por que ainda não atingimos a qualidade educacional? É inegável que as avaliações e os dados coletados pelo Censo Escolar, são fundamentais para compreender o complexo campo educacional brasileiro. Todavia, se o intuito é atingir a qualidade, não nos parece que existem esforços concretos do Poder Público, para utilizar de forma mais propositiva os dados gerados nas avaliações para que a escola pública tenha um ensino de excelência, como bem apontam os estudos de Oliveira (2012) e Horta Neto (2003, 2013).

A reflexão de Faria Filho (2016a) nos faz perceber a situação por outra perspectiva, pois para ele não são os problemas da escola pública que de fato preocupam a elite política, mas

⁴⁶ A Lei de Responsabilidade Educacional sob a forma do PL nº 7420/2006, que dispõe sobre a qualidade da Educação Básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção, no dia 28 de junho de 2017 aprovou o Parecer do Relator com voto complementar. A matéria foi aprovada por unanimidade. Agora aguarda votação em plenária.

sim as muitas qualidades que apresenta. Segundo o autor, mesmo frente a uma série de limites que enfrentam, é nas escolas públicas que a maior parte da população do país tem acesso a materiais didáticos menos sexistas e racistas, é nessas escolas que meninos e meninas pobres, meninos e meninas negros têm a possibilidade de aprender e ter vivências menos discriminatórias.

No ano de 2016, lançavam-se algumas fagulhas de esperança para uma avaliação mais formativa do que responsabilizadora, na perspectiva de tentar superar ou minimizar o atual quadro até então exposto. Com a publicação da Portaria nº 369 de 05 de maio de 2016, pelo então Ministro Alouizio Mercadante (2012-fev.2014 e out.2015-maio.2016), instituiu-se, após um amplo estudo realizado por equipes de servidores do INEP em conjunto com entidades do campo educacional, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB). O SINAEB substituiria o atual SAEB e, em seu artigo 2, estabelecia seus princípios como respeito à identidade e à diversidade dos sistemas, redes e instituições de ensino; o caráter ético público e republicano dos processos avaliativos; e a transparência na divulgação dos objetivos, das metodologias e dos resultados das avaliações. Existia, assim, uma tentativa de promover a valorização docente e demais profissionais da educação e a superação das desigualdades educacionais nas avaliações de escolas, inclusive prevendo a criação de outros indicadores contextuais, que subsidiariam as análises do IDEB. Segundo nota do INEP, o novo sistema foi uma proposta comprometida com a promoção da justiça educacional fruto de ampla discussão entre o governo e as entidades do setor. Com certeza uma mudança nos mecanismos e propósitos atuais da avaliação requeria um grande esforço e muitos embates, mas o fato destas possibilidades estarem expressas em Portaria já era um passo, dentre tantos outros a serem dados.

No entanto, Michel Temer, ao assumir ilegitimamente o governo interinamente no dia 12 de maio de 2016, já inicia sua gestão realinhando a educação aos propósitos das elites empresariais do país, uma espécie de reedição da gestão FHC, mas agora de forma muito mais monocrática e coercitiva. Sendo este um governo ilegítimo, que assumiu a gestão do país via golpe, não existe necessidade alguma de buscar consenso nas bases, e muito menos levar à consulta pública qualquer proposta. Neste sentido, no mesmo dia 12 de maio, empossou seus novos Ministros, e dentre eles o da Educação, Mendonça Filho, o qual não é do campo educacional, e que já no dia 13 de maio apresentou sua subsecretária, Maria Helena Guimarães de Castro, antiga presidenta do INEP na gestão FHC. A gestão Mendonça Filho e Maria Helena já iniciou com um desmonte do MEC, exonerando 31 assessores, excluindo secretarias, e, com

isso, esvaziou o Fórum Nacional de Educação (FNE).⁴⁷ A partir de então, começaram a implementar aquele Manifesto de 2010, que na realidade se tratava da proposta educacional derrotada nas eleições naquele ano e também, posteriormente, derrotada nas urnas nas eleições de 2014.

Neste realinhamento das propostas educacionais, aquela perdida nas urnas e imposta via golpe, outra ação que não tardou a ocorrer foi a mudança de várias cadeiras no Conselho Nacional Educação (CNE), retirando aqueles membros que poderiam apresentar discordâncias com as novas propostas a serem instauradas. Fica nítido que a nova composição do CNE conta com segmentos do empresariado representados pelo “Sistema S”, pela educação superior privada e Movimento Todos pela Educação, lembrando que este último tem como uma de suas sócio-fundadoras a então subsecretaria do MEC e, como sócia-efetiva, a atual presidenta do INEP. O novo presidente do CNE é o senhor Eduardo Deschamps, que em seu discurso de posse enfatizou que o governo priorizaria a reforma do Ensino Médio e a elaboração da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e, claro, isso daria-se nos moldes da nova administração pública. Com essa nova composição, o CNE passou a ser um forte aliado para a aprovação dos projetos da atual gestão do MEC.

Tendo alterado a estrutura no MEC e os membros do CNE, a Portaria que criou o SINAEB foi revogada pela Portaria nº 981 de 26 de agosto de 2016. O argumento apresentado é que a BNCC ainda não estava pronta. Todavia, o objetivo do SINAEB era o de apoiar o PNE de 2014 e não simplesmente a BNCC, a qual poderia ser integrada a qualquer momento, sem prejuízos. É importante registrar, que a elaboração de uma BNCC está “dialeticamente relacionada com os tipos de consciência normativa e conceitual “exigidos” por uma sociedade estratificada” (APPLE, 1982, p. 10). Nessa perspectiva, nota-se que o propósito é continuar com a gestão por resultados, pois o que tudo indica é que a responsabilização das docentes será fundamental para legitimar argumentos em prol da privatização do ensino.

Dentre tantas ações que concorrem para a reestruturação educacional aos moldes do mercado, o que expressa uma regulação pós-burocrática em andamento, ou melhor, em aceleração, está a convocação realizada em setembro de 2016, pelo senhor Mendonça Filho, aos empresários. O senhor Mendonça Filho, solicitou ao empresariado, explicitamente, que

⁴⁷ O Fórum Nacional de Educação (FNE) foi criado pela Portaria n.º 1.407/2010, configurando-se como um espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro no que se refere à educação nacional, sendo composto por 50 entidades. O FNE é uma conquista obtida na Conae 2010, e tem entre suas atribuições o papel de participar do processo de concepção, implementação e avaliação da política nacional de educação; acompanhar e avaliar os impactos da implementação do Plano Nacional de Educação; oferecer suporte técnico aos Estados, Municípios e Distrito Federal para a organização de seus fóruns e de suas conferências de educação; entre outras.

colaborassem com a qualidade da educação: “Eu ousou aqui fazer um chamamento ao empresariado brasileiro para, juntos, nos mobilizarmos, a fim de fortalecer a base educacional do país, melhorando a qualidade do ensino”⁴⁸. Este chamamento ocorreu durante reunião do comitê de líderes da Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI), realizado na sede da Confederação Nacional da Indústria (CNI), em Brasília, e contou também com a presença de Michel Temer. Consta que a reunião foi coordenada pelo presidente da CNI, Robson Braga de Andrade, e contou com mais de 100 representantes de empresas. O Ministro, também afirmou que o orçamento do MEC tinha triplicado nos últimos anos, mas os indicadores de educação estavam estagnados. Nesta afirmação, é possível perceber, nas entrelinhas, que o problema da qualidade educacional é de gestão, não de recursos, uma vez que estes “aumentaram”. No entanto, o senhor Ministro, omitiu o fato de que este aumento no valor repassado à educação está relacionado à ampliação da obrigatoriedade de ensino para crianças com 6 anos, em 2006, bem como a criação do FUNDEB que passou a destinar recursos para Educação Infantil e Ensino Médio, inclusive na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, antes não contemplados.

Naquela ocasião, Mendonça Filho mencionou que a prioridade do governo estava na discussão da BNCC, na formação de professores, na alfabetização plena e na idade certa e na reforma do Ensino Médio. Nesta perspectiva, a “reforma” do Ensino Médio já foi implementada, a reformulação das BNCC⁴⁹ está em andamento e o PNAIC foi reformulado pela Portaria nº 1.054, de 30 de setembro de 2016. Como bem se sabe, a perspectiva empresarial, com a qual coaduna a atual gestão, pretende uma formação bem mais pragmática, e não teórica e crítica, para o magistério. Sendo assim, o próximo alvo possivelmente sejam as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, aprovada em junho de 2015, pelo conselho pleno do CNE e homologada pelo MEC, cuja elaboração decorreu de amplo processo de diálogo, inclusive com as proposições oriundas da Conae 2010.

Com relação às avaliações até então desenvolvidas pelo MEC e INEP, teve-se o cancelamento da execução da avaliação Provinha Brasil, comunicada em agosto 2016. Esta avaliação, existente desde 2008, a qual também passou a ser vinculada ao PNAIC, tinha características distintas das avaliações externas realizadas pelo SAEB. Ela era construída e distribuída gratuitamente às redes de ensino no início e no término do ano letivo, para que

⁴⁸ Declaração publicado no site do MEC no dia 08 de julho de 2016. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=37681>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

⁴⁹ Reitera-se que a BNCC foi aprovada no dia 15 de dezembro de 2017.

aplicassem autonomamente. Muitas das redes distribuíam a avaliação para a aplicação pelas próprias escolas, o que promovia uma maior interação das docentes com este processo avaliativo. A justificativa apresentada pelo governo para o término, foi a redução orçamentária e o fato de esta não ser uma avaliação em larga escala; em outras palavras, não é uma avaliação a qual gera resultados que possibilitem a responsabilização das redes e docentes. Além disso, ela já cumpriu o seu papel de mobilizar as docentes e comunidade escolar em torno das avaliações padronizadas. Sendo assim, aos moldes de uma regulação pós-burocrática, se não é para fins de controle e possível apontamento de culpados, para assim justificar a privatização do ensino, não há porque realizar esta avaliação.

Outra medida que escancarou de vez as intenções em torno ao enfraquecimento da educação pública e gratuita diz respeito à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241, aprovada no Senado Federal como PEC 55, em dezembro de 2016. A PEC 55, publicada como Emenda Constitucional nº 95, em 15 de dezembro de 2016, dentre outras providências, limitou os gastos com Educação por um período de 20 anos (BRASIL, 2016c), o que inviabilizará por completo várias das metas do PNE de 2014. Faz-se necessário acentuar, tal como o faz Salvador (2012, p. 1) que o “orçamento público é um espaço de luta política, com as diferentes forças da sociedade, buscando inserir seus interesses” e, além disso, “espelha as prioridades das políticas públicas que serão priorizadas pelo governo. Nesses termos, percebe-se que a prioridade do governo ilegítimo é inviabilizar a concretização de direitos.

Sobre a aprovação da PEC 55 no Senado, Luiz Freitas (2016b) fez a seguinte análise:

A aprovação da PEC cria as bases para a diminuição progressiva do Estado e sua substituição na educação, saúde, segurança e outras áreas, pela ação de empreendimentos privados – seja por terceirização de gestão, seja por adoção da política de “*vouchers*” que transfere, via pagamento de bolsas aos estudantes, recursos para a iniciativa privada. O ajuste que os Estados terão que fazer para se enquadrar na PEC levará a isso [...] (FREITAS, L., 2016b, p.1).

Observa-se, então, que o corte de gastos com a educação, concorre para que a regulação pós-burocrática consolide-se, pois após instaurar o eixo do Estado-avaliador, agora o próximo passo é concretizar o “quase-mercado” no campo educacional. Uma vez tendo que cumprir metas, e não tendo recursos suficientes para viabilizá-las, os gestores públicos serão conduzidos a entregar a educação para os grupos privados. Essa é uma forte possibilidade, especialmente porque algumas experiências pontuais já foram vivenciadas no DF e em alguns outros estados brasileiros, como é o caso dos *vouchers*.

A ideia dos *vouchers* na educação, já vivenciada pelos Estados Unidos e também pelo Chile, e que, segundo estudos, desmontou as escolas públicas e piorou o ensino para os pobres nesses países, é converter as redes de ensino públicas e privadas em um livre mercado. Nesse sentido, defende-se a competitividade entre as escolas a partir da escolha das próprias famílias. Essas famílias, levam para a escola escolhida os *vouchers*, que são subsídios oriundos de recurso público.

Na análise de Luiz Freitas (2016a), a implementação dos *vouchers* tem sido uma das bandeiras defendidas pelos conservadores e liberais, que se aliaram em defesa da privatização da educação. No debate realizado pelo autor, ele aponta que os conservadores defendem quaisquer ações que possam diminuir a influência estatal, como é o caso dos *vouchers*, isenção de impostos, convênios, dentre outros. Também destaca que o discurso conservador se pauta na defesa ideológica de preservação do *status quo*, de maneira que seus filhos fiquem protegidos das ações estatais, sempre contaminadas com pensamentos de esquerda, contra o mercado e as desigualdades sociais. Assim, enquanto os liberais defendem o livre mercado, com vistas à expansão do capital, os conservadores o fazem também em função da manutenção da ordem hierárquica de classes existente.

No DF, em 2016 e 2017 vivenciou-se a experiência da utilização de *vouchers*. O governo em 2016, para justificar o *voucher* admitiu não ter conseguido cumprir o estabelecido no artigo 208 da CF de 1988, que em seu inciso I prevê a Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade. O uso dos *vouchers* é sem dúvida um mecanismo adotado para reduzir os custos estatais, pois dessa forma o governo não precisa investir na construção de escolas, contratação de professores e adequação de infraestrutura.

Junto aos *vouchers*, o DF há anos lança mão de convênios com instituições privadas, para a oferta da Educação Infantil (0 a 5 anos de idade), especialmente as creches (0 a 3 anos de idade). Outro formato adotado é o repasse de escolas construídas com recursos federais do Proinfância, para a administração das Organizações Sociais (OS). Todos estes formatos revelam um contínuo descaso com o trabalho docente, pois agravam a precarização desses profissionais. Isso porque, ao fazer convênios e repasses às OS, os professores que aí atuam não são servidores públicos, não são regidos pela lei do piso nacional do magistério, podendo receber salários mais baixos. Além disso, o governo deixa de investir na carreira do magistério e na formação continuada dos profissionais. Se este contexto já existia antes da PEC 55, que congelou os gastos com educação, sem dúvida será um incentivo a mais para ampliar estes tipos de concessões.

Além de privatizar a gestão escolar, os conservadores buscam controlar o espaço da

sala de aula, o despolitizando e o destituindo de crítica. Desde 2015 tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 867 de 2015, do Deputado Izalci (PSDB-DF) que “inclui entre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional o Programa Escola sem Partido” (BRASIL, 2015b). Em maio de 2016, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 193, de autoria do Senador Magno Malta (PR-ES) propôs incluir na LDB, Lei nº 9.394, de 1996, o Programa Escola sem Partido⁵⁰. Após o golpe, os conservadores voltaram ao cenário político com força, e em outubro de 2016, foi apensado a este PL nº 867 o PL nº 7180 de 2014, do Deputado Erivelton Santana (PEN-BA), o qual “altera o art. 3º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996” (inclui entre os princípios do ensino o respeito às convicções do aluno, de seus pais ou responsáveis, dando precedência aos valores de ordem familiar sobre a educação escolar nos aspectos relacionados à educação moral, sexual e religiosa), e apensados” (BRASIL, 2014c). Em abril de 2017, foi aprovado o requerimento para que a Comissão que emitirá parecer sobre o PL nº 7180, escutasse Miguel Nagib, líder do movimento Escola sem Partido, o que deixa expresso que as deliberações estão caminhando. Nos meses seguintes, o referido PL esteve em pauta na Câmara, recebendo requerimentos de Audiência Pública, aprovando a exposição de pessoas favoráveis e contrárias à Escola sem Partido. A última movimentação do PL nº 7180 data de 13 de dezembro de 2017.

Nesse movimento da Escola sem Partido, vale registrar que em outubro de 2016 uma escola municipal de São Paulo, recebeu uma notificação de um vereador, e outra do DF, de um deputado, por trabalharem com temas que versavam sobre Gênero, Sexualidade, Transexualidade e Educação. As notificações, publicada por Luiz Freitas (2016h), argumentam que as propostas das escolas estão apoiadas falsamente nos parâmetros curriculares nacionais e no PNE e requer o nome dos coordenadores das atividades. Observa-se que mesmo antes da aprovação da proposta da Escola sem Partido, já querem amordarçar os(as) docentes e evitar que uma conscientização crítica seja propiciada no espaço escolar.

Fica, então, patente que está em curso uma tentativa de controle ideológico e também pedagógico das instituições escolares, de maneira a sujeitar estudantes, desde a mais tenra idade, bem como as docentes “aos parâmetros do capital e do sistema produtor de mercadorias” (MÉSZÁROS, 2011, p. 18). Nesse sentido, volta-se aos propósitos de uma educação funcionalista, destinada a fornecer apenas aqueles conhecimentos ou “necessidades básicas de

⁵⁰ O PLS 193/2016 foi encerrado no dia 30 de novembro de 2017 no Senado, após ser retirado de pauta pelo próprio autor, o Senador Magno Malta (PR-ES), no dia 21 de novembro de 2017. O projeto já estava com recomendação do parecerista Cristovam Buarque dizendo que ele contrariava a Constituição. Também a Procuradoria Geral da República tinha dado parecer com teor similar ao de Cristovam.

aprendizagem”, para os(as) trabalhadores(as). O fim da educação para o atual governo, é o de atender aos interesses das elites empresariais e conservadoras, porém em seus discursos alegam neutralidade e defesa de uma escola melhor para todos os estudantes. Dessa forma, a educação contribuiria para minimizar as posturas defensivas da classe operária, que ao invés de lutar por seus direitos e disputar vagas nas universidades com a elite, ficaria resignada à sua condição de classe explorada.

Outra das inúmeras propostas autoritárias, foi a “reforma” do Ensino Médio, realizada de forma atribulada, às pressas, via Medida Provisória n° 746, de 2016. Um primeiro aspecto que já denota a truculência do atual governo para impor suas medidas é o fato de realizar uma contrarreforma educacional sem realizar um debate com a sociedade. Neste sentido, ignora-se a CF de 1988, no seu artigo 206, que estabelece como princípio da educação nacional, a gestão democrática. Dentre as mudanças impostas estavam a retirada das disciplinas de sociologia, filosofia, educação física e artes dos currículos, a segmentação das disciplinas de acordo com áreas do conhecimento e áreas eletivas pelos estudantes. Apenas as disciplinas de língua portuguesa e matemática, as cobradas nas avaliações externas, seriam obrigatórias nos três anos de curso.

Nos meses de outubro a dezembro de 2016 ocorreram audiências públicas, para o debate da “reforma” do Ensino Médio. Dentre os convidados pelos deputados a participar dos debates estavam fundações e institutos empresariais, como Fundação Lemann e Instituto Unibanco. Para que os educadores tivessem voz em tais audiências foi necessário reivindicar isso. Se as intenções do governo ilegítimo fossem de fato as de colaborar para a melhoria da formação dos jovens no Ensino Médio, porque não chamar um vasto número de educadores, com amplas pesquisas sobre a temática? Sem dúvida esta seria a decisão mais óbvia, que qualquer pessoa, não sendo especialista no assunto, tomaria. No entanto, a lógica das ações estatais é a lógica do mercado, então o óbvio aí é reservar o maior número de cadeiras possíveis para os empresários. Neste sentido, o padrão de qualidade almejado na “reforma” do ensino, está, mais uma vez, consonante com os princípios empresariais, do que com aqueles defendidos pelos educadores. Além disso, é importante notar aí o interesse do empresariado que poderá economizar com os treinamentos de seus futuros funcionários, se estes já trouxerem consigo os conhecimentos que julgam necessários.

Na ocasião, estudantes de inúmeros estados brasileiros iniciaram um movimento de ocupação das escolas públicas, requerendo melhorias na infraestrutura das instituições, o fim das terceirizações de serviços como limpeza e merenda, e repudiando a “reforma” do Ensino Médio e o corte dos recursos para a educação. Como era de se esperar de um governo golpista,

a reação foi violenta, contra qualquer manifestação, as desqualificando ou tentando desviar a atenção para questões pontuais, como infraestrutura das escolas, marcando reuniões com os estudantes para o debate de outras temáticas, ou mesmo usando de força policial para a retirada dos estudantes das escolas.

Também inúmeras associações de educadores e demais organizações da sociedade civil manifestaram-se contra o conteúdo da proposta e requeriam o direito de participar dos debates, bem como de vários estudos sobre a temática serem considerados. Todavia, o Senado Federal aprovou em fevereiro de 2017, o PL 34, a qual foi sancionada por Michel Temer, por meio da Lei nº 13.415, de 16 fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017b). O único recuo realizado no PL 34 é o retorno das disciplinas antes retiradas, que serão incluídas obrigatoriamente na BNCC. Cabe também ressaltar, que a Lei desconfigurou a LDB de 1996 e a Lei nº 11.494, de 2007, que instaurou o Fundeb, pois ao focalizar a atenção ao Ensino Médio, a Educação Infantil e o Ensino Fundamental ficarão prejudicados, o que é um retrocesso.

Vários representantes do meio educacional alertaram para o risco dessa “reforma”, que tende primeiro a reforçar a separação do ensino para os ricos e para os pobres. Os ricos possivelmente optem pelo ensino propedêutico, em escolas privadas, para seguirem formação Universitária, e os pobres, com as várias demandas imediatas, relacionadas às necessidades básicas de sua família, tendem a ir para um ensino profissionalizante, de baixa qualidade, na esperança de conseguirem um lugar no mercado de trabalho. No entanto, como analisa Faria Filho (2016b).

Enquanto ganharam horrores de dinheiro nos governos Lula e Dilma, para não dizer nos governos anteriores, os mesmos grupos empresariais e políticos que depuseram a Presidenta e, que, em seguida avançaram contra nossos direitos, ainda toleravam as políticas que visavam elevar o Brasil a patamares mínimos de civilidade política, econômica e social. Digo toleravam porque, na verdade, jamais aceitaram e, muito menos, apoiavam de fato as políticas de combate às desigualdades e de reconhecimento e promoção das diferenças, fossem elas quais fossem. Cessado o tempo de “bonança” e advinda a crise, os mesmos grupos impuseram à sociedade brasileira os mesmos patamares de violência, exploração e exclusão com que sempre garantiram seus privilégios baseados na desigualdade e no combate permanente a qualquer tipo de organização e avanço social e político das camadas mais pobres da sociedade. (FARIA FILHO, 2016b, p. 1)

Outra ação que deixa explícito a desvalorização das docentes, e a tentativa da elite empresarial de interferir no trabalho realizado dentro de sala de aula, sobretudo para desqualificá-lo, é o reconhecimento do “Notório Saber”, proposto no Projeto de Lei nº 839 de 2016, também sancionado pela Lei 13.415, de 16 fevereiro de 2017. Nesse sentido, atribui-se

um certificado de conhecimento para qualquer pessoa, que demonstre por meio de processos pouco claros, competência em determinada área do saber, de maneira a habilitá-la para atuar na Educação Básica. Muitos são os estudos no campo educacional nos quais constam que a formação docente é muito mais ampla do que apenas transmitir um conteúdo. Esse é mais um dos claros sinais do esforço de desprofissionalizar a carreira docente, a formação e, especialmente a educação destinada aos estudantes. O retrocesso é tanto, que se corre o risco de o país voltar a um passado recente, no qual as(os) professoras(es) lecionavam sem ter ao menos formação na Educação Básica, mas que por outro lado tinham vínculos com determinado partido ou prefeitos que ganharam as eleições.

Vale aqui pontuar a reflexão realizada no estudo de Kuenzer (2000). A autora, ao debater a política de formação dos profissionais da educação, desde o processo de instituição da LDB de 1996, argumenta que o Estado, ao assumir orientações do BM, dequalificou a formação do educador. A concepção dominante é de que qualquer profissional de nível superior pode ser docente desde que faça estudos complementares para tal fim. Todavia, uma docente, que queria exercer a profissão de advogada, médica ou economista, por exemplo, não podem simplesmente fazer uma formação adicional. Isso denota uma desqualificação das docentes, “descaracterizando o profissional de educação como intelectual responsável por uma área específica do conhecimento, atribuindo-se a ele uma dimensão tarefaira” (p. 71).

Sobre esse movimento de desqualificação das docentes, Luiz Freitas (2016e) chama a atenção para o fato de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) de formação de professores, “sem fins lucrativos”, chamada “Ensina Brasil”⁵¹ estar recrutando e formando pessoas que tenham graduação em qualquer área do conhecimento, reconhecida pelo MEC. As pessoas recrutadas não precisam ter experiências como docente e realizam um curso de apenas cinco semanas que lhes habilitará ao exercício do magistério. Essas pessoas, após o curso, farão parte do Ensina Brasil e devem ter disponibilidade para mudar de localidade se necessário. Elas ingressarão como professoras em escolas públicas dos governos parceiros, e atuarão como professoras(es) temporárias(os) nos anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) e no Ensino Médio, por no máximo dois anos, sendo este também um período de formação em serviço. As despesas do curso e acompanhamento são da OSCIP, mas o vínculo profissional, pagamento de salários são de responsabilidade do estado ou município, que terão essas(es) professoras(es) como do seu quadro temporário, para os quais valerão as mesmas regras.

⁵¹ Para mais detalhes ver o site www.ensinabrasil.org. Há no site uma lista com as perguntas mais frequentes sobre a formação ofertada pelo Ensina Brasil e o trabalho com os governos parceiros.

A OSCIP conta com o financiamento de parceiros como Fundação Lemann, Instituto Singularidades, Fundação Itaú Social, dentre outras. Ela está ligada à *Teach For All*, a internacionalização de uma ONG americana chamada *Teach for America*. Esta última, forma professoras em seis semanas e é sustentada com dinheiro que inclui financiamento da Família Walton e de Bill Gates⁵². Esta foi uma forma de aumentar o número de docentes para atender a demanda nos EUA, ofertando uma formação aligeirada e justificando que a formação em serviço, mais o suporte da ONG, eram suficientes.

Diante da conjuntura enfrentada na política nacional, é possível que as formações de professoras adotem este formato. Assim, esvazia-se mais ainda a formação docente de teorias, que possam contribuir para o senso crítico do magistério, e treina-se para aplicação eficiente de várias técnicas pedagógicas, que assegurem o ensino do ler, escrever e contar, pois ao que parece, pensar e questionar tem sido proibido pela atual gestão. Qualquer retorno ao que o célebre educador Paulo Freire denominava de “educação bancária” não será apenas coincidência. Mais possível ainda é que o Ensina Brasil venha a certificar as pessoas com “Notório Saber”, para atuarem como docentes na Educação Básica do país, uma vez que não existem critérios claros para esta certificação. Somado a isso, está a rotatividade de “docentes”, que o Ensina Brasil trará para as instituições de ensino, inviabilizará a criação de vínculos com a comunidade que, por sua vez, não estimulará a docente a mobilizar ações que visem conscientização e lutas por direitos. Especialmente, a rotatividade de docentes não gera uma organização política dessa classe, para lutar por melhorias na carreira do magistério público e por melhores condições de trabalho.

Com relação à BNCC, que foi uma das demandas da Conae de 2010, estava em discussões e elaboração desde o governo Dilma. Inicialmente, as discussões na Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC apontavam que a BNCC serviria como uma referência para o trabalho desenvolvido nas escolas. No entanto, ainda no governo Dilma, as definições passaram para os “reformadores empresariais” da educação, como diz Luiz Freitas (2016g), e a BNCC começou a versar sobre garantia de “direitos de aprendizagem”, repleta de objetivos operacionais para cada uma das disciplinas visando orientar as avaliações externas.

Desde o início da elaboração da BNCC, como é de se esperar em uma sociedade dividida em classes, presenciou-se uma ampla disputa teórica e ideológica. Tanto que em

⁵² Segundo a lista da revista Forbes, a família Walton é considerada a mais rica do mundo. Eles são os fundadores da maior rede de varejo do mundo, a *Wal-Mart*, que inclusive, tem filiais no Brasil. Já Bill Gates, apesar de dispensar comentários, ficou conhecido por criar a Microsoft, a maior e mais conhecida empresa de software do mundo. Também é considerado um dos homens mais ricos do mundo.

fevereiro de 2016, o deputado Rogério Simonetti Marinho (PSDB-RN), protocolou o PL nº 4.486, de fevereiro de 2016, que visa alterar o PNE de 2014 para que a BNCC fosse aprovada pelo Congresso Nacional, mediante proposta do Poder Executivo, e não pelo CNE. O deputado Marinho é um dos titulares da PL nº 7180 de 2014, e também integrante do Escola sem Partido. Em 30 de agosto de 2016, o relator Deputado Átila Lira (PSB-PI) deu parecer favorável ao PL. Nota-se aí, a necessidade de a elite empresarial e conservadora colocar a BNCC não como referência para as instituições escolares, mas como lei que deve ser cumprida à risca. Esta preocupação é constante, tanto que no dia 27 de setembro de 2017, o PL nº 4.486 foi tramitado teve solicitação de regime de urgência. Busca-se desenfreadamente, determinar e controlar de forma precisa o que é ensinado nas salas de aula.

Somado a isto, está o fato de as discussões veiculadas pelo governo e pela mídia, apresentarem a BNCC como a solução que faltava para que verdadeiramente as escolas alcançassem a tão propagada qualidade educacional. Com esse discurso, criou-se uma cortina de fumaça, para encobrir os verdadeiros entraves para o alcance de uma educação de qualidade, como as condições de trabalho das docentes, inexistência de carreira para o magistério, baixos salários, falta de assistência àqueles estudantes mais carentes, dentre tantas outras. Não se pretende, com isso, desmerecer a iniciativa de uma BNCC, questão esta reivindicada na Conae 2010, porém os estudos no campo educacional há muito tempo apontam que a grande vilã da qualidade não é simplesmente a inexistência de uma base, como sugere o discurso governamental.

No governo ilegítimo de Michel Temer, o intenso processo de consulta pública que estava em andamento para fins de elaboração da BNCC foi suspenso. A secretária executiva do MEC, Maria Helena Guimarães de Castro, inclusive fez pronunciamento alegando não concordar com os rumos até então dados para a BNCC. Possivelmente, estes rumos divergiam das propostas do Movimento Todos pela Educação e daquele Manifesto de 2010, do qual foi signatária. Sendo assim, as reformulações foram realizadas sem a participação social e os educadores a todo momento precisam requerer o direito de participar dos debates. Nesta ação, é possível perceber certa familiaridade com a gestão de FHC, em 1997, que desconsiderou as propostas em construção que visavam superar o currículo da ditadura militar a partir da democratização do país, quando da elaboração dos PCN.

É importante registrar que ainda no ano de 2013 criou-se uma ONG denominada Movimento pela Base Nacional Comum⁵³. O Movimento, segundo site da ONG, é composto

⁵³ Maiores informações sobre o Movimento pela Base Nacional Comum estão disponíveis no site da ONG

por especialistas, instituições e demais pessoas que atuam no campo educacional e buscavam, “despretensiosamente”, facilitar a construção da BNCC. Para tanto promovem debates, elaboram estudos e pesquisas com gestores, docentes e alunos e investigam as experiências de sucesso em vários países. Entre as instituições parceiras estão o Instituto Natura, Fundação Lemann, Fundação Getúlio Vargas, Instituto Ayrton Senna, Instituto Singularidades Fundação Roberto Marinho, Instituto Unibanco, o Movimento Todos pela Educação, dentre outros. O que chama a atenção de imediato é que muitos dessas fundações ou institutos são parceiros do Movimento Todos pela Educação. Outro aspecto que chama a atenção é que são representantes de grandes empresas, o que nos leva a compreender porque, ainda no governo Dilma, a proposta inicial da BNCC alterou-se para uma lista de objetivos operacionais. Entre as pessoas vinculadas pode-se destacar Eduardo Dechamps (atual presidente do CNE), Maria Helena Guimarães de Castro (atual secretária executiva do MEC) e Maria Inês Fini (atual presidenta do INEP). Tendo em vista os atores citados, não é de se estranhar que as discussões que vinham ocorrendo sobre a BNCC fossem interrompidas, para tomar novo rumo, agregando os atores citados. Tanto é que ainda no final de junho de 2016, as discussões realizadas no Congresso Nacional sobre as BNCC contaram com a participação efetiva de várias dessas instituições, inclusive foram expositores na mesa de trabalho.

O governo ilegítimo discursa sobre a importância da BNCC para orientar as matrizes de referência dos exames e avaliações do INEP. Isso porque, as atuais matrizes utilizadas para pautar a construção dos itens das provas do SAEB foram elaboradas em 1997, a partir de reuniões com as Secretarias de Educação estaduais e municipais, nas quais se buscou selecionar aqueles conteúdos comuns e passíveis de serem avaliados em um teste padronizado. No entanto, não era possível afirmar categoricamente que conjuntos de habilidades e competências as crianças ao terminarem os anos iniciais ou finais do Ensino Fundamental deveriam demonstrar ter desenvolvido. Agora, a BNCC possibilitará que um conjunto de “aprendizagens básicas” sejam ensinados e avaliados. Segundo a presidenta do INEP, Maria Inês Fini, as mudanças nas matrizes de referência do SAEB passam a valer a partir de 2019. A presidenta explica que é o currículo quem manda na avaliação, e “com o impacto da BNCC nos currículos, todas as matrizes também serão adequadas”. Ela possivelmente não tenha lido vários estudos que debatem que na realidade, a experiência tem mostrado que é a avaliação quem está induzindo o currículo e não o contrário.

O governo também afirmou que a BNCC permitirá reformular os cursos de formação

docente. Isso quer dizer, que para fechar o cerco nas “aprendizagens básicas” os cursos de formação deverão ater-se ao que está estabelecido nas BNCC. Com relação às BNCC dos anos iniciais do Ensino Fundamental, reitera-se que a meta de as crianças chegarem aos 8 anos de idade alfabetizadas, isto quer dizer, que os 1º e 2º anos de escolarização devem ser destinados à alfabetização, tal como referenda o Movimento Todos pela Educação e o PNAIC. A secretária-executiva do MEC, Maria Helena Guimarães de Castro, afirmou que a Base não define novos conteúdos e, sim, as habilidades a serem desenvolvidas no processo de aprendizagem. Sobre os anos iniciais do Ensino Fundamental, explica que por meio da BNCC “espera-se que o aluno aprenda nesses dois anos iniciais com quantas e quais letras se escreve uma palavra”. Percebe-se, então, que tal como estava ocorrendo no PNAIC, a BNCC ampliará para a Educação Básica a tríade formação, avaliação e gestão.

A terceira versão da BNCC foi entregue ao CNE, para apreciação, no dia 06 de abril de 2017. Nessa versão da BNCC não consta o Ensino Médio, que terá uma Base a parte. Retira-se, então, o Ensino Médio do rol da Base curricular destinada à Educação Básica, o que é no mínimo contraditório. Apresenta, ainda, uma proposta de início de escolarização para a Educação Infantil, com a definição de objetivos em três faixas de idade o que sempre foi refutado pelos pesquisadores da área, com base em vários estudos desenvolvidos. Além disso, na apresentação dos fundamentos pedagógicos da BNCC, argumenta-se que os conteúdos estão a serviço do desenvolvimento de competências. Justifica-se que este é o modelo adotado por vários currículos no país, e que também foi referência das reformas curriculares internacionais, citando, inclusive as avaliações internacionais como exemplo.

No texto da BNCC, chama a atenção o trecho que discorre sobre os currículos, ao afirmar que eles se identificam com princípios e valores da Base e têm papel complementar a elas, para assegurar as “aprendizagens essenciais” para cada etapa da Educação Básica. Para que estas aprendizagens se concretizem, discorre sobre a necessidade de decisões que vão adequar as proposições da BNCC à realidade das redes de ensino, tais como a realização de avaliações formativas processuais ou de resultados, de maneira que possam ser utilizadas para melhorar o desempenho das escolas, das docentes e dos alunos. Considera-se que este trecho, acaba por deixar aberta a possibilidade de investimentos em avaliações que acarretem responsabilizações diretas das escolas e docentes para fins de melhorar o desempenho da escola e de seus estudantes.

Ante o exposto, nota-se que a gestão atual, retoma os mesmos caminhos abertos por FHC, nos anos 1990, mas agora parece usar pouca camuflagem para dar ares democráticos às ações verticalizadas. Trata-se de uma repressiva imposição da função totalizadora do capital,

para garantir a sua reprodução sociometabólica, em locais que encontra resistência (MÉSZÁROS, 2011). Na realidade, o máximo que o governo se justifica à população é que as mudanças não podem esperar, que as escolas precisam melhorar, desmoralizam para a opinião pública aqueles que resistem e, assim, dão o assunto por encerrado.

Com relação ao SAEB, a Portaria nº 564, de 19 de abril de 2017, alterou a Portaria MEC nº 482, de 7 de julho de 2013, a qual dispunha sobre o SAEB e dava outras providências. A principal mudança diz respeito ao público alvo da avaliação, como se pode perceber nos incisos I, II e III do Artigo 6.

- I - todas as escolas públicas, localizadas em zonas urbanas e rurais, que possuam dez ou mais estudantes matriculados em turmas regulares de 3º ano do Ensino Fundamental, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental;
- II - todas as escolas públicas e privadas, localizadas em zonas urbanas e rurais, que possuam pelo menos dez estudantes matriculados em turmas regulares na 3ª série do Ensino Médio ou na 4ª série do Ensino Médio, quando esta for a série de conclusão da etapa; e
- III - uma amostra de escolas privadas, localizadas em zonas urbanas e rurais, que possuam estudantes matriculados em turmas regulares de 5º e 9º anos (4ª e 8ª séries) do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio, distribuídas nas vinte e sete unidades da Federação (BRASIL, 2017c).

Observa-se que o SAEB passa a ser amostral apenas para a rede privada de ensino. As escolas públicas de 3º ano do Ensino Fundamental (alvo da ANA), e as de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental (alvo da Prova Brasil) participam censitariamente. E, acrescenta-se a participação censitária do 3º ano do Ensino Médio. A participação censitária do 3º ano do Ensino Médio, possivelmente esteja relacionada tanto à necessidade de indução e controle da “reforma” do Ensino Médio. Nesta “reforma” há a obrigatoriedade de as disciplinas de língua portuguesa e matemática serem desenvolvidas nos três anos, bem como de a BNCC ser aplicada nas salas de aula, assim, a avaliação externa acaba induzindo o trabalho docente para tal fim. Uma outra possibilidade para o SAEB censitário no Ensino Médio, possivelmente, seja extinguir o atual Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Nesse Exame totalmente organizada pelo governo federal, respondem à testes cognitivos, em diferentes áreas do conhecimento e concorrem a vagas nas universidades públicas e privadas. Com o término do ENEM, os certames de seleção para os vestibulares, voltariam para as mãos das empresas privadas e, somado a isso, formulam-se argumentos referendados pelos resultados do SAEB, de que o Ensino Médio para melhorar basta ir para as mãos da iniciativa privada.

Outra medida arbitrária tomada e que fixa as vigas da contrarreforma empresarial na educação, que tem sido estrutura desde o ano de 2006, pelo Movimento Todos pela Educação,

como salienta Luiz Freitas (2017a), refere-se à reconstituição, ou melhor dizendo, à dissolução do Fórum Nacional de Educação (FNE) em abril de 2017. Importante frisar, que o pleno do FNE, na formação em vigor desde 2014, ainda em março de 2017 reuniu-se para planejar ações para a Conae 2018, que ainda sequer tinha obtido uma formalização via Presidência da República. Na ocasião, o pleno do FNE conseguiu manter o teor do Documento de Referência produzido pela Comissão do FNE para a Conae 2018, por um total de 23 votos a favor e 9 contras, sendo estes contrários equivalentes aos números de cadeiras do MEC que podem votar. O MEC vinha atacando o documento com várias emendas supressivas, relacionadas à concepção do Sistema Nacional de Educação, do financiamento da educação e a retirada do cálculo do Custo Aluno Qualidade (CAQ), restrições à gestão democrática das escolas, dentre outros pontos típicos das proposições neoliberais para a educação⁵⁴.

Todavia, em sendo um governo golpista, as ações realizadas se dão por meio de sucessivos “pequenos” golpes. Nesses termos, no dia 26 de abril de 2017, o presidente ilegítimo Michel Temer, publica Decreto convocando a realização da 3ª Conae e revogando o Decreto de 09 de maio de 2016, até então referência para a organização da referida Conae. O novo Decreto altera o papel do FNE, como por exemplo, em seu artigo 5º, que retira as competências do FNE na elaboração das diretrizes gerais e organizativas para a realização da Conae e as passam para as mãos do MEC. No dia seguinte a este Decreto de abertura da Conae, dia 27 de abril de 2017, o MEC, publica a Portaria nº 577, a qual dissolve a composição atual do FNE, deixando claro que, ou se joga a favor do golpe, ou se é posto para fora de campo, sem maiores justificativas.

Neste mesmo dia 27 de abril, o Coordenador do FNE, Heleno Araújo Filho, entregou à Procuradoria Federal dos direitos do cidadão, do Ministério Público Federal, relato no qual afirma que os membros do FNE tomaram conhecimento do Decreto de 26 de abril de 2017, que convocou a 3ª Conae e revogou o Decreto de 9 de maio de 2016, pelas redes sociais. Também, declara que havia uma reunião agendada com antecedência para esta mesma data e que foi cancelada pelo governo, sem maiores justificativas. Além disso, no final do mês de abril foi realizada reunião do FNE, em que nada a este respeito foi discutido. O coordenador da Conae alerta para o fato de o atual Decreto que convocou a Conae 2018 subordina o FNE à Secretaria Executiva do MEC, que deverá supervisionar e orientar suas ações. Concorde-se com o coordenador do FNE que tal subordinação do FNE ao MEC, é ilegal e contraria aos termos da Lei 13.005/2014, que instituiu o novo PNE e fere a possibilidade de existir deliberações

⁵⁴ Informação divulgada no site da ANPEd em 30 de março de 2017: <<http://www.anped.org.br/news/pleno-do-fne-aprova-documento-referencia-para-conae-2018-com-derrota-de-proposicoes-neoliberais>>.

participativas.

O relato do Coordenador da Conae não se reporta à alteração da composição do FNE, pois possivelmente também não se sabia deste fato ainda. No dia 3 de maio de 2017, passou a circular Nota de Repúdio das entidades representativas dos educadores com o título “são inadmissíveis os termos da reconvocação da Conae/2018 e a arbitrária dissolução do FNE”. Além da falta de respeito com os membros do FNE, que ficaram sabendo da dissolução via publicação do Decreto, o governo, mais uma vez “despretensiosamente”, deixou de fora as principais associações representativas dos cursos de pós-graduação em educação no país e demais pesquisadores que há anos desenvolvem importantes estudos no campo da educação⁵⁵. Além do MEC concentrar a decisão pela saída e entrada dos membros do FNE arbitrariamente, a Portaria nº 577, no Artigo 1, inciso XXX, destaca como participantes do FNE os “Movimentos de Educação”, e no seu §3º, indica como um dos representantes desses Movimentos, o Todos pela Educação, aquele mesmo fundado em 2006. Na Portaria anterior, nº 1.033 de dezembro de 2014, o Movimento todos pela educação apenas indicava suplentes para compor o Movimento Nacional de Educação Escolar Indígena e o Movimento em Defesa da Educação. O que fica explícito é que o governo eliminou o “diálogo” com as entidades que possuem ampla experiência em pesquisa no campo educacional e, portanto, conhecimento de causa. Talvez, isso tenha ocorrido diante da militância desses grupos em defesa de uma educação pautada na emancipação do indivíduo, na justiça social, ideias estas que não estão afinadas com o empresariado nacional, grupo este que passou a representar o campo educacional.⁵⁶

As medidas governamentais, empreendidas pelo governo ilegítimo denotam a não priorização do campo educacional. No dia 9 de agosto de 2017, o atual governo vetou o artigo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que tinha entre as prioridades para 2018 o cumprimento das metas previstas no PNE de 2014. Neste sentido, há o descompromisso já

⁵⁵ Entidades excluídas do FNE: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes); Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (Anec); Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd); Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES); Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Contee); Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras (Fasubra); Fórum Nacional de diretores de faculdades/centros/departamentos de educação ou equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras (Forumdir); e a Federação de sindicatos de professores e professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico (Proifes-Federação).

⁵⁶ No dia 7 de junho de 2017, as 20 entidades que compunham o FNE entregaram renúncia coletiva na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado. As entidades criticaram especialmente a portaria nº 577 e o decreto de 27 de abril de 2017 do Ministério da Educação, que alteraram a composição do fórum, excluindo entidades históricas do campo da educação, aumentando a bancada governamental. As entidades também lançaram a organização do Fórum Nacional Popular de Educação e a construção da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE) como formas de resistência e organização.

explícito do PNE e a perspectiva é o aumento das desigualdades, e que os critérios da competitividade e produtividade sejam reforçados. Assim, as escolas serão pressionadas a demonstrarem “qualidade”, mesmo sem recursos e quando isso não ocorrer, existirão argumentos a favor da privatização educacional, materializando o quase-mercado na Educação Básica. Ante este contexto, é provável que muito em breve novos rumos sejam dadas às avaliações externas, sobretudo aquelas com foco no trabalho docente.

Acredita-se, que uma terceira fase do Estado-avaliador denominada de pós-Estado-avaliador, como analisa Afonso (2013) esteja em vias de concretizar-se. Pautado em Santos (2004), Afonso debate que para além das agendas nacionais e dos efeitos da globalização sobre os diversos países, esta terceira fase, a que ele denomina de pós-Estado-avaliador, trata-se de uma exacerbação e diversificação das lógicas liberais de transnacionalização da educação, com ênfase na privatização, mercadorização e mercantilização. Este pós-Estado-avaliador também pode ser entendido como uma terceira fase do Estado-avaliador, tal como classificam Bonamino e Sousa (2012), em que há a presença de políticas de responsabilização forte ou *high stakes*. Para fins desta tese, entende-se que estas estratégias que ampliam e fortalecem as proposições neoliberais no campo educacional, em um pós-Estado-avaliador, ou uma terceira geração do Estado-avaliador, são na realidade a consolidação da regulação pós-burocrática no campo educacional.

Diante da expressão que as avaliações externas já possuem e do provável fortalecimento da responsabilização das escolas e docentes, no próximo capítulo discutiremos o trabalho docente e como essas novas ações tendem a reestruturá-lo.

3.3 Síntese do capítulo

Este capítulo discute a contrarreforma empreendida no Brasil, sobretudo a partir dos anos 1990, em decorrência da nova dinâmica internacional em curso após a reestruturação do modelo de produção capitalista em meados dos anos 1970. Evidencia-se, com apoio da análise documental, como esse processo de contrarreforma, pautado no discurso gerencialista, ergue os pilares que viabilizarão a regulação pós-burocrática se configurar e fortalecer no campo educacional.

Apresenta-se que o Estado brasileiro, para empreender contrarreforma e, por sua vez, alterar a regulação no campo educacional, propaga um discurso que vai ao encontro dos anseios da população, advogando maior qualidade nos serviços públicos e a modernidade da sociedade.

Dessa forma, cria-se um enredo que ao negar a burocracia e os princípios neoliberais, busca o consentimento e legitimidade para que as propostas fossem implementadas e incorporadas no cotidiano social.

A discussão empreendida revela que o “pacote” chave para que essa contrarreforma se efetivasse e com ela a regulação pós-burocrática, compõe-se de gestão por resultados e performatividade, na perspectiva apontada por Ball (2002). Assim, a lógica mercadológica adentra o espaço educacional, de forma que a educação e o trabalho docente adaptem-se aos seus padrões e ritmos. Nesse contexto, em um primeiro momento entra em cena o Estado avaliador, com definições de parâmetros curriculares, padrão de qualidade, formação docente, tudo controlado pelas avaliações externas. Outro movimento, é o da contratualização de resultados com as instituições escolares e docentes, que chegou junto a cobrança e responsabilização.

Por fim, ante a nova regulação, pondera-se que o PNAIC ao associar formação docente, gestão e avaliação, implementa um sofisticado mecanismo de controle sobre o trabalho docente. Considera-se, então, que o PNAIC é mais um mecanismo de regulação pós-burocrática instaurado para fins de reforçar os valores de mercado, os métodos gerenciais do setor privado. Percebe-se assim, que gradativamente o Estado, por meio da regulação pós-burocrática age para instaurar o quase-mercado na educação brasileira.

CAPÍTULO 4

TRABALHO DOCENTE E AVALIAÇÃO: PADRONIZAÇÃO E RESISTÊNCIA INSINUADA

As discussões e reflexões realizadas nos dois primeiros capítulos desta tese permitiram constatar que a reestruturação do modo de produção capitalista acarretou amplas mudanças no campo econômico, político e cultural. Diante disso, a organização da vida social foi transformada e, conseqüentemente, os padrões que referenciam a educação escolar, sua qualidade (ARROYO, 2017) e o trabalho docente foram redefinidos. Nesse sentido, identifica-se que as instituições escolares e o trabalho docente estão inseridos em um fenômeno global de transformação do trabalho na sociedade capitalista. O trabalho docente, por sua vez, é compreendido para além do trabalho desenvolvido no cotidiano da sala de aula, estando situado no âmbito do setor de serviços, sendo trabalho no qual o produto é imaterial e que mesmo não gerando mais-valia, no caso das professoras de redes públicas, está condicionado à lógica do capital e às contradições que lhe são inerentes.

Com a nova configuração da sociedade, o Estado passou a adotar novas formas de regulação econômica e sociais, que acabaram remodelando o trabalho docente, incorporando a ele novas funções, exigências e padronização. Essas mudanças tornaram o trabalho docente multifuncional, intensificado e precarizado e, por sua vez, alteraram a subjetividade docente. O acúmulo de tarefas das docentes acaba restringindo sua autonomia e a capacidade criativa de articular a atividade pedagógica à prática social, deixando-as muita mais envolvidas com a parte administrativa burocrática do que, propriamente, com a pedagógica. Ressalta-se, também, que o processo de feminização do magistério contribuiu para as mudanças engendradas no trabalho docente. As professoras, sujeitos vivos neste processo, podem ser percebidas como trabalhadoras submetidas ao trabalho assalariado.

Tendo em vista que esta tese investiga como o PNAIC, enquanto dispositivo de regulação pós-burocrática da educação, traz implicações para o trabalho docente, considera-se que categoria trabalho foi fundamental para a condução da pesquisa.

Com base no exposto, este capítulo busca a partir da discussão sobre o trabalho humano em geral, situar o trabalho docente, sua natureza e especificidades. Na sequência, debate-se como a avaliação educacional, uma das vigas de sustentação da regulação pós-burocrática na educação, alicerçada nos conceitos de produtividade, eficácia e excelência como discorre Oliveira (2004), colaborou para enxertar a racionalidade econômica, do mercado no campo educacional e no trabalho docente.

Nesses termos, as avaliações externas, as quais tendem ao controle, à padronização e à responsabilização da educação escolar contribuem para desqualificar e intensificar o trabalho docente. Isso porque além de culpabilizar as docentes pelos resultados alcançados nas provas, introduzem novos instrumentos, como relatórios, planejamentos e saberes que alteram a natureza de seu trabalho.

4.1 Trabalho geral e trabalho no capitalismo

Para compreender o trabalho docente, sem incorrer no erro de abordá-lo de forma parcelar e dissociado da realidade concreta, faz-se necessário, a princípio, refletir brevemente sobre o que se entende por trabalho no sentido geral, e por trabalho no capitalismo, para aí situá-lo. Com este propósito recorre-se ao debate marxiano e marxista de que o trabalho é a essência do homem. Em sua *VI Tese sobre Feuerbach*, Marx (1999) defende que a essência humana não é algo abstrato, que se localiza no indivíduo isolado. A essência humana é o conjunto das relações sociais, que por sua vez são essencialmente práticas, e manifestam na relação dos homens com a natureza e dos homens entre si. A essência humana concretiza-se, então, na própria produção que, ao mesmo tempo destrói o antigo e produz o novo, permitindo o movimento histórico e a criação do mundo sensível. Assim, a essência humana está associada e imbricada na existência humana.

Na obra *Ideologia Alemã*, produzida em conjunto com Engels, Marx (2007), afirma que

[...] o primeiro pressuposto de toda a existência humana e também, portanto, de toda a história, a saber, é o pressuposto de que os homens têm de estar em condições de viver para poder “fazer história”. Mas, para viver, precisa-se, antes de tudo, de comida, bebida, moradia, vestimenta e algumas coisas mais. O primeiro ato histórico é, pois, a produção dos meios para a satisfação dessas necessidades, a produção da própria vida material, e este é, sem dúvida, um ato histórico, uma condição fundamental de toda a história, que ainda hoje, assim como há milênios, tem de ser cumprida diariamente, a cada hora, simplesmente para manter os homens vivos (MARX; ENGELS, 2007, p. 32–33).

Nesses termos, a essência humana define-se pela produção, a qual se dá por meio do trabalho. Nesse sentido, entende-se que o trabalho diz respeito unicamente ao homem. O trabalho é a mediação entre o homem e a natureza (produção) e com outros homens (relações sociais), é o *locus* de concretização da produção da existência humana. Ao produzir, por meio de seu trabalho, o homem objetiva-se e integra a natureza ao seu mundo (VÁZQUEZ, 1977).

Assim, a natureza perde seu estado de pura natureza para tornar-se natureza humanizada, ela é ajustada às necessidades do homem por meio de seu trabalho.

Dessa forma, o trabalho, ação prática e concreta, possibilita a produção e reprodução da vida de forma consciente pelo homem, tendo em vista o atendimento das necessidades humanas e sociais. O trabalho, não é a mera transformação de um objeto em outro, mas diz respeito à uma práxis que envolve o trabalhador que, enquanto age sobre o objeto, transforma a este, o meio externo e a si próprio. É nesse sentido que o trabalho é uma atividade orientada ao seguinte fim: tornar humano o homem. Tal como afirma Marx (2013, p. 192), em *O Capital*, trabalho “é atividade orientada a um fim [...], perpétua condição natural da vida humana e, por conseguinte, independentemente de qualquer forma particular dessa vida, ou melhor, comum a todas as suas formas sociais”. É nesse sentido, que se considera o homem como sujeito construtor da história, em uma relação dialética com a natureza, onde por meio de seu trabalho, transforma a natureza externa, as suas condições de trabalho e sua própria natureza humana.

A partir dessa compreensão, Lukács (2013), em sua obra, a qual se pauta nas ideias de Karl Marx, argumenta que o trabalho é a categoria fundante do ser social. Isso porque para ele, só podemos entender o homem a partir de sua ação no mundo, de sua atividade real e concreta. Nesse sentido, a essência humana explica-se e é determinada pelo ser social, produto e produtor de história, do homem. Para este autor, a gênese do ser social é uma gênese de complexos, a saber: trabalho, linguagem e relações sociais. No interior do complexo de complexos que é a totalidade social, o trabalho detém o momento predominante, ele é o salto ontológico, o movimento determinante, pois é nele que se encontra o “solo genético do novo”, que impulsionará a humanidade a patamares crescente de sociabilidade (LESSA, 1996).

Os atos de trabalho só podem ocorrer no interior das relações sociais, e, por sua vez, é por meio da linguagem que as relações sociais se tornam possíveis e concretas. É na produção material da existência humana, que os homens estabelecem relações entre si, pois ao relacionar-se com a natureza o homem não o faz de forma isolada e, para tanto, o uso da linguagem está presente. Também, sem o uso da linguagem, o sujeito não poderia antecipar em seu pensamento (prévia ideação) o objetivo da ação a qual se propõe realizar. Tampouco poderia transformar a finalidade previamente construída na sua consciência, em um produto objetivado, concreto (objetivação), o qual acaba alterando, ao mesmo tempo, a realidade externa, bem como o próprio autor da ação (exteriorização).¹ Neste movimento, o trabalho é a objetivação da

¹ De acordo com Lukács (2013) há três momentos decisivos da categoria trabalho: objetivação, exteriorização e alienação. A objetivação corresponde aos atos que transformam a prévia ideação, a finalidade previamente construída na consciência, em um produto objetivo. Pela objetivação, o que era apenas uma ideia se

finalidade concebida pelo sujeito em seu pensamento e nela ele se reconhece. Para objetivar, ou seja, concretizar o fim a que se propôs, o sujeito submete toda a sua atuação, sua força e vontade. Nesse sentido, um produto concreto expressa os atos de trabalho que o constituiu e, por sua vez, também exterioriza a ação do sujeito, que se reconhece no produto.

Segundo Lukács (2013), nesses complexos e sucessivos processos de objetivação e exteriorização, os atos de trabalho, mesmo dos indivíduos singulares, transformam a totalidade social e também a relação entre os indivíduos que dela fazem parte. Isso porque a ação singular ganha uma dimensão genérica, pois passa a fazer parte da totalidade. Assim, a produção de novas objetivações e exteriorizações, tendem a generalizar-se tanto na esfera social, como na subjetividade dos indivíduos, dando forma ao novo momento histórico. Isso porque esse novo que emerge, traz consigo as consequências e demandas das novas objetivações e exteriorizações criadas, as quais atingem todo o corpo social. O indivíduo para continuar a produzir e reproduzir a vida humana, diante de um novo contexto existente, precisa responder com novos conhecimentos e habilidades. E esses novos conhecimentos acabam generalizados como úteis, para além daquela situação singular que os demandou, e vão ser acessados em momentos futuros por esse mesmo indivíduo e pelas gerações seguintes. Dessa mesma forma, os modos de organização social, com suas formas de produção da existência, acabam generalizando-se e mantendo-se como úteis.

Tal como elucidada Marx e Engels (2007), na obra *Ideologia Alemã*,

O modo pelo qual os homens produzem seus meios de vida depende, antes de tudo, da própria constituição dos meios de vida já encontrados e que eles têm de reproduzir. Esse modo de produção não deve ser considerado meramente sob o aspecto de ser a reprodução da existência física dos indivíduos. Ele é, muito mais, uma forma determinada de sua atividade, uma forma determinada

consustancia em um novo objeto, antes inexistente, que possui uma história própria. Ao ser objetivado, o novo não tem comportamento previsível, ele pode obter sucesso ou fracassar. Uma vez objetivado, o novo ente é inserido na malha casual já existente passando a sofrer influências e influenciar a totalidade já existente. Além disso, também o sujeito que iniciou a objetivação, não será o mesmo após o seu término. A produção do objeto não é apenas o processo de objetivação, este é apenas uma transformação da realidade, mas é também a exteriorização de um sujeito. Ante a estes elementos, nunca existirá uma identidade sujeito-objeto. Cada uma das transformações do real se dará a partir do nível de desenvolvimento já alcançado pela individualidade em questão, que é sempre historicamente determinada. Sendo assim, a exteriorização da individualidade é também a exteriorização de um dado patamar específico do desenvolvimento social. Esse complexo de objetivação-exteriorização é o solo genético do ser social enquanto esfera ontológica distinta da natureza. A distinção fundamental entre a sociedade e a natureza está em que o mundo dos homens é construto humano, enquanto a natureza não o é. Em dadas situações históricas, mediações e complexos sociais, mesmo que anteriormente tenham impulsionado o desenvolvimento, podem passar a exercer um papel inverso, freando ou dificultando o desenvolvimento humano. Para Lukács, por exemplo, a religião e o capital, são denominados de alienação, pois os considera obstáculos postos socialmente ao desenvolvimento humano. Ambos no início contribuíram para o desenvolvimento da humanidade. Porém com o tempo, tornaram-se empecilho, alienante, pois deixou de significar a potencialização das capacidades humanas. Uma discussão que se pode considerar mais didática de Lukács pode ser vista em Lessa (1996).

de exteriorizar sua vida, um determinado modo de vida desses indivíduos. Tal como os indivíduos exteriorizam sua vida, assim são eles. O que eles são coincide, pois, com sua produção, tanto com o que produzem como também com o modo como produzem. O que os indivíduos são, portanto, depende das condições materiais de sua produção (MARX; ENGELS, 2007, p. 87).

O trabalho (geral, concreto) é, então, o fundamento que apreende todas as manifestações do ser na sociedade. Ele é a categoria central para entender a generalidade humana e todas as suas implicações na vida social. Além disso, percebe-se que o trabalho não é algo imanente a cada indivíduo isoladamente, ele materializa-se no conjunto das relações sociais. Pode-se dizer, que para Lukács (2013), a análise empreendida por Karl Marx sobre o trabalho, enquanto atividade destinada a um fim, decorrente da mediação homem e natureza para fins da produção de valores de uso, buscou a partir do exercício da abstração², explicitar esse complexo de objetivação-exteriorização, de mediações decisivas e universais existentes na categoria trabalho.

Com este debate, compreende-se o trabalho (geral, concreto) como ação do homem, que não pode se concretizar fora do conjunto das relações sociais. O trabalho é aquele dispêndio de força humana, a qual ao possibilitar a produção de sua humanidade, os homens também “[...] produzem, indiretamente, sua própria vida material” (MARX; ENGELS, 2007, p. 87). O trabalho é, nesse sentido, “categoria ontológica e econômica fundamental” (FRIGOTTO, 2000, p. 31). É o trabalho consciente, livre, fonte da vida e existência humana, a realidade humana essencial em que o homem cria, afirma-se e reconhece-se como agente social, produto e produtor da história.

Diante do avanço do processo de sociabilização, as mediações de transmissão dos distintos conhecimentos acumulados, vão dando origem a complexos sociais específicos como a educação, a tradição, os costumes, os modos de produção etc. (LESSA, 1996). Com a emergência da sociedade capitalista e as mudanças no modo de acumulação, como discutido nos Capítulos 1 e 2, o trabalho e as relações de produção, deixaram de ter como fim o homem e sua existência. O homem não emprega sua força de trabalho em relação à natureza para fins de produzir valor de uso, ou mesmo valor de troca³, para sua realização. Como afirma Antunes

² A respeito da abstração em Marx, Kosik (KOSIK, 1986, p. 36) elucida que “A ascensão do abstrato ao concreto não é uma passagem de um plano (sensível) para outro plano (racional); é um movimento no pensamento e do pensamento. Para que o pensamento possa progredir do abstrato ao concreto, tem de mover-se no seu próprio elemento, isto é, no plano abstrato, que é a negação da imediaticidade, da evidência e da concreticidade sensível. [...] O progresso da abstratividade à concreticidade é, por conseguinte, em geral, o movimento da parte para o todo e do todo para a parte; do fenômeno para a essência e da essência para o fenômeno; da totalidade para a contradição e da contradição para a totalidade; do objeto para o sujeito e do sujeito para o objeto.”

³ O valor de uso diz respeito à relação homem e objeto consumido. E são as qualidades úteis do objeto que o fazem

(2011a, p. 145), no capitalismo o trabalho “reduz-se à única possibilidade de subsistência do despossuído. [...] Desfigurado o trabalho torna-se meio, e não “primeira necessidade” de realização humana”. Na sociedade capitalista, o homem, desprovido dos meios de produção, vende sua força de trabalho para o capitalista, e esta passa a ser objeto de troca no processo de produção. Nesses termos, constitui-se a relação perversa de exploração de um grupo detentor do capital, sobre a massa de trabalhadores que compõem a população.

Essa exploração, de forma mais direta, expressa-se na forma de apropriação sobre o produto do trabalho alheio, objetivado na produção de mais-valia⁴. A apropriação do produto do trabalho do outro, torna-se possível porque na sociedade capitalista o trabalho é organizado de maneira a produzir o excedente. Desde a introdução de novos instrumentos e técnicas de trabalho, com o advento científico e tecnológico, a utilização racional de recursos e gestão das organizações, o foco esteve na crescente ampliação da produção do excedente do trabalho, para posterior apropriação pelo capitalista. Isso porque, como discutido nos Capítulos 1 e 2, só é possível expandir o capital com a exploração do trabalhador.

É importante demarcar aqui, a distinção existente entre processo de trabalho e processo de produção capitalista, tal como o fazem Tumolo e Fontana (2008). A partir do debate do capítulo V de *O Capital*, de Marx, os autores primeiro frisam que o processo de trabalho, diz respeito ao “processo simples de trabalho” (trabalho geral, concreto), que visa à produção de valores de uso necessários para a vida humana. Este processo simples de trabalho é composto, basicamente por três elementos: i) a atividade realizada orientada a um fim; ii) o objeto que será transformado (matéria-prima); e iii) os meios de trabalho (instrumentos, incluindo o conhecimento científico). Como resultado do processo simples de trabalho, tem-se a satisfação das necessidades humanas. Todavia, no capitalismo, este “processo simples de trabalho” se encontra subsumido à lógica do capital, visto que ele não basta para o processo de produção capitalista, uma vez que não produz mais-valia. Esta subordinação, na qual o trabalho vivo converte-se “em instrumento do processo de valorização do capital” é o que Marx (1978, p. 51),

valor de uso. Já o valor de troca advém da relação entre pessoas, revelando-se na troca de bens de diferentes utilidades. A produção de um valor de troca, não é em si condição para a existência da produção capitalista e, por sua vez, de um trabalho alienado. Para caracterizar-se como produção capitalista, e trabalho alienado, é preciso que o valor de troca, sob o comando do capital, recrie a si mesmo com uma substância capaz de aumentar a si mesmo, ou seja, que constitua a mais-valia (MARX, 2013).

⁴ Considera-se importante destacar, tal como o fazem Netto e Braz (2006), Paro (2012a) e Mészáros (2011), que a produção de excedente não é exclusividade da sociedade capitalista, embora nessa sociedade tenha atingido um nível nunca antes visto. Além disso, a exploração do trabalho, também já ocorria antes do capitalismo, com a sociedade escravista, a feudal. Todavia, o que é específico do modo de produção capitalista é que a exploração do trabalho dá-se pela apropriação da mais-valia. Essa produção de mais-valia ocorre no interior do processo de produção de mercadorias.

no capítulo VI, Inédito, de *O Capital*, denominou de subsunção formal do trabalho ao capital.⁵

Em outra obra, na qual também analisa o mesmo texto de Marx, Tumolo (2005), oferece elementos que enriquecem esta análise. O autor discorre que o processo de produção capitalista é um processo de formação de valor⁶, o qual pressupõe a presença do processo de trabalho. Aí, o processo de trabalho apresenta-se no processo de formação de valor apenas sob seu aspecto quantitativo, ou seja, trata-se da medida da grandeza de valor que o trabalhador adiciona ao produto após uma jornada de trabalho, produzindo mais-valor ou mais-valia⁷. Sendo assim, o processo de produção capitalista, pressupõe o processo de trabalho e o processo de valorização. Nas palavras do autor:

Depois de ressaltar as especificidades e distinções entre os três processos, [Marx] busca estabelecer conexões entre eles, compreendendo o processo de produção de mercadorias como unidade entre processo de trabalho e processo de formação de valor e, diferentemente, o *processo de produção capitalista*, forma capitalista da produção de mercadorias, como *unidade do processo de trabalho e do processo de valorização*. Este último, cujo escopo é a produção de capital, distingue-se do anterior, que tem como finalidade a produção apenas de mercadorias. Ambos se diferenciam do processo simples de trabalho, uma vez que este objetiva a produção somente de valor de uso, de riqueza e, por isso, não pressupõe nenhum dos outros dois processos (TUMOLO, 2005, p. 250, grifo do autor).

⁵ A subsunção formal do trabalho ao capital, tal como elucida Paro (2012a, p. 61) este termo “formal” não refere-se a uma formalidade, mas sim à “forma social pela qual se realiza a subordinação do trabalho ao capital”. Sendo assim, este é um fato real, e a ênfase do termo empregado por Marx está na forma de relação social na qual esta subsunção ocorre. Na subsunção formal do trabalho ao capital já existe a alienação do trabalho, pois o produto já se separa do trabalhador, que não produz para si, mas para outro. Todavia, no início da divisão manufatureira do trabalho, o trabalhador ainda participava de todo o processo de produção do produto. Marx (1978) também debate que na subsunção formal do trabalho ao capital, o que se tem de essencial é uma relação puramente monetária entre o capitalista que se apropria do trabalho excedente e o trabalhador que vende sua força de trabalho. Não há uma relação anterior de subordinação antes da venda da força de trabalho pelo capitalista. É somente enquanto aquele que possui as condições, os meios de trabalho, que o comprador faz com que o trabalhador a ele subordine-se. Nesse sentido, a subsunção formal do trabalho ao capital é expressão da mais-valia absoluta, ou seja, aquela que é conseguida mediante o aumento do tempo de trabalho do trabalhador.

⁶ Quando se deixa de lado o valor de uso de uma mercadoria, o que nela resta é a propriedade de serem produto do trabalho humano. O valor, e este produto do trabalho que iguala as mercadorias, sendo a materialização de trabalho humano abstrato (trabalho formador de valor). Ele tem como substância o trabalho, mas não o trabalho que gera o valor de uso, mas do trabalho abstrato, trabalho formador de valor.

⁷ Muitas vezes associa-se o processo da produção capitalista unicamente ao processo de procuração de mercadoria, o que é um entendimento restrito. Dessa forma, assinala-se, com base em nos capítulos de I a V de *O Capital* de Marx (2013), e na análise que autores como Tumolo (2005) e Paro (2012a) fazem dessa obra, que a produção de mercadoria apresenta-se sob duplo aspecto: valor de uso e valor de troca. O processo de produção de mercadoria implica o processo de trabalho, mas não necessariamente o processo de produção capitalista. Já este último, pressupõe tanto processo de trabalho, como processo de valorização. Esse processo de valorização, se dá por meio da realização do valor de uso da força de trabalho do homem, ou seja, a utilização da força de trabalho do trabalhador pelo capitalista. No final, a força de trabalho do homem consegue agregar valor ao produto final, ultrapassando o valor equivalente do objeto. O homem agrega valor ao produto do seu trabalho, não em virtude da qualidade de seu conteúdo útil, mas porque a sua atividade dura um tempo determinado, uma jornada de trabalho. Sendo assim, no capitalismo há uma forma peculiar de produção de mercadoria, onde por meio de um processo de valorização, acrescenta-se mais-valor à mercadoria. Cabe, então, enfatizar que a produção capitalista não é apenas a produção de mercadoria, mas essencialmente é a produção de mais-valor.

Nesta perspectiva, para continuar viabilizando o processo de valorização, tem-se a divisão social pormenorizada do trabalho, na qual os trabalhadores não participam da produção completa de um produto, mas apenas de uma das diferentes partes envolvidas na sua concretização. Assim, o trabalhador parcelado, subdividido no processo de produção, compõe, com o conjunto dos demais trabalhadores que executam uma das tarefas parcelares, a categoria “trabalhador coletivo”. Com essa nova configuração do modo de produção, ocorrem também mudanças nas relações sociais de produção. Trata-se de relações de subordinação e submissão. Uma relação entre o proprietário dos meios de produção (explorador do trabalho alheio) e os despossuídos de meios de produção (os trabalhadores explorados).

Vigora aí a condição geral do modo de produção especificamente capitalista, ciclo no qual o processo ocorre de tal modo que não resta outra alternativa para o capitalista a não ser o de explorar a força de trabalho do trabalhador e, a este, o de sujeitar-se a ser explorado, em que nesta relação ambos buscam realizar o melhor negócio (OLIVEIRA, 2000; PARO, 2012a). Neste novo cenário, a subsunção do trabalho ao capital, passa de formal para uma subsunção real⁸, onde há uma intensa alienação do trabalhador, visto que o ritmo e o tempo do trabalho são determinados pela máquina, pela nova estrutura organizacional, e não mais pelo trabalhador. O trabalhador, produtor real do produto, é tido como simples meio de produção, e a riqueza material torna-se o propósito a ser perseguido em detrimento das condições do trabalhador.

Neste ciclo, o proprietário do capital, compra a força de trabalho, enquanto o outro, sem outra opção, vende sua força de trabalho. Aparentemente, esta relação parece justa ao senso comum, pois no sistema capitalista se propaga a ideia de que os atores são livres para vender, comprar e legitimar seus “negócios” via contratos de trabalho. Todavia esta é uma forma mística de apresentar o real, como diria Vázquez (1977), visto que não se trata de simples

⁸ Tal como defende Marx (1978) a força de trabalho coletivizada, o emprego de tecnologia, conhecimentos científicos no modo de produção capitalistas têm como foco aumentar a produtividade e a mais-valia. Sendo assim, todas as inovações e alterações realizadas para aumentar a produtividade são força produtiva do capital e não força produtiva do trabalho. Este célebre intelectual também destaca que é neste momento que o significado histórico da produção capitalista surge de maneira específica “precisamente por força da transformação do processo imediato de produção e do desenvolvimento das forças produtivas sociais do trabalho” (p. 55). Pode-se, então, compreender que a subsunção real do trabalho ao capital é resultante do desenvolvimento das forças produtivas, as quais incorporaram tecnologia, novo maquinário e ciência ao processo produtivo. Sendo assim, a subsunção real do trabalho ao capital é expressão da mais-valia relativa, a qual resulta no aumento da produtividade e lucro do capitalista com a inserção de novos maquinários e tecnologia, sem precisar aumentar a jornada de trabalho do trabalhador. Somado a isso, está a desvalorização e precarização do trabalhador, barateamento da mão de obra, aumento dos desempregados, concentração de riqueza nas mãos de poucos, e todas as demais contradições e nefastas consequências do sistema capitalista. Assinala-se que, para Marx, os estágios de subsunção formal e real, não são independentes. Ao contrário, a subsunção formal é premissa necessário para a subsunção real, sendo ambas dinâmicas, em constante movimento, expressões da evolução do modo de produção capitalista.

escolha pessoal, nem de algo inerente e imutável da vida em sociedade. O caráter social do trabalho fica escondido, negligenciado. De acordo com Paro (2012a), isso ocorre porque a forma mercadoria, a qual existe enquanto materialização do trabalho geral, acaba encobrindo a origem eminentemente social do trabalho e o caráter destrutivo do capital. Como na sociedade capitalista o “fim” do trabalho não é a satisfação das necessidades do homem, mas a valorização do capital, o homem torna-se para o outro um simples meio para a satisfação de seus fins (HELLER, 1986). Sendo assim, o fato de um trabalhador receber um salário que não o remunera pelo tempo integral do seu trabalho não tem sido questionado ou rechaçado. O que vale é estar empregado e ter um salário.

A exploração do trabalho pelo capitalista, neste período em que vigora a produção flexibilizada, ficou quase naturalizada⁹. Pode-se dizer, como sugere Antunes (2011a), que há na atual fase do capitalismo um “envolvimento cooptado” do trabalhador, que permite ao capital apropriar-se do seu fazer e saber. O capital propaga uma noção manipulada sobre as necessidades do trabalhador, que passam a ser entendidas como consumo, como se este fosse a finalidade da própria vida (ANTUNES, 2011a; HOLZ; KOFLER; ABENDROTH, 1971). Nessa manipulação das necessidades¹⁰, a finalidade do trabalho é obter uma renda para consumir. Assim, prevalece uma captura da subjetividade do trabalhador pelo capital, que agora utiliza uma variedade de recursos, inclusive midiáticos, para incutir no trabalhador comportamentos, atitudes, valores etc.¹¹ Vale destacar, a partir do debate empreendido no Capítulo 1, que o Estado é que viabiliza o movimento da contraditória relação entre capital e trabalho e, por sua vez, a exploração do trabalhador.

Uma expressão muito utilizada e, até mesmo, louvável que revela a ideologia propagada pelo capital é: “estou me matando de trabalhar”. Pode-se dizer, que tal expressão coloquial, de forma simbólica, revela de um lado a consequência destrutiva do processo de trabalho no capitalismo: a expropriação da vida humana. De outro a ideia de que para adequar-se à lógica produtiva vale ao homem trabalhar até a morte. Matar-se de trabalhar, como discorreu o historiador Karnal (2015, informação verbal), é um suicídio aceito socialmente, é

⁹ Para aprofundar o debate sobre as mudanças pelas quais passou o trabalho no capitalismo, sugere-se a leitura de Antunes (2009, 2011a) e Alves (2000, 2007).

¹⁰ Antunes (2011a) faz um breve debate sobre o termo “manipulação das necessidades” a partir da entrevista feita à Lukács apresentada na obra de Holz, Kofler e Abendroth (1971).

¹¹ Sobre a captura da subjetividade do trabalhador pelo capital ver Alves (2008). Um exemplo dado pelo autor é que a troca do termo operários ou empregados por colaboradores, não é desproposital. Ao contrário, busca encobrir a relação de poder e a exploração aí presentes. Também cita o fato de que por meio da mídia o capital dissemina imagens e padrões de consumo.

um “suicídio ético”¹², enobrecedor. Trata-se, de mais uma das contradições do capital, apesar de somente o trabalho do homem gerar mais-valor, a exploração do capital tende a aniquilar o homem.

Nesta contraditória dinâmica capitalista, a partir de uma reflexão de Cortella (2016), pode-se dizer que o trabalho perdeu sua dimensão de ontologia e passou a ser entendido como sinônimo de emprego, ou renda proveniente de um salário. O trabalho como emprego, é atividade exercida em troca de um salário, e não é uma ação voluntária do homem, mas é forçada, pois sem seu exercício o homem não tem sua renda e, sem renda, não pode satisfazer suas necessidades. Para grande parte dos trabalhadores, o trabalho deixou de ser criação, realização, fonte de vida, essência humana, e passou a ser apenas o meio pelo qual se obtém um salário para fins de assegurar a subsistência.

Diante disso, o trabalho também passou a ser fator de infelicidade, *stress*, e o seu sentido esvaziou-se. Isso porque, a energia que o sujeito dispende, não é física nem espiritualmente livre, visto que o objetivo para o qual emprega sua força de trabalho, não é seu, mas o do proprietário do capital. O sujeito não se afirma enquanto tal pelo exercício do seu trabalho e não se reconhece no produto do seu trabalho. Trata-se aí de trabalho produtor de mais-valor para o capitalista, trabalho abstrato, no qual o homem nele não se reconhece e se aliena¹³.

Como no sistema capitalista de produção, o trabalho não é livre, mas está a serviço do capitalista, como defende Marx (2008), a objetivação do trabalho realizado pelo homem tornou-se estranha a ele mesmo. Isto porque em sua ação não há uma objetivação e exteriorização livre de si mesmo, mas está a serviço, domínio e jugo de outro homem. Além disso, o homem não é proprietário do produto de seu trabalho, sendo do capitalista a sua posse. O trabalhador não mais se objetiva no produto de seu trabalho, pois não se trata de um projeto por ele idealizado.

Nesse sentido, Marx afirma que o produto se contrapõe ao trabalhador, pois deixa de ser apenas valor de uso para satisfação do sujeito, para ser mercadoria, sintetizando valor de uso e valor de troca, sendo um produto de propriedade privada do capitalista. Essa propriedade privada dos meios de produção, que vai separar capital e trabalho, trabalho manual e intelectual, tem como resultado produtos alienados, estranhados, os quais foram convertidos em capital. É

¹² Palestra proferida pelo historiador Prof. Dr. Leandro Karnal, professor da Unicamp, no IX Encontro Nacional de Administração do Rio de Janeiro, em setembro de 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1rpXnug978c>>. Acesso em: 08 de dez. 2016

¹³ Antunes (2011a) debate como no capitalismo o trabalho é degradado e se torna trabalho estranhado. O trabalhador no capitalismo não se satisfaz, pois o trabalho o desefetiva, o degrada e, por isso, não se reconhece nele.

o capital no comando para produzir mais capital. O trabalhador não detém a posse direta dos meios de produção e dos meios de subsistência. Assim, o trabalho tornou-se estranhado, alienado, uma vez que o trabalhador é explorado pelo capitalista, o que acarreta a negação do trabalho enquanto essência humana.

Segundo Mészáros (2011), o sistema capitalista pauta-se na alienação do controle dos trabalhadores. O processo de alienação corrói a verdadeira relação homem e natureza, sujeito e objeto. Assim, o capital “degrada o trabalho, sujeito real da reprodução social, à condição de objetividade reificada – mero “fator material de produção” (p.126). Nessas circunstâncias, na práxis produtiva capitalista, ao invés do trabalho objetivar o homem ele o coisificará, pois as suas capacidades criadoras humanas tornam-se processos invertidos onde “a criatura passa a dominar o criador”(NETTO; BRAZ, 2006, p. 47). Isso porque, o homem não mais se reconhece nos produtos do seu esforço, ele não tem poder de decisão sobre eles e, ao mesmo tempo, parece que este produto passa ter maior importância e valor que ele próprio. O trabalho alienado, então, nega a própria condição humana, configurando um mundo de objetos e coisas humanizados, e de homens coisificados. Todavia, dada a contradição inerente à práxis produtiva capitalista, ao mesmo tempo em que o processo de alienação nega a condição humana, é produzindo que o homem se afirma e faz história (MARX; ENGELS, 2007). Dessa forma, dialeticamente o trabalho pode ser fator de felicidade e infelicidade, qualificador e desqualificador, emancipador e alienador, meio para hominização¹⁴ e reificação. E é em virtude dessa contradição que o capitalista cada vez mais sofisticada os meios para fins de controle e exploração do trabalho, o chamado gerencialismo discutido nos capítulos anteriores, porém, do outro lado, não cessa a infinita capacidade inventiva e criadora do ser humano.

Também ao analisar a ação do homem trabalhador em Marx (2008), Vázquez (1977) argumenta que a alienação aparece como uma característica da atividade produtiva do homem em determinadas condições históricas. Ela não é inerente ao trabalho humano em geral, e sim à sua forma materializada historicamente. Como o trabalho é algo externo ao homem, ao não se afirmar pelo trabalho, o homem sente-se descontente. Este processo de alienação atinge também as relações sociais, uma vez que os homens não se veem como semelhantes, mas como seres estranhos, concorrentes, opositores. Assim, o trabalho alienado ocorre na relação prática, entre homem e natureza, mediante as relações sociais.

Esta discussão nos possibilita compreender o conceito de trabalho produtivo, categoria

¹⁴ Compreende-se o termo hominização como o processo no qual o sujeito, diante dos determinantes históricos, econômicos e culturais, age sobre o mundo material e interage com as pessoas, humanizando-se. Este sujeito que se humaniza é aquele que constrói a história e dela participa ativamente.

fundamental para compreender o trabalho no capitalismo. Para Marx (2013), o trabalho produtivo é o trabalho referente ao processo de produção capitalista. Sendo assim, não diz respeito ao trabalho concreto (valor de uso), nem diz respeito aos setores existentes na atividade econômica, esses são elementos referentes ao processo de trabalho. O trabalho produtivo é trabalho que produz mais-valia e, por sua vez, capital. Portanto, trata-se de trabalho abstrato, alienado, no qual o trabalhador adiciona valor ao objeto, a coisa, por meio de seu trabalho. Também convém registrar que este conceito, não diz respeito ao conteúdo do trabalho, pois um trabalho com o mesmo conteúdo pode ser produtivo ou improdutivo (MARX, 1978)¹⁵. Além disso, o conceito de trabalhador produtivo não implica apenas uma relação entre o trabalhador e o produto do seu trabalho, “mas também uma relação de produção especificamente social, surgida historicamente e que cola no trabalhador o rótulo de meio direto de valorização do capital” (MARX, 2013, p. 381).

4.2 Natureza e especificidade do trabalho docente

Com base nessa discussão sobre a natureza do trabalho em geral e do trabalho no capitalismo, considera-se que o trabalho docente está inscrito na totalidade da categoria trabalho, engendrada pelo capitalismo. Entende-se como Kuenzer (2009, p. 19), que o trabalho docente é “um processo humano concreto, determinado pelas formas históricas de produção e reprodução da existência, o que implica compreendê-lo inscrito na totalidade do trabalho, tal como se objetiva no modo de produção capitalista”. Nesses termos, o trabalho docente

[...] sobre a égide do capitalismo, não escapa à lógica do capital, direta ou indiretamente, pela venda da força de trabalho do professor para instituições privadas, pela qualificação científico-tecnológica de trabalhadores para atender às demandas do trabalho capitalista, pelo disciplinamento com vista à subordinação, pela produção de ciência e tecnologia (KUENZER, 2009, p. 23).

Quando se afirma que o trabalho docente não escapa à lógica capitalista, é importante demarcar que a natureza do trabalho docente é peculiar, pois ele não tem como resultado final

¹⁵ Marx (1978) no Capítulo VI, Inédito, de *O Capital*, elucida que todo trabalhador produtivo é um assalariado, porém nem todo assalariado é um trabalhador produtivo. Quando se compra a força de trabalho para consumi-la como valor de uso e não para incorporá-la como fator vivo que valoriza o capital, que gera valores de troca, tem-se um trabalhador improdutivo. O trabalhador improdutivo, apesar de também poder receber um salário, ele emprega sua energia apenas como valor de uso. Um exemplo dado por Marx nesta obra é o do soldado, que recebe um salário, porém nem por isso ele é um trabalhador produtivo.

a produção de um produto material (objeto inerte). Diante disso, não se pode afirmar que o modo de produção especificamente capitalista aplica-se integralmente ao espaço escolar ou ao trabalho docente, porém é possível realizar algumas analogias. A interferência capitalista no trabalho docente, de maneira geral, dá-se de forma restrita, diferente daquelas relações de exploração tipicamente presentes na produção material. Todavia, como enfatiza Miranda (2006) é necessário ter em vista que o trabalhador docente, encontra-se subsumido ao capital. Isto porque, o conhecimento ou certificação não garante à docente a possibilidade de exercício individual de seu trabalho, ela precisa vender sua força de trabalho no “mercado educacional”, tendo que se sujeitar às relações capitalistas. Nesse sentido, as instituições escolares, públicas ou privadas, são meios e instrumentos de produção da educação na sociedade moderna. Sobre o estágio de subsunção ao capital, o trabalho docente

[...] encontra-se na fase transitória entre a subsunção formal e a subsunção real dos processos de trabalho, em que a primeira etapa já foi superada e a segunda ainda não se completou. Essa é a tendência, um processo crescente de alienação (ou perda de autonomia) do trabalho docente, de transformações essenciais em sua forma. O que nos leva a concluir que, enquanto relações historicamente determinadas, o trabalho docente tende a uma subsunção real ao capital. Na falta de uma nomenclatura melhor, poderíamos definir esse estágio como uma subsunção proto-real do trabalho docente ao capital e/ou ao Estado (MIRANDA, 2006, p. 46).

Apesar de o trabalho docente não apresentar uma subsunção real ao capital, é possível identificar nele alguns elementos que o aproxima deste tipo de subsunção e o distancia da subsunção formal. Um exemplo dado pela autora é o fato de as docentes hoje exercerem coletivamente seu trabalho, sendo contratadas pelo Estado ou instituições privadas, mediante um salário. Não são as docentes quem definem o currículo utilizado pela escola, essas são definições que estão nas mãos do Estado, em sua esfera federal, ou nas gestões estaduais e municipais. Isso porque, conforme debatido no Capítulo 1, o Estado é o mediador entre o capital e o trabalho, devendo mediar, sobretudo persuasivamente, a conflituosa relação entre trabalhadoras docente e as exigências do modo de produção capitalista.

Também as atividades pedagógicas específicas de determinada escola, são planejadas e desenvolvidas junto ao grupo de docentes que atuam na instituição escolar. Ao fazer esta exposição é importante registrar, que não se está aqui advogando-se por uma ação individual e isolada das docentes. Ao contrário disso, defende-se a coordenação dos esforços de cada docente tendo como meta comum as necessidades educacionais dos estudantes. Se a educação visa assegurar o direito à formação humana do sujeito (ARROYO, 2017), acredita-se que as docentes deveriam participar de forma ativa em todas as esferas da ação educacional, desde a

definição das diretrizes, hoje centralizadas nos governos, de forma que todos trabalhassem tendo como foco o sujeito estudante. Todavia, como debatido no Capítulo 1, no capitalismo a coordenação do esforço humano coletivo é denominada de gerência (PARO, 2012a) e, nesta, as docentes são induzidas a alcançar resultados, prévia e unilateralmente, fixados pelo Estado.

A realidade nos mostra que o conhecimento cada vez mais tem sido parcelado, ou especializado e, as docentes, por sua vez, são desvalorizadas, sem carreiras atrativas, salários decrescentes e jornada intensa de trabalho. Do ponto de vista do planejamento gerencial da ação educacional, parece que as docentes são vistas apenas como parte operacional. Elas são as que executam e não são consideradas como intelectuais que detém o conhecimento prático e teórico, para dirimir assuntos atinentes à educação. Essas situações denotam a existência de uma subsunção docente, porém, ainda não é uma subsunção real, pois para que isso ocorresse seria necessário a total adesão das trabalhadoras. Porém, mesmo diante das adversidades, muitas docentes resistem e criam, rompendo com a lógica predominante. Somado a isso, o capital ainda não tem interesse em abrir mão da força de trabalho docente, dada a própria complexidade envolvida neste processo de trabalho (MIRANDA, 2006).

Pode-se inferir que essa subsunção ainda proto-real, cada vez mais tende a aproximar-se da subsunção real, dada a desvalorização do trabalho docente. A discussão do Capítulo 3, sobre o “notório-saber”, reconhecido pela alteração da LDB 1996, em seu artigo 61, pode ser apresentada como um dos exemplos dessa desvalorização. Percebe-se, neste “mero reconhecimento”, que o atual governo ilegítimo do país, ocupou-se da docência subordinando-a à esfera de produção, como se o seu “fim” fosse exclusivamente a preparação de indivíduos para o mercado de trabalho. Nesta lógica, o comprometimento não está com a educação do estudante, mas com o seu treinamento para a realização de tarefas no mercado de trabalho flexibilizado, o que denota que a regulação pós-burocrática, tal como a burocrática, não tem como foco o interesse e a necessidade do público. A regulação estatal, apesar de valer-se de um discurso em prol da população, tem reciprocidade com os interesses do capital. Assim, tal como sublinham Tardif e Lessard (2012, p. 17), parece que o “tempo de aprender não tem valor por si mesmo; é simplesmente uma preparação para a “verdadeira vida”, ou seja, o trabalho produtivo”.

Com base na discussão de Braverman (1987, p. 124), acredita-se que mesmo diante da “incessante e interminável” ação do capital para fazer do trabalho docente “fator de produção”, ele não alcançará êxito total. Pondera-se, que a subsunção real do trabalho docente ao capital não pode se integralizar porque o capital não consegue destruir as trabalhadoras como seres humanos. As trabalhadoras docentes são simplesmente utilizadas “de modos inumanos, [mas],

suas faculdades críticas, inteligentes e conceptuais permanecem sempre, em algum grau, uma ameaça ao capital, por mais enfraquecidas ou diminuídas que sejam” (p. 124). Não restam dúvidas de que a pressão do capital sobre as trabalhadoras docentes é incessante, especialmente porque é o trabalho o que permite o salto ontológico e é categoria econômica fundamental. Diante disso, o capital, contanto com a mediação estatal, promove intensificação da exploração subjetiva, responsabilizando as docentes pela sua formação, pela qualidade da educação, pelo sucesso dos estudantes, e as tornando comprometidas com metas educacionais estabelecidas exogenamente. Da mesma forma e, contraditoriamente, é certa a capacidade constante de luta e resistência das docentes, para que a educação de fato se efetue enquanto formação humana, histórico-cultural.

No trabalho docente também está presente a contradição entre o saber dominante, hegemônico na sociedade capitalista, e o saber do dominado que, no interior do processo de ensino-aprendizagem, pode apropriar-se de elementos para conscientizar-se, resistir e lutar contra as condições de exploração vigentes. É também por este motivo que mesmo o trabalho docente estando inscrito em uma lógica de produção e trabalho capitalista, o capital não o domina completamente. Sendo assim, o trabalho docente não se converte em autêntica unidade de produção capitalista (PARO, 2012a)¹⁶.

Com isso, considera-se que as trabalhadoras docentes são parte integrante da classe-que-vive-do-trabalho¹⁷, na perspectiva apontada por Antunes (2009). Entende-se que as docentes vendem sua força de trabalho, neste caso intelectual¹⁸, para uma instituição educacional, seja ela do Estado ou privada, em troca de um salário. Neste caso, as docentes não detêm a propriedade dos meios de produção, e é o salário recebido, que lhes possibilita satisfazer suas necessidades de sobrevivência. Ao negociar a venda de sua força de trabalho, as docentes deparam-se com contratos de trabalho flexibilizados. O trabalho docente, por sua vez,

¹⁶ Segundo Paro (2012a), o modo de produção capitalista pode fazer-se presente no ato pedagógico. Aqui entendemos este de maneira ampla como trabalho docente, em algumas esferas. Dentre as possibilidades de presença do modo de produção capitalista no ato pedagógico, o autor cita os “pacotes pedagógicos”, no qual as aulas são produzidas e vendidas por empresas como mercadorias. Como exemplo, pode-se citar os pacotes pedagógicos do Instituto Ayrton Senna, os pacotes da Fundação Roberto Marinho, dentre tantos outros.

¹⁷ Para Antunes (2009) a expressão “classe-que-vive-do-trabalho” tem como objetivo inicial imprimir validade contemporânea ao conceito marxiano de classe trabalhadora. De maneira geral, trata-se de todos aqueles e aquelas que vendem sua força de trabalho em troca de um salário. A “classe-que-vive-do-trabalho” é uma noção ampliada de classe, que abarca a totalidade dos trabalhadores produtivos e dos trabalhadores improdutivos, bem como dos desempregados.

¹⁸ Na perspectiva apontada por Gramsci (2000, p. 52) a depender da determinação social existente, há níveis distintos de emprego de trabalho intelectual ou manual, porém enfatiza que não “há atividade humana da qual se possa excluir toda intervenção intelectual, [e] não se pode separar o *homo faber* do *homo sapiens*”. Nesse sentido, considera-se que no trabalho docente, apesar de certa predominância do trabalho intelectual, não é possível eliminar dele o trabalho manual, pois ambos constituem o sujeito que trabalha.

possui importante valor de uso na sociedade atual e, as docentes têm uma autonomia parcial no trabalho (MIRANDA, 2006).

Com relação ao tipo de relação de produção na qual a trabalhadora docente está inserida, ela pode realizar trabalho produtivo ou improdutivo. O estudo de Tumolo e Fontana (2008), apresenta quatro situações ilustrativas de trabalho docente existentes no capitalismo, a saber a docência: (i) como processo simples de trabalho: a professora que ensina o seu filho a ler; (ii) produtora de valor de troca: a professora que ministra aulas particulares; (iii) produtora de mercadoria: a professora que trabalha na rede de ensino privada; e (iv) produtora de valor de uso: a professora que trabalha em uma escola pública. A partir de tais exemplos os autores analisam:

Partindo do princípio de que todos os trabalhadores docentes estejam submetidos à lógica capitalista, pois vivemos numa sociedade determinada por esta forma social, essas quatro situações ilustrativas do trabalho docente demonstram que todos esses professores, apesar de terem exatamente a mesma identidade no que se refere ao trabalho concreto – o trabalho de ensinar –, ou seja, executarem o mesmo processo de trabalho e produzirem o mesmo produto, estabeleceram relações de produção completamente distintas. O primeiro produziu apenas um valor de uso para si (para sua família), o segundo produziu uma mercadoria de sua propriedade, porque lhe pertencem os meios de produção, e a vendeu. Ambos não participaram de nenhuma relação assalariada, ao contrário dos últimos dois. O terceiro estabeleceu a relação de produção especificamente capitalista, na medida em que vendeu sua força de trabalho para o proprietário da empresa escolar e, dessa forma, produziu mais-valia e, conseqüentemente, capital. Aqui se cumpriu a exploração especificamente capitalista. O quarto, apesar de ser também vendedor da força de trabalho, participou de uma relação de produção na qual não existe a produção de valor, de mais-valia e de capital. Embora estes últimos tenham estabelecido relações assalariadas, elas são de naturezas distintas. Dos quatro casos, apenas o terceiro é um trabalhador produtivo, embora considerando que todos produziram o mesmo valor de uso, o ensino (TUMOLO; FONTANA, 2008, p. 168).

Nesses termos, pode-se dizer que o processo de trabalho docente envolvido nos quatro exemplos citados, independente do seu conteúdo (se ensino de língua-portuguesa, ciências ou matemática), é o mesmo. O que diferencia se uma trabalhadora docente exerce ou não trabalho produtivo, diz respeito à relação de produção na qual se insere. No caso, apenas o terceiro exemplo, o da docente que vendeu sua força de trabalho para uma instituição de ensino privado, caracteriza-a como uma trabalhadora produtiva.

Como se apresentaram anteriormente as concepções de processo de trabalho, processo de produção capitalista e processo de valorização, faz-se necessário, também demarcar o entendimento sobre o processo de trabalho docente. De acordo com Hypolito (2010), o processo de trabalho docente:

Refere-se a todas as ações, formas objetivas e subjetivas de organização, planejamento e avaliação do que é realizado nas práticas docentes em diferentes instituições escolares, nos diversos níveis de escolarização. *Trata-se, portanto, dos fins e dos meios de todas as ações docentes*, tanto em nível de sala de aula – trabalho pedagógico – quanto em nível de organização escolar – gestão do trabalho. Implica, pois, em formas de controle sobre o trabalho e no grau de autonomia em relação ao que é ensinado – fins da educação – e como é ensinado – controle técnico. O formato curricular, o conhecimento escolar e as tecnologias e materiais de ensino são parte constitutiva do trabalho docente. O tempo é uma categoria central para as análises do processo de trabalho docente, não somente no sentido de quão prolongado e estendido é o trabalho, mas também no sentido do ritmo no qual é realizado. Daí podem derivar inúmeras análises sobre jornada de trabalho, tempo de preparo e planejamento das atividades, processos de avaliação, sistema seriado, disciplinar ou integrado, montante de atividades, carga de trabalho, exigências de relatórios e preenchimento de formulários burocráticos. É importante destacar que *o trabalho pedagógico é parte significativa do processo de trabalho, mas não pode ser tomado como sinônimo de trabalho docente. O processo de trabalho docente não deve ser reduzido a aspectos didáticos, pois se refere a formas mais amplas de organização e gestão do trabalho coletivo* (HYPÓLITO, 2010, p. 1, grifo nosso).

De maneira geral, entende-se que o processo de trabalho docente envolve os “fins e os meios de todas as ações docentes” e que o trabalho pedagógico, ou a produção pedagógica, apesar de ser parte constitutiva desse processo, não é a única que lhe movimenta e fundamenta. Ao pensar sobre os meios envolvidos no processo de trabalho docente, é certo que aí estão todos os mecanismos, instrumentos, métodos, que são empregados para o alcance dos “fins” deste trabalho. Mas, então, qual é o “fim” do trabalho docente?

Antes de discutir sobre a finalidade do trabalho docente, é preciso notar, tal como fazem Yannoulas, Rocha e Soares (2016) e Miranda (2006), que a discussão da temática da formação profissional, onde se inclui a formação docente, e da circulação de mercadoria, fundamentam a discussão sobre o processo de trabalho docente no capitalismo. Deve-se, então, considerar que

[...] se o esboço e o traço final do sistema capitalista são dados pelo seu núcleo duro, a produção de mercadorias, há outras esferas necessárias à sua viabilização, tais como: 1) a capacidade produtiva do trabalhador que pressupõe um determinado conhecimento (formação/qualificação) sobre o trabalho a ser realizado, e 2) a circulação das mercadorias (movimentação + consumo). São nestas duas esferas que a educação tende a se articular ao modelo contemporâneo de desenvolvimento da sociedade, naquilo que é próprio da formação de novos trabalhadores, assim como no consumo de mercadorias necessárias ao seu funcionamento, tais como mobiliário, alimentos, tecnologia e também uma mercadoria especial: a força de trabalho docente (MIRANDA, 2006, p. 39).

Sabe-se que a emergência do capitalismo nas sociedades, sobretudo no período de instauração das indústrias, trouxe consigo a necessidade de ampliação da educação da população, de maneira atender as novas demandas do mercado em crescimento. À medida que o modo de produção capitalista avançou, a educação, bem como outros setores sociais, tem alterado sua organização, como é o caso da substituição da docente generalista pela docente parcelar ou especialistas, em áreas de conhecimento específicas. Outra característica do desenvolvimento capitalista, é que com o desenvolvimento da tecnologia, o crescimento do setor de serviços (não materiais), foi necessário atentar-se para a ampliação do conhecimento formal, especializado.

Segundo Tardif e Lessard (2012) a docência é uma das mais antigas ocupações modernas e um dos setores mais fundamentais para a organização socioeconômica do trabalho. Para os autores, isso explica-se, em um primeiro momento, pelo número de docentes existentes em todos os países do globo. Inclusive, um Relatório da UNESCO (1998a, p. 21) intitulado *Professores e Ensino num mundo em mudança* reconhece que “os 57 milhões de professores empregados nos sistemas de educação formal do mundo constituem a maior e mais específica categoria de pessoas envolvidas em ocupações de caráter profissional e técnico”. Diante disso, os autores argumentam que a educação representa uma das principais cargas orçamentárias dos governos mundiais, por isso os estados devem dar atenção especial à gestão das profissionais docentes. Como as docentes são as responsáveis pela formação da maioria das crianças e jovens, não se pode negar o grande impacto que o trabalho que exercem representa para uma sociedade, do ponto de vista econômico, político e social. É neste sentido que a força de trabalho docente é uma mercadoria especial, que também está sob o holofote dos capitalistas. Isto, de certa forma, explica o movimento de desvalorização e responsabilização docente, empreendido gradativamente pela regulação pós-burocrática, como discutido no Capítulo 3.

Isto posto, para situar os fins do trabalho docente, é necessário compreender o que é este trabalho e quem o exerce. Cabe elucidar que este campo de trabalho emergiu quando, historicamente, a socialização e educação das sociedades passou a ser realizada de forma sistematizada nas escolas, instituições da sociedade civil “típicas da sociedade do trabalho” (TARDIF; LESSARD, 2012, p. 24). Todavia, o trabalho docente não se restringe às ações relacionadas ao espaço da sala de aula, tais como gestão, didática, disciplina, interação entre pares, dentre outros. Sendo assim, agregando à definição de processo de trabalho docente de Hypólito (2010), compreende-se que o trabalho docente em si, conforme define Oliveira (2010b),

Trata-se de uma categoria que abarca tanto os sujeitos que atuam no processo educativo nas escolas e em outras instituições de educação, nas suas diversas caracterizações de cargos, funções, tarefas, especialidades e responsabilidades, determinando suas experiências e identidades, quanto as atividades laborais realizadas. Compreende, portanto, as atividades e relações presentes nas instituições educativas, extrapolando a regência de classe. Pode-se, assim, considerar sujeitos docentes os professores, educadores, monitores, estagiários, diretores, coordenadores, supervisores, orientadores, atendentes, auxiliares, dentre outros. O trabalho docente não se refere apenas à sala de aula ou ao processo de ensino formal, pois compreende a atenção e o cuidado, além de outras atividades inerentes à educação. *De forma genérica, é possível definir o trabalho docente como todo ato de realização no processo educativo. [...], o que define o trabalho docente não são a formação específica e o estatuto profissional ou certificado que foi conferido ao sujeito, mas seu labor, sua experiência no processo educativo no lugar de quem educa ou contribui para (OLIVEIRA, 2010b, p. 1, grifo nosso).*

Faz-se necessário assinalar que ante os limites decorrentes de um processo de pesquisa, como é o caso da realizada no curso de doutorado, esta tese concentra o olhar na atividade desempenhada pelas docentes que estão diretamente envolvidas com o processo de ensino-aprendizagem, no espaço escolar, ou em ações de coordenação deste trabalho, bem como na gestão realizada pelo governo federal e do Distrito Federal, os quais viabilizam a concretização da proposta educacional via PNAIC, a saber: a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), o Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Ao considerar o trabalho docente como “todo ato de realização no processo educativo”, entende-se que o núcleo dessa ação está no processo de produção pedagógica. Isso porque uma parte significativa do “fim da educação”, porém não conclusiva ou exclusiva, realiza-se no espaço escolar, no qual ocorre por excelência o processo de produção pedagógica. Dessa forma, é por meio do processo de produção pedagógica, o qual não se limita à atividade da aula ministrada, que o trabalho docente possibilita a educação dos estudantes, os instrumentalizando intelectualmente (com conhecimentos, habilidades, crenças, valores, informações), de maneira que possam atuar ativa e conscientemente na sociedade.

Desta delimitação, retoma-se a discussão sobre os fins do trabalho docente. Sendo este, partícipe da totalidade do trabalho, também é uma atividade orientada a um fim determinado: a educação. Mas o que é educar? Qual o fim da educação? Acredita-se, tal como debate Paro (2010) que o fim da educação é a integralidade do homem.

[...] A educação como apropriação da cultura apresenta-se, pois, como *atualização histórico-cultural*. Atualização aqui significa a progressiva diminuição da defasagem que existe em termos culturais entre seu estado no momento em que nasce e o desenvolvimento histórico no meio social onde se dá seu nascimento e seu crescimento. Significa que ele vai-se tornando mais humano (histórico) à medida que à sua natureza vai acrescentando cultura, pela apropriação de conhecimentos, informações, valores, crenças, habilidades artísticas etc. É pela apropriação dos elementos culturais, que passam a constituir sua personalidade viva, que o homem se faz humano-histórico (PARO, 2010, p. 25, grifo do autor).

Percebe-se que o fim da educação não é o de ensinar, no sentido de transmitir, os conteúdos ou repassar informações, como nos querem fazer acreditar. A educação também não se restringe a fins parciais de preparação para o trabalho, visando ao sucesso do indivíduo em exames ou na disputa por melhores colocações no mercado de trabalho. Na realidade, o fim da educação, de certa forma, coincide com o próprio trabalho geral, concreto. Sendo assim, o conteúdo da educação abarca toda a cultura humana e isso implica dizer que o seu objetivo está na integralidade da condição histórica do homem, em tornar o homem humano. Segundo o referido autor, o homem precisa de educação, porque mesmo sendo agente da história, produtor da cultura, ele carece apropriar-se dela, pois ela não lhe é inerente ao nascer. Assim, a educação entendida como apropriação da cultura contrapõe-se à comunicação, repasse de conteúdos ou fatos históricos a indivíduos, tomados como receptores e agregadores passivos de conhecimento. Apropriar-se da cultura requer uma ação consciente e, sobretudo, deliberada do sujeito que aprende e constitui sua personalidade viva, que se reconhece no meio em que vive, o que remete à ação, ao movimento, a resistências e transformação contínuos.

A concepção de educação, apresenta por Frigotto (2000) como prática social, humana e histórica, a qual se define no conjunto das relações sociais, aproxima-se da conceituação de Paro (2012a). O primeiro autor assinala que a educação busca a qualificação humana, sendo esta entendida como o desenvolvimento de todas as condições humanas, físicas, mentais, estéticas, afetivas, em síntese as condições omnilaterais. A educação ao qualificar a humanidade do homem, pode ampliar sua capacidade de trabalho para produzir valores de uso que atendam às múltiplas necessidades que surgem em seu vir a ser histórico. Esta discussão também aproxima-se do debate empreendido por Arroyo (2017), o qual assevera que os sujeitos têm direito à educação enquanto formação humana.

É possível notar, na Resolução CNE/CEB/MEC nº 7, de 14 de dezembro de 2010, a qual fixa as diretrizes curriculares nacionais para o Ensino Fundamental de nove anos, em seu artigo 5º, a afirmação de que a educação deve proporcionar o desenvolvimento do potencial humano (BRASIL, 2010). Pode-se entender, que as discussões de Paro (2012a) e Frigotto

(2000) são consonantes com o normativo nacional. Também é possível dizer que aí mesmo já está, de certa forma, expresso, o fim do trabalho docente, o qual corresponde ao da educação: desenvolver o potencial humano. No entanto, em se tratando de uma sociedade capitalista, que utiliza de dispositivos de regulação para fins de proteger e manter a produtividade capitalista, o fim da educação, bem como o do trabalho, não está voltado para o desenvolvimento da humanidade do homem. Considerando o antagonismo e contradição estatal, nos termos legais e do discurso, propaga-se uma preocupação com a formação do “potencial humano”. Porém, por meio da adoção dos dispositivos de regulação pós-burocrática, como as avaliações externas e o próprio PNAIC, oculta-se o fim dessa formação pretendida, que é a de submeter ao máximo os (as) trabalhadores (as) aos novos mecanismos de exploração capitalista.

Dada a especificidade do “fim” do trabalho docente, que é o homem em sua condição histórica, o produto de seu trabalho, ou resultado do esforço empreendido, tem uma natureza particular. Primeiro, porque no trabalho docente, a relação existente entre trabalhador e o “objeto de trabalho” é uma relação entre sujeitos. Segundo, no processo de trabalho docente, como elucidam Tardif e Lessard (2012), o “objeto” é em si um “objeto humano”, e isso altera profundamente a natureza da atividade desempenhada pelo docente. Segundo os autores, uma diferença essencial entre o objeto de trabalho industrial e o do trabalho docente está exatamente em suas distintas naturezas. O primeiro, possui uma natureza serial, determinada e precisa. Já o segundo, é de natureza, ao mesmo tempo, social e individual. Dessa forma, o objeto do trabalho docente é, em si, indeterminado e não possui uma fórmula padrão, pois lida com indivíduos diferentes. As docentes “embora ensinem a coletividades [...], não podem agir de outro modo senão levar em conta as diferenças individuais, pois são os indivíduos que aprendem e não a coletividade” (p. 257).

Diante disso, as situações existentes no cotidiano de seu processo de trabalho são instáveis, para as quais a racionalidade legal, a qual está presente em uma regulação burocrática, pura e simples, não se aplica. Dessa forma, os dispositivos da regulação pós-burocrática, amparados nos discursos de autonomia, qualidade e participação, induzem à uma padronização do “fazer docente” como se este “fazer” encerrasse como fim e produto do trabalho docente. Assim, encobrem sua vinculação à burocracia e, por sua vez, à própria administração capitalista.

No trabalho capitalista, o humano presente no processo de trabalho, o “outro”, era representado na figura do capitalista, ou, na dos demais trabalhadores que se relacionavam no interior do processo de produção, mas o trabalho ocorria via ação direta sobre um objeto material. De acordo com Tardif e Lessard (2012), a presença de um outro sujeito, ou pode-se dizer, no coletivo de outros sujeitos, configurando o “objeto do trabalho” primordial, conduziu

a um novo modo de relação do trabalhador com o objeto, o qual denominam de interação humana. Na interação humana, a humanidade presente nos “objetos de trabalho” (estudantes), retorna para os trabalhadores (as docentes) e os questionam sobre sua própria humanidade. O trabalho docente implica, nesse sentido, “trabalhar com seres humanos, sobre seres humanos, para seres humanos” (TARDIF; LESSARD, 2012, p. 31).

Os sujeitos ou “objetos do trabalho docente” não são inertes, ao contrário disso, interagem, questionam, resistem e propõem constantemente no processo de produção. Do outro lado, as docentes, também não são apenas executoras de diretrizes, currículos ou metodologias, pois ao agirem elas imprimem seu modo de fazer no trabalho e dão sentido à sua ação¹⁹. A partir das reflexões de Paro (2012a), pode-se compreender que o trabalho docente só se concretiza com a efetiva participação de seu “objeto”, visto que é, ao mesmo tempo, objeto e sujeito no processo de trabalho. Sendo assim, o estudante “constitui a própria realidade sobre a qual se aplica o trabalho humano, com vistas à realização do fim educativo” (p. 185). Neste sentido, acredita-se que tanto a docente como o estudante atuam de forma decisiva para a realização do trabalho docente, estando aí uma das especificidades do processo educativo.

Em outro estudo, Paro (2011, p. 28) pondera, se “ser humano-histórico é um ato de vontade do indivíduo, fazer-se humano-histórico, por meio da educação, é algo que depende da vontade de quem se educa.” Percebe-se, então que o “objeto” do trabalho docente tem um papel ativo e fundamental para que a educação, enquanto apropriação da cultura, de fato efetive-se. Isso implica que, sem a vontade do “objeto” (estudante), o trabalho docente não produz um resultado, por mais esmerado que seja. Além disso, o produto do trabalho docente não é material, palpável, e não é possível saber o exato momento em que o sujeito apreende a cultura e torna-se efetivamente cômico de seu papel na sociedade. Sendo assim, trata-se de um trabalho complexo, de coautoria, que envolve a afetividade, a negociação, a empatia, o desejo, a motivação, a persuasão, dentre outros elementos.

Ante o exposto, a partir da reflexão que Paro (2012a) realiza sobre o “processo de

¹⁹ Esta discussão, de certa forma, traz ao debate Saviani (2008b, p. 66): “a educação configura uma relação que se trava entre não-antagônicos. É pressuposto de toda e qualquer relação educativa que o educador está a serviço dos interesses do educando. Nenhuma prática educativa pode instaurar-se sem este suposto”. Pode-se destacar neste trecho que o trabalho docente tem como fim a educação do estudante e que na relação ensino-aprendizagem não há adversários ou interesses antagônicos. Nesse sentido, situações em que há a existência de rebeldia, ou falta de vontade de aprender do estudante, a docente toma como desafio a ser enfrentado, buscando novas estratégias e conhecimentos para promover a educação do estudante e, assim, realizar seu trabalho. Cabe também assinalar, que conforme o referido autor, a educação e a política, apesar da não identidade entre elas, não são totalmente independentes. Isso quer dizer que toda prática educativa, possui uma dimensão política, que envolve aliança, articulação, derrota, sucesso, persuasão etc.

produção” escolar, considera-se que o produto do trabalho docente é de natureza imaterial²⁰. Importantes pesquisadores do campo educacional como Saviani (1984) e Frigotto (2001), ao falarem do trabalho educacional, o caracterizam como “trabalho não material”, dada a sua natureza não material. Este debate pauta-se na afirmação de Marx (1978, p. 79) sobre a produção não material, na qual “o produto não é separável do ato de produção”. Seguindo esta mesma lógica, outros estudiosos de referência na educação como Tardif e Lessard (2012), Kuenzer e Caldas (2009), Hypolito e Grishcke (2013) e Hypólito (2011), apontam que o trabalho docente é de natureza não material, caracterizando-o como “trabalho imaterial”.

Todavia, compreende-se tal como assinala Paro (2012a), nos comentários contidos na nova edição de sua obra, que não é o trabalho em si que é “material” ou “não material”. Sendo o trabalho uma atividade orientada a um fim, o que pode ou não ser material é o produto do trabalho. Por este motivo, o autor enfatiza que o correto, para evitar confusões de linguagem, é empregar os termos produção material e imaterial, tendo em vista a natureza do produto da atividade realizada.

Há acordo com o autor sobre o cuidado que se deve ter ao afirmar que no trabalho docente “o produto não é separável do ato de produção” (MARX, 1978, p. 79). Comumente, discute-se que no trabalho docente, em uma situação de ensino-aprendizagem, a produção e o consumo ocorrem simultaneamente. Na maioria dos casos, este entendimento pauta-se no espaço da sala de aula, local privilegiado da ação docente, e acaba tomando como produto do trabalho docente a aula ministrada. No espaço da aula, de fato, o produto e produtor não se separam no processo de trabalho, o conhecimento que as professoras constroem junto com os estudantes, está sendo consumido naquele exato momento. Todavia, Paro (2012a) adverte que o produto da escola não se restringe à aula ministrada²¹, e que esta é uma concepção tradicional de educação. Cabe ressaltar que, cada vez mais, a regulação pós-burocrática empreendida no campo educacional tem disseminado esta compreensão de produto do trabalho docente, enquanto resultado de aprendizagem dos estudantes, aferidos nos testes das avaliações externas.

²⁰ Segundo Antunes (2011a, p. 107) no debate empreendido por Marx, o trabalho imaterial, entendido neste tese como aquele que tem como resultado um produto imaterial, seria aquele que ocorre “nas esferas da comunicação, publicidade, e marketing, próprias da sociedade do logos, da marca, do simbólico, do involucral e do supérfluo. É o que o discurso empresarial chama de “sociedade do conhecimento”, presente no design da Nike, na concepção de um novo software da Microsoft, no modelo novo da Benetton, nos projetos da Tefefônica” etc..

²¹ De acordo com Paro (2012a, p. 188) “[...] embora, do ponto de vista da troca de mercadorias, seja efetivamente a aula que se remunera quando se “compra” educação. A aula, porém é apenas uma atividade, ou o próprio processo por meio do qual se buscam determinados resultados. O fato de essa aula, ou o processo ensino-aprendizagem, pressupor a não passividade do aluno é [...] um aspecto determinante da próprio natureza do processo pedagógico. Esse aspecto é de grande importância também na determinação do produto da escola, já que é por meio dessa não passividade, ou dessa participação ativa, que se realiza a aprendizagem, ou seja, que o educando aprende”.

O produto da escola é a educação, entendida como a apropriação que o estudante faz da cultura construída historicamente, o que permite que ele desenvolva sua personalidade viva. O autor, no comentário 39, da nova edição de sua obra, elucida que

[...] se se trata verdadeiramente de um processo consistente, a aula (ou, numa linguagem mais precisa, o processo ensino-aprendizagem) não é mera atividade de comunicação em que um produz e outro consome, a não ser na educação “bancária” criticada por Paulo Freire [...], que constitui a própria negação da educação como processo de formação humano-histórico, processo este em que o educando se envolve como sujeito construtor de sua personalidade, não como mero consumidor de informação (PARO, 2012a, p. 183).

Ao olhar o processo de trabalho docente, sobretudo na produção pedagógica, e percebê-lo apenas do ponto de vista do ensino-aprendizagem, é certo que o estudante é o beneficiário imediato (consumidor). Sendo assim, existe aí uma produção imaterial, em que produção e ato de produzir não se separam. No entanto, ainda com base no referido autor, a presença do estudante não está, necessariamente, atrelada de forma fixa ao processo de trabalho docente e pode separar-se dele. Primeiro, se o estudante é objeto e sujeito da educação, o seu papel não se limita ao de um consumidor de conhecimentos. Quando se fala em produção material, a presença do consumidor no ato da produção é indiferente, pois ela não interfere em nada na produção do produto. Já no caso da educação, o processo de trabalho docente só ocorre porque existe a presença do estudante. O fato de o estudante ser também objeto, não o remete a uma matéria estática, ele é uma espécie de “matéria-prima”²² viva, que também trabalha neste processo. Isso implica dizer que o estudante, ao entrar no processo de trabalho docente, é resultado de uma cultura, de uma formação social e, com isso, ele instiga, resiste e transforma-se no decorrer deste percurso, ao passo que no término não é mais o mesmo de quando nele entrou. Essas transformações, diferente daquelas que ocorrem com a matéria-prima da produção material, são muito mais complexas, pois dizem respeito à apreensão de novos conhecimentos, rompimentos e filiações, valores, dentre outros. A esse respeito, Paro (2012a) assevera que a

[...] perspectiva do aluno como objeto de trabalho implica que o sucesso do trabalho escolar não dependa apenas da escola, mas também do tipo de educando que ela recebe; em outras palavras, para aprender, o aluno deve apresentar alguns pré-requisitos mínimos, relativos tanto a sua saúde física e mental, quanto a uma prontidão afetiva, intelectual e cultural (PARO, 2012a, p. 187).

²² Segundo Marx (2013), é o objeto de trabalho que já sofreu alguma modificação por meio do trabalho; é um objeto que já tem nele incorporado trabalho humano anterior. Destaca-se, ainda, que tal como afirmam Tardif e Lessard (2012, p. 20, grifo do autor) “[...] as pessoas não são um meio ou uma finalidade do trabalho, mas a “matéria-prima” do processo de trabalho interativo e o desafio primeiro das atividades dos trabalhadores”

Na produção material, por exemplo, é possível especificar ao máximo o tipo de matéria-prima necessária à elaboração do produto o qual se pretende produzir. No entanto, em se tratando do estudante como “matéria-prima” do trabalho docente, não é possível determinar e ter controle sobre todas as suas dimensões e dos elementos que o constituem²³. Nesse sentido, resgatando o debate empreendido no Capítulo 3, pode-se dizer que as avaliações externas, como Prova Brasil e ANA, ao apresentarem resultados de desempenho alcançados pelos estudantes nos testes, não conseguem captar se os estudantes possuem estes pré-requisitos necessários ao êxito do trabalho docente. Sendo assim, nem se pode expressar com fidedignidade quais são os conhecimentos apreendidos pelos estudantes.

Denota-se, aí, a contradição da regulação pós-burocrática, que apesar de defender a valorização docente e a qualidade educacional, na prática vale-se da racionalidade e da superioridade dos dados estatísticos gerados pelas avaliações, para mascarar o real. Isso porque, não debate-se e tampouco leva-se em consideração, que a entrada de segmentos sociais, antes excluídos das instituições escolares, ampliou a função da escola e multiplicou os desafios e as incumbências do trabalho docente. No processo de trabalho docente, faz-se presente as desigualdades sociais, e toda a conspiração capitalista e sem dúvida esta realidade interfere na aprendizagem do estudante. Agrega-se a isto, o crescimento das atividades burocráticas, e uma racionalidade irracional²⁴ no trabalho docente, pois há tantas tarefas a cumprir como preencher relatórios, atingir metas de desempenho em avaliações, dirimir problemas dos mais diversos, manter-se em constante formação, dentre outros.

Ante o exposto, tendo em conta as reflexões de Paro (2012a) sobre o processo pedagógico escolar, considera-se que ao se falar de trabalho docente, não é possível afirmar, rigidamente, que em seu processo “produto e produtor”, não se separam²⁵. Isso porque, diante

²³ Todavia, o autor assinala que as instituições de ensino, especialmente as privadas, podem criar mecanismos para selecionar sua “matéria-prima”, de forma similar ao que ocorre na indústria. Isso é possível por meio de seleções como os vestibulares, que selecionam aqueles que mostram deter conhecimentos prévios, ou de altas mensalidades, que acabam delimitando qual camada social pode ingressar na escola. Pode-se agregar a esta informação, que algumas escolas públicas, como é o caso dos Colégios Militares de Brasília (DF), e do Colégio Dom Pedro II no Rio de Janeiro, para citar algumas conhecidas pelo êxito que seus egressos alcançam em vestibulares e demais concursos, realizam provas para selecionar os estudantes que ali podem estudar.

²⁴ Entende-se irracionalidade, no sentido apontado por Paro (2012a) que a racionalidade irracional é aquela que emprega racionalmente os recursos, porém estes são para viabilizar o “fim” do capital e não o da população de modo geral. A racionalidade irracional é própria da administração capitalista. Neste sentido, considera-se que a organização hoje proposta para as instituições escolares, bem como para o trabalho docente, não tem como “fim” o desenvolvimento da humanidade histórica do homem, mas o seu “fim” é o beneficiar uma pequena parcela daqueles que são os detentores dos meios de produção, os capitalistas. Dessa forma, mantém-se uma educação desigual, para uma sociedade de classe desiguais.

²⁵ Miranda (2006) apresenta como exemplo mais concreto no qual há a separação entre produtor e produto no processo de trabalho, a modalidade de educação a distância. Nesta modalidade de ensino que tem avançado no país, a produção e o consumo não ocorrem de forma imediata. Aí o modo de produção capitalista retira-se da

da complexidade envolvida no trabalho docente, a concepção de “produto” desse trabalho é muito mais abrangente do que apenas a apreensão de conteúdos pelo estudante no espaço da sala de aula. O estudante é sujeito e objeto, é “matéria-prima” viva, que também trabalha, porém o seu trabalho, para ser executado, também depende de uma série de outros fatores que não necessariamente estão circunscritos no espaço da sala de aula. Logo, a aprendizagem de um estudante não se limita ao momento da relação ensino-aprendizagem.

Nesses termos, acredita-se que produto da educação não pode se resumir ao “ato de aprender”, pois este envolve apenas a apropriação que o estudante faz de um saber (conhecimentos, valores, crenças, habilidades, atitudes etc.). Diante disso, existe algo que ultrapassa a produção que ocorre no espaço escolar, o que impede, então, de considerar a inseparabilidade entre o produto e o ato de produção no trabalho docente. Isso porque, à medida que o processo de trabalho docente é realizado, o saber construído e apreendido pelo estudante, não é ali consumido completa e imediatamente. Se o estudante é sujeito ativo, e se a educação efetivou-se, ele sai do processo de trabalho docente transformado. Todavia, esta transformação não é apenas um acréscimo de saber no estudante, mas trata-se de uma verdadeira transformação em sua personalidade viva, que passa a partir de então, a ter uma nova visão e ação sobre e no mundo.²⁶ Seria exatamente este o produto do trabalho docente, esta possibilidade de promover a efetiva educação dos estudantes, de maneira que estes constituam sua personalidade viva. Em efetivando de fato este produto, poderia-se colaborar para a instauração de uma administração que se pautar na intervenção democrática para ampliação dos direitos, na perspectiva apontada por Souza Filho (2013). Isto explica, em parte, a atenção e pressão dos dispositivos de regulação pós-burocrática sobre o trabalho docente.

Tardif e Lessard (2012), apesar de também apontarem que no trabalho docente, a produção (ensinar) e consumo (aprender) ocorrem no mesmo tempo, discorrem sobre alguns elementos que reforçam esta percepção de que este consumo do aprender por parte dos estudantes não se finaliza no ato mesmo da produção do trabalho docente²⁷. De acordo com os

escola e aplica-se em sua inteireza.

²⁶ Importante demarcar que a escola, e a educação escolar que promove, é apenas umas das instâncias sociais em que a educação realiza-se. Sendo assim, ao finalizar a educação formal, a educação do homem não está completa, pois o homem educa-se constantemente. Porém, nesta educação escolar, o homem adquire subsídios importantes para ele continuar educação e constituindo sua personalidade viva.

²⁷ Tardif e Lessard (2012) debatem que o trabalho docente não é apenas uma parte do trabalho desenvolvido pela instituição escolar, mas também é a tarefa fundamental dessa instituição e sua existência está diretamente relacionada ao trabalho docente. No capítulo 6 da obra, os autores discutem os fins do trabalho docente, abordando aspectos relacionados a imprecisão dos objetivos escolares. Refletem sobre a complexidade do trabalho docente, sendo seus resultados aparentemente incertos e ambíguos. Isso possibilita inferir sobre a dificuldade de verificar se o consumo imediato do produto do trabalho docente ocorre no ato da produção. Da mesma forma, diante dessas particularidades, avaliações e medidas desse produto do trabalho docente são

autores o trabalho docente

[...] do ponto de vista de seus resultados ou de seu produto, tem um alcance relativamente indeterminados. [...] Ademais nenhum professor pode dizer que ele, sozinho, iniciou ou completou a educação de um aluno. Além disso o trabalho docente é interdependente no tempo, é um trabalho coletivo de longa duração [...] (TARDIF; LESSARD, 2012, p. 205).

Nesta perspectiva, dado o conceito ampliado de produto do trabalho docente, pode-se considerar que há sim a possibilidade de separação entre o produto e o ato de produção no trabalho docente. Sem dúvidas, esta separação não é tão evidente como no processo de produção material, uma vez que neste a própria presença corpórea do produto, o separa do ato de produção. No entanto, no trabalho docente, o consumo “se prolonga para além do ato de produção, por toda a vida do indivíduo. É neste preciso sentido que deve ser entendida a separabilidade” entre a produção e o ato de produzir no trabalho docente (PARO, 2012a, p. 190).

Pondera-se que o não esgotamento do debate e, por sua vez, do campo de investigação, sobre o “produto do trabalho docente” acaba deixando prevalecer a falsa ideia de que o trabalho docente deve ter como produto estudantes que aprenderam todos os conteúdos ensinados. Com isso, reforça-se, de um lado, o trabalho docente enquanto uma atividade predominantemente instrumental; de outro, a prática de avaliações externas como a Prova Brasil e ANA, e de divulgação da qualidade educacional via IDEB, como a expressão do excelente produto do trabalho docente.²⁸

Em um estudo nacional, realizado em 2010, sobre trabalho docente na Educação Básica, coordenado por Oliveira e Vieira (2010), apresentam-se elementos que nos permitem inferir que esta compreensão errônea de produto do trabalho docente enquanto aprendizagem demonstrada prevalece. Na pesquisa, 92% das docentes consideram que o trabalho docente deve ser alvo de avaliação, e 62% concordam que essa avaliação deve ser realizada pelo MEC. Esses dados, nos fazem primeiro refletir, que existe uma expressiva aprovação frente aos métodos de avaliação empregados pelo MEC, que são compostos por testes padronizados e gestão unilateral. Essa metodologia de avaliação, que tem servido para fins de controle, parece já estar disseminada e aceita, pela maioria das docentes, tanto que parte expressiva concorda que o MEC deve realizar a avaliação docente. Ora, se o único modelo de avaliação empregado pelo

parciais ou até mesmo imprecisas.

²⁸ Essa redução do produto do trabalho docente, inclusive, ficou explícita na divulgação do Plano Nacional de Formação de Professores, realizada no dia 18 de outubro de 2017, quando o governo federal atribuiu ao trabalho docente o maior peso na determinação do desempenho dos estudantes. Ver Brasil (2017d).

MEC é centralizado, restrito a alguns conhecimentos, e seus resultados são tidos como resultado da qualidade educacional, acredita-se que as respondentes da pesquisa, ao concordarem de o MEC avaliar as docentes, referendam o modelo de avaliação empregado. Com isto, reflete-se que predomina o entendimento de produto do trabalho docente enquanto resultado em uma avaliação que afere conhecimentos via testes.

Essa aprovação com relação às avaliações realizadas pelo MEC e sua validade enquanto aferidora do aprendizado dos estudantes e, por sua vez, do trabalho docente também ficou evidenciado na pesquisa ora apresentada. A gestão da DIEF, da SEEDF ao ser questionada a respeito de as avaliações promovidas pelo MEC contribuírem para avaliar o trabalho docente, declarou

[...] nosso IDEB Brasília, nossas notas de ANA e Provinha Brasil são altas, as meninas [professoras] arrasam nas Provinhas, na ANA, na Prova Brasil. Só notas excelentes que o DF tem nas avaliações externas. Mas quando a gente vai montar o nosso IDEB, o nosso IDEB cai ladeira abaixo, por conta do nosso fluxo [escolar]. [...] O que me adianta ter esta nota aqui [no IDEB], se o meu professor não entendeu que o meu aluno está aprendendo? Ele acha que o aluno não está aprendendo, porque ele acha que um aluno ter ido bem nas avaliações externas, não é aprendizado. E aí, ele vai lá e reprova o menino e aí nosso IDEB que era para ser de 6 ou 7, continua 5,5. [...] graças a Jesus e Nossa Senhora nós temos professores que aplicam o PNAIC e entendem este processo. Porque se a maioria pensasse dessa forma, pelo que a gente que está na central vê os professores nos quartos e quintos anos [do Ensino Fundamental] a gente teria um IDEB de 3 ou 4. [...] O professor não está fazendo o link, que isso [as avaliações externas] é reflexo do seu trabalho, e que tem que caminhar de mão dada com o seu trabalho, para o objetivo final, que não é aumentar isso aqui não, este índice não, é o menino aprendendo (DIEF, informação verbal).

Este depoimento, nos dá indícios de como a SEEDF compreende o “produto” do trabalho docente. Ao término a fala da gestão DIEF, revela certa contradição. Em suas ponderações, no trabalho pedagógico estimulado e orientado pela SEEDF o que importa não é a obtenção do IDEB em si, mas o aprendizado do estudante. Todavia, no início de seu depoimento atribui às avaliações externas, e não às docentes, o veredito sobre a efetiva aprendizagem do estudante, o que considera “produto” do trabalho docente. Ora, se como dizem os documentos oficiais, os testes padronizados, dos quais se utilizam as avaliações externas, são apenas um recorte do currículo escolar, porque são eles que dão o veredito final sobre a qualidade do ensino? Ante esta constatação, estariam as docentes equivocadas ao avaliarem a não possibilidade de um estudante ser promovido para o próximo ano escolar? No caso em questão, evidencia-se que as docentes precisam “negociar ou justificar sua competência” para reprovar o estudante (TARDIF; LESSARD, 2012).

Acredita-se que as docentes que atuam em determinado ano de Ensino Fundamental, conhecem o programa curricular que deve ser desenvolvido junto aos estudantes, bem como o progresso de cada um deles no decorrer do ano letivo. Inclusive, vale sublinhar que consta nas *Diretrizes de Avaliação Educacional* da SEEDF, que a avaliação formativa, a qual deve ocorrer contínua e processualmente durante o ano escolar, coordenada pelas docentes, deve ser a indutora que atravessa os processos envolvidos nas avaliações, sejam as realizadas no cotidiano da sala de aula ou as externas. Segundo as Diretrizes

A concepção de educação defendida e almejada pela SEEDF é a Educação Integral. Nessa perspectiva, o ser em formação é multidimensional, com identidade, história, desejos, necessidades, sonhos, isto é, um ser único, especial e singular, na inteireza de sua essência, na inefável complexidade de sua presença. [...]. Nesse sentido, avaliar não se resume à aplicação de testes ou exames. Também não se confunde com medida. Medir é apenas uma pequena parte do processo avaliativo, correspondendo à obtenção de informações. Analisá-las para promover intervenções constantes é o que compõe o ato avaliativo; por isso, as afirmativas de que, enquanto se aprende se avalia e enquanto se avalia ocorrem aprendizagens, são válidas tanto por parte do docente quanto do estudante. Esse processo é conhecido como avaliação formativa [...] (DISTRITO FEDERAL, 2014, p. 10).

As Diretrizes da SEEDF têm na avaliação formativa o seu grande eixo estruturador. Nessa avaliação, o papel da docente é fundamental, é ela quem acompanha o dia-a-dia do estudante, seus progressos e suas dificuldades. Assim, pode-se considerá-la como um dos instrumentos que deveriam ser utilizados no processo de trabalho docente. Porém, parece que as avaliações externas, mesmo sendo elaboradas a partir de um recorte dos programas curriculares, avaliando apenas as áreas de língua portuguesa (leitura) e matemática (resolução de problemas), tem maior validade e legitimidade que a tão anunciada e defendida avaliação formativa. A partir de Melo (2016), é possível dizer que este foco no que é cobrado nos testes faz sentido em um período em que se busca adaptar a educação aos princípios do mercado. Diante das incertezas do mercado, o indivíduo precisa minimamente saber ler e resolver problemas autonomamente, buscando aperfeiçoar-se constantemente. Somado a isso, como o mercado também precisa de produtos, pode-se dizer que a aferição destes conhecimentos mínimos dos estudantes pelas avaliações externas é que movimentará o mercado educacional.

Neste perspectiva, é possível notar a contradição da regulação pós-burocrática, que apesar de disseminar um discurso o qual corresponde com o que se espera de uma gestão democrática, que é o reconhecimento da autonomia e autoria dos sujeitos no campo educacional, impõe e cobra por padrões pré-fixados. Tem-se aí uma evidência do não rompimento com a regulação burocrática, mas sim apenas alguns ajustes em seu formato, de

forma que possa acompanhar as complexas mudanças decorrentes do desenvolvimento do capitalismo. Percebe-se, que tal como na burocracia, que prima pela racionalidade legal, a regulação pós-burocrática também tem seus mecanismos, talvez menos autoritários e repressivos, para imprimir uma gestão rigorosa, calculável, pautada em dados cientificamente comprovados.

Assim, parece que o discurso da avaliação formativa, que pretende avaliar o estudante em sua inteireza e complexidade tem ocultado que se pretende incutir nas trabalhadoras docentes um atitude e sentimento de responsabilidade pelos possíveis fracassos dos estudantes. Neste sentido, a avaliação formativa, a qual é defendida pelos educadores pela possibilidade de atender os estudantes em suas singularidades, acaba sendo utilizada para referendar a aferição realizada por um limitado teste de aferição de determinadas aprendizagens. Nem mesmo, se cogita o fato de que um bom resultado nas avaliações externas seja decorrente de uma série de outros fatores, como treinamentos para os testes. Desconfigura-se o trabalho docente, pois a sua finalidade passa a ser os desempenhos dos estudantes em testes. Além disso, percebe-se que o resultado em si, passa a ter maior importância do que as próprias docentes. Trata-se aí, de uma das inversões do real empreendidas pela regulação pós-burocrática, nova forma de administração capitalista, na qual o trabalho docente tende a se alienar, e com isso, nega a condição humana, passando o “objeto material”, entendido como resultado nos testes, a ser humanizado, visto que ele se torna o fim do trabalho docente e da gestão educacional.

Percebe-se, assim, como na prática a regulação pós-burocrática no campo educacional manipula a percepção dos atores sobre o que deve ser o produto do trabalho docente. Infere-se que esta manipulação ocorre, em virtude da “hegemonia discursiva” (JAMENSON, 1996) dessa regulação no campo educacional. Dessa forma, acredita-se que a oposição da gestão SEEDF com relação às docentes, que reprovam estudantes que obtiveram bons desempenhos nas avaliações, revela que a lógica produtivista, gerencial, própria da regulação pós-burocrática, já está incorporada no discurso dos gestores. De forma contrária ao discurso em prol da qualidade educacional, para a lógica do mercado, os estudantes reprovados representam desperdício de recursos e queda nos lucros, uma vez que novos gastos deverão ser realizados para sua efetiva aprendizagem. Assim, é mais rentável otimizar a aprendizagem do estudante, basta saber ler e interpretar textos e resolver problemas matemáticos cobrados nos testes, e obter bons resultados do IDEB, o qual encerra o que se entende por qualidade educacional. Com isso, contribui-se para desconfigurar o trabalho docente, o tornando meio para incutir valores e atitudes que naturalizam a meritocracia, a competitividade, a segregação, dentre outros. Dessa forma, retiram-se das docentes condições que as possibilitem “participar na formação humana,

intelectual, cultural, moral da humanidade” (ARROYO, 2017, p. 19).

Já com relação a declaração da gestão da DIEF da SEEDF sobre o fato de as docentes que realizam o curso do PNAIC, terem “entendido o processo”, parece que assume a avaliação como “profissão de fé” a qual não é discutida, questionada, mas apenas reverenciada. Pode-se dizer que na percepção dessa gestão, as docentes já entenderam a superioridade da avaliação externa e, por isso, fazem o chamado *link* entre avaliação externa e trabalho docente. Supõe-se que essas docentes já perceberam que ensinando seus estudantes o que é cobrado nas avaliações externas, eles alcançarão bons desempenhos para escola e se os aprovarem contribuirá para o alcance de boas notas no IDEB. Como esse índice tem sido considerado sinônimo de aprendizado e de excelência do produto do trabalho docente, não há discussão, apenas aceita-se o quase “dogma de fé” avaliativo. Esta discussão, suscita alguns questionamentos para fins de reflexão: será que as docentes têm clareza sobre qual é produto de seu trabalho? Uma avaliação externa conseguiria avaliar o trabalho docente? Como aferir via avaliação o trabalho docente? A respostas para essas indagações, sem dúvidas, poderiam ser objeto de novas pesquisas.

4.3 Gestão por resultados: a arquitetura da racionalização e intensificação do trabalho docente

Como debatido no Capítulo 3, é possível dizer que desde criação da Prova Brasil em 2005 e, sobretudo, do IDEB em 2007, as avaliações da aprendizagem, em uma perspectiva formativa, as quais se constituem importantes instrumentos para uma condução democrática e autônoma do trabalho docente, foram secundarizadas. Dado o antagonismo do Estado, o discurso oficial enfatiza as avaliações externas como mero instrumento que pretende apoiar, subsidiar, o trabalho docente, inclusive, no aprimoramento da prática da avaliação formativa. No entanto, na prática, essas avaliações acabam sendo conduzidas como se fossem o próprio fim do trabalho docente. Estudos como os de Souza (2009), Barbosa (2009), Oliveira (2012), Domingos (2012), Santos (2013), Ivo (2013), Hypólito e Ivo (2013), Cunha, Barbosa e Fernandes (2015), dentre outros, evidenciam essa inversão da avaliação externa enquanto fim em si mesma, à medida que apontam que os seus resultados tem servido para ajustar o trabalho docente para atenderem àquele conjunto de conhecimentos (habilidades e competências) aferidos nos testes.

Se a regulação burocrática, tal como debatido no Capítulo 1, constitui-se na

administração empreendida pelo capitalismo, pode-se dizer que a regulação pós-burocrática é uma das formas de materialização e organização dessa mesma organização, ante a nova fase do capital. Diante da complexidade em torno das novas relações sociais de produção e seus reflexos na vida social, as avaliações externas tornaram-se instrumentos basilares da regulação pós-burocrática. Isto porque elas se constituem na ponte que tem possibilitado unificar e compatibilizar reestruturação produtiva e reestruturação educacional para, então, atingir o trabalho docente. Em sendo o Trabalho categoria ontológica e econômica fundamental (FRIGOTTO, 2000), e dado o quantitativo de trabalhadoras docentes e sua possibilidade de despertar as consciências, é necessário ao capital desfigurar este trabalho, tornando-o meio e não fim em si mesmo.

Assim, a linguagem da competitividade, da produção de resultados é legitimada e passa a integrar o senso comum, por meio da propagação da cultura da performatividade, como discute Ball (2002, 2004, 2005), como a única via possível para que todos tenham acesso a uma boa educação. O discurso oficial em defesa das avaliações externas, enquanto instrumento sofisticado de apreensão de informações sobre a aprendizagem discente, em prol do trabalho docente, encobre que na realidade ela viabiliza uma “fetichização dos resultados” (SHIROMA et al., 2008), e, conseqüentemente, o enquadramento do trabalho docente, às novas bases de acumulação e desenvolvimento capitalista.

De acordo com Ball (2001, 2005), o papel da “gerência”, dos gestores em geral (públicos e escolares), é fundamental para compatibilizar a linguagem educacional com a do mercado. Assim, as ações realizadas pela gerência colaboram diretamente para incutir valores, atitudes e uma nova cultura em que os atores escolares, sobretudo as docentes, sintam-se responsáveis e empenhados em atingir os resultados, as metas de qualidade estipuladas externamente. Paraphrasing Ball (2002, 2004, 2005) e Apple (1982), o propósito é disseminar uma concepção performática da realidade concreta, no que tange aos fins da Educação Básica, a princípio, com destaque para os anos iniciais do Ensino Fundamental. Pode-se dizer, a partir de Shiroma et al. (2008) que se busca incutir a “fetichização dos resultados”, formando um senso comum avaliativo em torno da performatividade e ocultando as contradições e mazelas existentes na relação entre capital e trabalho presentes na sociedade.

Na discussão empreendida por Melo (2016) a partir de Ball (2005), esta inculcação performática, característica da regulação pós-burocrática, pode ser entendida como uma forma similar de gestão toyotista de produção. Na regulação toyotista de produção, como discutido no Capítulo 2, existe um rearranjo tanto da organização do trabalho, como a captura da subjetividade dos sujeitos que devem se sentir parte da equipe, responsáveis pelos resultados

de produtividade. Esta mesma lógica, foi deslocada para o campo educacional, permeando todas as relações aí existentes. No entanto, a perfeição requerida para a educação torna-se um objetivo impossível de satisfazer, haja vista que as desigualdades sociais são ocultadas ou neutralizadas ao se definir as estratégias e metas. Nesta dinâmica, é possível perceber como exposto no Capítulo 1, o hibridismo da regulação pós-burocrática ou, pode-se dizer, como aponta Maroy (2004), a tendência de multirregulações para a condução de um processo de regulação no campo educacional.

Observa-se, que os dados coletados na pesquisa evidenciam que esse rearranjo do trabalho docente está em curso, a partir da disseminação de um “senso comum avaliativo performático” tanto pelos gestores do MEC, como pelos gestores da SEEDF. Os resultados das avaliações, parecem já ter um valor em si mesmo e estão acima do sujeito “estudante” que é o “objeto” do trabalho docente, o que denota a “fetichização dos resultados”. Considera-se, que os discursos propagados têm contribuído para inculcar como natural, os elementos marcadamente gerenciais e mercadológicos, centrados em metas, indicadores, avaliação para alcance de qualidade, o que de certa forma, são traços da regulação pós-burocrática e sua racionalidade técnica. O foco da gestão está, então, na eficiência técnica do monitoramento e enquadramento das instituições nos desempenhos estipulados. Todavia, umas das peculiaridades da regulação pós-burocrática está na reorganização e, mesmo, indução dos comportamentos e atitudes de forma similar àqueles requeridos nos modelos de organização produtiva. Assim, nos termos de Antunes (2009), os postos tradicionais de controle da gerência científica saíram de cena, pois a fiscalização desta produtividade escolar foi inserida no cotidiano do trabalho docente. Agora são as docentes as responsáveis pelos resultados de produtividade da escola, bem como pela sua empregabilidade. Este enredo, encobre a complexidade das instituições escolares, as quais integram e são influenciadas pelos contextos social, econômico e político complexos, com o objetivo de maximizar a produção escolar.

É possível notar na declaração realizada pela gestão do MEC, que nas políticas implementadas pelo órgão, entre elas o PNAIC, há esse interesse em mobilizar as docentes, tanto no Ensino Fundamental, como nas universidades, em torno dos objetivos pretendidos pelo governo, o que contribuiu para a instauração de uma autorregulação entre os pares.

[...] Eu acho que nós cumprimos um papel importante. Mobilizamos os professores. Mobilizamos as escolas e as universidades. [...] E não é só com a formação feito no PNAIC, mas com a mobilização de todos que a gente acredita, para que os estados e os municípios, também possam dar uma priorização na alfabetização. [...] por exemplo, agora em 2016, com o novo formato de gestão do PNAIC, buscamos mobilizar a todos os parceiros para

o fortalecimento da gestão. O estado vai elaborar um plano de gestão. E neste plano de gestão a gente vai definir metas intermediárias de alfabetização. Então, a escola vai fazer isso, o município vai fazer e o estado vai fazer também. Em um ano o quanto eu posso crescer? E a gente vai trabalhar em prol desse objetivo anual. Então, a gente espera que em cinco anos a gente tenha um quadro muito melhor. Mas sempre estabelecendo metas e tentando alcançar uma a uma, e se questionando se eu não alcancei, porque? [...] Se o estado não conseguiu, ele disse que isso melhoraria 3%, ele conseguiu 1,5%, o que está faltando? E daí a gente pode intervir, pode apoiar, pode acompanhar melhor (MEC, informação verbal).

Nota-se que o discurso da gestão do MEC, aparentemente evoca a preocupação do governo federal com a qualidade educacional e, para tanto, pontua como importante mobilizar docentes, universidades e os gestores estaduais e municipais. No mesmo passo que esse discurso “democrático” e “despretensioso”, a favor da educação de qualidade, vai ao encontro das demandas da população, ele também é legitimado pelo caráter técnico e racional das “metas” a serem alcançadas. Em tempos de regulação pós-burocrática as ações públicas justificam-se e têm credibilidade diante de sua objetividade e racionalidade. O discurso não está pautado em regras a serem cumpridas, mas na valoração do alcance de metas de qualidade, metas estas fixas e definidas exogenamente. Como afirma Ball (2005, p. 542), os critérios para alcançar a qualidade ou para aperfeiçoar a prática “são fechados e completos” não existindo espaço para o debate, a reflexão crítica. Assim, como não há margem para questionar esta qualidade fixada, têm-se aí os elementos para viabilizar a autorregulação entre os pares, em que as próprias docentes vão fiscalizar o seu próprio trabalho e dos colegas, para fins de alcançar os resultados estipulados.

Parece que esta “cultura performativa” difundida pela regulação nacional, já está inculcada no espaço da regulação local, via SEEDF, com vistas a formatar o trabalho docente. No discurso da Gestão da SEEDF, é possível identificar reiterada argumentação sobre as contribuições das avaliações externas para o trabalho de ensino-aprendizagem desenvolvido pelas docentes no cotidiano das escolas. Todavia, a propagandeada vantagem pedagógica das avaliações externas, parece na verdade uma redundância de ideias e termos que parte da avaliação externa para chegar a ela mesma, como meio que se faz fim. Além disso, os resultados são tratados em termos só de melhoria do trabalho docente, a responsabilização é direcionada às docentes, como se os baixos resultados fossem decorrente de uma ineficácia de sua ação. Trata-se, da incontestável validade científica da avaliação, como pode ser percebido a seguir no depoimento da gestão da SEEDF.

A Provinha Brasil é um ganho muito significativo, dentro da estrutura de 1º ao 3º ano [do Ensino Fundamental], porque ela me dá respostas do 1º para o 3º ano de como está indo este processo [de aprendizagem]. [...] a Provinha Brasil é especial para gente [...] a gente acha que a Provinha Brasil é a melhor avaliação, por conta desse feedback online que a Secretaria [SEEDF] criou, para o professor ter a resposta ali, para ele poder melhorar e a escola tem a resposta para poder melhorar. Então a escola pode fazer a avaliação institucional. Eu enquanto escola, como estou? Eu professor no que tenho que melhorar na minha prática? Então, aqui na Secretaria a gente já definiu as metas também em relação à Provinha Brasil, daí a escola pode se perguntar quanto nós queremos alcançar? Por que? Daí, você tem um feedback, você tem um retrato, você tem um diagnóstico. A partir desse diagnóstico, você tem os critérios. Então, você pode estabelecer metas. Então, a gente já estabeleceu essas metas. A nossa meta é chegar no nível 4 na Provinha Brasil. [...] Se a gente, escola, chega no nível 4 da Provinha aí desce... feito cadeia... para Regional, para a SEEDF. Agora se o DF quer chegar no nível 4 e a Regional está no nível 2 ainda... vamos ter que correr atrás do prejuízo. [...] A escola tem que entender que primeiro esta meta é dela, e não é a meta pela meta. Ela tem que ser consequência de um trabalho pedagógico. E qual o primeiro fruto desse trabalho? É a aprendizagem dos meninos. Se a escola não enxergar isso, se ela não fizer a avaliação institucional, ela não vai conseguir o que a gente está falando aqui. Ela precisa se enxergar como escola, que escola tem que ter meta, que escola tem que ter estratégia. Se ela não fizer isso, ela vai ficar fazendo Provinha Brasil, por fazer (DIEF, informação verbal).

A avaliação Provinha Brasil²⁹ é corrigida pelas docentes e a partir da quantidade de acertos que as crianças alcançam no teste, elas enquadram-se em uma classificação de níveis de alfabetização que vai do nível 1 ao 4, neste último encontram-se aquelas crianças consideradas alfabetizadas. Como esta avaliação ocorre no início e no término do ano letivo, com o uso de testes estilo entrada e saída, a SEEDF estabeleceu que no primeiro teste as escolas teriam como meta alcançar o nível 3 e no segundo, o nível 4. Para este acompanhamento das escolas ser realizado em cada CRE, bem como pelos gestores do nível central da SEEDF, a Coordenação de Planejamento e Avaliação (COPAV) elaborou um sistema *online* de correção da Provinha Brasil. Nele, as professoras cadastram todos os seus estudantes e lançam quais questões do teste eles erraram e quais acertaram. O sistema consegue sistematizar o resultado das crianças no teste, gerando gráficos que permitem as docentes identificarem, por exemplo, a partir das questões erradas, aquelas habilidades que a maioria dos estudantes tiveram dúvidas para, assim, traçar estratégias mais direcionadas para as dificuldades reveladas nos testes. Nota-se, também, que o discurso da gestão se pauta na possibilidade de as escolas melhorarem a qualidade educacional e o reflexo disso estaria em uma aprendizagem efetiva dos estudantes, entendida como desempenhos nas avaliações.

²⁹ Para conhecer como a avaliação Provinha Brasil é aplicada e utilizada pela SEEDF ver o estudo de Dias (2015).

Na fala, parece existir um entrelaçamento entre aprendizagem dos estudantes e as metas alcançadas pela instituição de ensino. Acredita-se, tal como aponta Sordi (2017) que seria possível a partir deste ponto, a SEEDF contestar e, até mesmo, romper com a lógica dos resultados propalados pelo governo federal. A partir de uma problematização a respeito do conhecimento requerido nos testes e aquele que de fato é necessário assegurar aos estudantes, a SEEDF poderia promover um debate sobre quais são os subsídios necessários para uma formação crítica, criativa, de maneira a desenvolver todo o potencial do estudante, permitindo-lhes ser sujeitos cômicos e ativos na sociedade. Isto seria possível, por meio da proposição do que a autora e um conjunto de estudiosos denomina de Avaliação Institucional Participativa, com a discussão e criação de novos indicadores de qualidade, que estariam seriam referenciados socialmente e que pudessem contrastar e questionar os até então vigente.

Todavia, a partir dos dados, se infere que não há uma discussão sobre o modelo de avaliação vigente e suas reais possibilidades de colaborar para com o fim da educação. Também não se discute quem são os estudantes que cada escola atende, seu capital cultural, condições orçamentárias e sociais e muito menos sobre o “tempo de aprender” (TARDIF; LESSARD, 2012). O que se realiza é uma conferência se o currículo trabalhado na SEEDF contempla o que está nas matrizes de referência das avaliações, marcas essas de uma racionalidade instrumental. Todavia, essa conferência é feita sem questionar ou refletir sobre os possíveis significados e padrões aí existentes e sua viabilidade, ante a realidade de cada instituição que atende estudantes oriundos de uma sociedade estratificada, como nota-se na declaração a seguir.

[...] a gente fez um trabalho, na época que o MEC estava discutindo os direitos de aprendizagem, pegamos a matriz na época da Provinha Brasil, da ANA, os cadernos de estudo do PNAIC e gente foi checando, e marcando e viu que a gente estava dando [trabalhando] a mesma coisa já na rede [...] só tinha diferença em alguns pontos (DIEF, informação verbal).

Na realidade, o depoimento sugere que a partir dos resultados oriundos das avaliações, as docentes são orientadas a realizar um tratamento generalizado, para estudantes com histórias e ritmos de aprendizagem distintos, em virtude das habilidades que erraram nos testes. Nos termos do debate do Capítulo 1, isso ocorre porque a atual administração no capitalismo, aqui entendida como a regulação pós-burocrática, não tem como fim as necessidades e especificidades da população. Sendo assim, os gestores públicos, como personificação do Estado, em suas ações e orientações, não são neutros, mas buscam assegurar determinados interesses políticos e econômicos.

Percebe-se aí, como debatem Sousa e Rangel (2009), a não neutralidade da avaliação

educacional, utilizada à serviço do ranqueamento, da padronização e do caráter normativo/regulatório. Apesar de os autores terem como recorte a educação superior, é possível dizer, que avaliação externa, ao se instaurar, concretiza-se na contramão de um modelo de avaliação voltado para a transformação acadêmica de fato, que requereria uma perspectiva formativa/emancipatória. Acredita-se, tal como Apple (1982), que em uma perspectiva de educação emancipadora, é necessário levar a sério a intensa relação da educação com o mundo real. Sendo assim, um trabalho que tenha como foco a formação humana, deveria questionar-se: “para quem é esse conhecimento?”. Isso, denotaria uma preocupação em identificar o que está sendo ensinado do ponto de vista educacional, mas também ideológico e político, além de promover uma educação crítica, não divorciada da realidade. No entanto, como o conhecimento na sociedade capitalista, é meio de produção, como apontado no Capítulo 1, o Estado tende a atuar beneficiando o interesse da classe que, historicamente, detém os meios de produção.

Interessante perceber, os antagonismos e contradições que permeiam a ação dos agentes públicos. Mesmo na predominância do discurso gerencialista, performático, da gestão da SEEDF há um certo reconhecimento da autonomia da escola, no que diz respeito aos seus assuntos pedagógicos e administrativos, porém, existe um forte enfoque racional instrumental, centrado no controle e aumento de metas, aos moldes do que confirma Hypólito (2008). A declaração da gestão da COPAV, da SEEDF, responsável pela coordenação das atividades de avaliação externa na rede pública, revela de forma mais explícita esta oposição entre discurso e estratégias adotadas. A respeito da responsabilidade pelos resultados das avaliações, nota-se no depoimento da COPAV a seguir, argumentos para justificar que as escolas não são as únicas responsáveis pelas soluções de melhoria de qualidade.

[...] a gente entende que um processo de aprendizagem dos estudantes, ele não é resultado somente do trabalho efetivo de um professor, eu tenho um trabalho de um nível de gestão, eu tenho um trabalho de profissionais que também estão fora, que não estão na gestão e não estão em sala de aula, que são os orientadores, os psicólogos, os pedagogos, eles também estão dentro desse processo (COPAV, informação verbal).

Considera-se, tal como manifesta a gestão da COPAV, que dada a complexidade do trabalho docente e do processo de ensino-aprendizagem, não é possível afirmar que exista um único responsável pelos resultados educacionais. Todos os atores envolvidos, desde a gestão pública, representada pelo governo federal e do DF, passando por aqueles que estão na gestão do nível central da SEEDF até chegar às escolas, devem envolver-se e comprometer-se na busca por soluções em prol de uma educação de qualidade para os estudantes. No entanto, o que na

prática ocorre é uma ação que assegura uma “democracia controlada” (GENTILI, 2007), em que há um discurso de cooperação. Porém ao fim e ao cabo, as professoras são cobradas e responsabilizadas pelos resultados obtidos nas avaliações, o que denota a disseminação da cultura performativa. Tal dado é evidenciado na fala da COPAV ao afirmar que

[...] é a própria escola que estipula a meta dela. E porque que eu, que estou aqui no nível central, não defino as metas para a escola? Eu não conheço a realidade da escola, eu não conheço a rotatividade dos alunos, quem conhece de fato cada realidade escolar é quem está dentro ali. E quem é que tem que definir para que essa meta seja alcançada é a própria escola. Então, a escola define, que meta nós vamos colocar para a nossa escola? [...] e agora quais são as estratégias que nós vamos fazer? Ah os anos iniciais! A partir dos resultados da avaliação, nós aqui vamos fazer isso, aquilo, oficina. E a orientação educacional da escola? O que vocês vão fazer? Pedagogos o que vocês vão fazer? Coordenação Pedagógica o que tem que ser feito? Então a gente coloca que as escolas definam as metas e que elas definam também as estratégias que vão adotar para alcançar as metas a que se propuseram (COPAV, informação verbal).

Interessante notar que a responsabilidade sobre os resultados e sobre a definição de metas é sempre da escola e, conseqüentemente, das docentes. Parece que as ações da SEEDF, no nível central, não visam beneficiar o trabalho desenvolvido pelas docentes na escola, sendo assim, não há, ao menos, um apoio sistemático que as auxiliem a analisarem os resultados, levando em conta a realidade escolar em que atuam. O que parece é que as docentes não são estimuladas a investigar o real contexto no qual seu trabalho ocorre, com o propósito de identificar a adequação dos recursos existentes para atender os mais diversos estudantes, que sofrem as várias e duras mazelas de uma sociedade dilacerada pelas desigualdades. Como argumentam Tardif e Lessard (2012), o “objeto humano” do trabalho docente deveria alterar profundamente a atividade desempenhada pelas docentes, todavia estas discussões são negligenciadas e ocultadas pelo discurso da qualidade, dos resultados. Pode-se dizer, como inspira Ball (2005), que existe sim uma remodelagem do trabalho docente em função dos resultados das avaliações. Cabe às docentes alcançar bons desempenhos nas avaliações, não há espaço para argumentar sobre a validade e pertinência dos testes. Dessa forma, estimula-se que o trabalho docente se reestruture em função de uma lógica produtivista.

Vale advertir, como o faz Apple (1999), que as avaliações de fato poderiam colaborar com o trabalho docente se elas estivessem acompanhadas de um olhar atento para: i) as questões de justiça social nas salas de aula; ii) as condições que as docentes têm para que isso possa ser concretizado; e iii) o contexto econômico e social em que as escolas estão inseridas. Acredita-se que uma análise de resultados comprometida com estes pontos citados poderia examinar

quais são as raízes das possíveis dificuldades de aprendizagem da escola, e, assim, mediar as ações desenvolvidas para alcançar o fim da educação que é a própria formação do homem.

Todavia, no campo da regulação pós-burocrática, a superioridade e cientificidade outorgada aos resultados expressos nas avaliações externas acabam dissimulando os mecanismos utilizados pelo capital para subordinar a educação e o trabalho docente aos seus ditames. As razões técnicas e estatisticamente comprovadas, tornam os resultados inquestionáveis o que acaba exercendo uma importante função ideológica. Isso porque, a razão instrumental, estatística, apresentada como retrato da realidade é uma imagem repleta de vieses e acaba falseando e encobrindo a realidade concreta. Dessa forma, não há interesse de que instituições e docentes sejam estimuladas a refletir e estabelecer conexões entre os bons e maus desempenhos e as desigualdades e condições opressivas existentes no ambiente interno da escola. Quando as entrevistadas afirmam realizar um trabalho para além das notas e desempenhos, trata-se apenas de mais informações sobre as próprias estatísticas ou metas a serem alcançadas, mas nada que colabore para compreender a realidade e suas múltiplas e complexas determinações, como será apresentado adiante.

Essa forma de gestão gerencial, a qual traz as marcas da regulação burocrática, porém com um discurso que visa cooptar e induzir os sujeitos, é expressão de uma regulação pós-burocrática na Educação Básica. Essa constatação fica, ainda, mais evidente quando a gestão da COPAV, na declaração a seguir, apresenta como a SEEDF utiliza os resultados do IDEB para “auxiliar” as docentes em seu trabalho na escola.

[...] a gente tem uma perspectiva do IDEB aqui diferenciada, porque a gente não gosta de olhar o IDEB pelo número dele. E o que a gente traz aqui na Secretaria? A gente tem o que a gente chama de estudo da bandeira. [...] Então eu coloco, a partir desse momento foram estipuladas metas intermediárias para cada escola, para que elas alcançassem durante o passar do tempo. Então, a partir desse momento, então, a escola que já tem um IDEB mais alto, por exemplo, a gente sabe que eu não posso comparar com uma escola que tem um IDEB mais baixo, naturalmente dentro do seu processo já era esperado que ela cresça [...]. Então quando a gente geralmente vai falar do IDEB, a gente sempre tenta fazer este olhar fora do número. Então o que a gente utiliza, dois indicadores no caso do IDEB, a gente fala do IDEB que ele analisa o crescimento dele, o crescimento da escola em relação ao ano anterior, e a gente também olha o IDEB também sobre a meta alcançada, estipulada para o ano. Então a gente organiza o que a gente chama de bandeiras, bandeiras vermelhas, amarelas e verdes. O que a gente sempre gosta de dizer é que bandeira vermelha não significa IDEB baixo, mas são escolas que não alcançaram a meta e ainda assim caíram do IDEB em relação ao ano anterior. [...] Já a bandeira amarela são aquelas escolas que não cresceram, continuam estacionadas na mesma meta (COPAV, informação verbal).

Esta explanação de como a SEEDF busca dar sentido ao IDEB nas ações desenvolvidas no cotidiano do trabalho docente, bem como em sua gestão, primeiro evidencia o esforço em sistematizar um trabalho de análise. Junto às bandeiras mencionadas, existe um conjunto de materiais impressos e em DVD, com o propósito de subsidiar as discussões dos atores escolares sobre a situação da qualidade da escola “para além dos números do IDEB”. Dentre estes materiais estão: i) cartazes coloridos com as metas alcançadas e gráficos; ii) informativos sobre as avaliações; iii) explicações das metas; iv) gráficos que mostram as notas obtidas no Ideb desde o ano de 2005 e aquelas a serem alcançadas até 2021; v) as proficiências nos testes de língua portuguesa e matemática na Prova Brasil; vi) slides com as apresentações feitas pela COPAV explicando as metas. Porém, junto a estes materiais, não há dados relacionados ao Índice de Desenvolvimento Humano do Distrito Federal, ou, por exemplo, os indicadores e as metas de desenvolvimento dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), apurados com base no Censo, ou dados do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os quais viabilizariam um olhar para além dos números do IDEB.

No que se refere às rotuladas escolas com “bandeiras vermelhas”, em maio de 2015 a SEEDF, nível central, promoveu um evento para lançar a Ação SOS 62, no qual reuniu seus gerentes responsáveis pela Educação Básica, os articuladores dos CRAI, as coordenadoras das CRE e as supervisoras pedagógicas das escolas alvo dessa ação. Neste encontro, buscou-se organizar as ações para o trabalho pedagógico junto as 62 escolas que tinham ficado com “bandeira vermelha”, e o ponto de partida para tal eram os dados da avaliação externa³⁰. Dentre as ações prevista estão o acompanhamento sistemático e intensivo da CRE e do CRAI junto a escola, elaboração de clubes de leitura e formação para as professoras dos 4º e 5º ano com foco em estratégias de leitura. Definiu-se junto as escolas a realização mensal de reuniões, com o objetivo de auxiliá-las em seu fazer pedagógico, por meio do diálogo e a troca de experiências. (DISTRITO FEDERAL, 2015). Consta ainda no Anexo 1, do Relatório de Atividades da Ação 62, que 36 instituições de ensino encaminharam um formulário à DIEF, da SEEDF, apontando suas dificuldades ou fragilidades. Dentre as escolas, 19 registraram aspectos precários das condições de trabalho, como inadequação das instalações, falta de espaços adequados para o desenvolvimento de atividades. Deste mesmo grupo anterior, 8, com outras 4 instituições, no total 12 instituições, também registraram a falta de recursos orçamentários.

Evidencia-se, então, que em conformidade com a indução da regulação pós-

³⁰ Conforme informações do Relatório de Atividades da Ação 62, datado de outubro de 19 de outubro de 2015, disponibilizado pela SEEDF.

burocrática, a gestão da SEEDF no nível central, exerce um importante papel na mobilização dos seus gestores intermediários que estão nas CRE, que por sua vez vão mobilizar as equipes das escolas, ou seja, as docentes. Esta indução é tão eficaz, que mesmo as Orientadoras de Estudo, as quais integram a CRE, não aprovando a forma de trabalho com os rótulos das bandeiras, elas executam a ação, buscando o consentimento das docentes.

A Secretaria [SEEDF] elaborou um projeto para trabalhar com bandeira vermelha e essas escolas se sentiram inferiorizadas, [...]o SOS de 62 escolas com bandeira vermelha no Distrito Federal. Então, isso aqui teve um tom muito pejorativo para as escolas [...]. Então o pessoal na COPAV queria que a gente focasse o trabalho nessas escolas que estavam com bandeira vermelha. Mas, acontece que ela olhou só o IDEB, aí nós do CRAI olhamos outros elementos. [...] Eu acho que o caminho que a COPAV tomou não foi o mais feliz, entende? Até porque tem escolas que tem o IDEB lá em cima e nós do CRAI sabemos que elas não fazem um trabalho pedagógico interessante (OE-2, informação verbal).

Ano passado nós do CRAI fomos a duas escolas [...] que estavam com bandeira vermelha, fazer formação [...]. Aí a gente foi conversar na escola, e assim, mostrar para os professores justamente isso, o que é [sic] essas avaliações externas, porque o professor se sente assim, está me avaliando! Está avaliando se eu sou um bom professor! Mas a gente mostra que não é isso. A avaliação externa é como se fosse um balancete geral de como está a avaliação do país, e aí é claro que vai vir como está na escola, como está na sua sala, mas é este olhar que precisa ser mudado [...]. O que acontece é que quando a Secretaria [SEEDF] começou a falar das bandeiras, muita escola não recebeu bem, não gostou. Acho que não foi uma boa escolha trabalhar com bandeiras (OE-3, informação verbal).

Ante as declarações, parece que há uma movimentação para que todos possam analisar os resultados das avaliações, no sentido de buscar alcançar as metas traçadas seja para o IDEB, ou mesmo para as demais avaliações, como é caso da Provinha Brasil e ANA, o que denota a “fetichização dos resultados” na gestão empreendida. Tal como na regulação nacional, via MEC, a regulação local, via SEEDF, expressa na fala de seus gestores e, por sua vez, das Orientadoras de Estudo nas CRE, a convicção de que todo o esforço para alcançar metas e índices, tem como foco a aprendizagem dos estudantes. Tal como aponta Vieira (2004), todo este discurso das lideranças, visa obter consentimentos para que o próprio modelo de gestão, neste caso a gestão gerencial ou de resultados, seja viabilizado. Dessa forma, transmite-se, desde o nível da regulação nacional, via MEC, até a regulação local feita pela SEEDF no nível central e intermediário, até o âmbito da escola, um discurso interessado na qualidade da Educação Básica, o que justifica o empenho da intervenção dos gestores para colaborar para a melhoria dos resultados.

Todavia, nas ações empreendidas ignoram-se questões fundantes, como: quem são

estes estudantes? O que de fato eles precisam aprender? Quais são as verdadeiras dificuldades que eles enfrentam para aprender? Como aponta Dupriez e Maroy (2008), o que parece é que esse *standard* de qualidade educacional, o qual se concretizou no Brasil com o IDEB, favoreceu o consenso em torno de uma concepção de educação reducionista, de natureza econômica e instrumental. Neste sentido, parece que o fim da educação e do trabalho docente, por sua vez, deve concentrar-se em atingir metas estipuladas por “outros”.

O fato de as discussões promovidas pela gestão da SEEDF centrar-se nos resultados, nas metas, manifesta, nos termos de Paro (2012a) e Faria Filho (2016a), que a classe dominante não pretende generalizar uma educação pública de qualidade, entendida como aquela que forma o sujeito cômico, conhecedor do saber historicamente acumulado. Interessa na realidade, a consolidação da “hegemonia do discurso”, a qual passa a contribuir para tornar racional o que na realidade é irracional: a naturalização das desigualdades, exclusões e exploração no plano social. Como argumenta Paro (2012a) em uma administração, ou gestão, capitalista, os meios são empregados de acordo com os fins a serem alcançados. Dessa forma, como exposto no Capítulo 1, o fim do capital é trabalhar em benefício do lucro da classe dominante e, portanto, não é viável investir em ações que visem ampliar a percepção dos atores sobre a realidade social. Se a gestão, não se pautasse na lógica capitalista, se de fato buscasse implementar uma educação de qualidade a todos, seriam adotadas práticas que rompessem com esta lógica e buscariam transformar a realidade, em termos de recursos econômicos, estruturais, e de apoio sistemático às docentes. Dessa forma, não teríamos uma regulação pós-burocrática, mas talvez uma regulação democrática e emancipadora. Isso não quer dizer que não existiria controle, pois toda administração requer algum nível de controle, porém, sendo o seu fim o interesse geral, a ampliação de direitos, os meios empregados seriam distintos.

É importante sempre lembrar que, dadas as tensões e contradições existentes entre capital e trabalho na sociedade capitalista, a educação é sempre imprevisível, como acentua Paro (2012a). Isso quer dizer que, mesmo diante de todas as investidas para ajustar a educação e o trabalho docente aos propósitos políticos e econômicos do capital, os quais são concretos e não meras abstrações, “haverá sempre brechas para a atividade contra-hegemônica” (APPLE, 1997, p. 25). Os sujeitos conseguem ter acesso a conhecimentos e experiências que os levam a resistir, se opor e a desafiar as formas de exploração e exclusão que lhes são impostas. Acredita-se que são essas resistências e lutas, que permitem que a educação continue a contribuir para as possíveis superações, mesmo que em pequeno número, deste cenário de desigualdades.

A prática empreendida pela gestão da SEEDF tem validado socialmente a concepção gerencial de educação, que entende qualidade enquanto nota obtida nas avaliações externas e,

por sua vez, como bom resultado do trabalho docente. Tal fato denota que todo o aparato normativo e documental, elaborado e implementado no decorrer dos anos 1990 e início dos anos 2000 como debatido no Capítulo 3, serviu para conquistar os discursos das lideranças em favor do projeto gerencialista, como assinala Ball (2005).

Como consequência, os gestores da SEEDF, afastam-se da concepção de gestão debatida por Paro (2012a), que a entende como a utilização racional de recursos para o alcance do fim da educação, que é a humanidade do homem. Isto porque as atividades desenvolvidas, pelo MEC e, por sua vez, pela SEEDF, assemelham-se àquelas desenvolvidas pela empresa capitalista, que visa controlar ao máximo se todos estão se esforçando para atingir as metas de produtividade.

[...] O MEC monitora a realização do programa [PNAIC] por meio de sistema eletrônico, o SISPACTO. [...] O sistema foi inicialmente pensado para controlar o pagamento das bolsas, atrelada com a frequência dos professores no curso. [...] Depois a gente aplicou questionários aos professores alfabetizadores participantes do PNAIC e inseriu no SISPACTO. [...] Quem preenche é o professor. Daí com tudo que ele [professoras] responde a gente faz pequenos relatórios, e estes relatórios nos mostram questão de perfil, questão de aprendizagem e assim por diante. [...] Ele [professoras] preencheu no sistema questões sobre a sua turma, quantos meninos, quantas meninas, faixa etária deles [...]. Ele preenche uma ficha de aprendizagem, que temos aqui no sistema e ele responde lá, [...] o meu aluno reconhece letras? E partir de tudo isso a gente gera relatórios para vermos como está a aprendizagem desses alunos. [...] Dos 281 mil professores que preencheram, 321 mil turmas, quantos escrevem o nome? 5.683.000 já escrevem o nome. Os que não escrevem o nome são 3.5%, então, a gente consegue fazer por estado, fazer por ano (MEC, informação verbal).

A gente tem dentro da perspectiva do Distrito Federal, um estabelecimento de metas, principalmente para uma questão de monitoramento e acompanhamento. Mesmo que as pessoas entendam que monitoramento é uma palavra pesada, mas é no intuito de entender como é que está todo este processo. Então a gente tem uma meta, que a gente coloca, por exemplo, para a primeira fase [da Provinha Brasil] que é de nível 3, e para a segunda fase que é de nível 4. Daí todos tem que trabalhar para alcançar a meta (COPAV, informação verbal).

Nota-se que no depoimento da gestão do MEC, que aos moldes da empresa capitalista, é realizado o monitoramento do PNAIC, em uma relação custo-benefício. No SISPACTO, há um perfil do docente participante, com seu CPF, formação acadêmica, tempo de docência, turma em que leciona e faixa etária da turma³¹. Com isso, o governo federal monitora e presta

³¹ No momento da entrevista a gestora acessou o SISPACTO para mostrar estes dados, porém eles não foram disponibilizados.

contas dos pagamentos das bolsas para as docentes participantes. Faziam jus à bolsa do PNAIC, apenas as docentes que tivessem elaborado todas as atividades propostas no Curso de Formação e não tivessem acima de 25% de faltas. Nesses termos, o sistema permitia, de um lado, saber a quem o recurso estava sendo pago, bem como controlar se as ações propostas no curso de formação estavam sendo realizadas pelas docentes em suas salas de aula. No decorrer do programa, o SISPACTO passou a coletar informações referentes às atividades desenvolvidas pelas docentes em sala de aula. As professoras, ao término de algumas atividades, preenchiam fichas de aprendizagem das crianças, com perguntas tais como: escreve o próprio nome? Diferencia e nomeia as letras do alfabeto? Diferencia letras de números e outros símbolos?³² Percebe-se, que o SISPACTO confere uma nova e sofisticada estrutura de monitoramento para o governo federal, permitindo, inclusive, monitorar de longe se as docentes estão colocando em prática as atividades propostas no curso. Assim o Estado pode fiscalizar a implementação efetiva do PNAIC. Ao mesmo tempo, a partir dos resultados das avaliações externas, especialmente a ANA, pode-se responsabilizar estados e municípios e impulsionar a competitividade entre eles.

Já na declaração da gestão da COPAV da SEEDF, nota-se que o termo empresarial “metas” já faz parte do ambiente educacional. Pode-se dizer, que o fim da educação é o alcance de “metas”, sendo assim todas as ações desenvolvidas pela gestão tem como foco alcançar ou superar as metas estabelecidas. Parece que alcançar a meta estabelecida é sinônimo de êxito, de trabalho realizado com qualidade. Em um período de implementação de um novo paradigma de organização e gestão do serviço público, de acordo com Ball (2001, p. 104) é importante o uso de uma nova linguagem, assim a “aprendizagem é rebatizada “produto final de políticas custo-eficazes”; realizações passam a ser um conjunto de “objetivos de produtividade”. Seguindo esta mesma lógica, a regulação burocrática, passa a ser chamada de gerencial, ou no entendimento deste estudo, de regulação pós-burocrática. Trata-se de práticas, rebatizadas em novas linguagens, mas que não romperam com os modelos anteriores, e são utilizadas para atenuar as contradições e exclusões inerentes à lógica capitalista.

Nos termos do debate de Ball (2005), acredita-se que a regulação pós-burocrática, via avaliação externa, ao instaurar as tecnologias do gerencialismo e da cultura da performatividade, pretendem alterar também a forma que os profissionais percebem e atuam no

³² Nos cadernos de formação de língua portuguesa e matemática existiam sugestões para o acompanhamento da aprendizagem das crianças. São fichas ou quadros que nas linhas constam as habilidades ou competências a serem desenvolvidas (muito similares às avaliadas pela Provinha Brasil e ANA) pelas crianças e nas colunas um campo para as docentes marcarem a seguinte classificação - Introduzir; A - Aprofundar; C - Consolidar. Eram estas informações as lançadas no SISPACTO.

campo educacional. Essas metas definidas tendo em vista estágios de “desempenho e perfeição” (p. 546), na realidade são impossíveis de se alcançar, tornam-se um ideal inatingível. Isto porque as metas não levam em conta o papel social da educação, a realidade de cada contexto, com suas múltiplas determinações, não consideram a precariedade de recursos destinados às instituições e ignoram as desigualdades que assolam as crianças e suas famílias. Todavia, essa tecnologia performativa tende a mudar o que entende-se por “ser docente” e, para tal, buscam remodelar o seu papel. Parafraseando Alves (2008), em um período de acumulação flexível do capital, a cultura performativa constitui-se um valioso mecanismo para “capturar a subjetividade” do trabalhador docente.

Como discutido no Capítulo 2, a regulação pós-burocrática nos termos de Barroso (2005b, 2006b) e Barroso e Carvalho (2011), expressa-se por meio do eixo Estado-avaliador e do quase-mercado na educação. Na senda de vários estudos, evidencia-se que o eixo do Estado-avaliador já está consolidado no país, visto que as avaliações externas ocupam atualmente um papel estratégico para o planejamento e legitimação das políticas educacionais. Acredita-se, que a gestão gerencial, empreendida tanto pelo MEC e, reverberada pela SEEDF, com foco no maior controle das ações e na mobilização dos atores educacionais para o alcance de resultados de desempenho, colabora para a propagação e fortalecimento da cultura da performatividade, fixando os pilares para o incremento do eixo do “quase-mercado”. Assim, o Estado, por meio da ação de seus gestores, contribui para que para o funcionamento ininterrupto do sistema capitalista (MÉSZÁROS, 2011). Escolas e docentes devem ser orientados a trabalhar segundo as regras da iniciativa privada, pautadas nas leis do mercado e seus pressupostos da qualidade total, eficiência, flexibilidade, competitividade, controle de resultados e alcance de metas. Uma vez estes conceitos consolidados no sistema público de ensino, o próximo passo possível será a oferta dos *vouchers* para seus clientes ou consumidores efetuarem a livre escolha das instituições onde se matricularão e, assim, poder expandir e fortalecer a concorrência entre instituições.

Trata-se, então, como diria Paro (2012a), da estrita gerência que serve para o controle do trabalho alheio. Desse ponto de vista, a atividade de coordenação do esforço humano coletivo, não tem como foco o uso da racionalidade para que todos os envolvidos possam, verdadeiramente, utilizar os mais variados recursos existentes, desde a infraestrutura, orçamento, até novas didáticas, para de fato assegurar que as crianças aprendam. Isso implicaria, assegurar que o curso das decisões e estratégias realizadas, favoreça a dignidade humana e reconheça no outro seus aspectos lúdicos e criativos, percebendo-os como corresponsáveis e envolvidos no processo, para deliberar sobre os fins da educação (APPLE,

1997). Contudo, o que existe, neste tipo de gerência é uma preocupação preponderante com o aumento da eficiência das escolas e, conseqüentemente, do trabalho docente. Como ponderam Schneider e Rostirola (2016, p. 496), estas ações no campo educacional expressam a consolidação e “fortalecimento de referenciais neoliberais, representados pela adesão a medidas políticas e administrativas ajustadas às leis do mercado e pela sofisticação dos mecanismos de controle e responsabilização dos resultados obtidos”, seja nas avaliações externas ou nos índices nacionais ou internacionais.

Estas são, então, marcas típicas da contrarreforma ainda em curso no campo educacional, as quais visam padronizar e massificar tanto a gestão, como o trabalho docente, como debatem Oliveira (2004), Apple (1995) e Ball (2002, 2005). Percebe-se, a partir da gestão da SEEDF, que a divisão social do trabalho no campo educacional, com a gestão localizada no nível central, no nível intermediário, até chegar nos diretores e docentes, funciona como uma rede articulada para disseminar e desenvolver percepções, valores e habilidades compatíveis com o modelo de acumulação flexível. Esta dinâmica de multirregulações, com a predominância da indução viabilizada pela regulação pós-burocrática, possibilita a construção de uma “hegemonia do discurso” e uma consensualidade em torno da avaliação externa. Esse consenso refere-se à possibilidade de a avaliação levar a Educação Básica a um elavado “padrão de qualidade”, bem como orientar o trabalho docente para o planejamento e ações tidas como “boas práticas”.

A ênfase da gestão da SEEDF para que as escolas alcancem e mantenham as “bandeiras verdes”, ou seja, um constante crescimento das notas do IDEB, é um mecanismo que contribui para que as docentes sejam protagonistas da contrarreforma em curso e não obstáculos, nos termos de Evangelista e Shiroma (2007). Considera-se que o rótulo das “bandeiras”, sobrecarrega de tarefas as docentes, que precisam encontrar meio para que seus estudantes consigam sair bem nas avaliações externas, para que as escolas sempre tenham as chamadas “bandeiras verdes”. Este tipo de rotulação não colabora para a construção de modelos de *accountability* democráticos e transparentes, debatido por Afonso (2005, 2009b, 2012), que possam fazer prosperar todos complexos processos envolvidos no campo educacional para fins de emancipação dos sujeitos. Na realidade, estes rótulos, submetem o trabalho docente a formas de controle que tendem a diminuir sua autonomia pedagógica, pois o que confere prestígio e reconhecimento ao trabalho desenvolvido é encontrar um meio de atingir as metas estipuladas. Dessa forma, o trabalho docente acaba sendo orientado para que os estudantes possam desenvolver um conjunto de habilidades e competências que serão mensuradas e controladas pelas avaliações. A consequência dessa prática é a crescente desqualificação, fragilização e

responsabilização do trabalho docente, como se apreende a partir do depoimento a seguir.

A gente teve no ano passado [na SEEDF], nos anos iniciais [do Ensino Fundamental], 62 escolas, que estavam no que a gente chama de bandeira vermelha. O que a equipe da SEEDF, que cuida dos anos iniciais, o que ela fez? [...] ela chamou todas as escolas e falou: não é recurso financeiro que vai melhorar, mas é a ação pedagógica. Então a equipe levou sala de leitura, levou informações para dentro da escola, então fizeram ações que chegassem ali. [...] Quais as práticas comuns que cabem às escolas: eles tem que definir metas, acompanhar de perto isso, usar os dados, fazer a escola um ambiente agradável. Quais as estratégias elas devem adotar? Fluxo aberto com a Secretaria de Comunicação, respeitar a experiência do professor e apoiá-lo em seu trabalho, criar apoio de atores de fora da escola. Então a gente [nível central da SEEDF] se coloca também à disposição, para parceria, se eles demandarem. A gente sabe que a gente não consegue atender todas as escolas porque eu tenho mais de 600 escolas, mas se eles entrarem em contato com a Regional e a demanda for em matemática, a Regional chama a gente que a gente leva alguém para falar de matemática. A gente está fazendo muito isso [...] (COPAV, informação verbal).

É possível notar, que as escolas são responsabilizadas diretamente pelo resultado que obtiveram no IDEB, sobretudo as docentes, uma vez que o discurso da gestão do nível central da SEEDF exclui a possibilidade de ser a falta de recursos financeiros, um fator que justifique o resultado da instituição. Nota-se aí, como apresentado no Capítulo 1, como o “formalismo do Estado” (MARX, 2010), para submeter os inconciliáveis interesses em jogo na sociedade, a um interesse particular, como se esse fosse de todos, dispõe de um sofisticado aparato de organização e ação colocado em marcha pelos gestores.

Uma rápida visita às escolas públicas do DF, que ofertam os anos iniciais do Ensino Fundamental, permite identificar que parte significativa delas não possui infraestrutura adequada para atender as especificidades dos estudantes. No entanto, mesmo diante de um fato observável como este, parece que o discurso pretende introjetar a ideia de que todas as mazelas sociais as quais atingem a educação, inclusive os cortes de verbas orçamentárias para o setor, não interferem no trabalho docente. O fato de muitos estudantes viverem em situação de pobreza, com falta de alimentação, atendimento médico e até violência, também não são levados em conta. Na realidade, o bom trabalho pedagógico por si, a tal “boa prática” pautada na análise dos resultados das avaliações tem o poder de promover a qualidade educacional, como pode ser evidenciado em outra declaração.

A gente precisou conversar com uma escola, nós falamos para ela: vocês estão muito ruim em leitura inferencial. Ah! para que!? Foi uma briga dentro da escola. Quem é a central para falar que a gente está ruim?! [...] Mas depois passou este alvoroço, vamos pensar? Aí eles foram, fizeram um trabalho de mapeamento dos estudantes, mapearam onde eram as dificuldades desses

alunos. Aí eles viram que o projeto que eles tinham era um projeto mais de ação e não de aprendizagem. Eles tinham um projeto de levar um material para o lar dos velhinhos. [...] E traziam os velhinhos para escola, faziam uma apresentação, e distribuíam o material para eles. Quando eles perceberam que podiam transformar isso em uma ação pedagógica, porque não era uma ação pedagógica, e a gente levou junto com o CRAI [centro de referência em alfabetização para os anos iniciais] a escola a enxergar isso, que não era uma ação pedagógica, o que eles fizeram? Aliaram a escrita e a leitura ao lar dos velhinhos (DIEF, informação verbal).

A “leitura inferencial” é uma das habilidades presentes nas matrizes de referências dos testes das avaliações externas como Prova Brasil e ANA. Quando a avaliação aponta que há uma dificuldade dos estudantes em determinada habilidade, a escola é sensibilizada a reorganizar suas atividades, de maneira a “assegurar que sejam pedagógicas”. A partir disso é possível refletir: o que faz uma atividade ser pedagógica? Será mesmo que todas as atividades desenvolvidas pelas docentes devem ter como propósito contribuir para o desenvolvimento de uma habilidade de leitura ou matemática, pois estas são aferidas nos testes das avaliações externas? Considerando que o fim da educação, tal como Paro (2012a), é formar seres humanos históricos, acredita-se que as docentes, em seu planejamento coletivo, poderiam proporcionar atividades para simples lazer ou ampliar o capital cultural das crianças. Isto porque, a educação voltada para o potencial humano, não precisaria a todo instante direcionar a atividade para esta ou aquela habilidade, visto que todo o conhecimento construído no espaço escolar colaboraria para a formação do sujeito.

Esses dados conduzem a questionar, tal como Apple (1999), se avaliar é a resposta para alcançar melhor qualidade na educação, qual seria a pergunta? Se as declarações da gestão da SEEDF apresentam tanta convicção de que os resultados das avaliações colaboram com o trabalho docente, resta saber em que especificamente. A declaração da gestão da DIEF, explicita outra contradição em torno da avaliação. Ao mesmo tempo em que o discurso a aponta como colaboradora da ação pedagógica, pois ajuda o trabalho docente, afirma-se que o maior desafio da gestão está em acompanhar o trabalho pedagógico.

Porque hoje, para nós, o que está ainda obscuro é essa questão do acompanhamento pedagógico, efetivo, de professor para estudante, da regional para a escola, da central para a regional. [...]. O nosso nó está aí neste acompanhamento pedagógico. Então a gente está tentando desatar por meio de um estudo que a gente quer desenvolver, mas eu preciso de um consultor. Eu preciso de alguém que esteja à frente [...] que estruture esta pesquisa para mim, porque nós queremos estudar, mas precisa desta organização. [...] Porque a gente pensa que o acompanhamento não é dizer assim: isto está certo, isto está errado, isto é bom, isto é ruim, não! É estar junto mesmo. Porque a escola está fazendo isso? Como a escola está fazendo

isso? Porque o pesquisador não fica só na fala do professor, ele faz sempre perguntas que nos faz refletir sobre várias questões. A gente esperava isso da UnB. A gente sente falta disso junto a formação do PNAIC que a Univesraidade nos desse, este acompanhamento pedagógico (DIEF, informação verbal).

A avaliação é uma situação que não atende só o professor na sala de aula. Ela, é o que a gente estava conversando sobre o acompanhamento pedagógico. Ela nos ajuda, pois da um feedback para o professor, para o coordenador da escola. [...] A sua escola tem um feedback para a Regional de Ensino, a Regional tem um feedback das suas escolas. E para gente [do Nível Central] a gente tem um feedback do Distrito Federal. [...] Você tem um feedback, você tem um retrato, você tem um diagnóstico. A partir desse diagnóstico, você tem os critérios... então você pode estabelecer metas. Então a gente já estabeleceu as metas com as escolas. Mas aí a gente está falando de acompanhamento pontual, de um pequeno processo, primeiro, segundo e terceiro [ano do Ensino Fundamental]. E como fica isso impactando lá nos outros anos? (DIEF, informação verbal).

A partir destas declarações é possível dizer que a lógica privada está cada vez mais presente na escola pública, com suas propostas “contraditórias para “consertar” as escolas”, (APPLE, 1999, p. 68). Interessante notar, como a avaliação, com seus resultados e estipulação de metas, é ovacionada como aquela que possibilita o chamado *feedback*, que é útil a todos os envolvidos no sistema educacional. Também é frequente o consenso da avaliação como aquela que aponta as dificuldades dos estudantes. Além disso, ora implícita, ora explicitamente, atribuem às docentes o rótulo de desinteressadas, pouco comprometidas ou que não busca conhecer as benesses avaliativas. Todavia, do outro lado, mesmo frente às grandes vantagens da avaliação, o “nó”, a maior dificuldade da gestão da DIEF é com o acompanhamento pedagógico, o qual deveria ser o “carro chefe” ou o núcleo da sua ação.

Se a avaliação apresenta um “retrato” da realidade, como se costuma afirmar, ofertado às docentes como a válvula para as mudanças almejadas, porque o chamado acompanhamento pedagógico ainda é considerado um “nó”, já que existem inúmeros retratos e sob vários ângulos? A princípio, a declaração da DIEF parece empenhada em promover estudos sobre o processo pedagógico, inclusive, apresenta o interesse de ter um pesquisador apoiando nessa tarefa. No entanto, o segundo depoimento, possibilita inferir que este acompanhamento pedagógico, na realidade, refere-se à continuidade da “gestão de resultados” nos demais anos do Ensino Fundamental que não são alvos diretos das avaliações externas. Isso porque, o tal acompanhamento “pontual”, não está se referindo ao fato de a avaliação externa não contemplar a complexidade do trabalho pedagógico, mas por não ter como foco direto cada um dos anos de escolarização que integram o Ensino Fundamental. Talvez, a alegação da necessidade de

estudo e “pesquisa” neste contexto, seja compreendida de forma reducionista, considerada apenas do ponto de vista dos problemas pertinentes à sala de aula (SHIROMA; EVANGELISTA, 2003). Ou ainda, a percepção da docência pela gestão da SEEDF, enquanto técnica de ensino, faça com que a preocupação esteja voltada para adequar as metodologias utilizadas no ensino.

Com isto, depreende-se tal como sinalizam Horta Neto (2003, 2013), Shiroma, Schneider e Mafra Júnior (2010) e Sordi (2017) que a avaliação ainda não se converteu em verdadeira aliada, seja para as docentes ou para os gestores, para efetivar a qualidade na Educação Básica. Os supostos resultados que “apontam” caminhos, podem ser considerados como uma lista de questionamentos vazios, possivelmente porque não se sabe a qual ou quais perguntas eles estão respondendo. Em conformidade com uma concepção racional e técnica do ensino e, portanto, do trabalho docente, o interesse maior está no controle do que está sendo produzido, pelas docentes nas instituições de ensino. Assim, a ênfase está no acompanhamento das metas e não necessariamente no estudo da realidade socioeconômica escolar para fins de investir recursos (humanos e financeiros) e implementar ações pedagógicas mais sensíveis para com as necessidades de cada realidade educacional. Isso porque há metas pré-fixadas que precisam ser alcançadas e este é o produto de qualidade do trabalho docente. Contrariando esta percepção, considera-se que o desenvolvimento de ações pedagógicas mais eficazes, primeiro, passa pelo engajamento do coletivo das docentes para com o coletivo dos estudantes, de maneira a discutir e refletir em conjunto, assentados nos princípios da justiça social, visando ampliar as experiências culturais e percepções de mundo.

É possível dizer, tal como o faz Apple (1997), que à medida que o Estado impõe um currículo nacional oficial, essa possível habilidade de trabalho coletivo das docentes perdem lugar para as habilidades gerenciais. No Brasil, a inexistência de um currículo nacional, acabou induzindo as escolas a orientarem seus trabalhos pedagógicos para as matrizes de referências das avaliações, como apresentam Oliveira (2012), Hypólito e Ivo (2013) e Ivo (2013). Atualmente, com a criação da BNCC, acredita-se que o planejamento das ações desenvolvidas nas escolas devem colaborar para o desenvolvimento das habilidades que serão aferidas pelos testes. A pressão da gestão educacional é então direcionar o trabalho docente a seguir certo padrão em suas ações, de maneira que a qualidade exogenamente estabelecida pelo governo federal seja alcançada. Com relação à definição de um currículo nacional, os gestores do INEP e MEC em seus depoimentos apresentados a seguir, defederam a instituição da BNCC.

[...] a gente [o governo] vai ter todo um básico para este aluno, né? O que

ele tem que aprender? Aí a ANA e a Provinha Brasil devem se adaptar a isso (MEC, informação verbal).

[...] o Ministério da Educação foge assustadoramente do debate do que é estar alfabetizado. E a gente não tem essa clareza né? O que é estar alfabetizado? Quer dizer esta noção da alfabetização na idade certa é uma noção de alfabetização simples, de entender fonemas e grafemas ou é uma concepção de letramento, mais completo? Me indique um documento em que tenha esta informação plena! Porque nós no processo de construção da avaliação nacional da alfabetização não construímos isso, então isso é um limitador óbvio da própria Avaliação Nacional da Alfabetização, a falta dessa clareza. Se você não tem a referência do que é qualidade, você não tem uma clareza para poder medir isso e depois fazer um juízo de valor se isso está distante ou próximo, isso é um limitador da avaliação, mas antes de ser um limitador da avaliação é um limitador da concepção da política. Agora eu vejo que o novo governo e o novo Ministério [da Educação] estão querendo enfrentar de verdade. E a própria discussão da Base Nacional Curricular Comum, ela vai de alguma forma enfrentar esta questão e vai ajudar a elaborar medidas mais precisas pelas avaliações, pois haverá uma clareza, uma definição do que é estar alfabetizado [...] (INEP, informação verbal).

Na declaração da gestão do MEC fica evidenciado que após a BNCC definir o “básico” que os estudantes devem aprender em cada ano escolar, as avaliações externas irão ser reorganizadas para aferir as habilidades e competências aí dispostas. Nesse sentido, as avaliações externas são instrumentos fundamentais para induzir e obter o controle sobre a implementação da BNCC. O depoimento da gestão do INEP, além de revelar que não há um documento ou estudo que subsidie a definição da “idade certa” para estar alfabetizado, também sugere que ao se definir a BNCC existirá uma referência de qualidade para alfabetização. Percebe-se aí, uma percepção instrumental e, portanto, reducionista de qualidade, entendida como o conjunto de habilidades e competências que estarão dispostos na BNCC, definidas pelos especialistas, os *experts*, e que deverão ser aplicados pelas docentes e aferidos de forma mais precisa pelas avaliações externas.

A consequência dessa concepção disseminada às redes de ensino público é que as escolas assumem “preocupações extrínsecas e, por consequência, re-configuram e re-valorizam o significado da educação” (BALL, 2001, p. 107). Por sua vez, pondera-se que o fato de as instituições perseguirem propósitos externos, acaba incidindo sobre o trabalho docente, pois as professoras acabam tornando-se executoras alienadas “de planos alheios” (APPLE, 1997, p. 182). Isso porque não é dado mais espaço para que as docentes reflitam, dialoguem e decidam por si mesmas sobre quais conteúdos são mais pertinentes, quais valores devem ser trabalhados, a partir das reais necessidades dos seus estudantes. A “obsessão avaliativa” (AFONSO, 2009a), passa por cima da autonomia docente e a reconfigura, de maneira que esta seja exercida

racionalmente em função dos índices e metas a serem alcançados. Eis aí, uma característica da atividade produtiva na educação, que tende a alienar o trabalho docente.

Pondera-se que esta tendência de concentrar a gestão educacional na busca por um índice expresso no IDEB é reflexo da forte investida da regulação pós-burocrática, que busca racionalizar e padronizar os processos e os produtos do trabalho docente. Como alerta Maroy (2008, 2011a), não se trata da racionalidade típica de um modelo burocrático, mas da valorização de uma racionalidade instrumental, que carrega o selo de validade científica. Nesse sentido, a racionalidade justificada pela superioridade estatística dos resultados de desempenho, acaba distanciando o processo de trabalho docente do seu fim e o aproximando de termos como produtividade e eficiência. Com isto, gradativamente as docentes perdem o controle genuíno sobre o seu trabalho, uma vez que não têm autonomia para definir o currículo e as atividades desenvolvidas, pois são as metas de desempenho que dão o tom e norte do planejamento. E “não há melhor fórmula para a alienação e a exaustão do que a falta de controle sobre o próprio trabalho” (APPLE, 1997, p. 181).

Neste contexto de implementação gradativa da contrarreforma na educação, criou-se o que Ball (2001) chama de um ambiente moral, o qual está pautado na conjugação entre gestão, mercado e performatividade. De acordo com o autor, este arranjo tríplice trouxe implicações de várias ordens para as relações interpessoais e funcionais nas instituições escolares, como: “(a) aumento das pressões e do estresse emocional relacionado com o trabalho; (b) aumento do ritmo e intensificação do trabalho; (c) alteração das relações sociais.” (p. 110). Em um ambiente organizacional que tem como pilar a racionalidade instrumental, movimentada pelos ciclos de avaliação externa, existe uma forte apelo à individualização e, nos termos de Afonso (2009a), a desvalorização dos processos colegiados, os quais estariam voltadas para pensar um projeto comum de educação democrática que atenda as necessidades dos estudantes.

Entende-se, conforme acentua Ball (2005) em outro estudo, que à medida que a gerência, no caso em questão a gestão da SEEDF, assume e propaga a cultura performática, ela enfraquece as relações ético-profissionais existentes, antes presentes nas instituições escolares, e as substitui pela lógica empresarial competitiva. O mérito é individual, portanto, cada docente, tem a responsabilidade pelo resultado alcançado pelo estudante. Esta lógica gerencial acaba sendo incutida na alma do trabalhador, como assinala o autor, uma vez que todo o local de trabalho e os objetivos a serem perseguidos giram em torno da produtividade expressa em metas e desempenho. Nesse sentido, não há um reconhecimento do outro, dos colegas de trabalho, e as relações são pautadas na competição. Estas questões podem ser percebidas nas declarações seguintes.

A discussão do IDEB não deveria ser uma discussão só dos anos finais [do Ensino Fundamental], ou somente do 5º ano [do Ensino Fundamental]. Era necessário que todo mundo da escola compreendesse e tivesse a corresponsabilidade dentro desse processo. Todo mundo é responsável neste processo, gestor, professor, estudante, família. Não é só o professor do 5º ano não. A gente precisa que isso seja levantado dentro dos cursos de formação, porque parece que é algo estanque. Eu tenho algo aqui o o Bloco Inicial de Alfabetização [1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental] e quarto e quinto ano como grupos separados (COPAV, informação verbal).

[...] Eu saí da escola faz uns 6, 7 meses. Lá eu escutava no conselho [de classe]: esse menino está ótimo, ele devia estar no segundo ano [do Ensino Fundamental]. Daí ele vai para o segundo, e aí ele não é esse aluno todo, que a professora do ano passado falava, ele tem essas dificuldades, essas limitações. Quando ele chega no terceiro [ano do Ensino Fundamental], ele está nas vias de ser retido [...]. Daí você se pergunta: gente como é que foi que essa criança mudou em 600 dias? Se era uma criança que tinha um potencial? Se a professora do primeiro ano disse que ela estava com um aluno de potencial, [...] o que é que fez ela ficar com um pé quase para ser retido no terceiro ano? [...] Então, essa quebra no trabalho, essa troca de responsabilidades ao longo dos 600 dias letivos atrapalha. Não digo que é o determinante, mas é um dos fatores que a gente vê hoje que amarra o processo. Daí a gente leva o aluno para o quarto ano, e chega lá no quarto as meninas [professoras] que as vezes não gostam da alfabetização dizem: este menino não está alfabetizado! Mas para quem alfabetizou ele está (DIEF, informação verbal).

As falas chamam a atenção com relação à fragmentação e individualismo do trabalho docente. Pode-se dizer, conforme sugere Ball (2005), que essa individualidade no trabalho docente é decorrente das tecnologias das políticas de “reforma”: gerencialismo e performatividade. Essas tecnologias, que além de remodelar práticas e estruturas, introduzem uma nova disciplina no interior das instituições, alteram as relações e subjetividades. Se a aprendizagem é entendida enquanto meta estabelecida externamente, e a qualidade é resultado do esforço dispendido no trabalho docente para alcançá-la, logo o mérito e o êxito é individualizado. Cabe ressaltar que o foco da gestão da SEEDF está em metas e indicadores de desempenho, logo as docentes serão conduzidas a apresentar estes resultados. Em uma lógica competitiva, de “fetichização de resultados” cada trabalhadora é responsável direta pela sua produtividade, pensando assim, não justifica se responsabilizar pelo não sucesso da colega.

Nesses termos, como as docentes são consideradas “técnicas” do ensino-aprendizagem, cada vez mais, não lhes cabe se engajar com a formação humanística do sujeito. A função técnica confere racionalidade ao trabalho docente, sendo assim, professoras críticas, que questionam a lógica do trabalho desenvolvido e buscam estratégias para um desenvolvimento mais equilibrado entre os distintos estudantes, possivelmente não se enquadram como boas

profissionais.

Dada a divisão do trabalho na escola, cada docente responde apenas pelo desempenho dos estudantes que estão sob sua incumbência direta. Diante disso, é necessário investir em ações que possibilitem atingir as metas estipuladas. Não se pode negar que a responsabilidade por uma turma de estudantes já é em si uma tarefa difícil e uma carga alta de trabalho. Todavia, como pontua Ball (2005, p. 548), a essência da performatividade é a “luta pela visibilidade”, outra especificidade da regulação pós-burocrática. As professoras, então, precisam elaborar relatórios, analisar resultados das avaliações externas, pensar em estratégias para alcançar metas dentre tantas outras ações e todas essas tarefas tendem a sobrecarregar as docentes, deixando menos tempo disponível para ações coletivas. Tendo vista que o fim performativo é o resultado a ser alcançado, não há porque realizar uma mobilização em torno dos processos que ocorrem no interior da escola em prol de uma efetiva aprendizagem de todos os estudantes. Na realidade, em épocas de regulação pós-burocrática “o que está ocorrendo é que a complexidade humana vê-se reduzida à forma mais simples possível: números em uma tabela” (BALL, 2005, p. 547).

Neste cenário, escolas são constantemente rotuladas, e na SEEDF estes rótulos são explícitos em bandeiras verdes, amarelas e vermelhas, como citado anteriormente. De acordo com Apple (1982)³³, os rótulos não são neutros, ao menos para as pessoas e, neste caso, instituições que os recebem. Eles são construções sociais e têm certo significado moral e podem gerar culpa, cobranças e sentimentos de inferioridade. Pode-se dizer que, à medida que a escola é rotulada em virtude do desempenho nas avaliações externas, as docentes que trabalham com os estudantes que responderam aos testes também são rotuladas. Isso porque os desempenhos dos estudantes são entendidos como resultado do trabalho fragmentado e não coletivo.

A orientadora de estudo OE-2 ao ser questionada sobre o papel que as avaliações desempenham junto ao trabalho docente, apresenta elementos que revelam os efeitos desses rótulos, propagados pelo discurso da gestão. De um lado, é possível notar, um discurso consensual sobre as vantagens e benefícios da avaliação externa e de outro, identifica-se como na prática elas pressionam instituições e docentes rumo aos desempenhos e metas estabelecidos externamente.

As escolas ainda vêm a avaliação como vilãs, como apontadoras dos problemas e não das soluções [...]. Qualquer pessoa que entende o porquê que avalia, não vai pensar dessa forma, ao contrário, vai entender que [...] ela me aponta quais são as lacunas, as dificuldades ou para onde meu planejamento tem que ir. E a escola ela não vê isso. A forma como a televisão

³³ Apple (1982) debate os rótulos que as crianças recebem nas instituições escolares. Todavia considera-se possível aplicar suas reflexões também para a instituição.

*e a Secretaria [SEEDF] mostra o índice [IDEB], a gente sabe que é mais no sentido de estar bom e não estar, e a escola ela se sente desprestigiada. Então, aí, precisa-se fazer um trabalho de conscientização do valor dessas avaliações com todos da escola [...]. Porque para as escolas [...] eu posso te falar assim, a grande maioria, elas não têm entendimento sobre para que serve as avaliações, elas pensam que aquelas avaliações não condizem com o que eles ensinam. Elas inclusive escondem os alunos que têm dificuldade de aprendizagem para não fazerem a prova. [...] Eu fui chamada para fazer a aplicação de uma prova e as próprias crianças da turma disseram: tia tem dois colegas escondidos na biblioteca. Eu fui questionar a professora e ela me disse, que levou as crianças para lá porque eles ainda não sabem o conteúdo. Aí eu falei: mas é isso que a gente quer olhar. Vamos entender porque eles não sabem para ajuda-los. Aí ela [professora] falou assim: mas não é você, e ela chorou, ficou agressiva, e falava: **mas não é você que vai ser cobrada, porque aqui a diretora chama uma por uma, porque se o nosso índice não for alto, a culpa é nossa, a gente que não está ensinando direito.** Então, você vê o equívoco do entendimento e a pressão sobre os professores, que os fazem agir dessa forma. (OE-2, informação verbal, grifo nosso)*

Nesta declaração, mostra-se claramente como a cultura performática rompe com as relações ético-profissionais. Sem dúvidas, se existisse um senso coletivo no trabalho desenvolvido dentro da instituição, a docente não se sentiria pessoalmente cobrada e constrangida diante da possibilidade de ser rotulada como uma docente que “não ensina direito”. Nota-se que a preocupação primordial aí é com a imagem do seu trabalho, sua reputação, uma vez que pode ser atribuída à docente a culpa pelo não alcance das metas da instituição de ensino. Trata-se de outra particularidade da regulação pós-burocrática, que para além de determinar o cumprimento das regras como na regulação burocrática, faz das docentes as próprias fiscais do seu trabalho e das colegas.

Pode-se dizer, que diante desta nova cultura instaurada no espaço escolar, a subjetividade docente é alterada para conviver e atender a esta gestão por resultados, uma vez que impera aí a racionalidade técnica. Disso decorre o rompimento das relações ético-profissionais, que pode ser compreendida no estudo de Shiroma e Evangelista (2007), como desarticulação da categoria docente o que vai dificultar a representatividade coletiva. Em conformidade com o debate de Lavvador (2003), as referidas autoras consideram que tem prevalecido entre as docentes uma “subjetividade branda”, pois o trabalho docente tem se conformado para atender à lógica do mercado, por resultados e produtividade. Não há então uma identidade forte de categoria profissional, onde o grupo consciente do seu papel e da dimensão pública da escola, reflete, constesta e luta contra as várias pressões sobre o seu trabalho. Apesar disso não ser impossível, a cada dia tem se tornado uma tarefa mais difícil, pois há o forte apelo também para que as docentes sejam “docentes de resultados”.

É nesse sentido, que o trabalho docente, submetido a formas de controle e

responsabilização, acaba sobrecarregado e intensificado. As docentes acabam tendo que aumentar a carga de trabalho para superar às denominadas “bandeiras vermelhas”, uma vez que não têm apoio financeiro. Além disso, ainda convivem com o “falso consenso” sobre neutralidade da educação, com diria Apple (1982), uma vez que os problemas de aprendizagem são tidos pela SEEDF como pedagógicos, ou seja, objetivos e técnicos e nada tem a ver com as injustiças sociais. Diante disso, o que tende a ocorrer, é a realização de atividades muito mais comprometidas com o alcance da meta em si, e não necessariamente com a superação das reais dificuldades de aprendizagem dos estudantes. Uma ação que de fato vise ao potencial de cada sujeito, requereria que cada estudante fosse situado em sua realidade socioeconômica e cultural com suas contradições e efeitos destrutivos. Sem dúvidas, para atender os estudantes, ante a consideração de suas necessidades sociais, as escolas precisariam de recursos orçamentários e estruturais diferenciados e as docentes precisariam de apoio, de equipes multiprofissionais na perspectiva apontada por Yannoulas, Rocha e Soares (2016). Mas o que se percebe são projetos generalizados de leitura e matemática, que acabam tendo como fim último a aprendizagem do estudante pensada em termos de bons desempenhos nos testes.

Frente ao exposto, é importante destacar a discussão de Marx (2013), de que em uma sociedade voltada para a produção de mercadoria, a relação entre os homens torna-se relação entre coisas. Com isso, acaba-se ocorrendo uma alienação do comportamento e a coisificação das relações sociais. Nesse sentido, pode-se dizer que a “fetichização dos resultados” na gestão tem contribuído para instaurar o “quase-mercado” no campo educacional, uma vez que as relações entre as docentes, e delas com a gestão da instituição escolar e da SEEDF, nos níveis central e intermediário, tornou-se relação entre coisas, visto que o foco é sempre o resultado e não o estudante, objeto do trabalho docente em si. Com base nisto, na próxima seção discute-se como trabalho docente tem sido gerido como fator fundante para a produção de resultados.

4.4 Gestão do Trabalho docente: flexibilização e autonomia auditorada

Ao longo das últimas décadas, o foco da política para a Educação Básica no Brasil, como discutido no Capítulo 3, esteve voltado para o alcance de uma qualidade total, baseada na racionalidade técnica do mercado. Para tanto, foram implementados no campo educacional elementos que viabilizassem a “contratualização por resultados” ou “gestão por resultados”, como a descentralização de responsabilidades, a autonomia administrativa e pedagógica, e a avaliação educacional externa. Assim, configura-se uma nova regulação, a pós-burocrática,

como forma mais dinâmica de controle (LESSARD, 2010).

Como consequência, instituições escolares e as docentes tiveram seus papéis ampliados, de forma a introduzir em seu trabalho a flexibilidade, a adaptabilidade e a noção de eficiência, decorrentes da lógica do mercado. Busca-se, então, delegar ações e valorizar a autonomia das escolas e das docentes. Em contrapartida, as formas de controle são mais austeras e fazem “repousar sobre seus ombros grandes responsabilidades” (LESSARD, 2000, p. 94, tradução nossa)³⁴.

Os problemas históricos que assolam a educação escolar, oriundos das desiguais relações sociais de produção, que caracterizarão a relação capital e trabalho, são ignoradas. A “salvação” da escola, a qualidade educacional a qual toda a população faz direito, passou a ser resultado do empenho comprometido das docentes, que devem ser capazes de desenvolver autonomamente novos materiais de ensino, adaptar situações de aprendizagem para seus estudantes, visando assegurar uma educação de alto nível, que passa a ser expressa nos altos índices alcançados no IDEB.

Como acentua Afonso (2009a, p. 17), essa autonomia escolar e, pode-se também entender docente, é muito mais retórica do que real e “acabou por ser mais um pretexto para a avaliação e responsabilização dos atores educativos”. Também Contreras Domingo (2002), acentua que às docentes foi dada uma “autonomia ilusória”, visto que são os “diagnósticos” gerados pelas avaliações que acabam dando o tom do trabalho para alcançar resultados definidos. A partir da discussão do referido autor, pode-se dizer que a contrarreforma empreendida no país, assumiu o modelo da profissionalidade pautada na racionalidade técnica, em que o trabalho docente, pauta-se por uma concepção produtivista. Sendo assim, o próprio currículo e, portanto, o planejamento do ensino tende a se organizar para circunscrever a criatividade e autonomia docente aos limites pré-fixados pelas metas e índices de qualidade.

Nessa lógica, a gestão do trabalho docente foi remodelada, de maneira que ficasse, tanto quanto possível, à margem dos complexos contextos humanos e sociais. Com isso, não se está afirmando que a maioria das docentes são insensíveis ou alheias às distintas necessidades dos estudantes, mas o contrário disso. O que ocorre é que o rigoroso discurso dos gestores em torno dos resultados, não leva em conta estes aspectos das condições reais do ensino ao se determinar o fim da educação: entendido como metas alcançadas. Como decorrência, exige-se um esforço muito maior das docentes que apesar das duras desigualdades existentes no interior das escolas, precisam ser profissionais técnicas, que saibam realizar ações pedagógicas que vão

³⁴ “Elle fait aussi reposer sur ses épaules de grandes responsabilités” (LESSARD, 2000, p.94).

resultar em altos índices. Até porque, o senso comum é que estas “questões sociais” estão além da educação. De fato isso é verdade, não cabe às docentes ou à educação escolar solucionar problemas históricos, todavia, quando as metas são fixadas, parece que ninguém lembra, ou talvez, negligencia-se o fato de que estas questões incidem no processo e no resultado do trabalho.

Sendo a obtenção de resultados o objetivo da educação, foi necessário reorganizar o trabalho docente e para tal fim, como discutiu-se no Capítulo 3, as normatizações e formações continuadas promovidas pelo governo federal colaboraram diretamente. O trabalho docente, foi flexibilizado, pois a docente agora pode e deve participar ativamente da gestão escolar, da elaboração do projeto político pedagógico da instituição e do conselho escolar. Além disso, agora as docentes podem planejar autonomamente suas atividades, devem autoavaliar-se e avaliar a instituição, devem aperfeiçoar-se constantemente, tudo em prol da melhoria do ensino.

Dada a regulação pós-burocrática e sua “fetichização dos resultados”, em alguns trechos do depoimento da gestão da SEEDF, é possível notar percepções que, de certa forma, remetem a esta autonomia cerceada e flexibilidade do trabalho docente.

[...] hoje ensinar é a coisa mais fácil que tem no mundo [...]. O professor tem mais liberdade [...], o mundo te dá recursos que você não tinha antigamente. As crianças hoje, elas têm um critério de percepção, desde que nascem, muito maiores, que a gente tinha quando nasceu. A criança [...] com seis anos já está pesquisando no celular [...], no google [...]. Enquanto isso, lá na escola, eu estou querendo que o menino faça a cópia [...] (DIEF, informação verbal).

Então a equipe da escola [direção e docentes] precisa entender que ela precisa fazer uma avaliação institucional. Ela tem que acompanhar ela mesma, porque se ela não olhar para ela mesma, para o processo dela; vai acontecer que eu vou obter um trabalho excelente aqui na Prova [Prova Brasil, IDEB], que me mostra que o menino sabe, porém eu escola [equipe], eu não sei fazer o link. do meu trabalho, com a avaliação e aí eu vou lá e retenho o menino (DIEF, informação verbal).

O que chama a atenção, a princípio, é o estereótipo desqualificador que ronda as docentes. Já que para a gestão da SEEDF ensinar não é uma atividade difícil, em tempos de fácil acesso à informação, pode-se depreender que se o trabalho docente não produzir como resultados finais, as expectativas externas das metas, possivelmente foi culpa da docente que não buscou novas práticas e continuou fazendo seu aluno “copiar”. Por outro lado, também é possível questionar: até que ponto informação disponível é sinônimo de formação e conhecimento para as docentes e estudantes? Talvez essa concepção seja reflexo dos discursos propagados pelos “reformadores” que classificam as docentes como obstáculo para as melhorias pretendidas na educação (EVANGELISTA; SHIROMA, 2007).

Na concepção racional técnica, é possível dizer que se a equipe docente é autônoma e dispõe de flexibilidade no trabalho, espera-se que ela seja eficiente, sobretudo quando a discussão é produção de resultados nas avaliações externas e índices de qualidade. Desse modo, uma avaliação institucional, outra atribuição decorrente da flexibilidade do trabalho docente, deve permitir que as docentes façam um *link*, ou uma relação direta entre resultados das avaliações externas e processo de ensino de seus estudantes, como já se discutiu-se. Além de todas as ações já desenvolvidas no cotidiano escolar, a equipe da escola precisa cuidar ela mesma do monitoramento da adequação de seus processos com os desempenhos nas avaliações externas.

O efeito disso é que as instituições escolares buscam reorganizar as atividades realizadas no cotidiano escolar, de maneira a apresentar os resultados determinados. Tal fato fica manifesto na resposta das docentes ao questionamento sobre as atividades que realizam no cotidiano da escola, apresentadas no Gráfico 1. Dentre as ações que merecem destaque estão as reuniões voltadas para a discussão e análise dos resultados das avaliações, sendo apontada por 50,2% das docentes. Em seguida, está a elaboração de provas no formato daquelas realizadas pelo MEC, assinalada por 44,7% das respondentes. Outra ação significativa, apontada por 32,6% das docentes é a aplicação de simulados no formato das avaliações aplicadas pelo MEC.

De maneira geral, os dados revelam que o planejamento do trabalho docente tem destinado importante atenção para as avaliações externas, seja na forma de reuniões, provas e simulados para familiarizar os estudantes com os padrões dos testes das avaliações externas. Pode-se dizer, que há uma preocupação em que as práticas de ensino realizadas na escola busquem atender aos objetivos de qualidade, expressos nas metas e índices alcançados, aos moldes antigos de uma regulação burocrática. Mas ainda, como afirma Vieira (2004), essas são evidências das mudanças de controle que se abatem sobre a escola e, por sua vez, sobre o trabalho docente, como uma espécie de disciplinarização. Segundo o autor, a partir dos indicadores de desempenho, a escola tornou-se um negócio e é necessário redesenhá-la como mercadoria, o que nos remete ao que é específico da regulação pós-burocrática. Nesse sentido, estabelece-se uma série de ações que acabam favorecendo o controle ideológico sobre o trabalho docente. O objetivo “é quebrar a resistência dos professores, obter sua anuência em relação à missão da escola, às determinações do currículo e ao modelo de sociedade vigente” (p. 90).

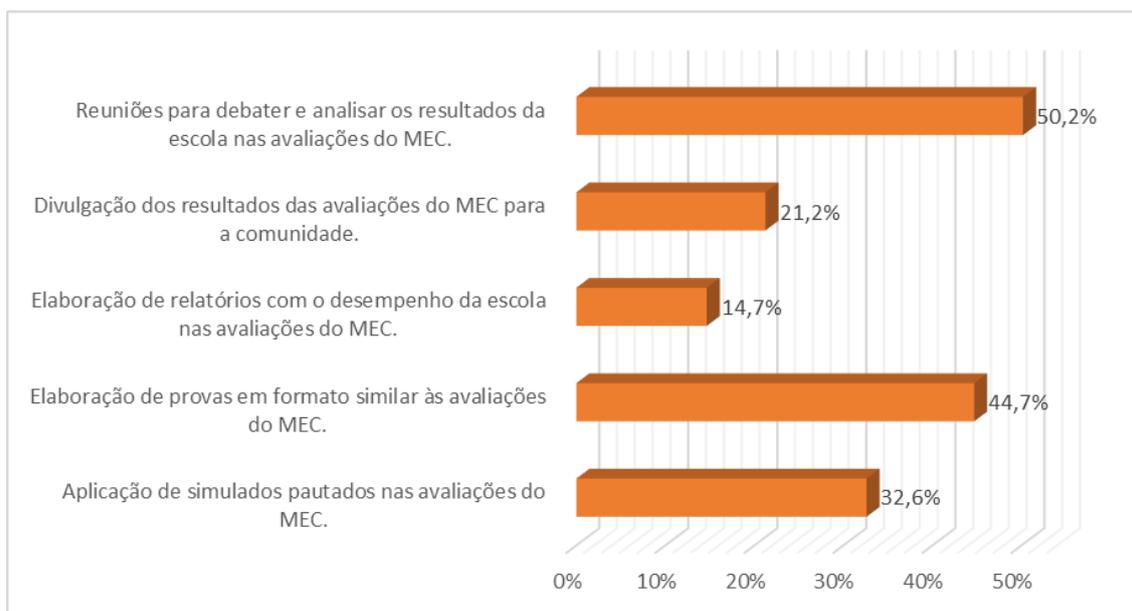


Gráfico 1 – Ações Pedagógicas Realizadas na Escola

Fonte: Questionário respondido pelas professoras alfabetizadoras da SEEDF, que cursavam a formação do PNAIC em dezembro de 2015.

Nota: *o questionário apresentou uma lista de atividades e as docentes poderiam assinalar mais de uma alternativa.

Ante o competitivo mercado educacional, movimentado pelos catalisadores da visibilidade e da fetichização de resultados, as docentes precisam sobreviver e, para tanto, empenham-se em perseguir um objetivo mais pragmático, tendo em vista a produção dos resultados desejados, por agentes externos. Como analisa Ball (2002, 2005), as docentes são “retrabalhadas”, assumem novos papéis e subjetividades, pois agora são empreendedoras educacionais e devem estar atentas à sua produtividade, expressa nos índices de desempenho. Neste novo cenário, não há espaço para amadorismo, então é necessário pensar em melhorar a prática pedagógica, ou melhor, a produtividade expressa por meio dos índices de desempenho.

Este “remodelar” ou “retrabalhar” a prática docente está muito presente nos depoimentos das Orientadoras de Estudo entrevistadas, e desempenham um papel fundamental. Como na SEEDF, as Orientadoras também são articuladoras do Centro de Referência para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (CRAI), com um papel dentro da estrutura da gestão do nível intermediário da SEEDF, elas contribuem para difundir o consenso em torno das benesses da avaliação. Dentre as declarações, destacam-se as seguintes.

[...] hoje as avaliações, e mesmo a Provinha Brasil ela traz onde o aluno precisa melhorar, que intervenção que o professor pode fazer. E aí, aliado a isso, o professor tem recebido as orientações necessários, para ele poder

fazer essas análises, e a partir daí qual a intervenção que ele tem que fazer, tanto da ANA, da Prova Brasil, como da Provinha Brasil. A gente sempre pergunta, que atividades você pode estar desenvolvendo com seus alunos para melhorar? Porque a avaliação te dá este indicativo [...] Claro que eu não posso colocar todo mundo no mesmo pacote, porque tem alguns alunos, pelas suas individualidades, eles não vão conseguir. Mas, na minha experiência ao longo desses anos é que quando a escola trabalha de verdade e tem este trabalho coletivo de todo mundo envolvido, com essa preocupação com essa progressão curricular, cada um fazendo o seu papel, cada um atingindo, vamos dizer assim a sua meta. Assim, aquilo que foi proposto como meta, o objetivo que foi colocado para cada ano, se a escola realiza, a consequência é esse aluno, ele consegue chegar lá alfabetizado. Se o professor trabalha, o conteúdo da forma como deveria ser, as habilidades. Se ele atinge os objetivos dele como deveria ser, esse aluno automaticamente ele teria condições de fazer uma avaliação como a Provinha Brasil e como a ANA sem muitas dificuldades (OE-1, informação verbal).

[...] Qualquer pessoa que entende o porquê que avalia, não vai pensar dessa forma, ao contrário, vai entender que aquela avaliação é um privilégio, ela me aponta quais são as lacunas, as dificuldades ou para onde meu planejamento tem que ir. E a escola ela não vê isso. A forma como a televisão, como a Secretaria [SEEDF] mostra o índice, a gente sabe que é mais no sentido de estar bom e não estar, e a escola ela se sente desprestigiada. Então aí, precisa-se fazer um trabalho de conscientização do valor dessas avaliações. [...] Então o que eu acho que ainda pode sabotar o resultado das avaliações, que a gente sabe, que eles não são, totalmente fidedignos a aprendizagem, nenhuma avaliação consegue apontar totalmente a realidade, mas o que compromete um pouco ainda mais esses resultados é a lacuna do trabalho do professor, a metodologia dele, com a proposta de avaliação que vem. Então [...] não adianta uma avaliação bem elaborada, se o professor no seu dia a dia não trabalhar com aquele enfoque ali (OE-2, informação verbal).

Fica nítido nestes depoimentos, o peso da responsabilidade atribuída às docentes para que as metas de desempenho traçadas sejam alcançadas. A prática pedagógica é apresentada como a grande redentora das escolas que não atingiram as metas. Cabe frisar que esta prática diz respeito, especialmente, ao trabalho com os conhecimentos de leitura e resolução de problema que são alvo dos testes. Às docentes não é dado o direito de defesa, o que elas precisam é assumir a avaliação, planejada e elaborada externamente, como se fosse de fato interesse genuíno delas. Pode-se inferir, com base em Souza (2001), que a gestão empreendida pela SEEDF se circunscreve na gestão empresarial e as atividades desempenhadas pelas docentes, consideradas como “rotineiras”, devem ser desempenhadas para manter o funcionamento da instituição conforme as expectativas pelos resultados. Dessa forma, não cabe às docentes decidirem sobre os rumos do seu planejamento, visando ao desenvolvimento das potencialidades criativas e críticas dos estudantes.

Não é possível ignorar que este tipo de discurso da gestão acaba gerando certa

disciplinarização, dissimulada, das docentes como poderia dizer Vieira (2004). A avaliação é apresentada como aquela que indica os caminhos que as docentes precisam percorrer para realizar uma ótima ação pedagógica que de um lado é desejada por todos e, do outro, será atestada. Sendo assim, amparado pelos dados das avaliações, considerados científicos e, portanto, legítimos, o discurso da gestão exerce uma forte pressão sobre o trabalho docente, pois sendo a avaliação “um privilégio” e um apoio, se os desempenhos continuam baixos é falta de empenho coletivo das docentes, visto que elas têm “autonomia” para realizar seu trabalho.

Interessante notar, que mesmo a fala da Orientadora OE-2, apresentando certa resistência, quando reconhece que a mídia e a própria SEEDF centram suas falas apenas nos índices, desprestigiando o trabalho docente, ainda afirma que cabe às docentes se conscientizarem sobre o “privilégio” avaliativo. Esta mesma Orientadora, ao falar da ênfase que a gestão da SEEDF, nível central, confere aos índices e metas, reforça que cabe às docentes se apropriarem da avaliação no cotidiano de seu trabalho. Desta forma, percebe-se uma concordância com a eficiência avaliativa para a melhoria da qualidade educacional, o que denota que resistência abafa-se ante a cultura da performatividade incorporada ao cotidiano do trabalho.

Ora, mas qual o “privilégio” que as avaliações concedem às docentes? Qual caminho concreto elas indicam para as docentes melhorarem suas práticas? Como já apresentado, a própria gestão da DIEF, da SEEDF afirma que o “nó” ainda é o “pedagógico”, denotando que as avaliações não trazem respostas de fato pedagógicas para que as docentes possam analisar, discutir e aprender com elas. O que há, é uma divulgação de quais habilidades e competências, em média, foram acertadas pelos estudantes da escola (no caso da Prova Brasil e ANA) nas áreas de leitura e resolução de problemas. Com estas informações, o que é possível fazer? Dentre as ações que a SEEDF nos níveis central e intermediário desenvolvem está o estímulo às escolas para realizarem projetos relacionados às áreas de conhecimento avaliadas (SEEDF, 2015). Também orientam as docentes a identificarem as questões que os estudantes erraram e o que a escola pode fazer para superar este quadro em específico. A partir desse primeiro levantamento, as pretensas ações de melhoria são atribuídas à equipe da escola, ou seja, às docentes, as quais precisam conscientizar-se, participar e se interessar mais pelos assuntos avaliativos. Em uma cultura que valoriza os resultados, a finalidade essencial da educação deixou de ser considerada e, neste caso, trabalha-se com estratégias que permitam, mesmo em condições precárias e desiguais, potencializar a capacidade humana de produzir índices e metas.

Não há um debate sobre a realidade concreta de cada escola, com suas múltiplas contradições e determinações. Também não é problematizado o fato de que a ênfase nestas

áreas de conhecimento podem ocasionar um estreitamento curricular. Essas são características da regulação pós-burocrática, empreendida pelo Estado capitalista, que não apresenta as suas contradições e efeitos destrutivos. Uma vez as contradições apresentadas, as pessoas seriam instigadas a questionar, problematizar e requerer mudanças. No entanto, o interesse do Estado capitalista não é despertar as consciências para ver além das aparências, mas manter os ânimos apaziguados e conformados, para continuar a explorar o trabalho para obter seu propósito que é o lucro.

Neste sentido, se o que é apresentado concretamente para análise dos dados avaliativos são apenas as médias de desempenho nas áreas de conhecimento e a projeção das metas a serem alcançadas no IDEB, que tipo de ação se pode esperar das docentes? Acredita-se, tal como pondera Ravitch (2011, p. 252), que as escolas não melhorarão apenas valorizando o que é aferido pelos testes, pois “nem tudo o que importa pode ser quantificado”. Como enfatiza a autora, nossos problemas educacionais são decorrentes da “falta de visão educativa” (p.251) e não de ineficiência de gestão. Além disso, destaca que, por vezes, o que não é alvo das avaliações pode ser fundamental para o desenvolvimento criativo e crítico dos sujeitos, como a artes, debates, dúvidas, construções distintas de pensamento. Todavia, dado o apelo e pressão do discurso racional técnico das avaliações, as docentes tendem a conduzir seu planejamento de forma pragmática. Assim, a organização do trabalho docente tende a reiterar as habilidades aferidas nos testes aplicados nas avaliações externas, bem como o próprio formato em que são construídas as questões. “Quando os testes são o método primário de avaliação e responsabilização, todos se sentem pressionados a elavar os escores por bem ou por mal. Alguns vão trapacear para obter uma recompensa ou evitar a humilhação” (RAVITCH, 2011, p. 252).

Em outra declaração da Orientadora OE-2, nota-se a pressão exercida sobre o trabalho docente, o que, possivelmente, acaba induzindo ao planejamento de ações que treinam para os testes. Apesar de as instituições de ensino e, por sua vez, as docentes, serem autônomas para realizar suas ações, são incitadas a seguir o mesmo ritmo das atividades planejadas pela SEEDF.

Essa escola aqui, com bandeira vermelha, se gaba de fazer vários projetos, tem balé, chamam a rede globo para cobrir os eventos, porém, a escola não foi a uma reunião que a central [COPAV] fez com os anos iniciais [do Ensino Fundamental] para pensar em estratégias para o crescimento. Ela não foi a nenhuma reunião e a equipe não quis me receber na escola dela. Eu marquei várias reuniões, para tentar conversar sobre os resultados juntos com a escola, para apoiar. [...] Daí por último eu falei para ela [diretora da escola], tudo bem, já que não vai ter tempo para me receber este semestre, nós tínhamos providências seríssimas para o próximo semestre, o que eu coloco no seu relatório? Daí ela [diretora da escola] disse: que relatório? Eu falei o relatório que eu vou encaminhar para a Central de que a escola não pôde me receber e por isso não tem como encaminhar nenhum projeto pedagógico

para sanar as dificuldades. Aí ela disse: vai colocar no relatório? Eu disse: sim, e estou perguntando para você como devo escrever. Daí foi que ela disse: vem aqui na escola. [...] Acho que muito das resistências das escolas são os equívocos que fazem, os professores não entendem o papel da avaliação, e muitas vezes a forma que a Secretaria divulga desprestigia o trabalho da escola (OE-2, informação verbal).

A fala descrita deixa explícito que existe um movimento de sensibilização empreendido pela gestão da SEEDF para que as instituições de ensino e as docentes, possam pensar em ações que pretendam o “crescimento” da escola, entendido como aumento nos resultados de desempenho. Essas atividades promovidas pela gestão da SEEDF junto às instituições de ensino tem o propósito de mobilizar as docentes, como sugerem Vieira (2004) e Ball (2002, 2005), e são típicas do modelo gerencial, empreendido na regulação pós-burocrática, o qual busca demover os atores de possíveis resistências e instaurar novos valores e compromissos. Assim, tenta-se convencer os atores educacionais, com base nas estatísticas quase incontestáveis, pois são cientificamente constituídas, em torno das vantagens, da avaliação para o trabalho docente. Parece que na percepção da SEEDF, não basta que as escolas, sobretudo as rotuladas com “bandeira vermelha”, definam as ações autonomamente. É necessário que os gestores do SEEDF no nível intermediário, repassem para a equipe da instituição de ensino um conjunto de “informações” sobre as avaliações e das possíveis estratégias que devem realizar e, por fim, estabeleçam com os atores escolares uma nova “contratualização de resultados” que será monitorada.

Outro mecanismo usual para o exercício de obtenção desse convencimento, é utilizar da tecnologia da “visibilidade”, a qual acompanha as avaliações no âmbito da regulação pós-burocrática. Uma vez que a instituição vê-se exposta, mesmo que em um relatório encaminhado à gestão da SEEDF no nível central, ela acaba sujeitando-se a discutir ações e estratégias para alcançar metas que são alheias a ela. No relato em questão, esta “visibilidade” possivelmente constrangiu a direção de uma determinada escola, que logo tratou de agendar um horário para o planejamento junto à OE-2. Assim, gradativamente, o discurso dos gestores chega até as docentes que vão admitindo a cultura performática e começam a organizar seu trabalho a partir dessa lógica.

Segundo Ravitch (2011) a pressão por resultados e a responsabilização dela decorrente gera medo e obediência entre os educadores, que até podem desenvolver ações para melhorar os escores dos testes, mas isso não tem nada a ver com a aprendizagem dos estudantes de fato. No Gráfico 2, nota-se como essa pressão recai sobre as docentes quando o assunto abordado são as notas obtidas no IDEB.

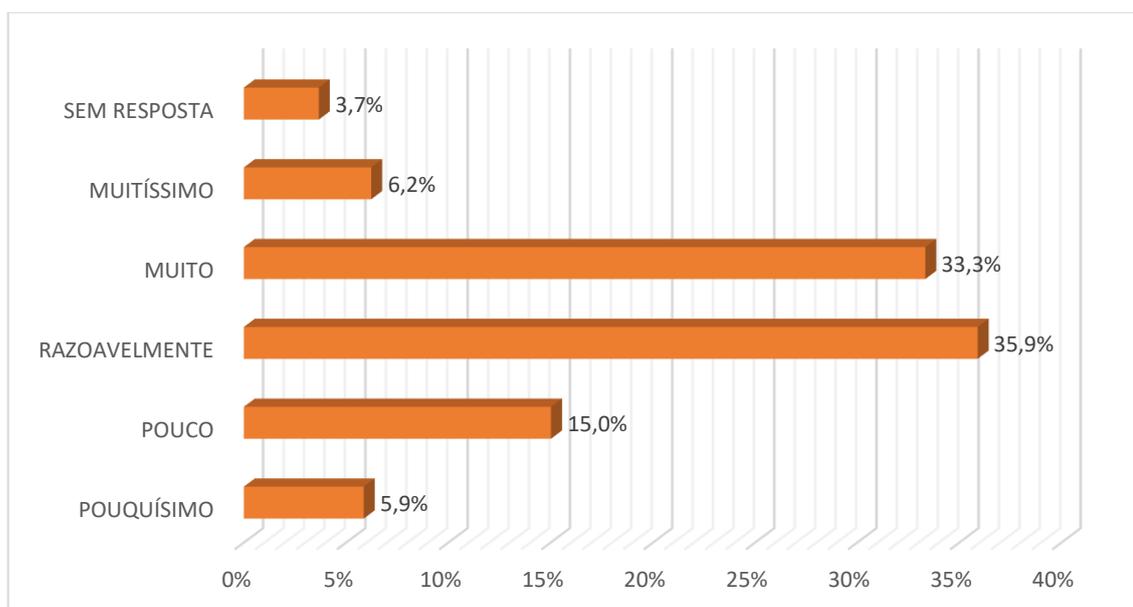


Gráfico 2 – Quão cobradas sentem-se as docentes para melhorar as notas do IDEB da escola

Fonte: Questionário respondido pelas professoras alfabetizadoras da SEEDF, que cursavam a formação do PNAIC em dezembro de 2015.

As docentes foram questionadas sobre o quanto se sentem cobradas pela melhoria do IDEB da escola. Essa cobrança diz respeito a ações tanto da direção da escola, como da própria SEEDF, junto às docentes, requerendo “empenho” para a melhoria do IDEB. Um total de 35,9% das docentes responderam sentir-se razoavelmente cobradas, 33,3% muito e 6,2% muitíssimo cobradas. Um percentual de 15% das docentes responderam sentir-se pouco cobradas, o que significa dizer que sentem certa cobrança, mesmo que em menor grau, e apenas 5,9% sentem-se pouquíssimo cobradas. Esses dados evidenciam, um dos aspectos da cultura da performatividade no cotidiano do trabalho das docentes. Ao mesmo tempo em que a gestão da SEEDF, seguindo o ritmo imposto pelo governo federal, negligencia as contradições sociais que estão entranhadas nas instituições escolares, elas cobram das docentes por resultados. Ante a essa realidade, as possíveis vozes de resistências ainda não são mais fortes que a dinâmica pragmática instaurada no trabalho docente em prol dos resultados exigidos.

Essa forte exigência da gestão para que as escolas atinjam os resultados esperados, como debatido por Ravitch (2011) e também Hypólito (2011), interpelam as docentes e geram efeitos diretos sobre elas, como exemplificam os Gráficos 3 e 4.

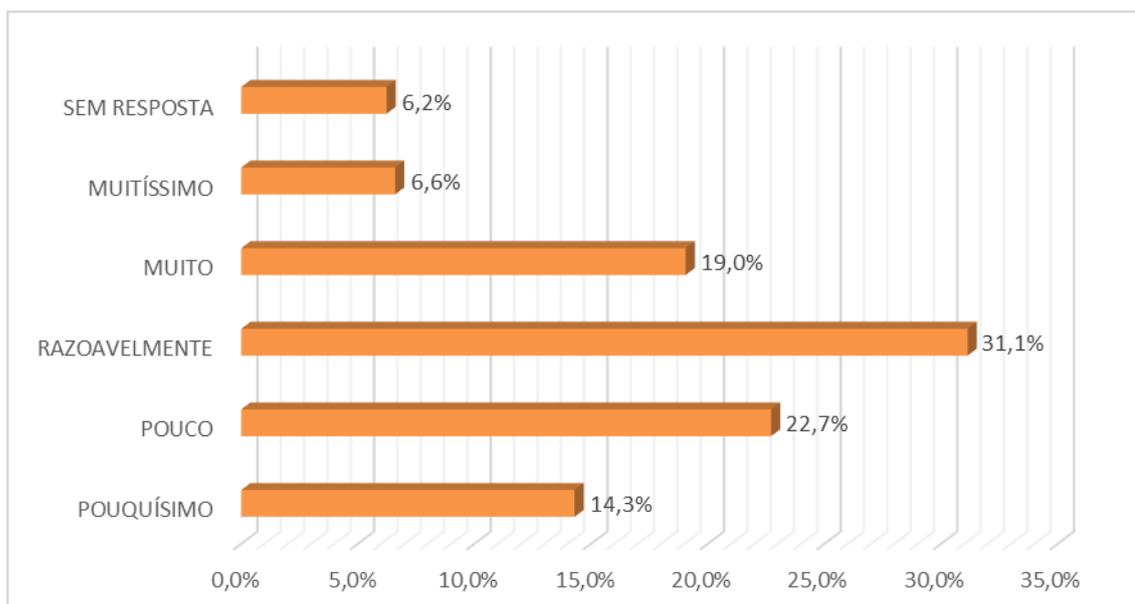


Gráfico 3 – Constrangimento das docentes em relação aos resultados alcançados pela escola nas avaliações externas promovidas pelo MEC-INEP

Fonte: Questionário respondido pelas professoras alfabetizadoras da SEEDF, que cursavam a formação do PNAIC em dezembro de 2015.

O Gráfico 3, mostra o quanto as docentes se sentem constrangidas frente aos resultados de desempenho em língua portuguesa e matemática nas avaliações externas. O termo constrangimento foi compreendido pelas docentes como se sentir envergonhada ou até mesmo responsabilizadas ante os resultados do IDEB. Considerando que o Gráfico 2 revela que parte expressiva das docentes sente-se cobrada pelas melhorias do IDEB, é de se esperar que este “assédio discursivo” (HYPÓLITO, 2011, p. 13), gere nelas constrangimento. Das docentes 31,1% responderam que se sentem razoavelmente constrangidas, 19% sentem muito e 6,6% muitíssimo constrangidas. Um total de 22,7% disseram sentir-se pouco constrangidas, o que indica que a existência de constrangimento, mesmo que em menor grau, e apenas 14,3% sentem-se pouquíssimo constrangidas.

Como o discurso gerencial associou o objetivo educacional para o alcance da qualidade, entendida como notas altas no IDEB, um número maior de docentes reponderam que sentem-se constrangidas com os resultados que as escolas atingem neste índice (Gráfico 4). Observa-se que 34,8% sentem razoavelmente constrangidas, enquanto 20,9% sentem-se muito e 4,8% muitíssimo constrangidas. As que se sentem pouco constrangidas representam 23,1% e pouquíssimo apenas 11,7%.

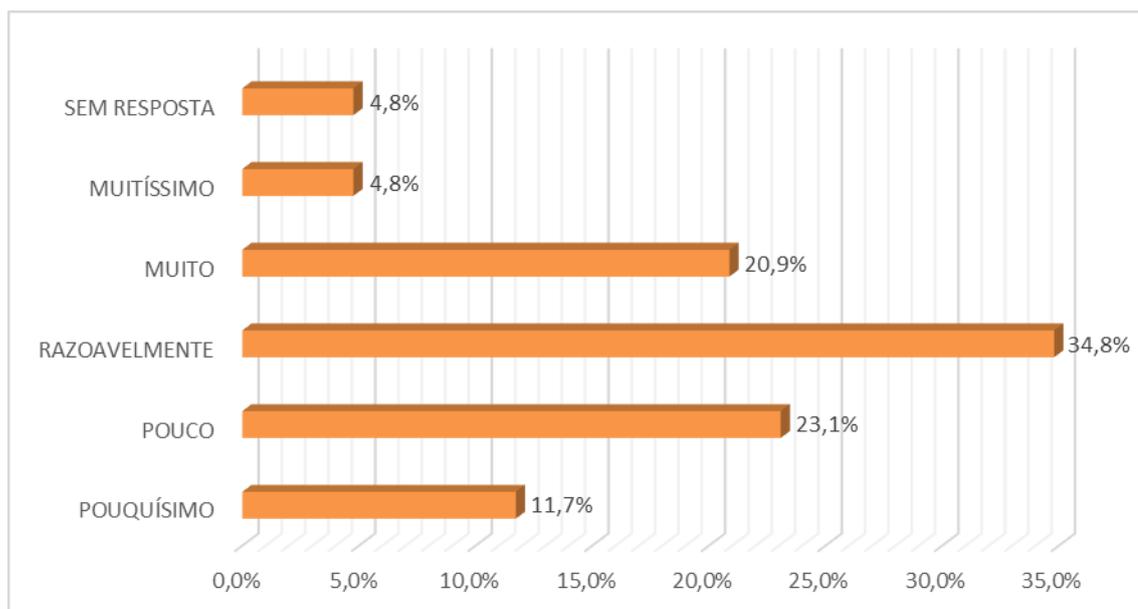


Gráfico 4 – Constrangimento das docentes em relação ao IDEB alcançado pelas escolas

Fonte: Questionário respondido pelas professoras alfabetizadoras da SEEDF, que cursavam a formação do PNAIC em dezembro de 2015.

Esses dados reverberam naquelas atividades desenvolvidas pelas escolas, apresentadas no Gráfico 1. As docentes, em um ambiente onde a cultura performática tem predominado, sentem-se contrangidas com os resultados, pois a responsabilidade por eles é atribuído à suposta ineficiência do trabalho que elas realizam. No dicionário *Houaiss da língua portuguesa*, constrangimento pode ser entendido como “violência que tira liberdade de ação”, “coação”, ou ainda, “acanhamento, embaraço”. Nesses termos, é possível dizer que este constrangimento é uma das novidades impingidas pela regulação pós-burocrática, pois a coação não é mais explícita, não é física, como na regulação burocrática, mas ela existe agora entranhada nas subjetividades dos sujeitos. Trata-se de novas “tecnologias de dominação que visam ao controle e a mudança” (MELO, 2016, p. 63). Assim, tem-se um terreno propício para conduzir o trabalho docente segundo formas padronizadas. Além disso, como as docentes acabam conduzindo seu trabalho a partir do que foi determinado pelo outro, alheio as suas condições e realidade, isso tende a acarretar maior dispêndio de energia uma vez que se esforçam para alcançar um objetivo que não foi definido por elas. Esta situação, somada à pressão pelos resultados, pode gerar sofrimento, insatisfação, stress, depressão e várias outras doenças ocupacionais e, por sua vez, esvaziar seu trabalho de sentido.

Nesta cadeia organizacional, as docentes acabam induzidas a desenvolver estratégias para subir estes índices, visto que este se tornou o foco do trabalho docente. Para tal fim, vale tudo, mesmo bular o sistema retirando estudantes da sala de aula no dia da aplicação do teste,

como foi apresentado no relato da OE-2. Outra tática, que confere maiores escores sem, contudo, assegurar aprendizagem efetiva, são os treinamentos para os testes, com avaliações sendo elaboradas nos mesmos moldes das avaliações externas, ação esta desenvolvida nas escolas da SEEDF (Gráfico 1). Com relação à realização destes simulados para preparar os estudantes para as avaliações externas a Orientadora de Estudo relata que

[...] existem escolas aqui que já institucionalizaram o treinamento e vão morrendo de medo de falar conosco com a gente do CRAI, tanto no papel de Orientadora de Estudo como articuladora do CRAI. Elas já vão olhando para a gente dizendo: a gente tem um treinamento sistemático, todo o bimestre os meninos passam por uma avaliação semelhante ao das avaliações externas. Mas é errado isso? Não, de jeito nenhum, eu não sou contra. Eu só não vejo sentido, que o professor treine essa prova, se no dia a dia do trabalho pedagógico ele não está trabalhando, se ele não faz daquele jeito, pois aí que sentido tem isso para o aluno dele (OE-2, informação verbal).

O que é visto como problema, então, não é a prática do treinamento em si, mas o fato de os elementos relacionados à avaliação externa não estarem presentes no dia-a-dia do trabalho docente. Não se problematiza o estreitamento curricular que estes treinos acabam promovendo. Na realidade, acredita-se, como pondera Ravitch (2011, p. 184), que os treinamentos acabam contribuindo para que as autoridades públicas continuem a “relatar boas novas sobre a performance dos estudantes”. Com o público satisfeito com os resultados, pode-se dizer que as docentes mantêm uma boa reputação profissional. Neste frenesi de desempenhos e responsabilização, “as lideranças estaduais e locais querem reivindicar o crédito pelas melhorias, ao invés de determinar se as melhorias foram significativas” (p. 184) e, com isso, desvia-se a atenção de todos para o que realmente importa em relação à educação.

Diante disso, a difundida melhoria da qualidade educacional, após décadas de realização de avaliações externas, parece estar cada vez mais distante de ser atingida. Os problemas relativos a uma disseminação desigual do conhecimento permanecem, o que Hypólito e Ivo (2013, p. 389) denominam injustiça curricular, que reforçam as “desigualdades sociais e educacionais”. Não se pode ignorar que é papel da gestão educacional realizar diagnósticos de sua rede de ensino visando empreender ações que colaborem para o total desenvolvimento dos estudantes, e, para tanto, as avaliações são um valioso instrumento. Todavia, o que se questiona é a forma como os dados gerados pelas avaliações são apropriados pela SEEDF. Trata-se de uma situação ao mesmo tempo totalizadora e individualizada, reflexo de um Estado capitalista como visto no Capítulo 1, pois a gestão declara trabalhar junto à escola, mas, na realidade direciona-se para um sujeito específico toda a responsabilidade pela superação dos problemas: as docentes. Assim, as avaliações externas tem servido para manter

uma “gestão compartilhada” na qual as docentes acabam apenas executando tarefas para atingir um “produto educacional” (SOUZA, 2001) definido externamente, pelos gestores públicos.

Não há evidências, de que exista um real empenho da gestão da SEEDF em fortalecer cada unidade escolar e suas equipes, de maneira que tenham condições (estruturais e orçamentárias) para ir ao encontro dos reais problemas relacionados à aprendizagem dos estudantes. Como acertadamente pondera Melo (2016, p. 65), em um ambiente dominado pela performatividade, a relação estabelecida entre docentes e estudantes “é alheia à relação humanista de ensino e aprendizagem, de aprendizagens compartilhadas, de atividades e relações que não tenham como escopo a produção de resultados que serão auferidos”.

Todas as estratégias da gestão desenvolvidas a partir das metas e desempenhos atingidos pelas instituições de ensino, parecem operar segundo uma racionalidade técnica, que tem contribuído para reconfigurar o trabalho docente, no sentido de retirar de pauta os debates e reivindicações em prol de uma efetiva garantia ao direito à educação, sobretudo da população mais pobre. No lugar dessas questões, as docentes precisam se preocupar em atender as constantes e crescentes exigências relacionadas às avaliações externas. Neste sentido, percebe-se como a regulação pós-burocrática, tal como a burocrática, faz parte da materialidade do Estado, tornando-se uma realidade concreta a partir das “ilusões” que dissemina para manter a dominação de classe. Pode-se afirmar, então, apoiada no debate de Souza Filho (2013), que a regulação pós-burocrática, seria uma das possíveis formas de organização da burocracia, com fins de viabilizar a permanente dominação do capital sobre o trabalho.

No DF, a princípio, não há bonificações diretas pelos resultados nas avaliações, o que aumentaria ainda os constrangimentos e pressões sobre as docentes. Porém, essa é uma realidade próxima, uma vez que já ocorre em alguns estados brasileiros, como é o caso de São Paulo, Minas Gerais e alguns municípios do Rio Grande do Sul, como Santa Maria. Além disso, não se pode esquecer que em 2008 a SEEDF instituiu pelo Decreto nº 29.604, o Prêmio de Mérito pelo Desempenho Escolar das Instituições Educacionais Mantidas pelo GDF (Pró-Mérito), o qual previa o pagamento anual do décimo quarto salário às docentes. Como mostra o estudo de Oliveira (2012), o prêmio só não foi pago à época em virtude de problemas orçamentários, mas ocorreu a distribuição de placas de “honra ao mérito” para as escolas. Também em 2013, pela Lei nº 5.128, a SEEDF obrigou todas as escolas a exporem em seu interior as notas obtidas no IDEB.

Esta reorganização gerencialista da escola e do trabalho docente, como ressalta Hypólito (2011), instala-se silenciosamente, e acaba gerando uma valorização do trabalho individualizado e a competitividade entre pares e instituições. Com relação à individualização

do trabalho docente, as Orientadoras de Estudo declaram

Não há dentro das escolas um trabalho coletivo. Há um trabalho muito individualizado de um ou outro fazendo e aí isso quebra muito, o trabalho do professor e o da escola lá na frente terá um bom resultado (OE-1, informação verbal).

A gente tem um discurso de trabalho coletivo, mas a gente tem uma prática coletiva, infelizmente. Porque cada um faz do jeito que dá certo (OE-3, informação verbal).

Tendo em vista que o discurso valoriza a iniciativa individual e a existência de um clima de cobrança e responsabilização pelos resultados, cada docente busca assegurar a produtividade do seu trabalho. Essa preocupação individualizada com os “resultados”, vai se refletir na competitividade entre as escolas por melhores índices no IDEB. Segundo 56% das docentes que responderam ao questionário da pesquisa, as escolas na SEEDF competem entre si pelas notas do IDEB. Sendo assim, nota-se que o trabalho docente na SEEDF não está alheio ao “terror da performatividade”, para usar o termo de Ball (2002).

Diante dessa nova realidade, a organização do trabalho docente segue a cadência performática. Ao discurso da qualidade, está agrupada uma série de ações que visam assegurar as “aprendizagens básicas” em língua portuguesa e matemática, que são alvo dos testes. As docentes, também tem novos requisitos agregados ao seu trabalho e, em virtude disso, elas são incitadas a buscar privadamente alternativas para aumentar seu desempenho (HYPÓLITO, 2011). Pode-se dizer, que uma das possíveis consequências, além do constrangimento, é a intensificação e a autoitenuação do trabalho docente. As docentes além das várias ações que já desempenhavam, agora precisam elaborar atividades e avaliações nos moldes das avaliações externas, há a necessidade de comprometer-se com a definição de metas e planejamento com foco nessas metas, tudo para evitar novos constrangimentos. Isso leva, inclusive a um controle entre os pares, como pode-se perceber na resposta das docentes sobre as possíveis contribuições ou dificuldades agregadas pelas avaliações externas ao seu trabalho.

[...] as avaliações contribuem quando a escola realiza debates e possíveis estratégias para aumentar o índice, porém, os professores individualmente realizam atividades similares em sala de aula (questão 28, Q.227).

[...] as avaliações contribuem, quando o trabalho na prática pedagógica é bem desenvolvido por todos (questão 28, Q.236).

[...] as avaliações contribuem, pois motiva os professores a buscarem formação para se atualizarem (questão 28, Q.256).

[...] as avaliações contribuem desde que haja o comprometimento do professor (questão 28, Q.259).

[...] as avaliações contribuem, para os professores que têm o compromisso de fazer um trabalho diferenciado para alcançar os objetivos, porque muitos não querem ajudar (questão 28, Q.268).

Segundo a análise de Vieira (2004), no período de “reforma educacional”, o método científico experimental”, propiciado via avaliação, tornou-se sinônimo de eficiência e, por sua vez, está atrelado à uma “conduta pragmática de atendimento às demandas do mercado” para obter-se a qualidade almejada. Para o autor,

Ambos, o método e a conduta, podem ser objetivamente avaliados, portanto aperfeiçoados, melhorados, para alcançar os padrões de qualidade exigidos pelos clientes. Padrões esses que darão um retorno financeiro e simbólico aos próprios professores. Trata-se, portanto, de um controle panóptico, que se instala como uma torre de observação dentro do próprio sujeito, dentro de sua “consciência”. Identificar essa forma de controle nada mais é do que identificar dispositivos de poder que, incorporados aos professores, padroniza o processo de trabalho na direção que interessa ao mercado capitalista. Neste modelo, o controle torna-se um dispositivo de vigilância panóptica³⁵ do capital sobre a força de trabalho e sobre a conduta dos professores. (VIEIRA, 2004, p. 93–94)

O estabelecimento, pelo Estado, de uma idade certa para a criança ser alfabetizada, os oito anos de idade, proposta presente no PDE, no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação ambos de 2007, e nas bandeiras do empresariado a “favor da educação”, como discutido no Capítulo 3, associada às avaliações, favoreceu sobremaneira a instauração desse “controle panóptico” entre as docentes. Nota-se, dessa forma, os sofisticados mecanismos de força do Estado para possibilitar que a vontade da classe que representa se efetive e se

³⁵ O termo panóptico em linhas gerais, trata-se de um projeto arquitetônico de uma penitenciária idealizada pelo filósofo e jurista inglês Jeremy Bentham, no século XVIII. A análise mais conhecida do projeto do Panóptico de Bentham está publicada na obra *Vigiar e Punir*, de Michel Foucault. É utilizado para designar um dispositivo de segurança para o domínio e distribuição de corpos, sendo aplicável a “qualquer sorte de estabelecimento, no qual pessoas de qualquer tipo necessitem ser mantidas sob inspeção” (BENTHAM, 2008, p. 15). Por requerer menor número de vigilantes, o sistema panóptico teria, segundo Bentham, a vantagem de ser mais barato do que o adotado nas prisões de sua época. O panoptismo corresponde à observação total do indivíduo, por parte daquele que exerce o poder disciplinador. O indivíduo é vigiado durante todo o tempo, sem que veja o seu observador, nem que saiba em que momento está sendo vigiado. No geral, esta é a finalidade do Panóptico, pois em virtude da arquitetura, as pessoas, mesmo sem o olhar direto do disciplinador, sentiriam-se vigiadas. De acordo com Perrot (2008, p. 127), ao se referir ao inspetor Bentham, “o Panóptico não é apenas um projeto de prisão modelo para a reforma dos detentos reintegrados ao circuito da produção ou às fileiras do exército. Por vontade expressa e reiterada do autor, é também um plano exemplar para todas as instituições educacionais, de assistência e de trabalho, uma solução econômica para os problemas do encerramento e, de acordo com a mecânica perfeitamente arranjada de um microcosmo newtoniano, o esboço geométrico de uma sociedade racional.”

reproduza, como pontua Netto (2013). Frente a essas exigências, as docentes exercem sua autonomia de forma controlada, pois esta deve ser exercida dentro do marco que impõe uma idade para a alfabetização das crianças e pressiona por resultados satisfatórios. Nesta lógica, a realidade dos diferentes ritmos dos estudantes são deixados à margem, inviabilizando um processo educativo que tenha o estudante como sujeito.

O discurso gerencial tanto do MEC, como da SEEDF, propaga às docentes “apelos participacionistas”, como afirma Vieira (2004, p. 93), o que as leva a crer que possuem um alto nível de autonomia sobre o planejamento de seu trabalho. Todavia, o discurso gerencial retrabalha as docentes de maneira que o controle que é exercido seja despersonalizado. Assim, “as funções de controle são incorporadas à própria consciência dos professores. [...] A invisibilidade do controle da maior visibilidade ao trabalho docente, agora transformado em processo produtivo que pode ser medido e avaliado por gráficos e estatísticas” (p. 93). Essa despersonalização do controle pode ser percebida na contradição presente na resposta das docentes à questão 28, que indaga se as avaliações externas contribuem ou atrapalham o desenvolvimento do trabalho docente. Interessante notar que mesmo os Gráficos 3 e 4, apresentando um número expressivo de docentes que sentem-se constrangidas pelos resultados das avaliações, muitas consideram que a avaliação colabora para melhorar seu trabalho pedagógico. Esta questão aberta foi respondida por 80% das docentes e dessas 66,3% considera que as avaliações contribuem com o trabalho docente. Nestas respostas, o que mais chama atenção é que a contribuição da avaliação está sempre associada a uma necessidade de a docente refletir e aprimorar sua prática. Parece que o discurso do descrédito com relação ao fazer docente, já está incorporado pelas profissionais, uma vez que os dados das avaliações estão sempre apontando para o que elas precisam aprimorar no seu trabalho, como se os problemas de aprendizagem de fato fosse exclusivamente responsabilidade delas.

Contribuem, porque o professor se sente aguçado a trabalhar para alcançar um excelente índice (questão 28, Q.55).

Contribuem, pois através dessas avaliações conseguimos apontar um direcionamento mais adequado para se obter resultados positivos (questão 28, Q.76).

As avaliações contribuem, porque revelam onde estamos nos equivocando na prática em sala de aula (questão 28, Q.133).

As avaliações contribuem sim, porque nos impulsiona a melhorar nossa prática pedagógica (questão 28, Q.135).

A avaliação contribui, pois o trabalho do docente também é avaliado (questão 28, Q.141).

Acredito que a avaliação contribui, pois a partir dela, pode-se perceber erros e acertos do trabalho docente (questão 28, Q.144).

As avaliações contribuem muito, pois levam os professores a repensarem o seu trabalho (questão 28, Q.155).

Contribuem porque faz com que o professor diversifique suas estratégias para melhorar o aprendizado de cada aluno (questão 28, Q.193).

As docentes que consideraram a não contribuição das avaliações representam 11,4%. Elas apontam que as avaliações não correspondem à realidade dos estudantes, não discriminam os estudantes que sabem dos que não sabem ou que direcionam o trabalho docente para o que é cobrado nos testes. Outros 2,2% consideram a contribuição irrelevante, alegando que nada altera em seu trabalho. Pode-se dizer, que aí está uma possibilidade de organização de uma resistência, de maneira a tensionar as ações decorrentes das avaliações externas, de forma que novas estratégias, pautadas em intervenções democráticas, sejam adotadas.

De acordo com Contreras Domingo (2002, p. 103) mesmo que exista a “fixação externa de objetivos educacionais com sua redução a resultados”, isso não vai resolver os “problemas de obrigação moral, os quais os professores necessariamente enfrentarão”. Em conformidade com esta afirmação está Vieira (2004, p. 90), que destaca que junto a este mecanismo de controle via avaliações externas, está a ideia de um “profissionalismo com apelos de ordem moral (pastoral)”. Para o autor, nesta reorganização do trabalho docente em favor do mercado, neutraliza-se o contexto social e propagam-se ideias relacionados à vocação e comprometimento da docente, associadas com concepções pragmáticas de eficiência, profissionalismo e qualidade. Assim, as docentes que têm iniciativa, que realizam ações pertinentes para o resultado das avaliações, são comprometidas com seu trabalho e, portanto, são eficientes. Todavia, o que fica escondido é a consolidação de um discurso hegemônico, o qual cada vez mais contribui para as docentes perderem a autonomia na definição de seu trabalho. Tanto é, que o controle, como diz o autor, passa a ser desejado pelas próprias docentes, trata-se de um controle panóptico ou, pode-se dizer de uma autonomia auditorada.

Nesses termos, compreende-se que, dada as especificidades do trabalho docente, não é possível empregar a engenharia racional instrumental para prever, antecipar e manipular situações de ensino-aprendizagem. Na educação, diferentemente das ciências naturais, não há uma relação direta de causa e consequência, as relações são mais complexas, envolve inúmeros conflitos e, na maioria dos casos, esbarra na falta de condições de trabalho. Tudo isso, exige muito do trabalho docente, pois não lhe é dada outra alternativa a não ser alcançar as metas

estabelecidas. Assim, o trabalho docente, vai sendo “remodelado” para responder às demandas de produtividade, e mesmo que em condições precárias, elas precisam empenhar-se para desenvolver estratégias visando a um propósito imposto de fora, alheio a elas e a seus estudantes.

No próximo Capítulo, analisa-se que este remodelar do trabalho docente foi um elemento chave para que a regulação pós-burocrática conseguisse associar a formação, avaliação e resultados. Dessa forma, é possível radicalizar o controle, direcionando explicitamente o trabalho docente às avaliações. Assim, busca-se padronizar a formação docente e, por sua vez, a formação escolar, de maneira que os estudantes apreendam todas as habilidades e competências necessárias para adaptar-se ao cabiente e incerto mercado de trabalho. Com base em Melo (2016, p. 61), pode-se dizer que se reuniram elementos suficientes para subsumir o trabalho docente a uma “formação unilateral para o trabalho abstrato”.

4.5 Síntese do capítulo

O Capítulo 4, teve como foco discutir a natureza e as especificidades do trabalho docente, visto que a educação, no período de ascensão neoliberal, constituiu-se em importante engrenagem no processo de reconfiguração produtiva. Para tanto, iniciou-se a discussão apresentando na primeira seção, a partir de uma perspectiva marxista, o que se entende por trabalho em geral e trabalho no capitalismo, para então, na segunda seção, situar o trabalho docente.

Na terceira seção do capítulo, considerando que a regulação pós-burocrática imprimiu uma nova gestão educacional, centrada em uma “fetichização de resultados”, buscou-se debater, a partir da realidade da SEEDF, como ela opera e quais são seus efeitos.

Esta gestão por resultados, mudou o ritmo e forma de condução do trabalho docente. Neste sentido, a última seção do capítulo, discute como as docentes são mobilizadas para desenvolver seu trabalho e quais orientações pautam seu planejamento. Percebe-se que há uma homogeneização do discurso e do fazer docente, seguindo o receituário de metas impostas. Retirou-se da escola e, do trabalho docente, a contradição que é inerente à própria vida social. Desta forma, não se forma o sujeito para ver além das aparências do mundo a sua volta, nem se forma para luta ou para o confronto com o real.

No geral, os dados revelam que a gestão empreendida pela SEEDF, aos moldes da gestão da empresa capitalista, tem como fim o alcance da qualidade. Neste sentido, a ideia que

prevalece é do custo-benefício, em que é necessário fazer mais com menos. O principal meio empregado para que este fim seja alcançado, são as constantes ações que visam consolidar um discurso em torno da validade e cientificidade dos dados das avaliações externa de um lado, e de outro, a responsabilidade docente neste processo. Por sua vez, nesta dinâmica, a natureza do trabalho docente é negligenciada, sendo reduzida a uma atividade racional técnica, que precisa empenhar-se constantemente no planejamento de atividades que assegurem bons desempenhos. O propósito de alcance de tais desempenhos não são problematizados, e não há espaço ofertado no âmbito escolar, para analisar suas origens e os seus fundamentos. Assim, gradativamente, materializa-se um trabalho docente inautêntico, portanto alienado.

CAPÍTULO 5

O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: A QUALIDADE GERENCIADA

Tendo como base a discussão empreendida nos capítulos anteriores, este discute, a partir da realidade da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), o Plano Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), enquanto um dispositivo da regulação pós-burocrática na educação brasileira.

Considera-se que a implementação do PNAIC seguiu e, de certa forma, contribuiu para aprofundar o curso da escrita da contrarreforma da educação no Brasil, empreendida desde meados dos anos 1990, tal como debate Behring (2003). Os indícios que justificam esta afirmação são parte dos dados coletados na pesquisa e serão debatidos no decorrer do presente capítulo.

Nesta perspectiva, acredita-se que o PNAIC cumpre, dentre outras funções, a de fortalecer e naturalizar os processos que visam instaurar o quase-mercado na educação, completando o eixo da regulação pós-burocrática na educação. Uma vez associando gestão, avaliação e formação docente, torna-se possível consolidar os consensos e conformismos, em torno da “salutar competitividade” entre instituições e da necessidade de as docentes serem empreendedoras de si mesmas e, portanto, responsáveis pelos resultados de qualidade da escola pública, fazendo jus a todos os ônus e bônus.

Além disso, segundo Apple (1982), para que exista uma estabilidade ideológica e social com relação à ordem social existente, é necessário que uma inculcação ocorra desde cedo. Sendo assim, o fato de o PNAIC conferir ênfase à alfabetização, além de possibilitar um maior controle sobre o trabalho docente, também acaba transmitindo às crianças as normas e lógica do mercado. Assim, as crianças, em um contexto de aprendizagem padronizado, já se habitua à competitividade, em que ao menos teoricamente, todos são submetidos às mesmas condições avaliativas e aqueles que mais se esforçarem é que vão se sobressair tanto na vida escolar, como na vida em sociedade. Assim, assegura-se que as instituições de ensino continuem fazendo o que se espera delas “ao menos em termos de fornecer tendências e propensões “funcionais” na vida futura numa ordem social e econômica complexa e estratificada” (p. 70).

5.1 O PNAIC no âmbito da SEEDF

5.1.1 *Gestão para fins de controle*

O PNAIC, instituído pela Portaria 867, de 04 de julho de 2012, teve seu início legal via Medida Provisória nº 586, de 8 de novembro de 2012. Neste mesmo dia, ocorreu seu lançamento oficial, em cerimônia realizada no Palácio do Planalto, contando com a presença de vários gestores públicos, dentre eles o então governador do DF Agnelo Queiroz (2011-2014), que aderiu ao Pacto.

A gestão do PNAIC ocorre mediante um arranjo institucional, a saber: i) um Comitê Gestor Nacional, que dentre os participantes conta com representantes do MEC: da Secretaria Executiva, que preside o Comitê, da Secretaria de Educação Básica (SEB), da Secretaria de Educação Continuada Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). Junto a estes estão um representante do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), um do INEP, um representante do CONSED, um da Undime e um representante de cada universidade parceira; ii) uma Coordenação Institucional, estabelecida no âmbito de cada Unidade da Federação (UF). Participam desta coordenação membros da SEEDF, um representante da Diretoria de Ensino Fundamental (DIEF), além de um representante das instituições de educação superior, no caso do DF, a Coordenação de Formação Continuada de Professores (CFORM), vinculada à UnB; e iii) uma Coordenação Estadual do PNAIC, exercida por um membro da DIEF.

Apesar deste arranjo no PNAIC sugerir uma gestão participativa, dada ser menos rígida e horizontalizada, na prática há uma forte hierarquia, visto que as diretrizes e nortes são dados pelo MEC. Tal dado, revela a permanente tensão entre regulação burocrática e a pós-burocrática. A seguir, esta estrutura ao mesmo tempo horizontalizada, mas com poder centralizado, é apresentada destacando-se a atuação do Comitê Gestor Nacional, Comitê Institucional e da Coordenação Estadual no DF.

5.1.1.1 *Comitê Gestor Nacional*

Com relação às ações pertinentes ao Comitê Gestor Nacional, correspondem: i) aprovação do Plano de Gestão, com as estratégias de monitoramento e acompanhamento das

ações do PNAIC, a ser elaborado pelos estados e municípios participantes; ii) aprovação do Plano de Formação elaborado pelas universidades parceiras; iii) definição do calendário de início e término do PNAIC; iv) realização de reuniões com representantes dos Comitês de cada estado e município; v) aprovação dos materiais a serem disponibilizados na formação PNAIC; vi) monitoramento das ações do PNAIC. Segundo a declaração da gestão do MEC, “*as decisões importantes vão ser tomadas no âmbito deste Comitê Gestor. Então, este Comitê delibera e aí as pessoas vão executar.*” Ainda de acordo com a gestão do MEC, as reuniões do Comitê Gestor Nacional ocorrem, sobretudo, duas vezes ao ano, a cada início e término de um ciclo de formação do PNAIC. Todavia, dependendo da necessidade, são convocadas outras reuniões para fins deliberativos.

Observa-se, a partir disso, que a gestão do PNAIC, está fundada em princípios híbridos, pois, ao mesmo tempo descentraliza as responsabilidades para com o planejamento das atividades no âmbito das SEEDF e das universidades, e centraliza a aprovação das propostas no governo federal. Percebe-se aí, a tensão entre o controle que é patente na regulação burocrática, com o discurso da autonomia e participação da regulação pós-burocrática. Neste sentido, o rígido controle exercido pela burocracia não fica inoperante, mas é ofuscado com os novos mecanismos performáticos da regulação pós-burocrática. Aos atores de cada instância que participa do “pacto”, seja nas Secretarias de Educação ou universidades, transmite-se a ideia de que são autores de seus planejamentos, todavia a elaboração destes deve partir das diretrizes fixadas pelo governo federal. Com isto, a rigidez e coerção da regulação burocrática, ganha tons mais sutis, com os discursos de participação, gestão compartilhada, responsabilização e alcance de metas. Inculca-se como verdadeira a falsa ideia de que há um movimento em que todos estão empenhados em melhorar a qualidade da Educação Básica.

A partir de uma fala da gestão do MEC, percebe-se que o Comitê Gestor Nacional monitora a implementação do PNAIC e sua adequação ao que dele se espera. Para tanto, utilizam os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), aplicadas, até aquele momento, em 2013 e 2014¹.

O que a gente no Comitê estava sentindo: ah! os resultados não foram bem na ANA, a culpa é da universidade. Não! Não! A universidade não pode ser responsabilizada pela alfabetização. Então os donos da casa se responsabilizam pelo que é seu, e é o estado que é responsável por isso, junto aos seus municípios. Este é o maior diferencial nos trabalhos, essa maior integração [...]. Agora para 2016, a gente quer fortalecer esta eixo do PNAIC

¹ Em 2013, a ANA foi realizada a aplicação piloto da ANA e esta contou com a publicação de resultados. A primeira aplicação oficial, foi em 2014 e em 2015, em virtude de falta de orçamento, o MEC justificou a não aplicação desta avaliação. Uma terceira aplicação ocorreu no final de 2016.

de gestão. Então é essa alteração que a gente vai estar tentando construir neste momento do Programa. E também tem o eixo de valorização, a gente está querendo premiar as escolas com melhor nota na ANA, e aquelas escolas com as piores notas, para incentivar esta escola a crescer também (MEC, informação verbal).

Pode-se dizer, a partir desta declaração, que a ANA tem como propósito checar se os investimentos em torno do PNAIC estão alcançando as metas ambicionadas pelo governo federal, trata-se então do mesmo controle da regulação burocrática, porém com indumentária mais complexa e com ares de modernidade. Não se pode perder de vista o debate realizado no Capítulo 1, que enfatiza a não neutralidade do Estado e, portanto, o fato deste agir amparado por um maquinário político e legal altamente burocratizado (MÉSZÁROS, 2013), a fim de manter a estrutura de dominação de classe. Diante disso, é possível dizer que aos moldes de uma gestão gerencial, a ANA tende a informar de um lado o custo-benefício do programa implementado e, por outro, a própria reorganização e indução do “quê” as docentes ensinam em sala de aula.

O artigo 1º, da Portaria nº 867, afirma que a instituição do PNAIC visa ampliar e reafirmar o compromisso do MEC e das UF e municípios com a alfabetização das crianças até os oito anos de idade, por meio da aferição dos resultados. Nesses termos, entende-se que cabe ao Comitê Gestor Nacional, ao agregar várias instâncias representativas do governo federal, bem como das gestões do CONSED e Undime, primeiro, mobilizar e induzir todos no monitoramento dos resultados e, segundo, identificar os responsáveis por estes resultados. Compreende-se que qualquer monitoramento é relevante do ponto de vista da gestão, todavia, é sempre importante questionar qual é o fim desta ação? A quem ela serve?

Nota-se, nos termos do Capítulo 1, o papel fundamental desempenhado pelo Estado, na figura do MEC, na concretização da regulação pós-burocrática da política educacional. Ao instaurar o PNAIC, associa-se a formação que será ofertada às docentes à avaliação e via Comitê Gestor Nacional, busca-se articular-se para que a gestão performática do sistema educacional consolide-se. Assim, a autonomia e a reflexividade dos indivíduos que estão na gestão pública, como refere-se Solaux (2005) é transformada com o intuito de instaurar o governo por resultados.

Enquanto o discurso oficial em torno do PNAIC enfatiza a importância de todos empenharem-se na alfabetização das crianças, a gestão valoriza a eficiência e a performatividade, responsabilizando gestores estaduais e municipais pelos resultados aferidos por meio da ANA. Nota-se, aí, a contradição do discurso estatal, visto que se vale do discurso de mobilização para que “todos” empenhem-se para melhorar a educação pública, para se

desobrigar e se desresponsabiliza. Com isto, o Estado não discute e, mesmo, ignora os problemas estruturais, decorrentes das desigualdades históricas que acompanham o sistema educacional e, muito menos, aborda os fatores que podem estar associados aos resultados escolares. Assim, ao ritmo do mercado, a qualidade da Educação Básica reduz-se a uma questão de empenho individual. Dessa forma, em um efeito tipo cadeia, infere-se que estes estados e municípios acabam responsabilizando suas escolas, e com isso a autonomia docente é atingida, como revelam os dados debatidos no Capítulo 4. Exerce-se, então, um controle muito mais eficaz, pois este se dá a distância, e é viabilizado pela ação de cada um dos sujeitos envolvidos.

É interessante notar que o INEP, enquanto membro do Comitê Gestor Nacional, lançou em 2014 em seu site o Painel Educacional Estadual e Municipal. A partir da apresentação de dados estatísticos agregados por UF ou município, o Painel Educacional tem o propósito de colaborar com os gestores, no monitoramento do direito à educação. Não se pode deixar de registrar que dados como esses são um avanço em termos de informações que ampliam o olhar sobre a realidade das escolas para além do desempenho nas avaliações. No entanto, considerando que o propósito do Estado capitalista, e da sua consequente regulação, não é o de assegurar o atendimento das reais necessidades de cada instituição e sujeito, o Painel Educacional tende a ser utilizado para o controle das metas e futura identificação de culpados. Dentre as informações contidas nesta plataforma *online* estão: i) dados relacionados à trajetória dos estudantes na rede de ensino: número de matrículas, média de estudantes por turma, estudantes incluídos, taxas de aprovação, reprovação, abandono e distorção idade-série além de matrículas em ensino de tempo integral; ii) dados de contexto: com indicador de nível socioeconômico, indicador de complexidade da gestão escolar, indicador de esforço docente, indicador de adequação da formação docente, indicador de regularidade docente e indicador de desenvolvimento da Educação Básica; e iii) dados sobre aprendizagem: informações de números de estudantes previstos e que de fato participaram das avaliações realizadas pelo MEC, INEP e os resultados das escolas nas avaliações, além do boletim escolar para as escolas participantes da ANA (BRASIL, 2014d). Importante destacar que estas informações estão disponíveis para acesso de toda a sociedade.

O que mais chama a atenção neste Painel Educacional é a construção e divulgação de indicadores para a gestão escolar e para as docentes, cumprindo o estabelecido no PNE de 2014 no artigo 11, Inciso II, e meta 7.3 (Anexo II). Segundo documento do INEP, o chamado indicador de esforço docente, reúne em um só indicador aspectos do trabalho docente que contribuem para a sobrecarga da profissão (BRASIL, 2014d). Para tanto, traz informações sobre o número de estudantes que as docentes atendem, número de turnos e de escolas em que

trabalham. No indicador referente à adequação da formação docente, os dados referem-se à formação inicial das docentes e à disciplina e etapa da escolarização em que atuam na Educação Básica. Todos estes dados revelam que em tempos de concorrência em um quase-mercado educacional, é necessário estabelecer outros dispositivos para incitar que as escolas se ajustem às exigências impostas pelo governo.

Como debate Ranson (1993), o Estado exerce um papel central para o funcionamento do quase-mercado. Este mercado educacional, reflete as contradições permanentes entre regulação burocrática e pós-burocrática, pois ao mesmo tempo se propaga a autonomia educacional, ao passo em que reforça os mecanismos de regulação, os tornando mais rígidos para assegurar o controle. Assim, pode-se dizer que estes dados do Painel Educacional, são estratégias burocráticas que colaboram para que a regulação pós-burocrática na educação instaure-se de forma plena (eixo avaliação e quase-mercado), naturalizando a lógica mercadológica.

A introdução desses novos indicadores, impigem elementos do discurso do mercado como referenciais de competitividade, excelência do serviço oferecido, na perspectiva de a escola de fato ser tratada como “prestadora de um serviço para clientes”. Acredita-se que a criação e consolidação de avaliações nacionais, matrizes e parâmetros curriculares e, mais recentemente a BNCC, estabeleceram as condições prévias para que as políticas de privatização e mercadorização da educação possam se efetuar. Contando com o estabelecimento de indicadores para as docentes, e com a instituição pelo MEC, em 18 de outubro de 2017, do Plano Nacional de Formação de Professores, articulam-se mais ferramentas para, possivelmente, ampliar experiências de *vouchers* educacionais ou ainda, instituir as escolas *charters*. Esta percepção justifica-se porque dada a tensão entre regulação burocrática e pós-burocrática, o governo vale-se da superioridade das informações técnicas das avaliações e dos indicadores do Painel Educacional, para mascarar o real e imputar a responsabilidade pelo fracasso da Educação Básica pública às docentes.

Como analisa Maroy (2004, 2005), pode-se dizer que o Comitê Gestor Nacional exerce uma coordenação marcada pelo modelo de regulação pós-burocrático, uma vez que acompanha as ações mediante a avaliação de resultados finais, seja dos resultados de desempenho ou indicadores. Tanto, que já para o ano de 2016, como relata a gestão do MEC, antes mesmo de o governo ilegítimo entrar no cenário político brasileiro, pensava-se em fortalecer a forma que este controle era exercido, difundindo outros valores como a premiação do mérito das instituições de ensino na ANA. Esse fortalecimento de fato concretizou-se com a Portaria nº 1.094, de 30 de setembro de 2016, que alterou os termos da Portaria nº 867, de 2012, e no local

de um Comitê Institucional, prevê a instituição, em cada UF, de um Comitê Gestor Estadual. Dentre suas atribuições destacam-se: i) identificar os resultados das escolas da rede da UF na ANA, Provinha Brasil, Prova Brasil e demais avaliações que possam ser conduzidas no âmbito da UF; ii) estabelecimento de metas de desempenho dos alunos; e iii) acompanhamento, aprovação e monitoramento das estratégias de gestão e das ações de apoio didático-pedagógico organizada pela universidade (BRASIL, 2016b).

Esta nova Portaria nº 1.094, difunde como elementos chave da gestão do PNAIC, vários dispositivos da regulação pós-burocrática que, como mencionado, não rompem com a regulação burocrática, como o acompanhamento sistemático dos resultados obtidos em todas as avaliações externas realizadas pelo governo federal, o estabelecimento de metas e monitoramento das estratégias, inclusive as pedagógicas que estão em desenvolvimento. Percebe-se, aí, a primazia dada a racionalidade instrumental com a ênfase na valorização da eficácia e eficiência via controle de resultados *a posteriori*.

No geral, vale demarcar que apesar de a Portaria nº 867 que instituiu o PNAIC, e na Portaria nº 1.094 que o reestrutura, enfatizar que se trata de um “pacto” entre os entes federados, pelas falas dos entrevistados e documentos existentes, denota-se uma definição centralizada e uma imposição de “cumpra-se” e “execute”. O termo “pacto”, como consta no Dicionário *Houaiss*, diz respeito à “acordo, combinação”. Todavia, não ocorreu uma negociação do governo federal, junto a SEEDF, para fins de delinear como seriam as ações, de forma que pudessem melhor atender à realidade da rede de ensino do DF. Na realidade, a fala da coordenadora do PNAIC, C-PNAIC, deixa isso explícito.

O PNAIC é nacional, então todos têm que seguir o cronograma lá do MEC, pois tem uma data para começar e outra para finalizar, e a gente tem que lançar tudo no sistema, porque se não ele fecha. [...]. O MEC deixa a organização do Pacto, para os próprios municípios, devido às especificidades de cada lugar. Como exemplo, aqui no Distrito Federal, uma das nossas dificuldades é que a nossa carga horária de professor. A gente tem 20h em coordenação e 20h em sala de aula, os outros estados não funcionam assim. Então, os professores fazem formação fora do horário de trabalho. O nosso acontece dentro do horário de trabalho e dentro do horário de coordenação (C-PNAIC, informação verbal).

Neste sentido, percebe-se a força da “ideologia do discurso”, e como ele mascara os elementos da regulação burocrática, visto que se fala e se defende um “pacto”, o qual remete a negociação, a acordos combinados, porém na prática o que de fato existe é uma imposição de um modelo de formação. Neste modelo não há espaços para que cada Secretaria de Educação possa discutir e alterar a formação em si. Assim, as Unidades da Federação têm uma autonomia-

controlada, que diz respeito apenas a como devem se organizar para cumprir o já determinado, padronizado, no âmbito do governo federal.

Apesar de não ser o recorte temporal desta tese, é relevante pontuar que com as mudanças estabelecidas na Portaria nº 1.094, as Secretarias de Educação que estavam com os seus IDEB dentro das metas estabelecidas pelo governo federal passaram a dispor de maior poder de decisão sobre a gestão do PNAIC. Todavia, para os estados ou municípios que estavam com baixo IDEB, não foi dada autonomia na condução do PNAIC. Eles precisavam seguir uma série de orientações deste Comitê, inclusive relacionadas aos materiais a serem trabalhados e as estratégias de ação. Com isso, infere-se que, para o MEC, aquelas Secretarias de Educação que já estão alinhadas com a gestão de resultados, podem conduzir o trabalho de formação sem perder de vista as metas estabelecidas. Por outro lado, para as Secretarias que ainda não produzem os resultados requeridos, os controles são mais rígidos, de forma a assegurar que elas inculquem a gestão de resultados.

5.1.1.2 Coordenação Institucional

Com relação à Coordenação Institucional, constituída com base na Portaria nº 867 de 2012, em que sua estrutura se manteve até o ano de 2015, tinha papel de gestão articulada do PNAIC no DF. De acordo com a fala da coordenadora C-PNAIC, da SEEDF, este Comitê Institucional no DF contava com um representante do CONSED, um representante da universidade parceira do estado, CFORM-UnB, e também representantes da SEEDF indicados pelo Secretário de Educação, a saber, um representante da DIEF, um membro do Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Educação (EAPE) e também um representante do Conselho Distrital de Educação. Percebe-se similaridade deste modelo de gestão, com as Comissões que passaram a atuar para fins de acompanhar e monitorar as ações do PAR em 2007. Cabe também destacar, que o discurso em torno dessa Coordenação Institucional é o de que possa assegurar a gestão democrática do sistema educacional, todavia na prática atuam de forma gerencial, atentando para aspectos formais e operacionais do PNAIC.

Segundo depoimento da coordenadora C-PNAIC, a referida Coordenação Institucional, delibera sobre as grandes decisões em torno do PNAIC. As suas ações foram desempenhadas especialmente, quando do planejamento da operacionalização do PNAIC no ano de 2013. A respeito desta organização inicial, a C-PNAIC declara que

No início, quando a Secretaria (SEEDF) recebeu a notícia do PNAIC, pelo que acompanhei, ocorreu uma relação um pouco conflituosa, no planejamento da formação. [...] Aqui no Distrito Federal a gente tinha o entendimento de que a EAPE, que é a escola de aperfeiçoamento de professores, [...] é que seria a responsável por cuidar dessa formação continuada do PNAIC. Porém, a EAPE não tinha formadores suficientes para deslocar e ir até as regionais de ensino para fazer esta formação [...] porque ela atende a rede como um todo, em todas as suas modalidades e etapas. Daí, como o MEC, informou que tinha que ser uma universidade, e o CFORM na UnB, já tendo esta experiência de formação, entrou como parceiro. Precisava ter uma universidade como parceira. [...] Então isso foi um pouco conflituoso. Porque assim, porque tendo uma Escola de Formação [EAPE], então porque nós vamos colocar uma universidade para trabalhar, sendo que ela não é vinculada à SEEDF? [...] Então ficou uma situação um pouco delicada, mas no fim a parceria foi feita com a UnB, mas nós tivemos no Comitê [Coordenação Institucional], que é o Comitê que é formado para tomar grandes decisões do Pacto aqui no DF, e a EAPE ficou com representantes dentro deste Comitê. Então, eles participavam e acompanhavam junto com a gente (C-PNAIC, informação verbal).

De acordo com a gestão do MEC, desde o início da apresentação da proposta do PNAIC, para os gestores estaduais e municipais, falou-se da parceria com as universidades. Tanto que no delineamento do PNAIC, o MEC entrou em contato com todas as universidades que já trabalhavam com o órgão, por meio da Rede Nacional de Formação de Professores, no qual o CFORM-UnB participava desde o princípio. Com relação à situação “conflituosa” a qual se referiu a coordenação do PNAIC, o CFORM-UnB no depoimento a seguir, confirma a informação do MEC de que ocorreu inicialmente um contato com as universidades.

O MEC fez a convocação das universidades que estavam no Proletramento. Houve a condição do aceite ou não das universidades [...]. No Pacto a estrutura já era a estrutura que o Ministério já vinha buscando, inclusive, da autonomia dos estados. Então, [...] a ideia era que cada Universidade atendesse o seu estado. [...] Para eles [MEC] foi um ganho, porque a maioria das universidades já conheciam como era o trabalho na Rede [Nacional de Formação de Professores]. [...] E aqui no DF, no início foi um choque porque os professores e a própria Secretaria de Educação, tinha esta coisa do desmerecimento da universidade do estado. Eles não queriam a gente, queriam a Unicamp [exemplo]. E no primeiro ano foi bem difícil para as Secretarias e as universidades entrosarem. [...]. Na realidade, como também sou professora da SEEDF, acho mesmo que o sonho da Secretaria de educação [SEEDF] é montar um instituto superior, para assim tirar daqui [CFORM-UnB] a formação, mas acho que tem para todo mundo, quanto mais professor for formado melhor, quanto mais instituições colaborarem melhor (CFORM, informação verbal).

Pode-se depreender, que para a instituição do PNAIC, o MEC utiliza-se da mesma estrutura de funcionamento da Rede Nacional de Formação de Professores. Para tanto, inicia o

delineamento do PNAIC convidando as universidades que já compunham esta Rede e as que já tinham atuado em programas de formação como o Pro-letramento. Assim, assegura que a formação seja conduzida e regulada pelas mesmas normas até então implementadas. A gestão do MEC informou que uma importante diferença do PNAIC com relação à estrutura do Pro-letramento é que neste uma universidade atendida vários estados e municípios, já para aquele a ideia era cada universidade atender o seu próprio estado.

Desta forma, percebe-se que na estrutura do PNAIC sempre esteve prevista a presença da universidade. Para melhor compreender a participação da EAPE na organização do Pacto e o conflito existentes, questionou-se o CFORM sobre este delineamento das ações da Coordenação Institucional.

O que aconteceu nesta época? A Secretaria [SEEDF] estava passando por uma reestruturação e houve uma briga muito grande política na Secretaria, que não atingiu a gente no CFORM. Veja, por conta de ser um programa com muito recurso, por ser um programa em que o professor alfabetizador recebia bolsa, além do coordenador na Secretaria recebe bolsa. [...] Então, muita gente recebendo bolsa e eles decidiram não vincular o PNAIC à EAPE, que era a nossa maior parceira nos cursos de formação continuada. Então, um acordo inicial que havia sido feito, desde o final do Pro-letramento, quando nós soubemos do PNAIC, que era fazer a formação [...] a gente pensou em contar com a EAPE. A nossa primeira ideia era, como a gente no início era um Centro de Referência da Rede Nacional, e a ideia dos Centros era manter o conhecimento dentro da Secretaria, até porque nós não sabíamos até quando nós iríamos existir, então era um elo da universidade com a Secretaria de Educação. Quanto mais pessoas da Secretaria de Educação nós tivéssemos nas formações de formadores [que atuariam formando as Orientadoras de Estudo] e na discussão de planejamento da universidade, maior o ganho para a Secretaria de Educação. O que nós fizemos? Nós tínhamos que ter oito formadores para o atendimento ao DF. Nós pedimos quatro da EAPE, para que eles participassem da discussão, do planejamento e da formação. Na hora de começar o curso, a Secretaria determina que a EAPE está fora. E mudou tudo, foi a maior correria. Nós mantivemos as formadoras da EAPE, mas elas foram assim, extremamente rejeitadas pelo grupo, porque o grupo tinha um entendimento que queria formação da UnB, com professor da UnB, o que na verdade nunca aconteceu, porque o professor da UnB, nas formações está sempre como coordenador dos formadores. Esse foi o primeiro entrave que nós tivemos (CFORM, informação verbal).

A partir desta fala do CFORM-UnB, percebe-se, a princípio, que a descontinuidade da gestão na SEEDF, no nível central, acabou alterando a primeira composição do grupo que atuaria na formação das Orientadoras de Estudo do PNAIC. Nota-se, que a intenção do CFORM era continuar com a parceria junto à EAPE, dada a experiência deste grupo em outras formações, como o Pro-letramento e, especialmente, por ser uma escola de formação da própria rede de ensino do DF e que, por isso, teria presente as reais necessidades das escolas públicas

de cada CRE da SEEDF. Diante da fala relacionada às bolsas que são pagas no âmbito do PNAIC e o cancelamento da participação da EAPE, infere-se que, possivelmente, seja em decorrência do pagamento destinado àquelas docentes que atuariam como formadoras no PNAIC. Se todas as docentes que atuam na EAPE são formadoras das professoras na rede de ensino, como justificar o pagamento de uma bolsa apenas para as que estavam atuando em uma formação específica, o PNAIC? A responsável pela formação, à época recebia R\$1.100,00 (mil e cem reais) de bolsa. Além disso, era possível que algum membro da EAPE atuasse na coordenação adjunta da universidade, papel que também fazia jus a uma bolsa no valor de R\$1.400,00 (mil e quatrocentos reais).

Segundo informação da gestão DIEF, apesar desses valores parecerem modestos, no contexto da SEEDF eles são expressivos, visto que uma diretora de escola classe, que atende os anos iniciais do Ensino Fundamental, ganha como Função Gratificada Escolar (FGE) cerca de R\$1.389,90 (mil trezentos e oitenta e nove reais e noventa centavos). Diante disso, como a EAPE é a escola de formação das docentes da rede pública de ensino do DF, passaram a existir conflitos, visto que apenas um pequeno grupo de formadoras da EAPE que atuam nos anos iniciais do Ensino Fundamental, receberiam a bolsa do PNAIC. Em meio a esses impasses, a EAPE não ficou à frente das formações do PNAIC, todavia, algumas docentes que aí atuam foram convidadas pelo CFORM, para atuarem como formadoras e receberam a bolsa.

A respeito da informação fornecida anteriormente pelo CFORM, de que a SEEDF não gostaria que a UnB fosse a responsável pela formação no âmbito do PNAIC, se contradiz à fala das Orientadoras de Estudo OE-2 e OE-4. Na realidade, o que parecia existir, da parte das Orientadoras de Estudo, como revelam os depoimentos a seguir, era uma rejeição pela atuação da EAPE nesta formação.

[...] quando todos os articuladores de Centro de Referência [CRAI], que seriam Orientadores de estudo do PNAIC, chegaram lá na UnB para receber a formação que encontraram colegas, para fazer a formação, houve uma frustração, pois a gente viu os mesmos colegas da EAPE. Porque nós pensamos naquele momento que não sairíamos de onde já estávamos. Porque as discussões que a gente tinha com aquelas pessoas já vinham de longa data, e a gente já conhecia suas posições, e no PNAIC a gente ansiava por algo novo. [...] E isto criou divergências e rompimentos. Foi um primeiro ponto negativo no início do PNAIC. Até que se explicasse porque os profissionais da EAPE estavam lá na UnB para fazer a formação com a gente, sendo que a gente recebeu a EAPE a vida inteira e agora se dizia que no PNAIC era a UnB. Onde estava a parceria com a UnB? (OE-2, informação verbal).

[...] o grupo de formadores [Orientadoras de Estudo] ficou chateado quando chegou lá na UnB e viu que não eram os professores da UnB que dariam a formação para gente. [...] Não é desmerecendo a EAPE não, mas todas as

nessas formações a gente fez com a EAPE e chegando no PNAIC, a gente viu as mesmas pessoas e isso foi frustrante. A gente tinha expectativa de ser algo novo (OE-4, informação verbal).

Pode-se notar, que os depoimentos das Orientadoras de Estudo revelam que, possivelmente, a dificuldade enfrentada no início das atividades do PNAIC, não necessariamente estavam relacionadas à SEEDF rejeitar a universidade. Ao contrário disso, existia um anseio do grupo para que a formação fosse realizada pela UnB, pois esperavam um novo formato de formação, inclusive com novas formadoras. Outra informação concedida pela gestão DIEF, da SEEDF, nos oferece elementos para melhor compreender o mencionado conflito.

A gente acredita que a UnB é uma potência muito grande dentro do Distrito Federal. O que a gente quer com a UnB, o nosso maior objetivo este ano, é fazer com que ela esteja mais dentro da Secretaria de Educação e não a Secretaria de Educação dentro dela. Porque assim, a gente vê no caso dos outros estados, que a universidade Federal ela quer o estado para laboratório [...], e aqui, a gente não vê isso e a gente não sabe porque. Parece que não há este grande interesse da universidade no sentido de usar o estado como laboratório, como objeto de pesquisa. A gente gostaria que a universidade nos usasse [...] Porque uma universidade com doutores, com mestres, que mandam seus alunos que estão lá que também estão lá querendo ser mestres e doutores, fazendo pesquisa dentro da nossa rede, a gente tem muito a aprender com eles. [...] Em 2013, 2014 e 2015 a gente teve muitas reclamações dos Orientadores sobre a formação da UnB [...]. Qual é a premissa de todo professor? Fazer o diagnóstico do aluno. E a universidade não fez. [...] Ela não fez o diagnóstico inicial de quem eram aquelas mulheres, qual o seu o seu histórico e teve uma formação muito distante, bem mais teórica, diferente do que a gente de fato precisava. Agora para este ano 2016, a gente já está conversando para mudar (DIEF, informação verbal).

A fala da DIEF esbarra nos estudos do campo educacional, que debatem e analisam a universidade como *locus* da formação docente, o que extrapola a discussão empreendida nesta tese. Todavia, cabe assinalar que os estudos de Helena Freitas (2002, 2007), destacam o importante papel das universidades na formação inicial das docentes dos anos iniciais do Ensino Fundamental, e apontam a constante luta dessas instituições para elevar a formação, a despeito dos dispositivos legais que tendem a desfigurar o trabalho docente, o reduzindo a um trabalho técnico. A autora também aponta que diante da “reforma” educacional empreendida nos anos 1990, a formação superior das docentes, vai perdendo seu sentido essencial, assumindo um significado predominantemente técnico-profissionalizante, desconfigurando sua dimensão intelectual crítica, que permite à docente “compreender a realidade de seu tempo” (FREITAS, H., 2002, p. 139). Isto ocorre, sobretudo, com a aprovação de vários cursos de formação docente

em instituições privadas, com qualidade questionável e, até mesmo, cursos de formação a distância.

Nesta perspectiva é possível notar no depoimento da gestão DIEF e das Orientadoras de Estudo OE-2 e OE-4, um duplo movimento. Ao mesmo tempo em que requerem a presença de docentes da universidade na formação, criticam o trabalho do CFORM, especialmente quando se trata do aprofundamento teórico, que buscam promover. Ante a lógica racional-instrumental instaurada pela contrarreforma educacional acompanhada de uma nova roupagem, é possível dizer que as normas legais que foram se materializando no decorrer dos anos 1990 aos 2000 configuraram uma percepção de formação eficaz como aquela que apresenta métodos ou práticas de ensino. Talvez, as docentes da SEEDF acreditavam que a universidade, ante seu papel de constante promotora de pesquisa, pudesse oferecer novas práticas e técnicas que contribuíssem para alfabetizar as crianças de fato. Esta concepção e expectativa de uma formação mais técnica e pragmática aparece na fala das Orientadoras de Estudo, e também da C-PNAIC, das quais se destacam as seguintes

Como a gente tinha um acúmulo de leituras muito grande, tinha que fazer ainda um planejamento da aula. Isso sempre foi um questionamento que a formação que nós tínhamos na UnB ela não atendia plenamente aquilo que a gente e [...] os professores necessitavam na sala de aula [...]. A expectativa era a gente planejar a aula do PNAIC que ia dar para o professor alfabetizador juntos lá na UnB [...]. Na UnB a gente nem tinha um plano de curso e, muitas vezes, a gente chegava lá, e o que iria ser trabalhado, a gente já tinha dado na formação com as professoras e ao chegar na Regional a gente tinha ainda o trabalho de planejar. [...] Eu cheguei a sugerir para fazermos conforme a gente tinha no Pro-letramento. Nós tínhamos a formação quinzenalmente com a UnB, onde nós tínhamos este estudo. E quinzenalmente nós tínhamos com a EAPE e a gente pegava e planejava, todas as Regionais [CRE]. A gente se dividia por grupo e planejava. Aí era mais fácil, porque a gente levava para a escola aquilo que a gente iria trabalhar [...] A EAPE, fazia, assim, a transposição didática (OE-1, informação verbal).

[...] a parte teórica todos já conhecem, todos já sabem. Não é a toa que a gente está ali como orientador de estudo. Eu penso assim. Previamente você já sabe da teoria, você já tem conhecimento da teoria [...]. Então todo mundo já sabe, o que a gente quer é uma roupagem nova, de como trabalhar, para chamar a atenção dos professores que trabalham na alfabetização. [...] Daí a gente saía da UnB sem ter um planejamento das aulas, e chegava na Regional [CRE] a gente tinha que ainda planejar a aula, era muito cansativo e sobrecarregava (OE-4, informação verbal).

[...] os formadores do CFORM, têm um perfil muito acadêmico, muito aquilo que a gente vê as vezes no próprio mestrado, no doutorado, que é de uma leitura reflexiva, que é de uma crítica, que é você ler os teóricos para além daquilo que está trazendo a prática. Então, essa distância [da escola] dificultou muito a relação deles com os Orientadores. E gerou problemas.

Agora é uma distância não, sem sensibilidade de ouvir aqueles profissionais que estavam ali, das experiências que eles têm, do que eles podem estar contribuindo e gerar uma conversa. [...] Mas acontece que as professoras tinham anseio por aprender novas práticas (C-PNAIC, informação verbal).

Nas falas das Orientadoras, fica evidente que, aos moldes de uma formação racional-técnica, esperava-se que o CFORM-UnB, disponibilizasse um plano de aula, para que as Orientadoras de Estudos desenvolvessem junto às professoras que faziam o curso de formação do PNAIC. Percebe-se, mais uma vez, a tensão entre burocrático e pós-burocrático em movimento. Apesar de advogarem pela sua autonomia pedagógica, as docentes ainda demandam uma estrutura de formação pautada em uma racionalidade instrumental.

Tendo em vista a gestão por resultados que tem sido implementada pela SEEDF, como discutido no Capítulo 4, e o caráter indutivo da regulação pós-burocrática, é possível dizer que o planejamento das Orientadoras de Estudos, também segue a lógica produtivista, em que os treinamentos servem para impactar a produção. Neste caso, a expectativa das docentes era produzir efeitos direto no desempenho dos estudantes, uma vez que as metas e índices apresentam-se como sendo a qualidade educacional a ser perseguida. Assim, as docentes requeriam do CFORM-UnB um planejamento para aplicar e que seria construído coletivamente nas formações das Orientadoras de Estudo. Acredita-se que este seja um dos grandes desencadeadores do conflito no período de organização do curso pela Coordenação Institucional.

Com relação às críticas da SEEDF sobre a não adequação da formação das Orientadoras de Estudo, o CFORM-UnB também se pronuncia.

A gente tinha pouca gerência da Secretaria na formação aqui. Eu acho até porque os nomes que estavam a frente nessa coordenação pedagógica do curso aqui no CFORM, eram nomes de docentes respeitados academicamente [...]. A gente no decorrer das formações foi percebendo que Orientador de Estudo, ficou acostumado a receber formação aqui e fazer lá com os professores exatamente o que recebia aqui. Então, ele nem planejava e ele não conseguia entender a dimensão da nossa formação com ele, que era sempre além do que tinha no caderno [de formação do PNAIC], estava além do que ele ia passar para o professor alfabetizador. Porque a gente tinha que preparar este Orientador de Estudo, para ser um formador na rede do DF. Então, era muito mais aprofundado, era muito mais teórico, porque ele precisava disso, e as dúvidas iam aparecer, e ele precisaria tirar. Porém, ele começou a colocar a nossa formação, para o professor alfabetizador. [...]. Porque uma grande briga foi essa, de que nós no CFORM não estávamos dando a aula para eles darem para o professor alfabetizador. Quer dizer, eles não entendiam nem a dimensão da função dele que era um formador e que ele precisava saber mais, aprofundar a teoria. O nosso papel não era entregar para ele um plano de aula para ele aplicar com o alfabetizador. [...]. Mas acabou que algumas formadoras aqui do CFORM, para atender isso,

começaram a dedicar parte da formação a apresentar sugestões de atividades que podiam ser desenvolvidas com as professoras alfabetizadoras (CFORM, informação verbal).

De acordo com o CFORM-UnB, a SEEDF não interfere no planejamento da formação que é realizada pela universidade, o que revela a inexistência de negociação mesmo no âmbito da regulação local do PNAIC. Cabe pontuar que toda a gestão financeira e pedagógica do PNAIC era feita pela universidade, e a Coordenação Institucional, tinha apenas um papel mais administrativo, acompanhando os aspectos operacionais, como definição de carga horária, dia de realização do curso de formação, público alvo da formação, formalização dos repasses orçamentários, conferência dos lançamentos realizado no SISPACTO, dentre outros.

Não havia muito dialogo [com o CFORM-UnB]. A gente tinha uma dificuldade muito grande, porque o MEC passava as informações direto para as universidades e a gente dependia da universidade para passar para a Secretaria. Então, às vezes não chegava a informação para gente, quando a gente ia saber estava muito em cima, por exemplo, como esses prazos no sistema, ou prazos às vezes estavam errados e a gente só ia saber, às vezes, com as Orientadoras de Estudo. Daí o que a gente começou a fazer, depois de apanhar muito a gente começou a quebrar os protocolos. Pegamos o contato direto do celular da Gestão do MEC, falávamos direto com ela, [...] a gente ia em reunião lá sem a UnB. Daí a gente conseguiu começar a fechar melhor entrega de material, que demora muito, prazo de lançamento no sistema, entender melhor quem pode e quem não pode fazer o curso de formação (C-PNAIC, informação verbal).

Esta declaração da C-PNAIC, deixa explícito que não existia uma sistemática de reuniões da Coordenação Institucional, a qual o CFORM-UnB integra, para discutir aspectos relacionados à organização da formação. Ao que tudo indica, a universidade, recebia as informações do MEC, possivelmente nas reuniões realizadas pelo Comitê Gestor Nacional, e não as discutia junto a equipe da SEEDF. Também fica evidenciado, que não existia uma discussão sobre o modelo da formação e os aspectos teóricos no âmbito do PNAIC. Mesmo diante das várias críticas com relação à formação dada pelo CFORM, parece que não ocorreu uma avaliação e negociação junto à SEEDF, no sentido de rever o formato do curso ministrado, ou mesmo, de dialogar com as Orientadoras para esclarecer sobre o propósito da formação.

É possível dizer, que condizente com o debate de Helena Freitas (2002, 2007), do ponto de vista da universidade, existia uma preocupação em ofertar uma formação que não estivesse restrita aos caderno de formação do PNAIC, ancorando a formação das Orientadoras de Estudo em bases teóricas mais sólidas. Inclusive, a fala da coordenadora C-PNAIC, confirma esta impressão.

Nós tivemos algumas dificuldades, nessa relação com a UnB para conseguir encontrar, ali, minimamente, algo que satisfizesse tanto a UnB que via por parte dos Orientadores um desinteresse, porque eles queriam algo mastigado. E assim, essa questão do mastigado era difícil porque eles estão ali para refletir a partir daquilo ali, se pensarem na prática deles. Eles não iam lá para aprender a como fazer a formação com os alfabetizadores. Eles pensavam talvez, que fosse algo na questão da réplica. E isso era difícil, porque se você está estudando na questão da matemática, o professor [...] formador [da UnB] não vai dizer para você como você trabalhar os jogos, ele vai propor uma reflexão em cima daqueles jogos e qual o objetivo daquilo para a aprendizagem da criança. Então as formações estavam mais ou menos assim (C-PNAIC, informação verbal).

Com relação à demanda das Orientadoras de Estudo, possivelmente elas esperavam uma estrutura de trabalho mais pragmático e entendiam que deveriam ter o papel apenas de “repassar” ou de “multiplicar” as informações na formação que ministram junto às professoras alfabetizadoras. Isso porque em cursos como o Pro-letramento, o qual segundo o próprio CFORM-UnB, parte significativa das Orientadoras tinha participado, o papel das docentes era o de repassar as informações para as demais alfabetizadoras. O referido curso contava com uma parte teórica e outra prática. Diante disso, o depoimento sugere que entre as Orientadoras de Estudo existia uma visão instrumental da formação, restrita ao “fazer” da sala de aula.

É possível que esta percepção das docentes sobre a formação continuada, seja decorrente das conformações que o trabalho docente foi ganhando no conjunto das contrarreformas educacionais que instauraram a obrigação de resultados. Assim, demandam-se atividades práticas com “nova roupagem”, para ensinar as professoras alfabetizadoras “o como” alfabetizar as crianças. Essa preocupação com o “o que ensinar” e “como ensinar”, é um dos reflexos do terror da performatividade, nos termos do debate de Ball (2002, 2004, 2005). Se de um lado esta indução é própria da regulação pós-burocrática, nota-se aí o seu não rompimento com a regulação burocrática, a qual prima pela racionalidade instrumental, a qual confere à ação docente um caráter técnico e pragmático.

Este entendimento das Orientadoras de Estudo, de certa forma era reforçado pela própria estrutura que a SEEDF disponibilizou para a atuação delas como formadoras do PNAIC. Para compor o grupo de docentes que atuariam como Orientadoras de Estudo do PNAIC, a SEEDF selecionou, via edital de seleção interno, novas professoras para serem articuladoras do CRAI e que passariam acumular as funções de acompanhamento às escolas e a formação do PNAIC.

Como a EAPE não tinha formadores suficientes, a gente pensou nos articuladores do CRAI para que fizesse este papel, já que eles já faziam

reuniões e formações nas escolas, já iam in loco, já conheciam o público. Então, [...] eles já estavam acompanhando, só iam ter um olhar um pouquinho mais específico, voltado agora para aqueles que estavam fazendo a formação do PNAIC (C-PNAIC, informação verbal).

[...] o articulado do CRAI em um determinado momento ele é o Orientador de Estudo do PNAIC, que discute a alfabetização, que conversa diretamente com o professor, [...] e depois ele é o articulador do CRAI também. Então, ele vai na escola daquele professor, ele lida com a equipe gestora, com o coordenador, com os demais professores do 4º e 5º, que não estão no PNAIC. Então ele começa a compreender o universo daquela escola, que aquele professor do PNAIC está inserido (DIEF, informação verbal).

Esta dupla função, como Orientadora de Estudo e equipe do CRAI, segundo as Orientadoras de Estudo, de fato possibilitava um contato mais sistemático com as professoras, que acabavam apresentando a elas situações vivenciadas em suas escolas. Por outro lado, este acúmulo de atividades, foi considerado prejudicial para a realização das ações a elas atribuídas, pois as sobrecarregava. Dentre os depoimentos da Orientadoras destacam-se:

[...] uma fragilidade que eu percebo era o número insuficiente de Orientadores de Estudo, para acompanhar os trabalhos do PNAIC dentro da escola. O PNAIC de certa forma ele acabou suprimindo um pouco o trabalho do CRAI, porque o CRAI ele é maior que o PNAIC. O PNAIC é uma atribuição a mais dentro do trabalho do CRAI e muitas pessoas acabaram confundindo isso, elas não queriam ir para o CRAI, para fazer todas as atividades, elas queriam trabalhar só com o PNAIC, só com a formação. E isso acabou sendo um ponto negativo porque houve muitos conflitos dentro do próprio grupo, dentro do Distrito Federal. [...] A gente, então, acabava sendo sugado mais pela formação do PNAIC, do que mesmo pelo acompanhamento pedagógico da escola, que é o principal trabalho do CRAI. [...]. Então, como a gente tinha um acúmulo de leituras e tarefas do PNAIC muito grande, a gente ainda tinha que fazer um planejamento da aula, isso nos sobrecarregava muito. Era cansativo (OE-1, informação verbal).

Em 2013, os articuladores do CRAI cuidavam só do acompanhamento do BIA [Bloco Inicial de Alfabetização, do 1º ao 3º ano do Ensino Fundamental] e tinham aqueles que ficavam só com a formação do PNAIC. Em 2014, diminuiu o número de professoras do CRAI e aumentou as nossas atribuições, pois a gente precisava cuidar do acompanhamento de todo os anos iniciais, de 1º ao 5º ano, e mais as formações do PNAIC. Em 2014, a Regional estipulou para os articuladores do CRAI a necessidade de atender o 4º e 5º ano também. No entanto, as articuladoras do CRAI não conseguiam dar total atenção a essas novas necessidades, a gente não conseguia fazer tudo. Daí, a gente acabava tentando adaptar ações que já tinham nos outros atendimentos de 1º ao 3º ano, para repassar para o 4ª e 5º ano, pois a formação do PNAIC nos demandava muito. Tinham que estudar e planejar a aulas de formação, tinha que corrigir trabalho das professoras alfabetizadoras no PNAIC, era muito pesado. [...] E como a UnB não passava o planejamento para gente, a gente chegava na Regional [CRE] e ainda tinha que planejar a aula que daria (OE-4, informação verbal).

A coordenadora C-PNAIC, também reconhece que existe uma grande demanda de atividades sob a responsabilidade das Orientadoras de Estudo e que isso acaba desencadeando conflitos no grupo.

Os Orientadores de Estudo, atuam também como articuladoras do CRAI na Regional [CRE]. A Regional ela funciona numa loucura de trabalho, eles realmente tinham uma demanda muito grande de trabalho, porque eles não tinham que ser apenas Orientadores de Estudo, eles são articuladores do CRAI. Então eles tinham que atender quem fazia formação do PNAIC, como aqueles professores que não faziam formação. Então, assim, isso para eles gerou um conflito, porque eles queriam ficar só com a formação do PNAIC e, por isso, posteriormente foi até pensado em tirar o articulador do CRAI como Orientador de estudo e colocar realmente o coordenador local [coordenador pedagógico da escola] como orientador de estudo. [...] Só não ficou o coordenador local, porque a gente tinha muito cuidado com o perfil do Orientador de Estudo, que tinha que ser pedagogo, já ter feito formações e ter experiência com a alfabetização (C-PNAIC, informação verbal).

Estes relatos oferecem elementos para vislumbrar o contexto em que as Orientadoras de Estudo exerciam suas atividades. A SEEDF não lhes dava condições de infraestrutura, incluindo aí tempo para que pudessem produzir conhecimento para viabilizar uma formação com bases teóricas e práticas mais adequadas. Aos moldes da flexibilização do mercado de trabalho, o que existia era o acúmulo de tarefas a serem realizadas e no que se refere às ações relativas ao PNAIC, eram demasiadas, pois as “sugava”. Dessa forma, em consonância com as recomendações dos organismos internacionais para a formação de docentes, o MEC e a SEEDF atendem às demandas de formar grande número de docentes a um custo reduzido (FREITAS, H., 2007). Sendo assim, mesmo o PNAIC, aparentemente, necessitar de tempo maior para estudo teórico, planejamento, correção de atividades das professoras alfabetizadoras e lançamento das ações no sistema *online* SISPACTO, a SEEDF apenas agregou essas ações, àquelas já desempenhadas no CRAI. Talvez, porque em uma gestão por resultados, não é necessário reforçar o quadro de pessoal, pois o foco de suas ações está em monitorar metas e desempenhos.

Supõe-se que diante da sobrecarga de trabalho e, possivelmente, das exigências que recebiam, contraditoriamente, as Orientadoras de Estudo ansiavam por uma formação com as docentes da UnB, porém, necessitavam de uma formação mais operacional e objetiva, de maneira que pudessem replicar na formação com as alfabetizadoras. Isso porque, dadas as inúmeras tarefas que desempenhavam, sem dúvida seria menos dispendioso apenas repassar um planejamento já pronto. Ou ainda, como afirma Llavador (2003), no atual contexto, as docentes sabem-se e sentem-se constantemente avaliadas, e no caso em questão, não apenas por testes,

mas por meio de sistemas de controle como o próprio SISPACTO e os indicadores do Painel Educacional. Portanto, diante da pressão sobre seu trabalho, as docentes acabam conformando sua atuação aos critérios avaliativos.

Nos termos de Vázquez (1977), tem-se aí uma ênfase na epistemologia da atividade prática², uma vez que esta é material e, portanto, real. Em conformidade com a lógica do mercado, para esta epistemologia, a prática é valorizada dada a sua utilidade. As coisas existem em virtude de sua significação prática, à medida que satisfazem necessidades práticas, objetivas, da vida do sujeito. Considerando a gestão por resultados na SEEDF, e além disso, a demanda das docentes por aprenderem o “como alfabetizar”, entende-se que elas também acabam estimuladas a conferir maior importância às práticas diante de sua utilidade para melhorar os desempenhos das escolas. Dessa forma, a tensão entre regulação burocrática e a pós-burocrática, transmite e fortalece a concepção de que a aplicação de uma técnica é capaz de produzir um determinado resultado na alfabetização, que, por sua vez, ao ser aferido pelas avaliações externas, evidenciará a qualidade do trabalho docente.

Um segundo aspecto, que também pode explicar parte das tensões entre SEEDF e CFORM-UnB, é expressa na fala das OE-1 e OE-2.

Nos pareceu que a formação só estava com o CFORM, a gente não viu a Faculdade de Educação como parceira, porque fora as professoras X e a Y que a gente sabe que são da UnB, as outras professoras eram da Secretaria [SEEDF], e não da UnB. Então, os docentes da UnB não estavam atuando no CFORM (OE-1, informação verbal).

[...] Outra questão pontual, relacionada a estes conflitos e insatisfação do grupo de Orientadores com a UnB, foi a organização vir do CFORM, que não era reconhecido pela UnB como um órgão próprio dela. Até hoje isso não se explica e a gente desistiu de questionar. Mas durante os três anos, o CFORM ele foi questionado sobre a posição dele nessa formação. Quem era o CFORM? Até que ponto o CFORM teria respaldo para fazer esta formação? Respaldo pedagógico. [...]. Nós tivemos uma frustração com isso, tanto por não ser, a Faculdade de Educação [da UnB] envolvida no trabalho, como por receber a formação dos colegas que nós já conhecíamos (OE-2, informação verbal).

As Orientadoras, questionavam a legitimidade do CFORM, conduzir a formação do PNAIC, uma vez que na Portaria nº 867 que o instituiu fala em parceria com a universidade.

² De acordo com Vázquez (1977) há uma epistemologia da atividade teórica, epistemologia da atividade prática e epistemologia da *práxis*. Cada uma dessas epistemologias proporciona a construção de processos formativos específicos, pois se pauta em lógicas de ação distintas. De acordo com o autor, a *práxis*, entendida como atitude humana capaz de transformar a natureza e a sociedade, é concomitantemente atividade teórica e prática; “prática, na medida em que a teoria, como guia da ação, molda a atividade do homem, particularmente a atividade revolucionária; teórica, na medida em que essa relação é consciente” (p. 177).

De acordo com a declaração do CFORM, as docentes que estão em sua coordenação, são vinculadas à Faculdade de Educação (FE) da UnB. O CFORM também aponta para a dificuldade de conseguir que as(os) docentes da FE colaborem nesta formação do PNAIC. Segundo o relato do CFORM a seguir, o motivo seria o fato de o curso, formalmente, demandar dessas(es) docentes uma carga horária para planejamento junto à coordenação do CFORM, além das horas destinadas à formação das Orientadoras, muitos não aceitam participar, haja vista que os valores pagos nestes trabalhos não são atrativos, não contam para agregar ao currículo lattes, e, somado a isto, as(os) docentes já possuem muitas atribuições no âmbito da FE.

[...] quando foi criado o CFORM, a nossa coordenadora era [...] a diretora da Faculdade de Educação, então era esse o vínculo que a gente tinha com a Faculdade de Educação. [...] Na organização das formações que fazemos as professoras que coordenam o CFORM, a primeira coisa que elas fazem é procurar dentro da universidade algum professor que seja, assim, doutor mesmo, na área do curso que chega para a gente. [...] Então, por exemplo, no Pacto, nós temos na área de língua portuguesa a professora X, na área de matemática a professora Y, que são da UnB. [...] Então a gente vai pegando dentro da própria universidade este professor para fazer a coordenação pedagógica do curso. Este professor tem autonomia, no sentido de convocar o formador que vai atuar em nome da universidade, não precisa ser ninguém da própria universidade. [...] A coordenação pedagógica... ela seleciona os formadores, dentro da universidade, o único critério é que tenha um vínculo, ou tenha tido um vínculo com a universidade, pode ter sido no mestrado, no doutorado. Nunca conseguimos um professor da UnB, nunca. Porque é o tipo de vinculação que prende eles muito e não é atrativo em vários termos. Por exemplo, elas têm reuniões semanais de formação, que são obrigatórias para os formadores aqui. Porque a gente além da bolsa que é paga, a gente quis certificar este formador do PNAIC, mas para isso, a gente estipulou também a formação deles junto com as coordenadoras. Acaba sendo um momento de estudo e planejamento deles. Então, só interessa ao professor que é o coordenador pedagógico porque ele detém aquele conhecimento, porque a gente não se intromete nesta questão da escolha do formador. Porque elas trabalham muito além daqui (CFORM, informação verbal).

Apesar deste depoimento do CFORM, atribuir uma possível não disponibilidade das(os) docentes da FE-UnB em colaborar com os cursos de formação, algumas Atas de Reuniões Ordinárias do Conselho da FE-UnB, de acesso público, disponíveis no site da faculdade, não sustentam essa informação. Destaca-se a Ata aprovada na 508ª Reunião Ordinária do Conselho da FE, realizada em junho de 2012, revelam que ainda em 2010 a Direção da FE, assim que tomou posse, identificou que a FE se constituía como Unidade Gestora de projetos em nome do CFORM, porém não existiam registros Institucionais e tampouco controle pelo Setor Financeiro. Diante disso, consta da Ata que a Direção da FE

enviou documento ao Reitor solicitando instauração de auditoria, uma vez que a FE é o centro de custo responsável pelos projetos alocados no CFORM. O pleito foi direcionado à Auditoria da UnB que, por sua vez, em janeiro de 2011 considerou procedente realizar a auditoria”. E maio de 2011, consta na referida Ata que a auditoria entregou o relatório final que concluiu que o CFORM não existe, é irregular e necessita ser regularizado, caso seja de interesse da UnB. Também esclareceu que fisicamente o CFORM, funciona e tem pessoas atuando em seu nome e que há uma execução financeira, tendo a FE enquanto centro de custo, sem aprovação de tais execuções por parte da Direção da FE. Diante disso, a FE não mais assinou os certificados dos cursos ministrados e as(os) docentes foram informados da situação. Considera-se que a situação institucional do CFORM, junto a FE-UnB tenha grande peso na decisão das(os) docentes em participar dos cursos coordenados pelo CFORM e não a falta de disponibilidade ante as exigências de horas de trabalho dos cursos. Outro aspecto que deve ser ressaltado é que a vinculação do CFORM UnB com o CEAM, explica-se pelo fato de a FE-UnB, ante a conclusão da auditoria, não mais assinar os certificados dos cursos.

Como consta na introdução desta tese, o CFORM é uma coordenação vinculada ao NEAL, do CEAM, tendo portanto, algum vínculo com a UnB. Ainda, segundo informações da coordenadora entrevistada, quando há a mudanças na gestão da Reitoria da UnB, o CFORM encaminha um memorando, informando sobre o CFORM e de sua coordenação que é realizada por duas professoras vinculadas à FE, o que dá a entender que a UnB está ciente da existência do CFORM. Da mesma forma, logo que um curso de formação chega ao CFORM, eles indicam para a Reitoria as referidas docentes que coordenam o CFORM. Tal dado revela, de certa forma, a contradição e a disputa por interesses no espaço da universidade. Sabe-se que a universidade conta com autonomia para se organizar, sendo assim, caberia uma investigação específica sobre o porque de o CFORM, não estar vinculado à FE, da UnB, enquanto *locus* de formação acadêmica inicial das docentes, e as possíveis vantagens e desvantagens dessa não vinculação.

Tendo em vista que na sociedade atual o modelo gerencial, produtivista, perpassa todas as instituições, é relevante assinalar que as universidades também têm sido alvo da gestão por resultado e da mercantilização. Dentre os exemplos, pode-se citar: i) a “ditadura do *lattes*” como discute Bertonha (2009), pois sem uma boa tabela de produções acadêmicas, torna-se difícil conseguir bolsas e editais de pesquisas; ii) o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que é constituído por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes; e iii) a Plataforma Sucupira, na qual é feita a Avaliação do Sistema Nacional de Pós-Graduação. Dado isso, também estão presentes no interior das universidades diversos interesses corporativos vinculados às demandas do

mercado e do modo de desenvolvimento produtivo e tecnológico, em constantes disputas. Por sua vez, deve-se levar em conta que mesmo no contexto da universidade existem multideterminações que moldam o projeto de formação. Neste sentido, ela também é espaço de conflitos, daqueles que lutam para romper com o modelo dominante, dado o papel crítico e social das universidades. Com isto, acredita-se que é possível, mesmo dentro da UnB, ao se tratar da constituição de uma coordenação de formação docente, existem disputas de interesses.

Tal como analisa Helena Freitas (2007), desde a contrarreforma educacional empreendida sistematicamente no início do governo FHC, as políticas relacionadas à formação docente e suas diretrizes provocaram movimentos diferenciados e contraditórios na organização curricular em cada universidade. A autora analisa que desde o final dos anos 1990 ocorreu um processo de flexibilização curricular, com vistas a adequar a educação superior às demandas da reestruturação produtiva, pois o modelo de acumulação vigente requeria perfis profissionais correspondentes. Somado a isso, as universidades foram sofrendo a progressiva diminuição dos recursos públicos, tendo em vista a política de desresponsabilização estatal para com as instituições públicas de ensino.

Nesta dinâmica, em várias universidades, as faculdades ou centros responsáveis pelos estudos no campo educacional, acabaram alijados da responsabilidade pela formação das professoras, pois as exigências quanto à teoria pedagógica nos cursos de formação diminuíram. Isso porque, diante do tempo disponibilizado para os cursos e suas estruturas, acabou-se descaracterizando o ensino enquanto atividade essencial da docência. Em decorrência, secundarizou-se nas formações e no ensino, o “conhecimento teórico e sua mediação pedagógica” (FREITAS, H., 2007, p. 1211), pautando-se em concepções conteudistas e na lógica das competências. Somado a isso, deve-se levar em conta que o mercado globalizado, com a estipulação de novos padrões de trabalho e produtividade, redefiniram os processos educacionais (ARROYO, 2017).

Ante este cenário, várias universidades, educadores e suas associações promovem amplo debate e lutas em favor de uma formação docente mais progressista, que leve em conta as determinações estruturais que atingem a educação, para que a formação não se reduza a questões puramente de ordem técnica, metodológica. Todavia, as políticas que vêm sendo implementadas pelo governo federal, desconsideram todo o vasto campo de pesquisa na área e insistem em reforçar um caráter pragmático, centrado na instrução e no conteúdo, na formação docente.

Frente a estes dados, é possível supor que a criação do CFORM, pela UnB, perpassasse por este contexto mais amplo e complexo. Tal hipótese, não sugere que o CFORM não busque

trabalhar em suas formações os fundamentos do campo educacional, até porque os dados apotam o contrário disso. Além do mais, registra-se que para as coordenações dos cursos implementados, bem como para ministrar as aulas, o CFORM convida e agrega as(os) pesquisadores da área em questão, na universidade, ou aqueles que estão vinculados à SEEDF.

A partir do debate de Helena Freitas (2002, 2007), identifica-se que o formato de planejamento da formação do PNAIC, com a presença de Orientadoras de Estudos, que realizam a mediação da formação para as docentes que estão atuando na alfabetização, faz parte da nova organização da formação continuada que se estruturou nos anos 2003 a 2006. Este formato da formação impressa pelo MEC, altera o papel das universidades e, por sua vez, o caráter da atuação do docente universitário. Este formato de formação parte da dimensão prática do trabalho docente “reduzindo as possibilidades da mediação pedagógica necessária no processo de ensino e não se sustenta quando confrontado com as condições de produção da vida material e da organização da escola” (FREITAS, H., 2007, p. 1209).

Diante do exposto, nota-se que de um lado a Coordenação Institucional, ao planejar as ações do PNAIC, não se pauta em um diagnóstico da rede de ensino, buscando identificar as desigualdades existentes entre as instituições de ensino e suas reais demandas. Apenas cuidam de aspectos formais da formação, sem sequer rever a carga de trabalho ou de atribuições das docentes da SEEDF que irão participar da formação. Com isso, mesmo diante da intenção da universidade em propiciar um aprofundamento teórico, as horas de formação que possuem junto às Orientadoras de Estudo, somado às condições de trabalho reais dessas docentes, não favorece este estudo sistematizado. Assim, o trabalho desenvolvido é permeado de contradições, visto que a própria estrutura do curso não viabiliza o aprofundamento teórico.

Outro dado que não se pode ignorar é que existe uma demanda das SEEDF pela prática, pelo “fazer” e que não era considerada pela universidade, uma vez que o foco era ampliar a compreensão teórica-metodológica das docentes. Acredita-se que, uma possibilidade para a universidade, nos moldes do debate de Vázquez (1977), seria empreender a formação com foco na prática social transformadora, ou seja, trabalhando a teoria aliada à prática exercida pelas docentes. Assim, daria significado a teoria e fundamento à prática. No entanto, é importante ressaltar, como mencionado anteriormente, que a estrutura de trabalho disponibilizada tanto pela SEEDF, como pelo MEC, não favorecia este trabalho. Tal como argumenta o referido autor,

[...] entre a teoria e a atividade prática transformadora se insere um trabalho de educação das consciências, de organização dos meios materiais e planos concretos de ação; tudo isso como passagem para indispensável para

desenvolver ações reais, efetivas. Nesse sentido uma teoria é prática na medida em que materializa, através de uma série de mediações, o que antes só existia idealmente, como conhecimento da realidade ou antecipação ideal de sua transformação (VÁZQUEZ, 1977, p. 207).

Nesses termos, a organização das condições de trabalho para a realização do curso pela Coordenação Institucional, inviabilizou uma formação voltada para a *praxis*, a qual não é apenas teorização e tampouco apenas pragmatismo, mas a constante interpelação, reflexão e construção entre teoria e prática. Diante dessas limitações, acaba-se colaborando para acentuar a desigualdade educacional e não para o seu rompimento. Com base em Helena Freitas (2007), considera-se que a Coordenação Institucional lida com problemas que não são conjunturais, mais estruturais, pois são marcas da desigualdade e exclusão social, decorrentes do capitalismo. Diante disso, não se pode ter ilusões de soluções fáceis para inúmeros problemas em torno da educação e da formação docente.

5.1.1.3 Coordenação Estadual

A coordenação Estadual do PNAIC fica a cargo de cada Secretaria de Estado de Educação. No caso da SEEDF, uma servidora que compõe a equipe da DIEF foi delegada como a coordenadora estadual do PNAIC, aqui denominada de C-PNAIC. A coordenação é responsável direta pela gestão, supervisão, monitoramento e operacionalização do PNAIC no DF e, para tal função, recebe uma bolsa do governo federal, no valor de R\$765,00 (setecentos e sessenta e cinco reais).

No relato da coordenadora C-PNAIC, fica evidenciado que, assim como as Orientadoras de Estudo, ela também tinha uma sobrecarga de atividades.

A Secretaria [SEEDF] como um todo ela sofre por falta de pessoas. Então, à época que eu entrei no PNAIC, [...] erámos eu, a minha chefe, e só mais duas pessoas para cuidar de quase sete mil professores na rede, do primeiro ao quinto ano [do Ensino Fundamental]. Na época eram seis mil novecentos e oitenta e seis professores, que nós tínhamos na rede e quatorze regionais de ensino. Então a gente cuida de documentos, da revisão de todos os documentos que são publicados. Nessa época foram lançados todos os documentos, como os currículos, as diretrizes da SEEDF. A gente estava com tudo isso sozinha e mais o PNAIC. Em 2014 reduziu ainda mais a equipe, ficou eu, mais uma colega e a minha chefe. E no meio disso, a minha colega passou no mestrado, pediu afastamento e ficamos eu e minha chefe. Então, nós gerenciávamos absolutamente tudo. [...]. Então, a gente não conseguia estar em todas as formações que a UnB fazia com os orientadores de estudo, então, a devolutiva que nós tínhamos muitas vezes era nos fóruns, e às vezes

até mesmo distorcida. E aí a gente fica ali tentando ouvir a UnB, ouvir os Orientadores, e tentando fazer uma mediação para que o curso continuasse. Estes fóruns eram quinzenais. Nestes fóruns participavam a Sede e todos os articuladores das regionais, cento e trinta e quatro era a média que comparecia. A UnB às vezes participava, ou às vezes era só reunião interna junto com a gente. Daí a gente fazia relatórios, conversávamos com a UnB, e tentávamos chegar a um consenso ali sobre o curso (C-PNAIC, informação verbal).

O número reduzido de servidoras da SEEDF que cuidam da gestão dos anos iniciais do Ensino Fundamental, parece depor contra o discurso que defende a realização de um trabalho em busca da qualidade das escolas públicas de Educação Básica. Acredita-se que o fato de a SEEDF, no nível central, não contar com uma equipe robusta para gerir as escolas dos anos iniciais do Ensino Fundamental, é um dos sinais que “revela o descaso com que é tratado a escola pública” no país, tal como debate Paro (2012a, p. 141). Com base na discussão deste autor, entende-se que uma gestão comprometida com a transformação social, buscaria romper com as desigualdades educacionais que são concretas. Se a prioridade da gestão da SEEDF fosse com o fim da educação, apregoada de educação de qualidade, no mínimo a equipe responsável pelos anos iniciais do Ensino Fundamental seria fortalecida de forma a viabilizar o trabalho. Pondera-se que uma gestão educacional não se faz no vazio, mas está imbricada na realidade econômica e social de seu tempo. Dado isto, considera-se que se deveria ter uma equipe de trabalho que pudesse estabelecer um diálogo constante com as docentes, de maneira a identificar as reais necessidades de cada instituição e vivenciar as distintas realidades escolares. Dessa forma, teria-se um movimento de rompimento com a conservação social e concorreria para subsidiar a utilização racional de recursos para atingir, verdadeiramente, o fim da educação, enquanto formação das potencialidades do ser humano.

Este quadro reduzido de pessoal são traços das multirregulações, com a presença da flexibilização e responsabilização, que acompanham a gestão gerencial capitalista. Neste sentido, percebe-se que a gestão educacional está organizada de maneira condizente com o paradigma econômico pautado na flexibilidade e competitividade e controle de resultados. Assim, os elementos de uma regulação burocrática, pautados na racionalidade legal, instrumental, fazem-se presentes na regulação pós-burocrática, que com o discurso de valorização e contratualização de resultados, ameniza o tom e a severidade do controle impingido às docentes e instituições escolares.

Nesse contexto, também as docentes que atuam na SEEDF, nível central, assumem um conjunto de valores, conhecimentos e atitudes, os quais correspondem à nova disciplina e qualificação requerida para a força de trabalho. A consequência é o acúmulo de atividades e a

intensificação das docentes, como denota outro trecho da declaração da C-PNAIC,

No PNAIC, a gente trabalha com prazo de sistema [SISPACTO]. Você tem dois meses para fazer seleção dos Orientadores e nestes dois meses, se o sistema fecha e este professor não está cadastrado ele não é certificado e não recebe a bolsa. Então os prazos são muito curtos. O ano passado nós demos plantão aqui na Secretaria, porque nós tínhamos duas semanas para lançar 3.500 professores no sistema. Este lançamento é feito CPF por CPF que a gente lança, puxa, e aí digita o nome do professor e vai colocando os Orientadores que são responsáveis pela formação dele. Então os prazos que a gente recebe são curtos. Além, disso, tem todo o restante das atividades aqui da Gerência, o atendimento das escolas, é muita coisa, uma loucura. [...] Várias vezes a gente saía tarde da noite, se não a gente não dava conta. E fora isso, é aqui a Coordenação que tem que lançar a presença dos Orientadores de Estudo todo mês, porque sem isso eles não recebiam a bolsa. Daí a gente olha tudo no sistema, vê se tudo foi lançado, se não foi a gente entra em contato, liga, vê o motivo, vê porque tem tanta desistência, o que está acontecendo. Então todo este monitoramento acontecia aqui (C-PNAIC, informação verbal).

Nesse contexto, tem-se uma dura responsabilidade sobre a Coordenadora Estadual do PNAIC, uma vez que além das ações do Pacto, ela ainda precisa responder às exigências da Diretoria, em que atua no nível central da SEEDF. Pode-se dizer, que esta organização e forma de atuação são decorrentes da regulação pós-burocrática na educação. Ante a flexibilização da gestão, o que importa é controlar os resultados que são produzidos pelas escolas. O foco não é buscar conhecer a instituição escolar como um todo, docentes, estudantes, a partir de suas realidades, para de fato contribuir com a melhoria educacional. Até porque não há pessoal disponível para isso. Assim, a avaliação educacional externa acaba sendo o instrumento por excelência, pois possibilita controlar as ações empreendidas e legitimar os resultados de qualidade.

O que se verificou na Diretoria da SEEDF, em que atua a C-PNAIC, foi um excessivo número de tarefas que devem ser exercidas por um quadro reduzido de servidoras. Neste sentido, a dinâmica de condução de trabalho não viabiliza uma racionalização das atividades para uma adequada solução dos problemas os quais as escolas enfrentam. O que existe é a racionalização dos escassos recursos (humanos ou materiais) disponíveis, buscando via revisão curricular e monitoramento das avaliações, estabelecer bases mais funcionais e objetivas para controlar o trabalho docente (PARO, 2012a). Para tanto, na prática, rotiniza-se e burocratiza-se as atividades da gestão, de maneira que consigam gerar e monitorar dados tecnicamente legitimados.

Ainda com disponibilização da bolsa para a Coordenação Estadual do PNAIC,

possivelmente, é possível que a C-PNAIC tenda a aceitar o acúmulo de atividades e os “plantões” de trabalho. Nos termos de Antunes (2011a), consegue-se, assim, um “envolvimento cooptado” do trabalhador. No atual estágio da gestão gerencial capitalista, dissemina-se uma noção manipulada sobre as necessidades do trabalhador, onde a finalidade do trabalho é sempre a obtenção de renda visando o consumo. Assim, prevalece uma captura da subjetividade do trabalhador pelo capital, que agora pode executar uma série de atividades, mesmo que estas o levem a dedicar horas a mais de trabalho semanal, pois “recebe-se” uma bolsa para tal fim.

Ainda sobre a fala da C-PNAIC, é possível notar, que para conseguir desempenhar as ações relacionadas ao PNAIC, bem como as da própria Diretoria em que atua, utilizava-se da realização de fóruns, junto às Orientadoras de Estudo.

Participava, nos fóruns quinzenais, a gente da Sede [SEEDF], todos os articuladores das regionais, que são os Orientadores de Estudo. A UnB às vezes participava, porque a gente fazia reuniões internas. [...] Daí estes fóruns também eram momentos de encaminhamentos de atividades, propostas em conjunto da rede [SEEDF], onde as quatorze regionais [CRE] podiam ter trabalhos ali caminhando. Cada regional tem um tipo de trabalho, sua demanda de trabalho, mas tinham também trabalhos, uma vez que funcionamos como rede de ensino, que era necessário que todo mundo trabalhasse em conjunto. Por exemplo, a gente fazia o estudo do currículo que foi implementado, estudo de diretrizes, como isso iria acontecer em todas as regionais e nós decidíamos isso lá no fórum. Então ele também ele era deliberativo, além de informativo e às vezes formativo. Os fóruns ajudavam muito, porque a gente não falava só do PNAIC, a gente conseguia ir além. E era bom porque a gente acabou tendo reuniões mais frequentes com os articuladores (C-PNAIC, informação verbal).

Estes fóruns, de acordo com depoimento do CFORM, foram organizados pela SEEDF, para compor as horas de formação obrigatórias dentro do PNAIC.

Nós tínhamos uma carga horária para cumprir e a Secretaria de Educação é muito fechada. É mais difícil trabalhar com a carga horária da Secretaria, do que com qualquer outra situação. Porque o professor daqui só pode fazer formação por três horas, uma vez por semana. Então, se passar disso, você já não consegue colocar a carga horária. E eles não conseguiram atingir a carga horária por conta dessas três horas de formação. Então, eles fizeram fóruns, para fazer o aumento da carga horária (CFORM, informação verbal).

Dessa forma, pode-se dizer que o PNAIC é mais um mecanismo da regulação pós-burocrática da educação. Isso porque a Coordenação Estadual, ao desempenhar a “coordenação do esforço humano coletivo”, como discute Paro (2012a), não se pauta em procedimentos de liderança e relações humanas que levem em conta o diálogo e as distintas necessidades dos grupos. Na realidade, a Coordenação Estadual, não exerce uma função de educadora

sintonizada com as demandas formativas e realidades locais, mas de controle e de ajustamento às demandas do PNAIC. Além disso, apesar de sua função, que é a de gerir o PNAIC, não lhe é dado poder de decisão e ação para melhorar as condições de trabalho e, até mesmo, a estrutura do curso de formação de alfabetizadoras. Parte importante de seu tempo de trabalho é dedicado ao exercício de formalidades burocráticas. Há uma relação hierárquica, em que a Coordenação Estadual controla a execução das ações e cujo o ritmo é impresso pelos registros que devem ser feitos no SISPACTO. Dessa forma, cada ator dentro do PNAIC, tem uma “autonomia controlada”, visto que desempenha determinada função e dele espera-se um resultado, o qual é registrado no SISPACTO.

É relevante frisar que todos os recursos financeiros do PNAIC eram geridos pelo CFORM. Neste sentido, a gestão da DIEF da SEEDF tinha o entendimento de que o CFORM tinha total autonomia. Assim, segundo o depoimento da C-PNAIC a seguir, a Coordenação Estadual, apenas acompanhava os registros realizados no SISPACTO, buscando identificar inconsistências e dirimi-las junto as Orientadoras de Estudo.

[...] como coordenadora, eu não tinha muito poder para propor mudanças ou exigir mesmo. Muitas vezes a gente conversava com o CFORM, para tentar alterar o formato da formação, diante das reclamações que a gente recebia dos Orientadores [de estudo], mas era bem difícil. As professoras do CFORM, não abriam mão de suas concepções, de como trabalhar [...]. É claro que a gente entende a necessidade de fundamentação teórica, a gente não queria retirar isso, mas a gente precisava equilibrar para atender a demanda das professoras também (C-PNAIC, informação verbal).

Na próxima seção, ao apresentar a concepção que membros do Comitê Nacional, do Comitê Institucional e a Coordenação Estadual, possuem do PNAIC, busca-se compreender os fins que regiam suas ações.

5.1.2 PNAIC na percepção dos distintos atores envolvidos: aproximações e distanciamentos

Para conhecer a concepção que o governo federal, a SEEDF e as Orientadoras de Estudo possuem sobre o PNAIC, questionou-se sobre como eles avaliam o papel do PNAIC para a educação nacional. No depoimento da gestão do MEC, nota-se o papel indutor do PNAIC.

Eu acredito que este primeiro, segundo e terceiro ano, ele cumpriu um papel importantíssimo. No sentido de estar dando suporte aos estados e municípios, que está na LDB, e também na meta 5 do PNE. [...]. Ele [PNAIC], tem um papel importante no sentido de mobilizar. O professor com o PNAIC não se

sente sozinho mais. Ele tem um orientador que acompanha, mês a mês; ele tem um retorno das suas atividades [...]. Este programa, ele veio discutir no interior das universidades as licenciaturas. O que eu estou trabalhando com meu aluno da pedagogia? Que é totalmente distante daquilo que o professor vê na sala de aula (MEC, informação verbal).

Considerando que o PNAIC tem como um dos seus eixos a formação continuada de professoras alfabetizadoras, no que se refere à LDB de 1996, acredita-se que a fala da gestora do MEC, refira-se ao artigo 62, §1º, o qual dispõe sobre o regime de colaboração entre União, estados, municípios e o DF, para a formação inicial e continuada das docentes. Já com relação à meta 5 do PNE de 2014, de alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do Ensino Fundamental, acredita-se que o PNAIC contribui para sua consecução em todos os seus quatro eixos: o da formação, dos materiais pedagógicos, da avaliação e da gestão. O fato de a formação do PNAIC e o material pedagógico ser voltado para a alfabetização nos três primeiros anos do Ensino Fundamental, diretamente vincula-se à meta 5 do PNE de 2014. Já no eixo voltado para avaliação, contando com a Provinha Brasil e ANA, controla-se a efetividade da formação do PNAIC para o alcance dessa meta, via aplicação de testes para aferir desempenho. Inclusive, o gestor do INEP em seu depoimento, menciona que foi preciso deixar explícito no material da Provinha Brasil, que é distribuído às escolas, sua vinculação com o PNAIC. Segundo o gestor do INEP,

[...] a matriz da Provinha Brasil e a matriz da ANA dialogam fortemente com o material didático do PNAIC, tanto que a gente teve que fazer essa referência no material [da Provinha Brasil]. Lá no material a gente acrescentou um texto falando do PNAIC e que ele reitera a importância da aplicação anual da Provinha para os estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental, como estratégia para garantir a alfabetização das crianças na idade certa (INEP, informação verbal).

Com relação ao PNAIC possibilitar a discussão dentro das universidades, sobre o papel das licenciaturas, pondera-se que há a intenção do governo federal, nos moldes da regulação pós-burocrática, de impactar na formação inicial docente. Em sendo as universidades legitimadamente o *locus* de produção do conhecimento, as “parcerias” feitas com o governo federal, tem possibilitado produzir “consenso entre antagonias”, como debatem Silva Júnior e Sguissardi (2005). Assim, ao disponibilizar materiais de formação, com a chancela de docentes de universidades públicas conceituadas, e ao convidá-las para atuar na formação, cria-se no plano simbólico, que a formação continuada das docentes é totalmente conduzida por essas instituições públicas. No entanto, não se abre para o debate, que as universidades parceiras dessas formações precisam submeter-se às regras do jogo, sendo sua autonomia controlada

nesse processo. Além disso, o tempo destinado às formações, e os recursos humanos e orçamentários que as Secretarias destinam à essas formações, dificultam um sólido estudo teórico metodológico. Assim, acaba-se favorecendo a concretização de uma formação pragmáticas. Dessa forma, a tendência é articular os objetivos contraditórios e impactar na formação inicial das docentes. Tal intenção ficou ainda mais clara, com a divulgação em outubro de 2017, pelo MEC, do Plano Nacional de Formação de Professores, construído sem debate com os educadores, e que prevê a criação de uma Base Nacional para a formação das docentes.

O gestor do INEP, ao falar das contribuições do PNAIC, acentua essa parceria com as universidades.

Uma das grandes questões que eu vejo no PNAIC é essa possibilidade que ele deu de aproximar redes de ensino e centro de formação das universidades. Os dois ganham com isso [...]. A gente não pode mais abrir mão da parcela de responsabilidade das nossas universidades nas discussões dos destinos da política educacional. Não dá mais, para a gente abrir mão disso, e a gente está num momento, e toda crise acaba sendo um momento bom para isso, em que a gente precisa rever valores, está na hora de a gente rever a discussão de autonomia universitária à luz da relevância. Onde está a universidade brasileira no debate sobre os desafios do país e de educação? É essencial a gente sair das nossas igrejinhas, parar de falar com convertidos, e fazer um debate com a sociedade brasileira, sincero, verdadeiro, sobre o futuro do país e o futuro da educação (INEP, informação verbal).

Esta declaração, ao manifestar que o PNAIC promove uma maior aproximação das Secretarias de Educação com as universidades, suscita os seguintes questionamentos: desde a criação da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, em 2004, há uma “parceria” com a universidade, então, porque confere-se agora ao PNAIC esta maior aproximação entre essas instâncias? Será que esta maior proximidade entre universidades e Secretarias de Educação via PNAIC é reforçada pela aferição dos desempenhos via ANA? Não há respostas fechadas para estes questionamentos, porém se supõe que a ANA, ao aferir o desempenho no final do terceiro ano do Ensino Fundamental, acaba concorrendo para que o governo responsabilize também as universidades. Quando o gestor do INEP afirma que as universidades têm sua “parcela de responsabilidade”, parece atribuir a essas instituições à culpa pela baixa qualidade educacional, uma vez que são elas as formadoras das docentes.

Outro ponto que chama a atenção na fala da gestão do INEP é a “discussão de autonomia universitária à luz da relevância”. A lógica aí parece ser a de contestar a relevância da autonomia universitária. Ora, se as universidades não têm colaborado diretamente para a formação de professoras que produzem bons resultados no IDEB, cabe ao governo buscar

legitimidade junto à sociedade, para poder interferir na formação ofertada por essas instituições. Para buscar tal legitimidade, já está em curso no Senado a votação do ENAMEB, como discutiu-se no Capítulo 3, a partir de um exame para as docentes poderá justificar seus salários e, até mesmo, permanência na docência. Com tal pressão, é possível que de fato a autonomia universitária seja direcionada à luz da relevância concorrencial e produtiva do mercado.

Outra ação que pode contribuir para que a relevância da autonomia universitária seja revisitada é a discussão sobre a BNCC. Em agosto de 2017, foi realizada a terceira audiência pública em Florianópolis-SC, para discussão da BNCC. A proposta apresentada na ocasião tem apontado exatamente nesta direção de reforçar a interferência do governo federal na formação inicial das docentes. Em carta aberta, após a referida reunião, a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), chama atenção para a homogeneização das matrizes curriculares, pautadas no modelo de competência, as quais podem ameaçar a autonomia e esvaziar a discussão teórica nas redes de ensino e até mesmo das universidades na formação docente. Alerta-se, também, para o risco de a proposta da BNCC reorganizar a formação docente e padronizar o currículo, de maneira a justificar as avaliações e punições às escolas e docentes. No entanto, parece que essa e outras manifestações de associações de educadores e pesquisadores, não são sequer ouvidas pelo governo federal. Ressalta-se, que a esta BNCC, possivelmente será articulada a recente proposta do governo federal em elaborar uma Base Nacional, também para orientar a formação das docentes.

A declaração da gestão do MEC, sobre a interferência do PNAIC nas licenciaturas, junto à da gestão do INEP que questiona a relevância da autonomia universitária, somada com as ações como a ENAMEB e BNCC, vão ao encontro da meta 15 do PNE de 2014. Esta meta discorre sobre implementação de uma política nacional de formação docente, prevê a reforma curricular dos cursos de licenciatura (meta 15.6) e o controle da implementação das diretrizes curriculares via avaliações (meta 15.7). Percebe-se, que no PNE 2014, aprovado ainda na gestão da ex presidenta Dilma, já constavam tais estratégias pós-burocráticas. O que muda, após o governo ilegítimo assumir o poder no país, é a forma como tais ações são conduzidas, rompendo todo e qualquer diálogo com a sociedade. Estes dados indicam que há um movimento do governo federal, e agora de forma mais ofensiva, para que as avaliações ao invés de acarretar responsabilizações brandas (*low stakes*), passem promover responsabilizações fortes (*high stakes*), com consequências mais sérias, punindo instituições e docentes (BONAMINO; SOUSA, 2012). Cabe novamente registrar que no dia 18 de outubro de 2017, o MEC divulgou o Plano Nacional de Formação de Professores, no qual afirma que a qualidade da aprendizagem dos estudantes está relacionada à qualidade do trabalho das docentes (BRASIL, 2017d). Além

disso, que dentre os fatores que a política educacional pode controlar, o que tem maior peso é o trabalho do professor.

Nota-se que a política educacional gradativamente tem implementado todas as ações referentes à contrarreforma. Após a implementação da avaliação de desempenho dos estudantes e a criação de índices como o IDEB que possibilitam a responsabilização, o próximo passo é ampliar a regulação pós-burocrática. Sendo assim, após gerar tantos dados por meio das avaliações, agora é necessário, como recomendava o relatório de Delannoy e Sedlasek (2001), dar consequências a eles, com bonificações e, até mesmo, demissões de docentes. Acredita-se que o PNAIC segue esta dinâmica, ao aliar gestão, formação, material didático e avaliação, contribui para afinar o trabalho docente a lógica do mercado: adesão à filosofia da “empresa” (expresso nos materiais didáticos do PNAIC) e produtividade (controlada via avaliação externa). O governo federal, ao fornecer a formação docente e materiais, inclusive disponibilizando bolsa, pode a partir dos dados das avaliações, alegar que não há um retorno das docentes, e justificar soluções mais duras como a não progressão salarial e até mesmo as demissões.

Percebe-se, então, que o PNAIC tem aberto espaço para que as bases dessa responsabilização mais dura se concretize. Uma das ações que tem promovido é este alinhamento com a “filosofia da empresa”, ou melhor, com a atual “filosofia da regulação pós-burocrática da política educacional”. Percebe-se que a percepção da gestão da SEEDF no nível central, de certa forma alia-se a esta “filosofia” difundida, pois para ela uma das maiores contribuições do PNAIC foi unificar a concepção de alfabetização na rede pública de ensino.

A partir do PNAIC a gente começou a realizar os fóruns com as articuladoras [Orientadoras de Estudo]. O que este fórum trouxe para nós de positivo? Primeiro ele deu unidade, para as ações da rede. Então nós como rede de educação, tínhamos duas linhas de pensamento de alfabetização. Com o PNAIC isso quebrou e a gente conseguiu dar unidade ao conceito de alfabetização, [...]. Com essa força do PNAIC, com a formação ele trouxe essa compreensão melhor sobre o que é está alfabetizado, sobre o que é alfabetizar, sobre criança, o espaço dessa criança na escola. [...] Outra contribuição do PNAIC é para essa questão do acompanhamento. Foi outra contribuição importante que o PNAIC trouxe. Porque para o acompanhamento ele trouxe fichas de acompanhamento do aluno. Então estes critérios de acompanhamento não é fácil [sic] para um professor que está na ponta, sistematizar isso. Então o caderno [de estudo do PNAIC] trouxe essas sistematizações, principalmente, em linguagem. Quando foi na época de linguagem trouxe esses critérios, como fazer? [...]. Para uma rede que tem como instrumento de avaliação final um relatório descritivo do aluno, essas fichas de acompanhamento foram a mão na roda. [...]. Ele [docente] sai daquela avaliação informal, o menino é feio, o menino é bagunceiro. Ele agora tem critérios para se pautar. [...] O professor que se pautou nas fichas

e continua nesta prática durante a sua trajetória, agora, ele preenche RAV, que é o Relatório de Desenvolvimento do Aluno, ele preenche tranquilo, porque ali [na ficha do PNAIC] ele tem todas as informações do processo de alfabetização do aluno (DIEF, informação verbal).

De acordo com Mortatti (2010), a história da alfabetização no Brasil é marcada por um movimento complexo, cheio de tensões e rupturas relacionadas às disputas pela hegemonia de projetos políticos e educacionais. Neste contexto, destaca que a escolha de qualquer modelo teórico para fins de alfabetização pelos governos tem em si diferentes opções políticas. Nos termos da autora, pode-se dizer que para a gestão da SEEDF, o PNAIC “remetodizou” o processo de alfabetização na rede. Isso porque o depoimento da gestão da SEEDF, acentua aspectos metodológicos que padronizaram o trabalho com alfabetização na rede. Cabe destacar, conforme discussão da referida autora, que não é possível afirmar que o PNAIC homogeneizou o trabalho de alfabetização, pois não há uma metodologia pura de alfabetização. Porém, é possível falar que ao se distribuir um material de formação nacionalmente, cuja elaboração foi realizada por uma universidade, sob o aval do MEC, existe sim uma hegemonia de determinado modelo de alfabetização em detrimento dos demais.

O mais flagrante no depoimento da gestão da DIEF, diz respeito às chamadas fichas de acompanhamento do aluno. Para ela, estas constituíram-se em instrumento para viabilizar a sistematização da produção escolar em termos de alfabetização. Essas fichas do aluno, trazem questões pragmáticas, como as competências que o aluno deve ter desenvolvido, estando próximas aos descritores das habilidades e competências dispostos nas matrizes de referência da Provinha Brasil e da ANA, a saber: o aluno diferencia letra de números; o aluno separa sílabas; ou o aluno interpreta informação simples; dentre outras.

Observa-se, então, uma subordinação da prática docente a uma estratégia de ensino instrumental, a qual se ancora nos instrumentos da regulação burocrática, sem questionar-se sua validade ou pertinência. Ao mesmo tempo, ao utilizar essas fichas de acompanhamento, as docentes estão conformando seu olhar e sua prática para as avaliações externas, dada o caráter indutivo da regulação pós-burocrática. A ficha de acompanhamento com a descrição das competências esperadas dos estudantes, contraditoriamente, parecem apresentar critérios mais válidos e qualificados do que aqueles definidos pelas próprias docentes. Dessa forma, indiretamente, desqualificam-se as educadoras como intelectuais que podem e devem construir instrumentos qualificados para realizar a avaliação formativa de cada um dos seus estudantes. Além disso, acentua-se a ideia de que para se ter uma educação de qualidade basta, investir em formações que ensinem novos instrumentos e práticas de ensino às professoras.

É interessante notar que também as Orientadoras de Estudo, ao se reportarem sobre as contribuições do PNAIC, têm um discurso de aprovação dessas fichas e, por outro lado, atribuem o sucesso ou fracasso dos estudantes na escola ao comprometimento das docentes, inclusive, com a própria formação do PNAIC.

Eu acho que foi um ganho significativo para a Secretaria o PNAIC. Porque a gente teve uma formação que atendia as necessidades de imediato de formação do professor, principalmente quando estava ligada a temas que a gente percebia que era necessidade que o professor tinha de trabalhar em sala de aula. Por exemplo a ficha síntese das habilidades desenvolvidas pelas crianças, o entendimento de sequência didática [...]. Então, foi um trabalho muito rico, porque realmente a gente conseguiu reunir a teoria na prática. Onde a gente tinha a possibilidade de a partir do que era discutido teoricamente, a gente acompanhava o trabalho nas escolas, via os professores aplicando este conteúdo estudado no PNAIC (OE-1, informação verbal).

Eu percebi que todos ali [Orientadoras de Estudo] tinham muita vontade de ter mais subsídios, mais instrumentos, para poder contribuir com o professor que está em sala de aula. Então o PNAIC veio trazendo esta cereja do bolo que o CRAI já fazia. Por exemplo, a ficha de acompanhamento, foi maravilhosa, pois sistematizou o que já se desenvolvia no CRAI, mas assim, amadoramente [...]. O primeiro ano o PNAIC se propôs a trabalhar com a linguagem e se valeu de um material de Pernambuco [UFPE] que estava em alta, [...] e essas ideias que eles já desenvolviam lá em Pernambuco iam ao encontro do que Brasília já estava tentando implementar em sala de aula. Então o PNAIC de linguagem ele foi maravilhoso para o trabalho dentro de sala. [...]. Outro aspecto importante para gente, na formação do PNAIC no Pacto em si foi a interação com outras regiões. Então o fato de a gente se encontrar, sistematicamente, com representantes de outros CRAIS de todo o Distrito Federal, nos trouxe algo que a Secretaria a muito tempo necessitava, que era a visão do Distrito Federal enquanto educação. [...] Como o currículo é visto em cada localidade dessa, em cada Regional [CRE]? Até porque o primeiro tema do curso do PNAIC, antes de entrar propriamente na linguagem, era currículo (OE-2, informação verbal).

Eu vejo o PNAIC, assim, como, muito válido, porque eu acredito que a alfabetização ela é a base da educação [...]. E talvez, o nosso problema não seja as formações e sim, o profissional que recebe essa formação. [...] Eu falo como orientadora e como cursista, porque também fui cursista. Infelizmente, alguns colegas parecem que perderam o sentido da nossa profissão. Às vezes estão ali por causa do salário, da bolsa do curso, e assim, aquela criança, que está comigo aquele ano, ela é de minha responsabilidade, o que ela aprenda ou não é minha responsabilidade. E o PNAIC ele vem trazer essas sugestões, para a gente acompanhar, quando trabalha linguagem traz as fichas de acompanhamento, que ajudam muito. Às vezes a gente vai esbarrar no burocrático, o quantitativo de alunos em sala, mas não é por isso que eu vou deixar de desenvolver, de dar o meu melhor para esta criança ser alfabetizada. [...] Aqui no DF a gente ainda conta com uma vantagem, que essa formação ela acontece no horário de trabalho e muitas vezes nós não reconhecemos isso. E eu moro no Goiás, onde o PNAIC ocorre ou aos sábados ou num dia a noite. E eu vejo assim, aquela vontade dos professores,

e aqui no DF muita gente ainda reclama, não reconhece e não dá valor na formação (OE-3, informação verbal).

Todas as entrevistadas, apontam a experiência do PNAIC como válida. Ao se reportarem aos aspectos positivos do PNAIC, as falas concentram-se no curso de formação promovido pelo CFORM às Orientadoras de Estudo, e por sua vez, dessas para as professoras alfabetizadoras. Nesse sentido, os depoimentos não se reportam aos demais eixos do PNAIC. Dentre os relatos das contribuições do PNAIC, é constante uma ênfase ao “fazer” em sala de aula. A fala da OE-2, ao atribuir ao PNAIC a possibilidade de as equipes dos CRAI, de diferentes CRE, se encontrarem para debater e conhecer a percepção de educação da SEEDF, não refere-se ao “fim” esperado para a educação, mas sim ao currículo trabalhado em cada localidade. Parece, diante disso, existir uma apropriação de que uma boa formação é aquela que prescreve o currículo, conforma os conteúdos e as práticas de ensino. Trata-se da coexistência de aspectos do controle da regulação burocrática, com as práticas relacionadas à performatividade incitada pela regulação pós-burocrática.

Eis aí os reflexos da regulação pós-burocrática, que conformam a prática de ensino e padroniza acompanhamento da evolução pedagógica do estudante. Uma vez todas as docentes utilizando a mesma ficha de acompanhamento de alfabetização, trabalhando de fato a partir de um mesmo currículo, é possível obter um consenso sobre o que é estar alfabetizado, ou ainda, sobre as competências que uma criança deve demonstrar ao atingir os oito anos de idade. Isso, por sua vez, tenderá a ser reforçado com a criação da Base Nacional para a formação docente. Por outro lado, se a criança chega aos oito anos e não está alfabetizada, como sugere a fala da OE-3, a responsabilidade é da docente que não valorizou a formação que recebeu. Com o estabelecimento de metas claras, com suporte pedagógico, basta às docentes terem comprometimento e empenhar-se para vencer, inclusive, problemas de aprendizagem que também sobre interferência de outros fatores, como os socioeconômicos e culturais. Dada a ênfase que o Plano Nacional de Formação de Professores aprovado pelo MEC, confere à influência do trabalho docente na aprendizagem, não tardará as prospecções para um responsabilidade com consequências diretas para as docentes individualizadas.

Este consenso relacionado à idade certa, desde 2006, tem sido construído com a bandeira do Movimento Todos pela Educação e do Plano de Metas Todos pela Educação de 2007. Agora com o PNAIC, reforça-se já em sua nomenclatura a “idade certa” para a criança se alfabetizar, mesmo não existindo fundamentação teórica-metodológica que justifique este recorte na idade.

Esta proposta foi feita pela Universidade Federal de Pernambuco-UFPE. Foram eles que construíram toda esta ideia [...]. Então a questão de oito anos, não tem um motivo não, não tem nenhuma fundamentação em cima disso não. A gente coloca que está alfabetizado é saber interagir com os textos, então é alfabetização e letramento. Então a gente considera que três anos, com intervenções, seja um tempo suficiente para que a criança consiga estar alfabetizada (MEC, informação verbal).

Eu vejo não na questão da idade certa. Eu vejo na questão de dias letivos oportunistados a estes meninos para as aprendizagens deles. Entao, três anos, você tem 600 dias letivos. É um período razoável para essa criança ser alfabetizada? Eu entendo a pergunta na idade certa dessa forma. Então eu acho que é um período razoável sim, são 600 dias letivos dados a essa criança para ela ser alfabetizada. Então, eu acho um tempo bom (DIEF, informação verbal).

O PNAIC veio com essa idade, e o ciclo [Bloco Inicial de Alfabetização-BIA] também traz essa idade. E as escolas no Brasil inteiro também estão trabalhando com essa organização [em ciclo], salvo algumas escolas [...]. Dentro de toda essa proposta de trabalho os oito anos de fato fecham com a idade certa. E eu te diria mais, é preciso fechar nos documentos uma data, porque o ciclo traz uma dúvida sobre este momento da alfabetização. Ele por si só ele já flexibiliza o tempo do aluno, quando ele não retém [reprova]. Então, essa progressão da aprendizagem nos três anos, me referindo ao primeiro ciclo do BIA [1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental], ele já possibilita ali dentro daqueles três anos que este aluno tenha um prazo dilatado para ser alfabetizado, mas ao mesmo tempo flexibilizar, precisa ter uma data limite, se não eu vou para toda vida entende? (OE-2, informação verbal).

Apenas uma das entrevistadas discorda do estabelecimento da idade certa para a criança ser alfabetizada.

Eles falam na idade certa devido às metas que a gente vê por traz disso daí. Que o governo federal precisa alcançar [...]. Há algo além disso daí de idade certa, porque a alfabetização ela não ocorre em uma idade certa. A alfabetização ela se inicia em uma determinada idade que pode ocorrer muito bem na Educação Infantil. [...]. Porque a criança que não teve a base da Educação Infantil ou que os pais não dão suporte em casa, com estímulo de leitura, sofre muito quando entra direto no Ensino Fundamental. Ainda a gente tem muitas crianças que os pais não têm estudo, e essas quando entram na escola vão ter bem mais dificuldade. Então quando vem com esta proposta de idade certa, o que tem por trás dessa palavra idade certa? É algo mais econômico, político do que pedagógico, voltado para a criança, para o professor, escola município (OE-4, informação verbal).

Apesar desta tese não ter como objeto a alfabetização, é possível inferir com base nestes dados, que mesmo diante das conceituadas pesquisas da UFPE, no qual o MEC ancorou-se para estabelecer a idade certa para a alfabetização das crianças, um recorte como este deveria contar com amplo debate junto à comunidade acadêmica e às docentes alfabetizadoras. Além

disso, por se tratar de uma meta inscrita no PNE, esta deveria estar fundamentada. Todavia, deve-se lembrar que as metas dispostas no PNE de 2014 não estão referenciadas, ao menos não constam referências, no texto disponibilizado publicamente, sobre estudos que as embasem e justifiquem.

Concorda-se com a declaração da OE-4, que a determinação de uma idade certa para as crianças estarem alfabetizadas, está mais relacionada a questões políticas e econômicas, do que pedagógicas. Acredita-se, tal como discute Luiz Freitas (2015), que a idade certa foi fixada pelo governo e reformadores empresariais da educação “à revelia da evidência científica disponível” (p. 1), sob a justificativa de assegurar os direitos de aprendizagem. De acordo com o autor, quando isso é feito, o critério de êxito na alfabetização passa a ser a idade e não o desenvolvimento de cada criança, que tem ritmos distintos de aprendizagem. Entende-se que se a idade já foi arbitrariamente definida como condição para a alfabetização da criança, não cabe qualquer outra discussão: as escolas e docentes que não atendem a isto, estão falhando.

Percebe-se nos depoimentos da gestão do MEC, da DIEF na SEEDF, e entre as Orientadoras de Estudo, que o desenvolvimento singular da criança não é considerado para fins de determinar se ela está ou não alfabetizada. O tempo dedicado à ação de alfabetizar, seja pela determinação de uma idade certa, ou de dias letivos disponibilizados às crianças, parece ser suficiente para assegurar a alfabetização. Considera-se que este consenso que está sendo construído e fortalecido em torno da idade certa, responde à lógica da gestão ou contratualização por resultados. Neste território, não há espaço para discutir as singularidades das crianças oriundas de contextos culturais e socioeconômicos diversos e desiguais. Também não se leva em conta se é ou não necessário disponibilizar uma equipe multiprofissional para atender as necessidades específicas de cada criança. Como discute Luiz Freitas (2016c), não se abre espaço para discutir a origem da pobreza, seus reflexos na aprendizagem ou sobre as condições socioeconômicas desfavoráveis. “Para os reformadores tudo é sempre uma questão da escola e do professor” (p.1).

Seguindo a tendência híbrida da regulação pós-burocrática, induzem-se as educadoras a adotarem currículos e métodos padronizados para atingir patamares de desempenho, espelhados no que foi fixado como meta para as escolas em um curto espaço de tempo, dito suficiente. Assim, é de se esperar que uma ficha de acompanhamento seja considerada uma das excelentes contribuições do PNAIC para a alfabetização.

A partir da percepção das professoras alfabetizadoras da SEEDF, busca-se na próxima seção, discutir as possíveis interferências do PNAIC no trabalho docente.

5.2O PNAIC e a regulação pós-burocrática do Trabalho Docente no âmbito da SEEDF: padronização ou inovação?

Para operacionalizar o PNAIC e receber os recursos a ele vinculados, tanto o CFORM, como a SEEDF, deveriam cumprir as orientações do MEC. No que diz respeito à formação docente era possível à universidade utilizar o material disponibilizado pelo MEC, sendo esta a opção do DF, ou podiam utilizar material próprio, contanto que fossem recursos educacionais abertos e as temáticas estivessem em consonância com a proposta do PNAIC.

Segundo o CFORM, cada universidade apresentava um plano de formação para o MEC, e este não interferia no planejamento.

A gente tinha da estrutura do MEC: carga horária, a determinação do uso do material, a quantidade de pessoas que comporiam esta equipe, mas não vinha uma determinação pedagógica. Essa determinação pedagógica vinha de cada universidade que fazia o estudo do material e fazia essa divisão da necessidade do que a Secretaria precisava e só apresentava seu plano de formação. A partir da realidade da Secretaria a gente tinha uma dimensão da carga horária que seria dada por caderno [de formação]. [...] Então, a gente fez a impressão de todo o material do MEC e a entrega para os cursistas. Mas o planejamento mesmo, de como será trabalhada a temática é feito pela universidade. [...] Então tem essa total autonomia de planejamento, inclusive de incluir materiais, contanto que sejam de livre acesso, o que foi na época também terrível, gerou alguns conflitos, porque algumas universidades incluíram materiais próprios, que as vezes batia um pouco de frente com o material do Ministério da Educação. Hoje acho que isso mudou. Mesmo as universidades que adotaram seu próprio material, agora estão mais afinadas com a proposta da formação do PNAIC (CFORM, informação verbal).

Este depoimento elucidava como a autonomia controlada se concretiza no PNAIC. Ora, se a universidade tem autonomia para o desenvolvimento da formação das professoras alfabetizadoras, porque o MEC determina um material? Se o foco do curso de formação do PNAIC é a alfabetização das crianças, qual o problema de a universidade escolher um material que não está em sintonia com a proposta de formação do MEC? De fato, os dados das avaliações têm apontado baixos desempenhos nos anos iniciais do Ensino Fundamental, o que implica identificar os problemas e buscar as melhores soluções para cada localidade. Neste sentido, dada a diversidade do país, e os vários estudos existentes no campo da alfabetização, não seria esperado que existissem propostas distintas, para atender públicos também distintos? Nota-se, que apesar de o discurso da universidade propagar sua autonomia na condução do curso de formação, esta autonomia é na realidade controlada. Isto porque, há alguns limites

discretamente impostos pelo governo federal para que as universidades realizem a formação docente acreditando que possuem autonomia no trabalho que realizam. Se de um lado dissemina-se a ideia de autonomia universitária, de outro o MEC parece manter-se impermeável aos estudos sobre alfabetização e formação docente e busca assegurar a existência de materiais de suporte pedagógico afinados com a linha oficial do PNAIC, de maneira a manter a hegemonia do discurso.

Tal como enfatiza Souza (2014), é necessário levar em consideração que a formação docente ofertada pelo governo é produto das orientações e interesses políticos. Neste sentido, ao analisar os cadernos do PNAIC, a autora destaca que a prática teorizada no material tem o intuito de assegurar uma determinada formação e, por sua vez, a concretização de um trabalho docente específico. Notadamente, a formação de professoras no âmbito do PNAIC, é realizada por educadoras com titulação e experiência na área da alfabetização. Sendo assim, não se contesta a validade e relevância acadêmica dos estudos que coordenam, nem se considera que a formação oportunizada às docentes alfabetizadoras seja inócua. Porém, como se debateu no Capítulo 1, o Estado não age no intuito de assegurar o interesse geral da população. Na perspectiva apontada por Marx (2010), esses efeitos positivos, funcionam como “mera acomodação” dos interesses reivindicados, inclusive pelas docentes. Assim, estrategicamente, contem-se possíveis resistências ou contestações, sem de fato resolver os reais problemas que estão em torno da educação escolar.

Considerando que o Estado é a “estrutura totalizadora de comando político do capital” (MÉSZAROS, 2011, p. 119), ele realiza a mediação entre capital e trabalho, adaptando a educação aos princípios do mercado. Assim, esta deixa de ser um direito social para ser um serviço prestado ao cidadão-cliente. Para tanto, vale-se da regulação pós-burocrática, pois esta contribuiu para manipular a percepção dos atores, inclusive da universidade, frente ao papel da formação continuada. Ao propor um material de formação com a assinatura de pesquisadores renomados, o MEC acaba legitimando academicamente o conteúdo da formação. Por sua vez, torna-se mais rentável e eficaz, adotar este material ofertado pelo MEC, pois se acredita que pesquisadores de universidades participaram de sua elaboração. Todavia, quem dá as diretrizes da formação, é o MEC. Além disso, deve-se considerar que a apresentação de um material com a chancela do MEC, tende a favorecer a “erosão da autonomia individual” (MAROY, 2011a, p. 30) das docentes, que acabam tendo seus saberes e práticas formatados segundo a lógica da competitividade.

Com base no estudo de Hypólito (1999), acredita-se que este posicionamento do MEC expressa o “modelo reformador”, ou como entende-se nesta tese contrarreformador, que vem

sendo empreendido na política educacional. Apesar de o discurso do governo federal e da universidade, dar ênfase à necessidade de qualificar as docentes, na autonomia, o que de fato existe é o reforço de processos desqualificadores. Essa desqualificação ocorre à medida que se submete a formação das docentes aos conteúdos e procedimentos estabelecidos pelo governo federal. Percebe-se, dessa forma, que o controle do trabalho docente é um aspecto chave da contrarreforma educacional. A publicação do Plano Nacional de Formação de Professores, em 18 de outubro de 2017, deixa este propósito explícito, uma vez que propõe, inclusive, a elaboração de uma base comum curricular para a formação docente. Trata-se, então, de um processo “multifacetado, de controle ideológico e técnico da educação” (HYPÓLITO, 1999, p. 94).

Em sendo este controle tanto ideológico como técnico, entende-se que ele pretende determinar o fazer docente. Sendo assim, com o intuito de analisar a incidência da formação do PNAIC, sobre o trabalho docente, questionou-se às professoras alfabetizadoras, se após a realização do curso a escola em que atuam, elas passaram a reorganizar o planejamento dos conteúdos e atividades desenvolvidas (Gráfico 5).

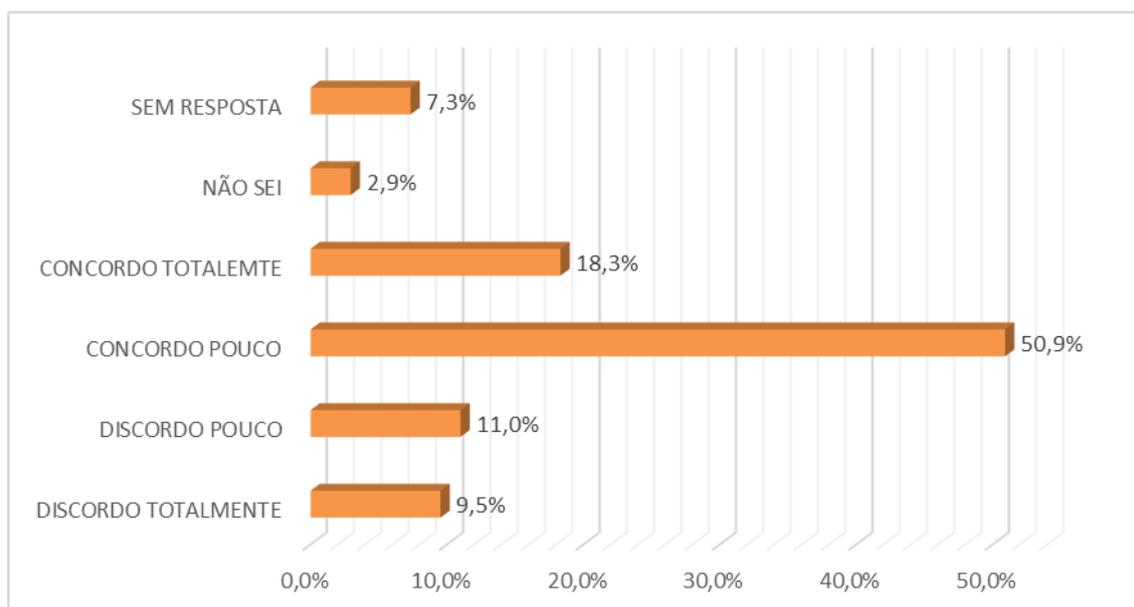


Gráfico 5 – Reorganização do planejamento dos conteúdos e atividades desenvolvidas pela escola a partir do curso do PNAIC

Fonte: Questionário respondido pelas professoras alfabetizadoras da SEEDF, que cursavam a formação do PNAIC em dezembro de 2015.

Das docentes, como mostra o Gráfico 5, apenas 9,5% discordam totalmente e 11% discordam pouco, a respeito de a escola ter reorganizado seu planejamento e atividades após a realização do curso do PNAIC. Um total de 50,9% das docentes disseram que concordam

pouco, o que sugere que alguma mudança foi realizada no planejamento do trabalho desenvolvido após o início do PNAIC. Enquanto que 18,3% concordam totalmente sobre a mudanças no planejamento após o PNAIC ser implementado.

Estas respostas possibilitam inferir que o curso de formação do PNAIC incide sobre o trabalho docente em diferentes níveis. Assim, sutilmente, as ações empreendidas, desde a gestão por resultados da SEEDF, como discutido no Capítulo 4, e depois no âmbito do curso de formação do PNAIC, vão ditando e controlando “o quê” e o “como” ensinar. Apesar de as estratégias da regulação pós-burocrática da política educacional, buscarem o rígido controle das escolas e das docentes, é importante frisar que existe no âmbito de cada instituição o que Barroso (2005b, 2006a, 2006b) denomina de microrregulação local. A microrregulação está na base dos processos regulatórios e, em certa medida, sofre os efeitos da regulação transnacional e nacional. É esta regulação que possibilita a imprevisibilidade da escola (PARO, 2012a), pois envolve um processo de coordenação da ação dos atores escolares, que confrontam e negociam suas concepções e objetivos para fins de realizar o planejamento das ações e, conseqüentemente, dos rumos do trabalho docente. Neste sentido, acredita-se que apesar das pressões da gestão por resultados do governo federal e da SEEDF, pode existir alguma resistência das docentes, no âmbito da microrregulação local, de maneira a não implementar integralmente as propostas exógenas, que acabam impondo para o trabalho docente o ritmo das avaliações.

Ainda com o intuito de apreender as possíveis interferências do PNAIC no trabalho docente, questionou-as sobre a elaboração de atividades específicas, para preparar as crianças para a ANA (Gráfico 6). As respostas das docentes a esta questão, tal como apresenta o Gráfico 6, evidenciam o quanto a pressão da gestão por resultados, empreendida pela SEEDF, tem colocado a avaliação para ritmar o trabalho docente. Pode-se dizer que a maioria das docentes realizam outros modelos de avaliação para preparar as crianças para a ANA, visto que 20,1% responderam concordar totalmente e 44% concordam pouco com esta assertiva. Apenas 13,6% das docentes responderam discordar totalmente e 10,6% discordam pouco.

Interessante notar que desse total de docentes que responderam discordar totalmente, 13,8% responderam na questão discursiva 14.4 do questionário (Apêndice F) que a escola já realizava atividades para melhoria do desempenho dos estudantes ou, ainda, que realiza simulados para a Prova Brasil. Diante disso, pode-se inferir que existe uma possibilidade de suas respostas terem sido a de “discordar totalmente” não pelo fato de não treinarem seus estudantes para as avaliações externas, mas porque as ações realizadas não tenham foco direto na ANA.

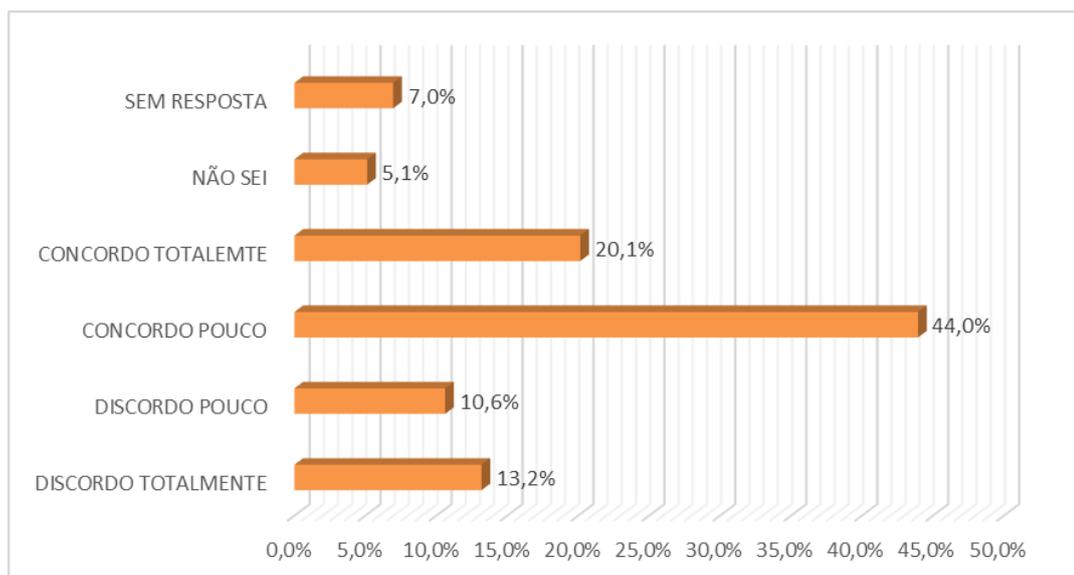


Gráfico 6 – Elaboração de modelos diferenciados de avaliação para preparar as crianças para a ANA

Fonte: Questionário respondido pelas professoras alfabetizadoras da SEEDF, que cursavam a formação do PNAIC em dezembro de 2015.

É possível dizer que esta ênfase em atividades preparatórias para as avaliações, tendo como fim melhores desempenhos, expressa a materialização da política geral do Estado para a educação. Esta, desde a promulgação da LDB de 1996, passando pelo PNE de 2001 e o de 2014, tem reforçado o papel das avaliações externas como importante instrumento para introduzir os projetos da contrarreforma, que ao fim buscam transformar a educação em serviço prestado. Com base em Bercovici (2015), pode-se dizer que ao atribuírem racionalidade e legitimidade à ação do Estado, as avaliações externas têm lhe desresponsabilizado e, assim, possibilitado exercer cada vez mais o papel de auditor e inquisidor das escolas e docentes. Assim, abre-se espaço para justificar o quase-mercado na educação, pois está agora na categoria dos serviços que pode ser comprada e vendida.

Por outro lado, a pressão existente para que a escola ande no ritmo avaliativo, acaba rompendo com a autonomia docente e fortalecendo o controle. Nos termos de Lessard (2000), esta pressão serve para redefinir as dimensões do trabalho docente, que passam a ser empreendedores de si mesmos, aqueles que são responsáveis pelo seu sucesso ou insucesso, por manterem-se empregados ou não.

Nesta mesma direção atua a gestão da SEEDF, de maneira que a melodia da regulação pós-burocrática seja incorporada e, portanto, admitida como a lógica natural de condução do trabalho docente. Para tanto, a SEEDF realiza atividades diversas para discutir sobre os objetivos das avaliações, como afirmam as docentes.

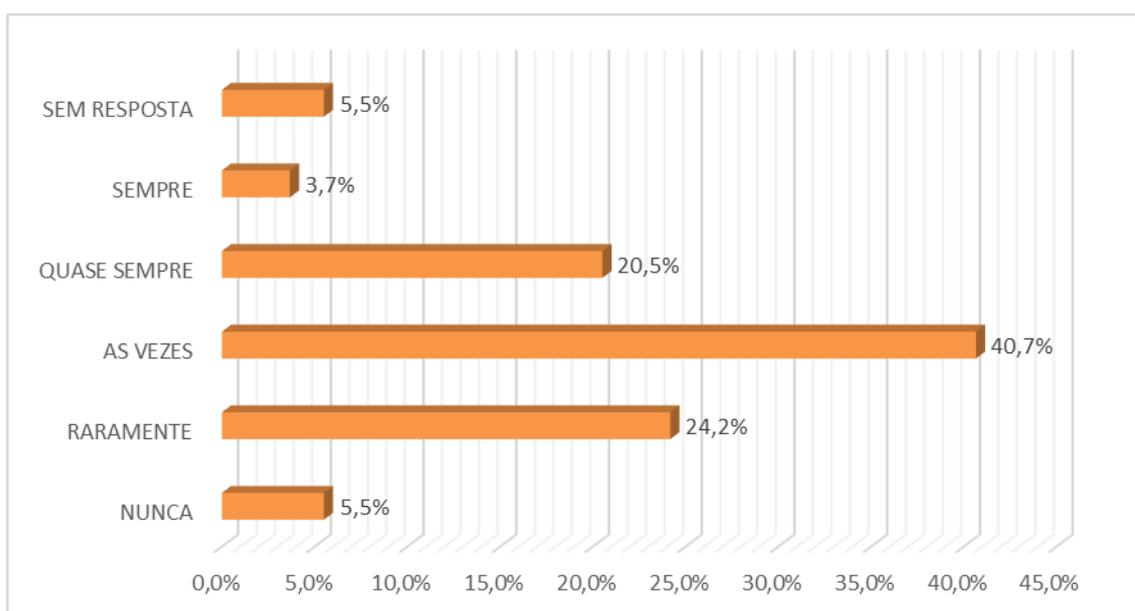


Gráfico 7 – Frequência de realização de ações pela SEEDF que visam apresentar para as professoras os objetivos das avaliações aplicadas pelo MEC

Fonte: Questionário respondido pelas professoras alfabetizadoras da SEEDF, que cursavam a formação do PNAIC em dezembro de 2015.

O Gráfico 7 apresenta as respostas das docentes quando questionadas, sobre a frequência com que SEEDF realiza reunião para tratar das avaliações externas nas escolas. De acordo com 40,7% essas ações são realizadas às vezes, para 20,5% as atividades ocorrem quase sempre e 3,7% disseram que sempre há atividades promovidas para abordar o tema da avaliação. Apenas 5,5 % responderam que estas atividades nunca ocorrem e 24,2% que acontecem raramente.

Estes dados, vão ao encontro daqueles apresentados no Gráfico 6. A melodia do discurso avaliativo da SEEDF certamente tem como propósito influenciar o trabalho docente. Assim, a gestão da SEEDF colabora para que um novo perfil do trabalho docente, sustentado pelo tripé produção de resultados, prestação de contas e responsabilização, seja incrustado no cotidiano das instituições escolares.

Seguindo a cadência avaliativa, pode-se dizer que a formação empreendida no âmbito do PNAIC, estabelece uma harmonia entre os discursos propagados pela regulação nacional (governo federal) e a regulação local (SEEDF), junto as docentes. Demarca-se que se trata aí de uma regulação pós-burocrática, que mantém elementos da regulação burocrática, voltada para a formação técnica, pragmática. Contudo, agrega à formação os discursos da gestão por resultados, cultura performática e responsabilização, naturalizando-os como parte indissociável do processo de trabalho docente. No relato das Orientadoras de Estudo, percebe-se como o

PNAIC tem articulado tais elementos.

Nós tivemos, por parte da Secretaria [...], um trabalho muito bom conosco, explicando o que era essa nota do IDEB, a dimensão disso na sala de aula, na escola. [...]. Então nós fomos fazendo estes estudos sobre o IDEB da escola, os desempenhos, ali no âmbito do CRAI para contemplar de alguma forma este entendimento no PNAIC. Como que a gente fez? Primeiro, foi mais um trabalho de articuladora do CRAI do que de Orientadora de Estudo do PNAIC. A gente foi em todas as escolas, apresentamos os índices do IDEB, fizemos gráficos, mostramos para a escola a situação delas. [...]. Mas onde que entra o PNAIC nisso? O PNAIC entra no fazer a articulação dos conteúdos propostos pelos módulos, com a proposta de avaliação da Provinha Brasil, da ANA, por exemplo. Então, eu pego lá a leitura, a interpretação, como é que esse professor está trabalhando a leitura? Então nós entramos com a metodologia de leitura. O aluno faz as questões objetivas inferenciais que são necessárias para responder as provas? Como você está trabalhando essa leitura? [...]. No primeiro ano do curso todo o conteúdo do PNAIC, a gente trabalhou com o olhar daquelas avaliações. [...]. Nós fizemos um levantamento quais questões das provas os alunos têm mais dificuldade. Então nós levamos isso para o professor lá no PNAIC, e nós levamos a questão. E nós perguntamos para eles, porque os alunos não conseguiram responder essa questão? (OE-2, informação verbal).

Nada do PNAIC é divergente do que é trabalhado na Provinha Brasil ou na ANA e a gente discute isso com os professores. E a ANA, ela vem, entre aspas, dizer para o governo se o corte é ali nos oito anos mesmo[...]. Então a ANA vem [...] responder para o governo, se o Pacto está funcionando e aí, eu vejo com tristeza quando se é feito um investimento, como nós aqui do DF tendo a oportunidade de fazer uma formação no horário de trabalho e o resultado ainda não é alcançado (OE-3, informação verbal).

Quando teve a formação de linguagem, e quando teve a formação do PNAIC matemática houve essa preocupação de trabalhar sobre as avaliações. Isso ocorreu em fóruns com os coordenadores e tentava fazer a relação do que os números estavam mostrando com a proposta do PNAIC. Esse fórum foi organizado pela Secretaria de Educação, especialmente para os gestores e coordenadores (OE-4, informação verbal).

Os depoimentos revelam como a “fetichização dos resultados” tem sido disseminada para que as instituições de ensino públicas e suas docentes, enquadrem-se às novas bases de acumulação e desenvolvimento do capital. Trata-se da configuração da cultura performativa, discutida no capítulo 2, que segundo Ball (2002, 2004, 2005), é apresentada como a única solução viável para que uma educação de excelência seja instaurada nas escolas. Eis aí o salto, possibilitado pela regulação pós-burocrática. A retórica em torno de metas, habilidades a serem desenvolvidas pelos estudantes, ocultam a realidade concreta na qual o trabalho docente é realizado e não leva em consideração sobre o que é o “tempo de aprender” (TARDIF; LESSARD, 2012) para cada criança. Assim, o debate sobre a qualidade educacional segue

negligenciando o sujeito-objeto do trabalho docente, que é o estudante e suas necessidades, ao passo que atribui sucesso ou insucesso da aprendizagem ao comprometimento do trabalho docente, como sugere a fala da OE-3.

Para saber até que ponto este discurso em prol das avaliações eram abordados no curso de formação do PNAIC, questionou-se as alfabetizadoras a este respeito. Percebe-se que 41,4% das professoras alfabetizadoras confirmam que era destinado um tempo razoável para abordar as avaliações externas no curso do PNAIC. Já 24,2% consideram que era reservado muito, e 3,7% muitíssimo tempo para este debate. As docentes que responderam que o curso destina pouquíssimo tempo para falar das avaliações representam apenas 4,8%, como mostra o Gráfico 8.

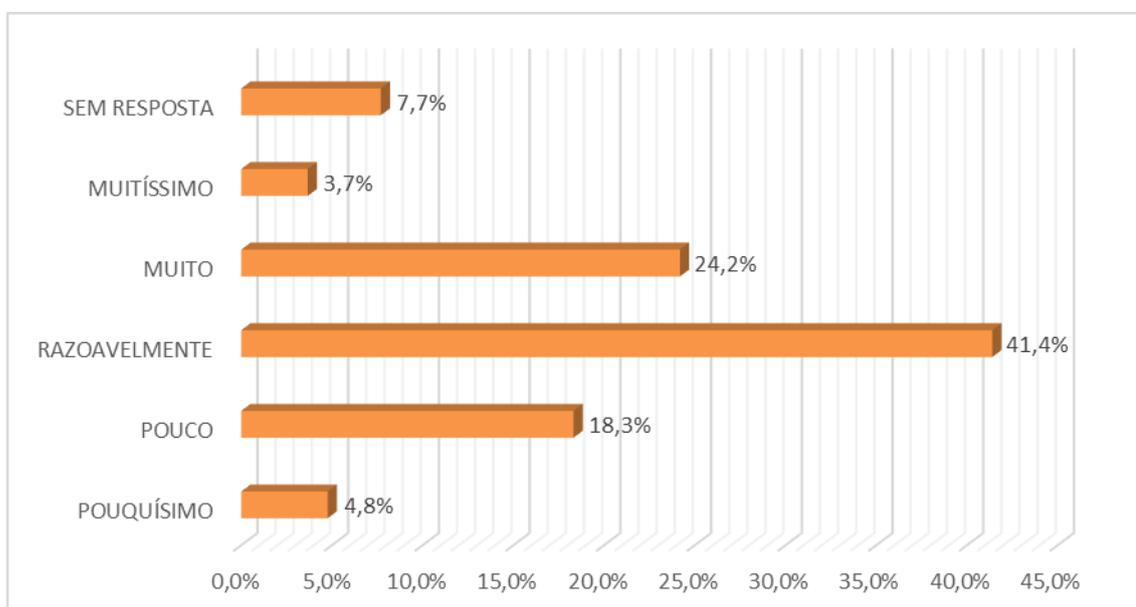


Gráfico 8 - Tempo que o curso de formação do PNAIC reserva para a discussão de aspectos relacionados as avaliações externas ANA, Provinha Brasil e Prova Brasil.

Fonte: Questionário respondido pelas professoras alfabetizadoras da SEEDF, que cursavam a formação do PNAIC em dezembro de 2015.

Os relatos das OE e os dados do Gráfico 8 elucidam como os conteúdos abordados na formação das professoras alfabetizadoras no PNAIC vinculam-se ao que é aferido nas avaliações externas Provinha Brasil e ANA. Ocorre que são as avaliações que tendem a dar o tom para a formação e, conseqüentemente, para o trabalho docente. Desta forma, no momento da formação as condições concretas em que ocorrem o processo de ensino-aprendizagem em cada instituição, não são debatidas, de forma a propiciar um atendimento mais personalizado a partir das necessidades vivenciadas pelas docentes em seu processo de trabalho. Assim, o Estado vai omitindo sua responsabilidade em garantir as condições adequadas para o

desenvolvimento do trabalho docente, e os resultados de desempenho passam a ser entendidos como consequência de um não empenho das docentes com as práticas que estão sendo “ensinadas”.

Interessante notar, a partir da fala da Orientadora de Estudo OE-3, que a partir da formação, a responsabilização não é apenas verticalizada, da gestão central para as escolas ou docentes. O discurso da referida Orientadora de Estudo, revela como a regulação pós-burocrática tende a “capturar as subjetividades”. A OE-3 compreende que há um alto investimento do governo nos cursos de formação, e que mesmo assim, as docentes do DF é que não aproveitam a oportunidade que lhes está sendo oferecida. Eis a “filosofia” da regulação pós-burocrática que trata com descrédito e desqualifica as docentes, transferindo para a avaliação a solução dos problemas educacionais.

Como a palavra de ordem é alcançar as metas com redução de custos, mantra da empresa capitalista, o planejamento do trabalho docente é orientado por um modelo racional-instrumental. A adoção de atividades avaliativas que visem preparar as crianças para alcançarem bons desempenhos, são reflexos desse modelo que acaba conformando o trabalho docente para a eficiência e produtividade, aferida por meio de testes. O foco do trabalho docente em si, desloca-se do estudante, sujeito histórico, para o estudante, indivíduo com desempenho, ou seja, que demonstra ter competências para responder os testes. Nesses termos, a concepção produtivista e pragmática camufla-se em fim da educação. Assim, a educação deixa de ter como propósito a formação integral do homem, para ter como fim a instrução e o desenvolvimento de competências.

Ante o exposto, pode-se questionar: como possibilitar que a formação propicie experiências inovadoras para as docentes, se as avaliações externas acabam dando o ritmo do trabalho? Seria possível inovar dentro da redoma cerceadora da avaliação externa? Como discutido no Capítulo 4, a prioridade das ações da gestão da SEEDF concentra-se em assegurar o alcance de metas de desempenho. Neste quadro, não se estimula uma ação criadora na formação das docentes, a não ser que tal ação tenha como alvo o que é aferido pelas avaliações.

Tal como denuncia Ravitch (2011), o foco nos testes e na responsabilização está distante do que pode ser considerada uma boa educação. Entende-se, nos termos da autora, que a ênfase atribuída na formação em língua portuguesa e matemática, áreas contempladas às avaliações externas, não possibilita aos estudantes ampliarem sua percepção de mundo. Na realidade, elas desviam a atenção de todos do fim da educação e das reais ações que deveriam ser implementadas para melhorar de fato a educação ofertada nas escolas.

Se essas avaliações externas pretendessem potencializar a constante inovação da

prática docente, sem dúvidas, seriam implementadas dando voz às docentes. Assim, teria-se uma avaliação mais sensível às necessidades reais de cada instituição e docente, e não divorciada das reais mazelas de uma sociedade estratificada. Contudo, o que está em voga nesta consolidação das ações da contrarreforma são as tecnologias do gerencialismo e da performatividade, como discute Ball (2002, 2004, 2005). Seguindo esta lógica, ante a tensão constante entre regulação burocrática e pós-burocrática, reforça-se uma formação pragmática, revestida com o discurso da inovação para fins de qualidade educacional, e controla-se os os resultados. Nesta perspectiva, percebe-se no Gráfico 9, o quanto o PNAIC também contribuiu para mobilizar as escolas e docentes para a prática do controle.

Questionou-se as professoras alfabetizadoras, o quanto elas concordavam com a assertiva de que após a implementação do PNAIC as escolas passaram a realizar um maior controle do desempenho das crianças que estão nos três primeiros anos do Ensino Fundamental. Das docentes, como consta no Gráfico 9, 43,6% afirmaram concordar pouco e 28,9% concordam totalmente. Nota-se, que a maioria das docentes considera que a partir do PNAIC existe uma atenção maior para com o desempenho das crianças.

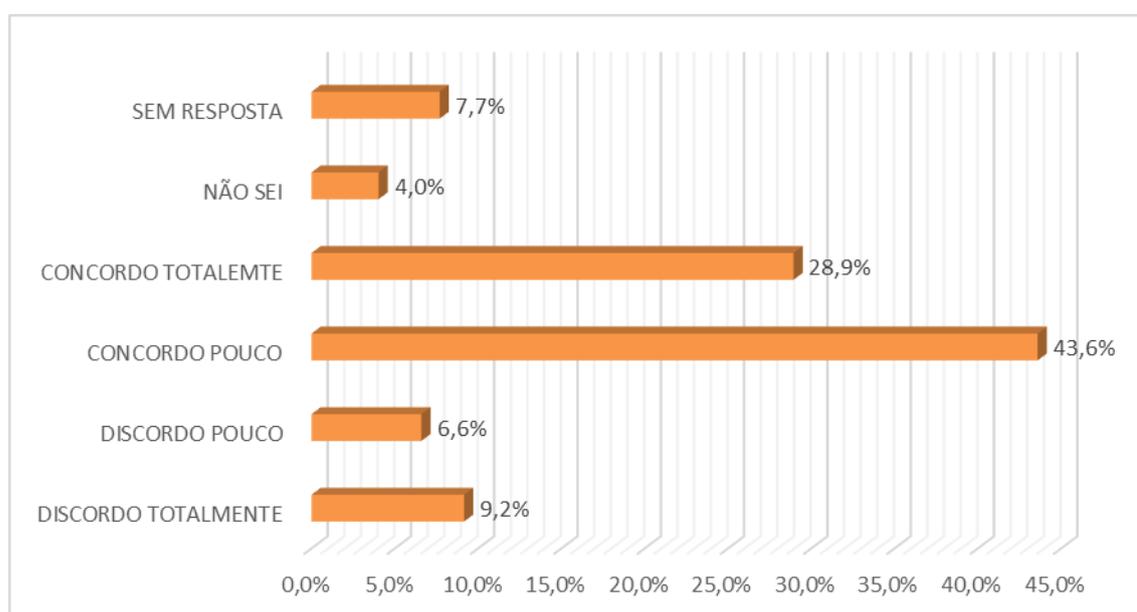


Gráfico 9 – Maior controle do desempenho das escolas a partir do PNAIC

Fonte: Questionário respondido pelas professoras alfabetizadoras da SEEDF, que cursavam a formação do PNAIC em dezembro de 2015.

Ante esses dados acredita-se que o modelo de formação empreendido pelo PNAIC, busca consolidar os projetos da contrarreforma na educação e servem para massificar e padronizar o trabalho docente, como assinala Oliveira (2004). Nesse sentido, o PNAIC enquanto dispositivo da regulação pós-burocrática, colabora para “colonizar as atitudes

profissionais” (BROADFOOT, 2000). Isso fica mais explícito, quando as professoras são questionadas sobre a frequência com que aplicam o que estudam no PNAIC em sua sala de aula.

Conforme apresentado no Gráfico 10, a maioria das docentes responderam que aplicam quase sempre 53,1% e 27,1% disseram sempre aplicar em suas salas de aula o que estudaram no PNAIC. As docentes que afirmaram que nunca ou raramente desenvolveram em suas salas de aula o que aprenderam no PNAIC contabilizam apenas 0,4%. Não é possível negar que um curso de formação continuada de fato deve propiciar uma mudança no trabalho docente. Uma vez a docente ampliando seu conhecimento sobre os fundamentos teóricos e metodológicos, espera-se, sem dúvidas, contribuir para aperfeiçoar seu trabalho junto aos estudantes. No entanto, cabe refletir sobre o discurso que fundamenta esta formação.

As respostas dadas à questão 14.4 do questionário, em que se solicitou que as docentes citassem outras formas de interferência do PNAIC no trabalho que desenvolvem na escola, oferecem algumas pistas sobre o tom da formação. De um total de 73 docentes que responderam a esta questão aberta, 35,6% mencionaram que a maior interferência foi na mudança da prática em sala de aula com a aplicação de atividades propostas e a elaboração de sequências didáticas. Para 16% o curso possibilitou uma maior interação entre as docentes para planejar e desenvolver coletivamente as atividades e 5,4% citou que a partir do curso puderam desenvolver estudos sobre o currículo.

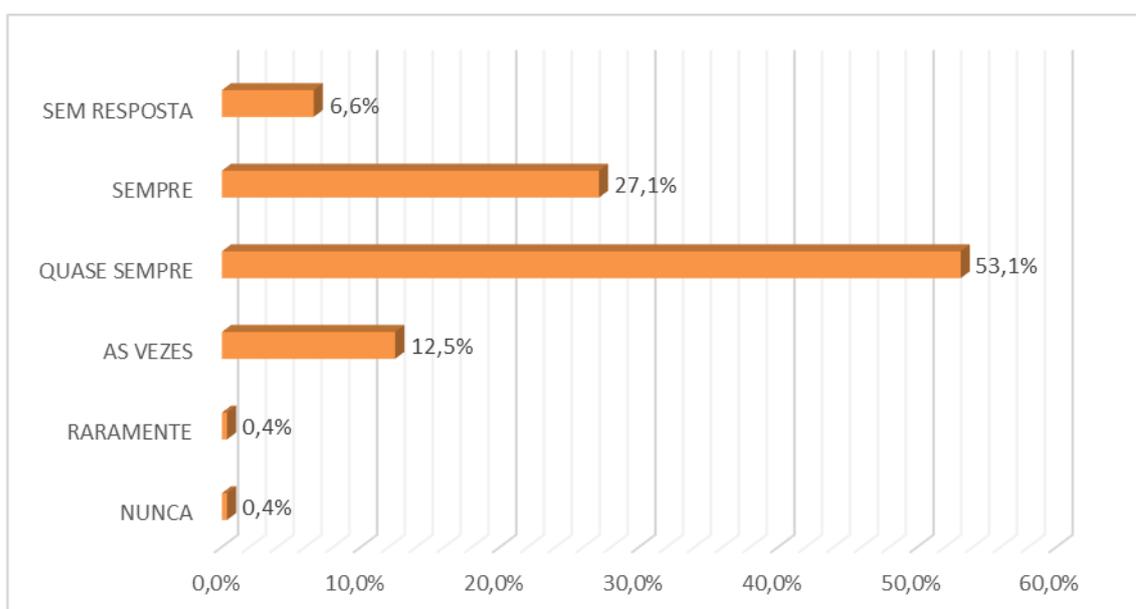


Gráfico 10 – Frequência com que as docentes aplicam em sala de aula os estudos empreendidos no âmbito do PNAIC

Fonte: Questionário respondido pelas professoras alfabetizadoras da SEEDF, que cursavam a formação do PNAIC em dezembro de 2015.

Interessante também notar, que o primeiro caderno de estudo do curso de formação do PNAIC, discute as concepções e os princípios do currículo na alfabetização. O material, apresenta um elenco de vários artigos escritos por pesquisadores conceituados no campo educacional. Em uma primeira leitura deste material, especificamente, parece incontestável sua coerência e qualidade acadêmica. A discussão, inclusive, chama a atenção para a necessidade de acompanhar o processo de construção dos sujeitos na aprendizagem da leitura e da escrita. Também cita a necessidade de o currículo estar relacionado à cultura e de o ensino da leitura e escrita está enxertado no contexto das práticas sociais onde elas ocorrem. Apesar disso, não há uma discussão crítica sobre os impactos que a fragmentação e desigualdades sociais têm causado historicamente na escolarização da maioria da população e o quanto estes fatores influenciam no trabalho docente e no desempenho dos estudantes. Nas 57 (cinquenta e sete) páginas deste caderno, a palavra desigualdade aparece apenas uma vez, na página 10 (dez), apenas para sublinhar que nos anos 1990 novas formas de interpretação da questão da desigualdade e de consideração do acesso das camadas populares a bens e serviços, começaram a ser melhor definidas e na sequência, fala de documentos internacionais, voltados para a educação inclusiva (BRASIL, 2012a).

Evidencia-se, assim, as sutis estratégias de ajustar a educação e, conseqüentemente, as docentes, aos princípios do mercado, como debatem Melo (2016), Vieira (2004), Luiz Freitas (2012b), Afonso (1999), dentre outros. Diante das incertezas do mercado, o indivíduo precisa minimamente saber ler e resolver problemas autonomamente, buscando aperfeiçoar-se constantemente. Considerando que o Estado não tem um fim em si mesmo, mas este coaduna-se ao do capital, como se debateu no Capítulo 1, o propósito do PNAIC não é promover o desenvolvimento intelectual das docentes e estudantes. Acredita-se que, como discute Apple (1982, 1997), se a seleção dos conhecimentos que compõe um currículo escolar não é neutro, mas, ao contrário disso, expressa os interesses de grupos dominantes, o mesmo pode-se dizer dos conteúdos contemplados em formações como as do PNAIC.

Sendo assim, não há o interesse do Estado em problematizar e solucionar as desigualdades e injustiças que atingem e afligem a Educação Básica e o trabalho docente. Até mesmo porque, isso requereria um aporte robusto de recursos financeiros, o que não combina com o discurso da contrarreforma: menos Estado, gestão gerencial e qualidade. Somado a isto está o fato de que desde o início da contrarreforma não há uma verdadeira autonomia para o desenvolvimento do trabalho docente. Esta autonomia é “retórica” (LIMA, 2015) ou “controlada”. O intuito é, então, mobilizar o grupo de docentes da instituição para

desenvolverem seu trabalho pautado em sequências didáticas, as quais estão fortemente atreladas às matrizes de referência das avaliações Provinha Brasil e ANA. Não por um acaso, como se apresentou na seção 4.1.2., tanto a gestão da SEEDF, como as Orientadoras de Estudo, indicam os instrumento de acompanhamento das turmas ou fichas de acompanhamento como contribuição do PNAIC. Assim, colabora-se para que a cultura performática seja incorporada pelos sujeitos, de forma que passem a racionalizar a estrutura e organização da escola e do trabalho docente, para fins instrumentais e imediatos, que são as metas e resultados de desempenho.

Nesse contexto, no qual as relações de poder estão imbricadas, o cânone gerencialista silencia e oculta as diferentes e distoantes vozes, para adaptar instituições escolares e docentes à racionalidade técnica-instrumental, própria do mercado. Nos termos de Lima (2015, p. 1342), a supremacia do discurso avaliativo, tende a “desligar-se da realidade e produzir sobre ela uma espécie de máscara, ou de névoa, que dificulta a sua apreensão crítica”. Isso ocorre de tal forma que

[...] para professores e alunos, as novas modalidades de avaliação e de garantia da qualidade tendem a evidenciar uma natureza estranha, hierárquica, externa e heterônoma, atribuindo-lhes o papel de objetos, mais do que o de sujeitos, da avaliação. Frequentemente, eles são executantes, produtores de dados e evidências, subordinados a rigorosos protocolos e tecnologias avaliativas (LIMA, 2015, p. 1342).

Neste sentido, as avaliações externas enquanto instrumento de uma regulação pós-burocrática, ao não romper com a regulação burocrática, mantêm a verticalização e a hierarquização da definição e cumprimento de metas. Porém, elas embasam-se na “nova linguagem”, que produz a ilusão de que existe participação e negociação dos atores educacionais para com a qualidade educacional. Portanto, o seu fim não é identificar os problemas educacionais para fins de oportunizar a igualdade do direito à Educação Básica de qualidade. Na realidade, as avaliações têm se constituído como a melhor resposta para a crescente necessidade de controlar o trabalho docente e responsabilizá-lo pelos insucessos educacionais. Com isso, progressivamente, e sob um discurso pretensamente democrático, de preocupação com a qualidade educacional, incute-se no senso comum, razões técnicas para punir as docentes e escolas pelos baixos desempenhos. Assim, a administração capitalista, a partir de vários argumentos técnicos vai falseando a realidade concreta para justificar os objetivos do capital, a implementação das escolas *charters* ou implementação de *vouchers*, usurpando da população o direito à Educação Básica pública gratuita e de excelência, a

tornando um serviço no mercado educacional.

Como discute Paro (2012a), em uma sociedade capitalista, o foco da gestão ou administração, não é homem e sua ação criadora, visando o seu desenvolvimento potencial. O objetivo dessa sociedade é o favorecimento de um pequeno grupo que detém o poder político e econômico. Sendo assim, as formações destinadas às docentes e, por sua vez, à educação escolar, não são orientadas para ampliar os conhecimentos que possibilitam problematizar a prática social e orientar para compreensão de suas múltiplas determinações. Isso porque a regulação pós-burocrática, trata-se de uma nova feição da própria burocracia, e, assim, em uma sociedade capitalista, constitui-se em “arma poderosíssima a serviço da dominação de uma minoria sobre o restante da população” (PARO, 2012a, p. 101).

Entende-se que, na Educação Básica, essa gestão capitalista expressa-se na gestão por resultados. Em sendo uma gestão fundamentalmente capitalista, a escola é considerada e gerida como qualquer outra organização social prestadora de serviço. Diante disso, o fim dessa gestão não é assegurar a qualidade educacional a todos indistintamente, mas o de manter, constantemente, o movimento do capital via exploração do trabalho. Neste sentido, os estudantes, os quais são sujeito e objeto da educação e as instituições em que estudam, são vistos de forma generalizada, sem considerar suas especificidades, e deles espera-se êxito expressos nos desempenhos estatisticamente definidos, entendidos como produtos educacionais. Assim, sem despender qualquer recurso orçamentário, sem melhorar as condições de trabalho das docentes e de permanência dos estudantes, espera-se produzir melhores resultados, é a lógica do produzir mais com menos.

Na perspectiva capitalista, racional instrumental, tudo é uma questão de método e de empenho dos indivíduos, para obtenção de um fim particular. Ao subordinar o trabalho docente ao que é aferido nas avaliações e às metas de desempenho, ao mesmo tempo o operacionaliza e intensifica seu comprometimento com tais propósitos. Dessa forma, o trabalho docente, o qual inscreve-se na sociedade capitalista, tem sua liberdade cerceada. Em um período de acumulação flexível, disciplina-se e adapta-se o que deve ser ensinado pelas docentes, ficando o controle inserido na própria ação dessas profissionais que passam a ser as responsáveis diretas pelos seus resultados e, portanto, por sua empregabilidade. Dessa forma, como argumenta Ball (2005), estabelecem-se novos papéis e subjetividades para as docentes. Elas são produtoras, fornecedoras, empresárias de si mesmas que estão sujeitas a constante avaliação e que devem sempre buscar dar um *up* em sua força de trabalho, já que a educação é vista como um negócio e não um direito.

Dado o fim desta gestão de resultados, a qualidade e potencial técnico das avaliações

são utilizadas para conformar, a educação em serviço prestado e o trabalho docente, por sua vez, deve pautar-se na competitividade, eficiência e produtividade típicas do mercado. Ao padronizar e controlar o trabalho docente, pode-se dizer que tanto a formação como as avaliações que compõem o PNAIC, retiram das docentes a possibilidade de objetivar-se no produto do seu trabalho. Isto porque não são as docentes que problematizam e definem o fim da educação a partir das reais condições dos seus estudantes, este fim já está fixado nas notas a serem atingidas no IDEB.

Além disso, como a educação é considerada um serviço, as docentes não se ocupam das contradições que as cercam e determinam. Nesta perspectiva, o foco da ação docente deixa ser o(a) estudante para mirar na produtividade da escola, nas metas a serem alcançadas. Nesse cenário, pode-se dizer, com base em Miranda (2006), que o PNAIC tem favorecido a alienação do trabalho docente e, com isto, contribuído para a sua subsunção proto-real ao capital.

5.3 Síntese do capítulo

O Capítulo 5 teve o propósito de discutir a dinâmica de operacionalização do PNAIC no âmbito do SEEDF. A partir dos dados coletados na pesquisa, buscou identificar os indícios de que o PNAIC é um dispositivo da regulação pós-burocrática na educação, o qual está em constante tensão com os aspectos da regulação burocrática, e tem incidido no trabalho docente.

Na primeira seção, discute-se como o PNAIC materializa-se na rede de ensino pública do DF. Para tanto, realiza-se a apresentação de seu arranjo institucional, composto por Comitê Gestor Nacional, Coordenação Institucional e Coordenação Estadual. Ao revelar como cada uma dessas instâncias organiza suas atividades no âmbito da SEEDF, identifica-se um conjunto de elementos que denotam a crescente incorporação da regulação pós-burocrática.

No geral, observa-se o papel central do Estado, representado pelo MEC, na consolidação da regulação pós-burocrática, uma vez que é o principal indutor das mudanças. O MEC mobiliza várias instâncias e atores para fins de instaurar a gestão performática do sistema educacional, também conhecido como governo por resultados. Seguindo essa lógica, a coordenação institucional, a qual realiza a gestão do PNAIC no DF, executa o determinado pelo MEC contribuindo para instrumentalizar as docentes para que sigam o ritmo imposto pelas avaliações externas, produzindo as metas de qualidade fixadas exogenamente para cada instituição de ensino. Tem-se, então, uma constante tensão entre regulação burocrática e pós-burocrática. Enquanto a segunda induz para a que ações de participação, gestão compartilhada, responsabilização sejam uma realizada, contraditoriamente, é feito um rígido controle, aos

moldes da regulação burocrática.

Evidencia-se que a universidade também é alvo das pressões da gestão por resultados e espaço de disputa de interesses. No que se refere à formação docente, percebe-se que sua atuação segue a linha da contrarreforma empreendida no campo educacional, desde os anos 1990, em que há o descomprometimento com a realidade de atuação das docentes e falta de consistência na mediação entre teoria e prática. No término da primeira seção, apresenta-se a percepção dos distintos atores frente ao PNAIC. Percebe-se que no âmbito do governo federal existe o propósito de interferir e determinar o escopo da formação docente, dentro do que é considerado relevante, para fins de alcance da qualidade educacional. Acredita-se que a consolidação das ações que compõem o PNAIC, visam responsabilizar de forma mais rígida as instituições e docentes, servindo para justificar a instauração do quase-mercado na educação.

Na segunda seção, discute-se sobre as interferências do PNAIC no trabalho docente. A análise revela que a autonomia da universidade, bem como da SEEDF, trata-se de uma autonomia controlada pelo governo federal. O que de fato existe são processos que desqualificam a autonomia docente no que refere-se à definição do “quê” e de “como” ensinar. Diante da cultura performática instaurada pela gestão de resultados, as docentes revelam que sentem-se constringidas com os resultados das avaliações. Diante disso, as docentes têm sua criatividade e capacidade limitada pelo que lhes é imposto externamente. Nesta perspectiva, considera-se que o PNAIC favorece a instauração de controle ideológico, bem como técnico, do trabalho docente.

CONCLUSÃO

Este estudo vincula-se à linha de pesquisa Política Social, Estado e Sociedade, no âmbito do curso de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), da Universidade de Brasília (UnB), e teve como objetivo analisar como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), instituído pelo governo federal em 2012, constitui-se em dispositivo do modelo de regulação pós-burocrático da educação e suas implicações para o trabalho docente nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Para melhor compreender o PNAIC para além da aparência expressa nos termos dos documentos oficiais, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) foi eleita como *locus* da investigação. Dessa forma, foi possível analisar como as ações do PNAIC materializam-se como dispositivo do modelo de regulação pós-burocrático e suas interferências no trabalho docente dos anos iniciais do Ensino Fundamental, na rede pública do DF.

A revisão bibliográfica e documental desta tese, revelam que o PNAIC emerge na política educacional brasileira atrelado ao discurso governamental em prol da qualidade da Educação Básica, o qual alinha-se à avaliação externa, uma vez que essa passou a atestar o grau de excelência educacional no país. Nesse sentido, o objeto deste estudo, a saber o PNAIC, é uma ação constitutiva do gradativo e contínuo esforço empreendido pelo Estado brasileiro, inscrito na dinâmica contraditória do capital, para ajustar o sistema educacional ao novo modelo de regulação empreendido na educação, o pós-burocrático, em seus dois eixos de ação: a do Estado-avaliador e do quase-mercado educacional (BARROSO, 2006a, 2006b).

Para que os propósitos dessa nova regulação fossem concretizados, o governo brasileiro, desde os anos 1990, seguindo as prescrições dos organismos internacionais, colocou em curso um processo, longo e persistente, de contrarreforma da administração pública estatal, o qual atinge os vários serviços sociais prestados, como é o caso da Educação Básica. Para tanto, instaurou dispositivos de diferentes natureza, para que a qualidade da educação, definida arbitrária e verticalmente, tornasse discurso e meta comum no cenário educacional. Neste percurso, em sendo a educação formal uma política social, as ações empreendidas estão determinadas pelas mudanças ocorridas no processo de reestruturação produtiva e de globalização da economia, com novas demandas de qualificação para o trabalho. Assim, as normatizações, como é o caso da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394 de 1996, ao determinarem um padrão de qualidade educacional imbricado ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), reflete o complexo e contraditório cenário global das históricas transformações econômicas, políticas e sociais em curso.

A reestruturação da administração pública, sob o binômio avaliação e qualidade, implicaram na reestruturação educacional. Dentre as ações empreendidas destacam-se a expansão escolar, a implementação da gestão gerencial pautada em resultados, a reforma curricular e a formação docente. Neste movimento, percebeu-se que a instauração do SAEB, funcionou como o eixo mobilizador e de controle das mudanças a serem concretizadas em todo o campo educacional. O SAEB, iniciado com levantamentos amostrais sobre as redes de ensino pública e privada, de um lado colaborou para que os gestores públicos e pesquisadores conhecessem de forma sistematizada vários aspectos do sistema educacional.

Todavia, dada as contradições e antagonismos do Estado brasileiro, o qual integra o sistema capitalista e, portanto, mantém sua administração sob o tensionamento entre regulação burocrática e pós-burocrática, o SAEB constituiu-se no alicerce para que a contrarreforma educacional fosse efetivada. A partir disso, os pilares que darão sustentação à regulação pós-burocrática são erguidos: a definição de parâmetros curriculares nacionais, a elaboração de matrizes de referência para determinar os conhecimentos básicos avaliados pelo SAEB, a ênfase apenas nas áreas de língua portuguesa e matemática, e a indução da formação docente e do próprio trabalho docente a partir desses elementos. Esta estrutura inicial, conferiu resistência e estabilidade para que em 2005, com a criação da Prova Brasil, cada unidade escolar tivesse os resultados de desempenho nas avaliações divulgados publicamente, e em 2007 subsidiasse a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a ser aferido por escola e município. Assim, os dispositivos da regulação pós-burocrática vão sendo erguidos, viabilizando a campanha de controle e valorização dos resultados do IDEB, tornando as docentes responsáveis diretas por eles, enquanto o Estado se desresponsabiliza.

Assim, um dos eixos da regulação pós-burocrática, o Estado avaliador, estrutura-se visando sistematizar e fortalecer o controle do trabalho docente, camuflado sob o discurso do comprometimento estatal em assegurar um suposto bem comum: uma Educação Básica de qualidade a toda a população. Trata-se, porém, de uma qualidade definida pelos dirigentes do Estado, sem consulta ou negociação com a sociedade, o que denota que foi estruturada para satisfazer aos interesses privados da classe dominante. A busca da qualidade educacional não comporta, em sua essência, a ampliação de direitos para a população, mas viabiliza a dominação de classe. Inicia-se, assim, em todo o território nacional, a incorporação dos códigos do mercado na educação, por meio da gestão por resultados, pautada na competitividade entre instituições de ensino e na responsabilização, a princípio indireta, das docentes pelos resultados alcançados.

As discussões sobre a função social da educação e seu verdadeiro fim, que é a formação histórico-cultural do homem, são abafadas e gradativamente silenciadas. Em matéria

de Educação Básica, toda a atenção pública passa a ser direcionada para monitorar os resultados alcançados pelas instituições de ensino nas avaliações externas e no IDEB, com ênfase nos anos iniciais do Ensino Fundamental. E esses resultados, cada vez mais, são associados a um suposto produto do trabalho docente.

Dessa forma, excluem-se do debate a histórica desigualdade que assola a educação formal, decorrente das contradições e opressões vividas em uma sociedade estratificada. Também, não fala-se da complexidade em torno do trabalho docente e da especificidade de seu produto, muito menos se debate sobre o processo de precarização, desvalorização e intensificação, a que vem sendo submetido. O discurso em torno da qualidade educacional limita-se aos aspectos técnicos relacionados aos desempenhos obtidos, bem como na identificação de boas práticas de ensino que colaboram para o aumento dos resultados. As contradições e desigualdades entranhadas nas instituições de ensino são silenciadas, pois busca-se “educar para o consenso” e não para o questionamento, para a problematização, para o conflito. Neste movimento, à medida que os resultados das avaliações e do IDEB apontam para a falta de qualidade da educação pública, as docentes são responsabilizadas, ao passo que sua formação e seu trabalho são desqualificados.

Ante essa gestão por resultados erguida e fortalecida, em 2012 tinha-se um terreno propício para a instituição do PNAIC. A novidade desse programa da política educacional, está na articulação das várias ações que vinham sendo realizadas, aparentemente, sem uma correlação direta: a gestão, os materiais didáticos disponibilizados pelo governo federal, a avaliação externa e a formação docente. Nota-se que, antes de articular essas ações, o Estado não realizou uma meta-avaliação dos programas até então implementados. Também não levou em conta as pesquisas que apontam para os limites e equívocos, sobretudo os relacionados às avaliações externas, a fim de corrigir e aperfeiçoar os programas. Desse modo, o PNAIC é implementado, mantendo e fortalecendo a lógica das ações em curso, uma vez que o seu foco é promover a implicação entre elas. Assim, a criação do PNAIC, utilizando os termos de Mészáros (2011), é realizada em um momento em que o caráter ilusório da superioridade técnica e da instrumentalidade reprodutiva inabalável dos índices e desempenhos caucados nas avaliações externas, estavam institucionalizados e incorporados no senso comum. Com isso, o governo federal aprimora a gestão por resultados e o controle do trabalho docente via política educacional. Isso fica explícito já em um dos objetivos do PNAIC, a melhoria dos resultados do IDEB, evidenciando que todas os eixos de sua composição concorrem para este fim.

Dessa forma, a formação, uma das ações de maior visibilidade do PNAIC, acaba orientada para que as docentes conduzam seu trabalho com foco no IDEB. Percebe-se, aí, a

permanente tensão entre regulação burocrática e regulação pós-burocrática, na gestão da política educacional. De um lado, existe uma forte ênfase ao pragmatismo do trabalho docente, induzido via controle empreendido pelos governos federal, estadual, municipal e do DF. De outro, o discurso que advoga pela melhoria da qualidade educacional ofusca os esforços em desresponsabilizar o Estado, responsabilizar as docentes e abrir caminho para a privatização ou também chamadas parcerias público-privada, ou seja, o mercado na educação.

Nesta perspectiva, percebe-se que o PNAIC integra o conjunto de ações da contrarreforma estatal para Educação Básica, em curso desde os anos 1990, ante o cenário de reestruturação produtiva em curso no contexto mundial. O PNAIC, então, compõe as estratégias que têm sido empreendidas pela administração pública, a qual funda-se na gestão gerencial empresarial, voltada para a produtividade e redução dos gastos estatais. Nota-se, que apesar de as declarações oficiais, no período da contrarreforma, negarem a regulação burocrática, em defesa de uma administração pública eficiente, não há um rompimento de fato com a burocracia. Na realidade, em se tratando de um Estado capitalista e sua capacidade autorreformatora, o novo modelo de regulação implementado, o pós-burocrático, continua, tal como a regulação burocrática, sendo uma forma de administração capitalista. Dada a complexidade em torno das relações de produção, era necessário organizar a administração capitalista em novas bases. Assim, em suas ações, o governo incorpora justificativas democráticas ao falar de qualidade, competitividade, *accountability* e responsabilização na educação, ao passo que centraliza e controla “o que” e o “como” ensinam as docentes do país.

Assim, é possível confirmar a hipótese de que o PNAIC é um dispositivo da regulação pós-burocrática, o qual está em constante tensão com a regulação burocrática. Essa tensão manifesta-se em sua própria nomenclatura: “pacto”. Apesar deste termo remeter a ideia de negociação, os resultados da pesquisa mostram que o PNAIC foi delineado verticalmente pelo MEC, sem debates ou ajustes junto aos entes federados. Dessa forma, faz jus à rigidez do modelo burocrático e sua incortornável hierarquia capitalista. Não obstante, as declarações públicas pautam-se na valorização do trabalho coletivo, na autonomia dos atores e na responsabilização, essa apresentada como rumo viável para que “todos” tenham o seu direito à Educação Básica de qualidade assegurado. Com isso, coube aos gestores estaduais, municipais e distrital, apenas optar pela adesão e execução das ações do PNAIC. Não abriu-se, diálogo para construir coletivamente um verdadeiro “pacto de alfabetização” nacional, o qual pudesse considerar as distintas necessidades de cada um dos estados e municípios brasileiros.

Seguindo o movimento de desresponsabilização estatal para com a promoção dos serviços sociais, percebeu-se que o PNAIC propaga um novo consenso em torno do trabalho

docente, para uma futura, porém não remota, privatização das escolas públicas. Para tanto, o arranjo institucional estabelecido para gerir nacionalmente o PNAIC, tem possibilitado mobilizar os gestores públicos, educacionais, bem como a opinião pública, para que a linguagem e cultura de resultados seja consolidada e monitorada. Tendo em vista o propósito de indução, característica da regulação pós-burocrática, o Estado, via gestão do MEC, divulga que suas ações estão em sintonia com as demandas da população por uma Educação Básica pública e obrigatória de qualidade, argumentando em favor do direito de as crianças serem alfabetizadas.

O Estado manifesta seu suposto comprometimento com esse direito das crianças, disponibilizando materiais didáticos e uma estrutura de formação de professoras alfabetizadoras, em parceria com os entes federados e universidades. Porém, não leva em conta a particularidade e necessidades das crianças e das instituições, estipulando um currículo nacional, o qual é aferido via avaliação externa e fixando uma idade para a alfabetização. Essas ações acabam camufladas como “interesse geral”. Por sua vez, autonomia concedida aos atores que “pactuaram” com as ações do PNAIC, mantém-se sob constante vigilância, à medida que a formação das professoras é controlada por meio da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e monitoramento do IDEB, permitindo enquadrar o trabalho docente à “cultura performática” (BALL, 2002, 2005). O que conta é a produtividade do trabalho docente, expresso em metas de desempenho e notas no IDEB.

Em tratando-se de um Estado capitalista, a gestão do PNAIC não é empreendida buscando democraticamente atender as necessidades reais da população. Isto porque o fim da ação do Estado capitalista não é incluir o interesse geral, o público e, portanto, não há o genuíno interesse de promover uma educação pública com alto padrão de qualidade a todos. O foco das estratégias traçadas, está em promover a “hegemonia do discurso”, visando naturalizar as exclusões e exploração do capital no plano social. Para que estes propósitos se concretizem, o papel da gestão no PNAIC é fundamental para introjetar no senso comum a ideia de que todos são responsáveis pelos resultados educacionais, escamoteando os deveres estatais e o real fim de suas ações em curso, que é a de manter a dominação de classe.

No âmbito do MEC e INEP, o PNAIC é compreendido como importante mecanismo para mobilizar todos os atores envolvidos no campo educacional, para concretizar essa gestão por resultados. Assim, a retórica da gestão tanto no governo federal, como na SEEDF busca apresentar as avaliações externas como alternativa inquestionável e infalível, para melhorar o trabalho docente e, portanto, a qualidade da educação. Assim, separou-se os efeitos de sua causa, e o “zelo reformista” estatal, tem apontado o trabalho docente, como o principal

deflagrador das consequências vividas, bem como das esperadas, para a Educação Básica. Essas são as engrenagens que viabilizarão e sustentarão, na regulação pós-burocrática, o eixo do quase-mercado.

O propósito é desde a formação inicial das docentes, promovida pelas universidades, até à formação continuada empreendida no PNAIC, determinar o “fazer” docente. As avaliações externas, acabam tendo o seu fim restringido à monitorar e subsidiar sanções, induzindo os sujeitos à cumprirem com o determinado pelo governo. Essas ações da regulação pós-burocrática, com forte valorização das metas de desempenho, induz à uma “fetichização dos resultados” (SHIROMA *et al.*, 2008), de maneira a naturalizar a lógica mercadológica no campo educacional. Assim, os princípios da formação continuada das docentes têm sido reformulados pelo governo, sem precisar contar com amplo debate junto aos entes federados e entidades representantes dos pesquisadores em educação. A formação docente é, então, no PNAIC regulada pela avaliação externa ANA e pelo próprio IDEB.

Esses elementos citados, refletem a incessante e crescente pressão do capital sobre as docentes. Neste caso, ao vincular gestão, formação, materiais didáticos e avaliação o PNAIC municia o Estado para intensificar a exploração subjetiva das docentes. Uma vez que há uma gestão que constantemente apregoa a avaliação como sinônimo de qualidade, que atrela a formação como meio de colaborar para que essa seja atingida, as docentes cada vez mais são pressionadas, cobradas e constrangidas.

Percebe-se, na regulação pós-burocrática, que a despeito do discurso de participação, não há espaços para que a Secretaria de Educação e a universidade, discutam a estrutura do PNAIC, nem mesmo a da formação de professoras alfabetizadoras. Assim, as SEEDF e a Coordenação de Formação de Professores (CFORM), da UnB, parceira na formação empreendida no PNAIC, antagonicamente, têm autonomia na condução das ações do PNAIC, porém estão sob controle constante. A autonomia desses atores acaba sendo delimitada pelos materiais e estrutura da formação e, sobretudo, ao objetivo do próprio PNAIC que é a melhoria do IDEB.

No âmbito da SEEDF, os dados revelam, que não discute-se em que medida as ações do PNAIC podem atender as distintas necessidades das crianças em processo de alfabetização, e, assim, colaborar para buscar saídas para minimizar as desigualdades educacionais. As docentes, por sua vez, não são orientadas a analisar e dialogar sobre as metas de qualidade que lhe foram estipuladas, ou mesmo os resultados alcançados nas avaliações, levando em conta a “multidimensionalidade do fenômeno educacional” (SORDI, 2017, p. 311). Com isso, toda a reflexão sobre os diversos fatores que podem estar incidindo sobre o desempenho dos

estudantes são negligenciados. Na realidade, a gestão da SEEDF, na dinâmica pós-burocrática, colabora para incutir as “benesses avaliativas”, de maneira à conformar valores e atitudes das docentes, para que sintam-se responsáveis e empenhadas em alcançar as metas de qualidade fixadas externamente. Colabora-se para a inculcação de uma cultura favorável a avaliação, direcionamento curricular e responsabilização, visto que propagandeia-se o empenho estatal para assegurar a educação de qualidade e a falta de empenho e preparo das docentes.

Nota-se, também, a híbrida dinâmica da regulação pós-burocrática na política educacional. É possível perceber, que não há na regulação pós-burocrática o que poderia ser chamado de um “modelo puro”. Além de não romper com a regulação burocrática, ela concretiza-se atrelada a multirregulações. Uma evidência disso, é que aos moldes da regulação toyotista, no mundo produtivo, a regulação pós-burocrática da educação tem reorganizado o trabalho docente e capturado a subjetividade dessas profissionais, para que percebam a competitividade, a busca por metas impostas, a empregabilidade, a responsabilização e as sanções dela decorrente como se fosse um mecanismo natural.

Os dados da pesquisa também evidenciam que o PNAIC tem colaborado para que o trabalho docente seja reorganizado, a partir da disseminação de um “senso comum avaliativo performático”, o qual é disseminado pelo governo federal, pela SEEDF e repetido pelas Orientadoras de Estudo no curso de formação das alfabetizadoras. Nesses termos, a todo momento anuncia-se as contribuições das avaliações externas para o trabalho docente, apesar dessas “benesses avaliativas” reduzirem-se a aspectos restritivos dos testes aplicados aos estudantes. Com isso, observa-se que o curso de formação do PNAIC é empreendido no sentido de tornar a “melhoria do trabalho docente” como o fator causal da qualidade da Educação Básica. E por sua vez, a afirmação reversa está implícita, a falta de qualidade da Educação Básica também tem como causa o trabalho docente. Essa falaciosa afirmação, inclusive, começa a revelar-se como real e legítima, com a divulgação da Política Nacional de Formação de Professores, pelo governo federal.

Assim, a retórica da “melhoria do trabalho docente” ou, simplesmente “melhoria da prática”, a qual busca-se incitar via formação do PNAIC e avaliações externas, transmuta-se na própria função social da escola e “fim” do trabalho docente. Confere-se a esta tal “melhoria da prática” um valor que sobrepõe o sujeito “estudante” que é objeto e sujeito da educação. Tampouco leva-se em conta as condições de trabalho do sujeito docente. Dessa forma, um trabalho docente de qualidade é entendido como aquele que produz bons resultados de desempenho e, por sua vez, boas notas no IDEB. Esta ênfase da SEEDF nas consideradas “boas práticas”, chega a ponto de rotular as escolas a partir dos resultados do IDEB, como se isso

conferisse a este índice um aspecto pedagógico. Neste ritmo, os elementos marcadamente gerenciais e mercadológicos, voltados para produtividade, custo-benefício, vão se legitimando como “fim” da educação, aconrados na incontestável superioridade “científica” das metas de qualidade e índices, aferidos via avaliação externa.

Notadamente, a gestão por resultados, a qual é incitada no PNAIC, centra-se apenas na padronização do trabalho docente, contribuindo para seu maior controle e, conseqüentemente, culpabilização. Parece que todos os problemas em torno da educação estão inscritos na prática e empenho demonstrados pelas docentes. Ante a este “assédio discursivo” (HYPÓLITO, 2011, p. 13), os dados mostram que as docentes sentem-se cobradas e constrangidas com os resultados do IDEB, pois a responsabilidade é atribuída a suposta ineficiência do trabalho que realizam. Com essa lógica introjetada na subjetividade docente, o Estado consegue contornar os reais problemas em torno da Educação Básica, e, em contrapartida, dribla as possíveis resistências ao instaurar um mecanismo de controle a distância. Isso porque as docentes acabam autorregulando seu trabalho para o alcance das metas, bem como o de suas colegas de profissão.

Em sendo a docência uma das atividades fundamentais para a organização socioeconômica do trabalho, a política educacional empreendida por meio do PNAIC tem possibilitado a remodelagem do trabalho docente (BALL, 2005). Não há espaço para discutir e pensar as avaliações externas e seus resultados, sob uma ótica democrática e emancipadora (APPLE, 1982) ou para pensar em uma Avaliação Institucional Participativa (SORDI, 2017). Nesses termos, as ações em torno do PNAIC, cooperam para reestruturar o trabalho docente em função de uma lógica produtivista. Neste sentido, a preocupação do governo com o “fim” do trabalho docente e seu produto, da-se à medida em que busca desconfigurá-lo de seu real propósito, que é a formação humana. Assim, dispõe de uma lógica racional-técnica na formação e dispensa um tratamento padronizado às escolas e estudantes com histórias e ritmos de aprendizagem distintos.

Essas estratégias decorrentes da regulação pós-burocrática, pelo que nos aponta os dados da pesquisa, tem concorrido para promover no âmbito da SEEDF uma homogeneização do trabalho e esta, por sua vez, tende a massificar o trabalho docente. O propósito é cada vez mais desqualificar a especificidade do trabalho docente, tornando-o um agregado de “saber fazer”. Acredita-se que esta falsa ideia sobre o trabalho docente, dê sustentação para as ações que visem responsabilizar as docentes, além disso, justifica as projeções de que pessoas com “notório” saber, como prevê a LDB, possam exercer a docência.

A ênfase em torno da lógica da gestão por resultados e do trabalho docente pautado na

racionalidade técnica, desdobra-se até o espaço escolar, sobretudo via ação empreendida na regulação intermediária da SEEDF, via Orientadoras de Estudo do PNAIC. Esta dinâmica, colabora para estabelecer uma consensualidade em torno da necessidade de as docentes organizarem seu trabalho e de se empenharem visando concretizar esta “melhoria da prática”, que será atestada e induzida pelo IDEB. Assim, pressionam e cerceiam o trabalho docente, já que as afirmações da gestão da SEEDF excluem a possibilidade de quaisquer outros fatores que possam explicar os resultados obtidos pela instituição escolar. Neste ritmo, o trabalho docente, tem sido direcionado para desenvolver atividades pautadas nas habilidades e competências descritas nas matrizes de referências dos testes aplicados nas avaliações externas.

Nesses termos, a formação no âmbito do PNAIC é vista como oportunidade de “melhorar a prática”, estando pautada em aspectos técnicos e pragmáticos, que vão favorecer o aumento do IDEB. Com as docentes utilizando um mesmo instrumento para atestar o nível de alfabetização das crianças, o Estado muni-se para condecorar um conjunto de habilidades e competências como sendo as certificadoras da alfabetização da criança. A partir disso, pode-se movimentar o mercado educacional, o qual como todo “mercado”, requer produtos padronizados, que possam ser trocados e negociados. Abre-se, então, o caminho para a especulação de vários segmentos do empresariado na educação, desde aqueles que irão produzir e circular os materiais didáticos, de forma a treinar e enquadrar as novas gerações à perversa lógica da exploração do trabalho; como aqueles que pleitearão a gestão das escolas pública, tendo como fim, a privatização da educação e o aumento de seus lucros.

Nesse contexto, o planejamento das ações pedagógicas tendem a conduzir-se por objetivos externos aos da instituição e dos estudantes. Não há a promoção de um trabalho coletivo das docentes, assentado nos princípios da justiça social, visando ampliar as experiências e visão de mundo dos estudantes. O trabalho docente tem sido plasmado por habilidades gerenciais, com a obrigação de metas e execução de planos alheios. Com isso, em tempos em que tenta-se adaptar a educação aos princípios do mercado, a formação docente empreendida pelo PNAIC, distancia o trabalho docente de seu fim e o aproxima dos termos próprios da empresa privada, como produtividade e eficiência e acaba contribuindo para sua alienação.

A universidade como parceria no processo de formação das docentes, também é alvo das demandas do mercado e, por sua vez, das pressões da gestão por resultados. Nesse contexto, em seu interior também há a presença de interesses contraditórios. Acredita-se que dado o papel da universidade na pesquisa e produção do conhecimento é importante a sua participação nos programas que integram a política educacional. Essas instituições têm a possibilidade de

fomentar o diálogo, a problematização e investigação de maneira a qualificar o trabalho da escola, ampliando a visão das docentes, frente aos ditames da qualidade educacional, para além da aparência. Dado o antagonismo e contradição estatal, considera-se que esta parceria com a universidade, é uma das “concessões” feita à população, para fins de submeter os inconciliáveis interesses existentes, a um suposto “interesse comum”. Com isso, no âmbito da regulação pós-burocrática, essa parceria concorre para conferir legitimidade acadêmica para que as ações estatais, que visam a interesses classistas, se consolidem.

No que refere-se à atuação da universidade no PNAIC, junto a SEEDF, nota-se que apesar do intuito de viabilizar um aprofundamento teórico-metodológico das docentes, este acaba não surtindo os efeitos esperados. Isso porque, a estrutura do curso, estipulada pelo MEC, não viabiliza uma formação que de fato implique-se com a realidade de cada instituição escolar, e que possibilite uma reflexão, investigação e repensar da prática à luz da teoria. Somado a isso, a carga de trabalho das docentes da SEEDF que participam do curso de formação, não é reorganizada de maneira que lhes possibilite dedicação exclusiva aos estudos. Neste sentido, dificulta-se o rompimento com a proposta de formação racional e instrumental do Estado, via PNAIC.

Considerando os elementos apresentados, percebe-se que as avaliações externas constituem-se em importante eixo da regulação pós-burocrática. O PNAIC, ao ter a avaliação como um de seus eixos, dá consequências concretas para a responsabilização e, com isso, compatibiliza o trabalho docente com o novo modelo de exploração adotado pelo capitalismo. Ao induzir a massificação do trabalho docente, coloca-o sob o controle externo do governo federal que, com o apoio de grupos empresariais, determina o “conhecimento oficial” (APPLE, 1997) que deve ser ensinado nas escolas públicas. Além disso, desmobiliza a organização coletiva das docentes e valoriza o indivíduo, com o intuito de desativar quaisquer formas de resistência ou ação destoante do padrão imposto. Incrementa-se, assim, os mecanismos para que o quase-mercado na educação consolide-se, com a adoção de uma responsabilização mais rígida, que reverbera nas trabalhadoras docentes, em forma de sanções, como demissões, e justificativas para fechamentos de escolas, privatização via *vouchers* e escolas *charters*.

Apesar deste cenário de auditoria e julgamento sobre o trabalho docente, considera-se, como acentua Sordi (2017), que os dados gerados pelas avaliações não podem ser desperdiçados, em virtude dos discursos que os acompanham ou pelo uso mecanizado que deles se faz. Sabe-se que ações que tendem a romper com a ordem prevalecente não são tarefas das mais fáceis para os atores educacionais. No entanto, acredita-se que diante da imprevisibilidade da educação (PARO, 2012a), sempre há brechas para que ações de resistências e que desafiem

o modelo regulatório atual sejam empreendidas.

Dada a complexidade que envolve a prática da avaliação, faz-se necessário que a gestão escolar e as docentes resgatem o debate sobre o fim da educação, entendido como o processo de humanização do homem, para então situar o fim da avaliação. Acredita-se que esta discussão conduz para o reconhecimento do “fim” do trabalho docente, o qual não limita-se a um produto material expresso como “resultados de desempenho”. Ao despertar a reflexão sobre o “fim” da educação e do trabalho docente, compreendendo sua complexidade e abrangência, a microrregulação local, pode tensionar os dispositivos da regulação pós-burocrática para que novos mecanismos de regulação sejam instaurados.

A partir disso, considera-se a possibilidade de as docentes pressionarem os gestores públicos para que exista uma implicação das avaliações com a realidade concreta das instituições escolares. Esse movimento, poderia servir como propulsor para a elaboração de propostas que possam romper com a suposta superioridade dos dados das avaliações e despertar para um movimento contra a responsabilização unilateral das docentes para com a qualidade educacional. Dessa forma, as equipes poderiam ser estimuladas a elaborar “indicadores educativos socialmente referenciados” (SORDI, 2017, p. 310), que as permitissem olhar para a realidade educacional e do trabalho docente, fora da perspectiva da individualidade, da competitividade, da produtividade, do ranqueamento e da standartização.

Diante do exposto, expressa-se o desejo de que esta pesquisa contribuia para que gestores educacionais e docentes, percebam as avaliações externas apenas como um dos elementos constitutivo dos diversos e contraditórios nexos que concretizam a realidade da escola e do trabalho docente. Ao ampliar esta percepção, que os dados aqui discutidos colaborem para referenciar a elaboração de ações que neguem a culpabilização e desqualificação das docentes e escolas públicas. Assim, tem-se a possibilidade de traçar resistências que pressionem o modelo de regulação pós-burocrático.

Considerando que as mudanças no modelo de regulação empreendidas pelo Estado, foram construídas historicamente, é possível, por meio da ação articulada dos atores educacionais, tensionar para sua reconfiguração. O trabalho docente é uma das peças chaves para a concretização do modelo regulatório vigente, porém ele também fomenta a microrregulação local, a qual possui ampla margem de manobra para que de fato exista a condução de um trabalho verdadeiramente autônomo, realizado entre e para sujeitos em processo de hominização.

Assim, diante da incontestável mudança empreendida na educação escolar brasileira e no trabalho docente, mostra-se imperativo que educadores e entidades representativas da

sociedade civil, continuem pressionando o governo para assegurar que o projeto de educação pública e de qualidade socialmente referenciada, não sucumba. Apesar do difícil cenário de restrição de direitos, sobretudo à luz dos fatos recentes na política educacional, tal como diz uma letra da música do cantor Gabriel o Pensador, “ainda creio no poder da massa. Nossa voz tomando as praças, encurtando as diferenças. Reconstituo” um possível movimento contra-hegemônico, de forma que os direitos do público não sejam solapados pelos interesses da classe dominante. Sem dúvidas, foram as resistências organizadas na sociedade que, historicamente, asseguraram direitos para a maioria da população e, com isso, apontavam para a possibilidade de outra alternativa ante a forma de administração vigente. Agora não é diferente, são as resistências que vão movimentar as microrregulações locais, de maneira que conquistas sejam alcançadas para a população e novas saídas sejam traçadas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional. *Cadernos ENAP*, n. 10, p. 5–50, 1997.
- AFONSO, Almerindo Janela. *Políticas educativas e avaliação educacional: para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Portugal: IEP/CEEP/Universidade do Minho, 1998.
- _____. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educ. Soc.*, v. 20, n. 69, p. 139–164, dez. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a07v2069.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.
- _____. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educ. Soc.*, v. 22, n. 75, p. 15–32, ago. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a03.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2016.
- _____. Escola pública, comunidade e avaliação: resgatando a avaliação formativa como instrumento de emancipação. In: ESTEBAN, Maria Teresa (Org.). *Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 83–99.
- _____. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- _____. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. *Revista Contrapontos*, v. 7, n. 1, p. 11–22, 2009a. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/888/741>>. Acesso em: 20 de mar. 2017.
- _____. Políticas educativas e accountability em educação — subsídios para um debate iberoamericano. *Revista de Ciências da Educação*, n. 9, p. 57–70, ago. 2009b. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt>>. Acesso em: 19 jan. 2016.
- _____. Avaliação educacional. In: Oliveira, D. A.; DUARTE, A.MC. *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte, MG: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. Disponível em: <<http://www.gestrado.net.br/?pg=dicionario-verbetes&id=363>>. Acesso em: 8 jan. 2017.
- _____. Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. *Educ. Soc.*, v. 33, n. 119, p. 471–484, jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302012000200008&script=sci_arttext>. Acesso em: 27 nov. 2016.
- _____. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*, v. 18, n. 53, p. 267–284, jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782013000200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 12 nov. 2016.
- AGLIETTA, Michel. *Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des Etats-Unis*. Paris: Calmann-Lévy, 1982.
- ALVES, Giovanni Antonio Alves. *O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo: Boitempo, 2000.

_____. *Dimensões da reestruturação produtiva*. Bauru, SP: Canal 6, 2007.

_____. A subjetividade às avessas: toyotismo e a “captura” da subjetividade do trabalho pelo capital. *Cadernos de Psicologia Social no Trabalho*, v. 11, n. 2, p. 223–239, 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/cpst/article/view/25782/27515>>. Acesso em: 22 set. 2016.

AMARAL, Arlene de Paula L. Formação continuada de professores: reflexões sobre a participação no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. *Cedes*, v. 35, n. 95, p. 127–133, abr. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v35n95/0101-3262-ccedes-35-95-00127.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

ANDRADE, Flávio A. Reestruturação Produtiva, Estado e Educação no Brasil de Hoje. Trabalho apresentado na 24a Reunião Anual da ANPED (2001). In: *ANPED, 25 anos, CD-ROM histórico*, 2002, p. 1-16. Disponível em: <24reuniao.anped.org.br/T0902907992213.DOC>. Acesso em: 17 mar. 2017.

ANDREWS, Christina W; KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. *Lua Nova*, n. 45, v. 98, p.97-126, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a05n45.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

ANTUNES, Ricardo. *A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)*. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

_____. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. *Adeus ao trabalho? ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho*. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2011a.

_____. Apresentação. In: Mészáros, Istvan. *Para além do capital*. Tradução Paulo Cezar Castanheira; Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2011b. p. 15–20.

APPLE, Michael W. *Ideologia e currículo*. São Paulo: Brasiliense s.a., 1982.

_____. The politics of official knowledge: Does a national curriculum make sense? *Teachers College Record*, v. 95, n. 2, p. 222–241, 1993. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/e995/0baadf5a024cd9195246888a354531cc27c8.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

_____. *Trabalho docente e textos: economia política das relações de classe e de gênero em educação*. Tradução: Tomaz Tadeu da Silva; Tina Amado; Vera Maria Moreira. Porto Alegre, RS: Artes Médicas, 1995.

_____. *Conhecimento oficial: a educação democrática numa era conservadora*. Tradução Maria Isabel Edelweiss Bujes. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

_____. Se avaliar o professor é a resposta, qual é a pergunta? In: VEIGA, Ilma Passos A.; CUNHA, Maria Isabel da (Orgs). *Desmistificando a profissionalização do magistério*. Coleção magistério: formação e trabalho pedagógico. Campinas, SP: Papyrus, 1999. p. 67–79.

_____. *Política cultural e educação*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Reestruturação Educativa e Curricular e as Agendas Neoliberal e Neoconservadora: *Currículo sem Fronteiras*, v. 1, n. 1, p. 5–33, jun. 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss1articles/apple.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

_____. Interromper a direita: Realizar trabalho educativo crítico numa época conservadora. *Currículo sem Fronteiras*, v. 2, n.1, p. 80–98, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol2iss1articles/appleconf.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

_____. *Entre o neoliberalismo e o neoconservadorismo: educação e o conservadorismo em um contexto global*. In: BURBULES, Nicholas; TORRES, Carlos Alberto. *Globalização e educação: perspectivas críticas*. Porto Alegre, RS: Artmed, 2004.

_____. Trabalho e conhecimento: Gerencialismo, trabalho e movimentos emergentes na universidade global. *Revista e-Curriculum*, v. 2, n. 11, p. 342–357, ago. 2013. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum/article/view/16611/12462>>. Acesso em: 8 out. 2016.

ARAÚJO, Aberlardo Bento. *Avaliação e controle do trabalho educativo: contradições entre meios e fins no monitoramento da qualidade da educação*. 2016. 285 f. Tese (Doutorado em educação) - Universidade de São Paulo, 2016.

ARAÚJO FILHO, Heleno. Entrevista. PNE 2014-2024: novos desafios para a educação brasileira. *Revista Retratos da Escola*, v. 8, n. 15, p. 231–248, dez. 2014.

ARROYO, Miguel. O direito à formação humana como referente da avaliação. In: Sordi, Mara Regina L. de Varani, Adriana Mendes, Geisa do Socorro C.V. (Orgs). *Qualidade(s) da escola pública: reinventando a avaliação como resistência*. Uberlândia, MG: Navegando Publicações, 2017. p. 11–30. Disponível em: <<https://www.editoranavegando.com/qualidade-s-da-escola-publica>>. Acesso em: 10 out. 2017.

ASSUNÇÃO, Maria Felipe. *O mito da virtuosidade da avaliação: trabalho docente e avaliações externas na Educação Básica*. 2013. 193 f. Tese (Doutorado em educação) - Universidade Federal do Pará, UFPA, Belém, PA, 2013.

AZEVEDO, Janete Maria Lins De. Plano Nacional de Educação e planejamento A questão da qualidade da Educação Básica. *Revista Retratos da Escola*, v. 8, n. 15, p. 265–280, dez. 2014.

BALL, Stephen J. Education Markets, Choice and Social Class: the market as a class strategy in the UK and the USA. *British Journal of Sociology of Education*, v. 14, n. 1, p. 3–19, 1993.

_____. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. *Currículo sem Fronteiras*, v. 1, n. 2, p. 99–116, 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss2articles/ball.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 15, n. 2, p. 3–23, 2002. Disponível em: <<http://josenorberto.com.br/BALL.37415201.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

_____. Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. *Educ. Soc.*, v. 25, n. 89, p. 2–2, dez. 2004. Tradução Alain François. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S01013302004000400002&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 3 jan. 2017.

_____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, p. 539–564, 2005. Tradução Celina Rabello Duarte; Maria Lúcia M. Gomes; Vera Luiza M. Visockis. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742005000300002&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 3 jan. 2017.

_____. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. *Educação & Realidade*, v. 35, n. 2, p. 37–55, 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/3172/317227077004.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2016.

BANCO MUNDIAL. Aprendizagem para todos. *Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial*. Washington, EUA: [s.n.], 2011. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/463292-1306181142935/Portuguese_Exec_Summary_ESS2020_FINAL.pdf>. Acesso em: 20 de nov. 2016.

BARBOSA, Sandra Jacqueline. *A intensificação do trabalho docente na escola pública*. 2009. 168f. Dissertação (Mestrado em educação) - Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, 2009.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, LDA, 2010.

BARRIGA, Ángel Díaz. Uma polêmica em relação ao exame. In: ESTEBAN, Maria Teresa (Org.). *Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos*. RJ: DP&A, 2003. p. 51–82.

BARROSO, João. Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Revue Française de Pédagogie*, v. 130, n. 1, p. 57–71, 2000. Disponível em: <http://www.persee.fr/doc/rfp_0556-7807_2000_num_130_1_1053>. Acesso em: 1 fev. 2016.

_____. Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe: de la régulation du système à un système de régulation. In: DURTERCQ, Yves. *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes, França: Presses Universitaires de Rennes - PUR, 2005a. p. 151–171.

_____. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc.*, v. 26, n. 92, p. 725–751, out. 2005b.

_____. Introdução: A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In: BARROSO, João (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaço, dinâmicas e actores.: espaço, dinâmicas e actores*. Lisboa: EDUCA; UI&DCE, 2006a. p. 11–39.

_____. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, João (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaço, dinâmicas e actores*. Lisboa: EDUCA; UI&DCE, 2006b. p.41-70.

BARROSO, João; CARVALHO, Luís Miguel. Apontamento sobre “novos modos de regulação” a luz de estudos sobre as relações entre conhecimento e política. *Propuesta Educativa*, v. 20, n. 36, p. 9–24, nov. 2011. Disponível em: <http://www.propues taeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier_articulos/56.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2016.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEIRANGÊ, Henrique. A semente dos escândalos: O que diferencia o caso Banestado da Operação Lava Jato? *Carta Capital*, 2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/874/a-semente-dos-escandalos-9478.html>>. Acesso em: 20 out. 2016.

BELLONI, Isaura; BELLONI, José Angêlo. Questões e propostas para uma avaliação institucional formativa. In: FREITA, Luiz Carlos de (Org.). *Avaliação de escolas e universidades*. São Paulo: Komedi, 2003. p. 9–57.

BENTHAM, Jeremy. O Panóptico: idéia de um novo princípio de construção. In: SILVA, Tomaz Tadeu (Org.). *O Panóptico: Jeremy Bentham*. 2. ed. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2008. p. 14–87.

BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JR, J. C.; SANTOS, E. A. V. *PPA 2012 - 2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: IPEA, 2015, p.19-36.

BERNARDO, João. *Transnacionalização do capital e fragmentação dos trabalhadores: ainda há lugar para os sindicatos?* São Paulo: Boitempo, 2000.

BERNSTEIN, Basil. On pedagogic discourse. In: RICHARDSON, John G. *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York: Greenwood Press, 1986. p. 205–240.

BERTONHA, João Fábio. Produção e produtividade no meio acadêmico. A “ditadura do Lattes” e a universidade contemporânea. *Revista Espaço Acadêmico*, v. IX, n. 100, set. 2009. Disponível em: <[file:///C:/Users/Ana Paula/Downloads/7978-27518-1-PB.pdf](file:///C:/Users/Ana%20Paula/Downloads/7978-27518-1-PB.pdf)>. Acesso em: 6 maio 2017.

BIDWELL, C.E. The school as a formal organization. In: March, J. G. *The Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally, 1965.

BITTAR, Marisa. A pesquisa em educação no Brasil e a constituição do campo científico. *Revista HISTEDBR*, n. 3, p. 3–22, mar. 2009. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/33/art01_33.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2016.

BOBBIO, Noberto. Existe uma doutrina marxista do estado? In: BOBBIO, Noberto. *Qual Socialismo? Debate sobre uma alternativa*. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz & Terra, 1983. p. 21–35.

BONAMINO, Alícia M.C. *Tempos de avaliação educacional: o Saeb, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro, RJ: Quartet, 2002.

BONAMINO, Alícia M.C. De; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da Educação Básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola Brazil. *Educação e Pesquisa*, v. 38, n. 2, p. 373–388, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aoep633.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

BORON, Atílio. *A coruja de Minerva: mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS. *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília, DF: CFESS, ABEPSS, 2009. p. 575–593. Disponível em: <<http://www.unirio.br/unirio/cc/hs/ess/Members/morena.marques/disciplina-servico-social-e-processos-de-trabalho/bibliografia/livro-completo-servico-social-direitos-sociais-e-competencias-profissionais-2009/view>>. Acesso em: 10 de ago. 2016

BOYER, Robert. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. Tradução Renée Barata Zicman. São Paulo: Nobel, 1990.

_____. *Teoria da regulação: os fundamentos*. Tradução Paulo Cohen. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961: estabelece as Diretrizes da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, 27 dez. 1961, retificado em 28 dez. 1961.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e da outras providências. *Diário Oficial da União*, 08 de agosto de 1971. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Relatório nacional do SAEB ciclo 1990*. Brasília: INEP, 1992.

_____. Presidência da República. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF: MARE, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. *Referenciais para formação de professores*. Brasília, DF: MEC, 1999.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Fundamental. *Relatório de gestão financeira do exercício de 2001*. Brasília: MEC, 2001a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/sef2001.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da União*, DF, 10 jan. 2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Fundamental. *Toda Criança Aprendendo*. Brasília: MEC, 2003a. Disponível em: <https://www.inesul.edu.br/site/documentos/toda_crianca_aprendendo.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. Sistema Nacional de Formação Continuada e Certificação de Professores. Política Nacional de Valorização e Formação de Professores. *Matrizes de Referência - anos iniciais do Ensino Fundamental*. Brasília: MEC, 2003b. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000057.pdf>>. Acesso em: 20 de jun. 2017

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. Departamento de Políticas Educacionais. *Fracasso escolar no Brasil: políticas, programas e estratégias de prevenção ao fracasso escolar*. Brasília: MEC, 2005a. Disponível em: <[file:///C:/Users/Ana Paula/Downloads/sistema_nacional_formacion_profesores.pdf](file:///C:/Users/Ana%20Paula/Downloads/sistema_nacional_formacion_profesores.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação. *Diário Oficial da União, Brasília*, Seção 1, p. 17, n. 55, 22 mar. 2005b. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/Portaria931_NovoSaeb.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Ensino fundamental de nove anos: Orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade*. Brasília: MEC/SEB, 2006a.

_____. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 de maio de 2006b, Seção 1, p. 11. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf>. Acesso em: 7 maio 2016.

_____. Lei nº 11.330 de 25 de julho de 2006. Dá nova redação ao § 3o do art. 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 de julho de 2006c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11330.htm>. Acesso em: 9 maio 2016.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portaria Normativa nº 10, de 26 de abril de 2007. Fica instituída a Avaliação de Alfabetização “Provinha Brasil”, a ser estruturada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 de abril de 2007a. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/provinha_brasil/legislacao/2007/provinha_brasil_portaria_normativa_n10_24_abril_2007.pdf>. Acesso em: 6 maio 2016.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 6.094, de 24 de abril, de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios. *Diário Oficial da União*, de 25 de abril de 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/%0Ad6094.htm%0A>. Acesso em: 7 maio 2016.

_____. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: MEC, 2007c.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 1.129, de 27 de novembro de 2009. Constituir a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 de novembro de 2009a, Seção 1, p. 643-644.

_____. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3o ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Rec. *Diário Oficial da União*, Brasília 12 de novembro de 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 7, de 14 dezembro de 2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 de dezembro de 2010, Seção 1, p. 34.

_____. Ministério da Educação. *Plano de Ações Articuladas - PAR 2011-2014: Guia prático de ações para municípios*. Brasília: MEC, 2011.

_____. Ministério da Educação. *Caderno de Apresentação: Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa*. Brasília: MEC, 2012a.

_____. Presidência da República. *Apresentação de lançamento do PNAIC*. Brasília: Portal MEC, Palácio do Planalto, 07 de novembro de 2012b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11898-pacto-apresentacao-planalto-07nov12-v3-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 de jul. de 2016.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 04 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 de julho de 2012c, Seção 1, p. 22-23.

_____. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto nacional pela alfabetização na idade certa. *Formação do professor alfabetizador: caderno de apresentação*. Brasília: MEC, SEB, 2012d.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. *Formação de Professores no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa*. Brasília: MEC, SEB, 2012e.

_____. Presidência da República. Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e altera as Leis nºs 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 de abril de 2013 e retificado 26 de abril de 2013.

_____. *Relatório Educação para Todos no Brasil: 2000-2015: Versão Preliminar*. 2014a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2014-pdf/15774-ept-relatorio-06062014/file>>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e da outras providências. *Diário Oficial da União*, DF, 26 jun. 2014b. edição extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 12 set. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 7180, de 24 de fevereiro de 2014*. Altera o art. 3o da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Comissões Permanentes, Comissão especial, 2014c. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606722>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Guia de Acesso ao Painel Educacional Estadual*. Brasília: INEP, 2014d. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/painel_educacional/2015/guia_aceso_painel_educacional_estadual.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto nacional pela alfabetização na idade certa. *Caderno de Apresentação: Interdisciplinaridade no ciclo de alfabetização*. Brasília: MEC, 2015a.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 867, de 2015*. Esta lei dispõe sobre a inclusão entre as diretrizes e bases da educação nacional do “Programa Escola sem Partido”. Brasília: Coordenação de Comissões Permanentes, 2015b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1317168.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

_____. Portaria nº 153, de 22 de março de 2016. Altera a Portaria MEC no 867, de 4 de julho de 2012, que institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e amplia as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. *Diário Oficial da União*, Brasília 23 de março, de 2016, Seção 1, no 56, p.18., 2016a.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 1.094, de 30 de setembro de 2016. Altera dispositivos da Portaria MEC n 867, de 4 de julho de 2012, que institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e define suas diretrizes gerais; da Portaria MEC n 1.4 5. *Diário Oficial da União*, Brasília, 03 de outubro de 2016, Seção 1, p. 08., 2016b

_____. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília 15 de dezembro de 2016, seção 1, no241, p. 2., 2016c

_____. Ministério da Educação. *Documento Orientador: PNAIC em ação 2017*. Brasília, DF: MEC, 2017a. Disponível em: <http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc_orientador_versao_final_20170720.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. Presidência da República. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília 17 de fevereiro de 2017b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13415.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 564, de 19 de abril de 2017. Altera a Portaria MEC nº 482, de 7 de junho de 2013, que dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília 20 de abril de 2017c, seção 1, p. 23. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/2017/Portaria_mec_gm_n564_de_19042017_saeb.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. Ministério da Educação. *MEC lança a Política Nacional de Formação de Professores com residência pedagógica*. Brasília: 18 de outubro de 2017d. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=55921>>. Acesso em: 19 out. 2017.

BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Tradução Nathanael C. Caixeiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 237–270.

_____. O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente. *Novos Estudos - CEBRAP*, mar. 2012, n. 95, p. 5–15. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002013000100001&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 28 abr. 2017.

_____. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista Brasileira de Direito Público*, v. 6, n. 23, p. 145–186, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.13.Primeiros.Passos.Reforma.Gerencial.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2017.

BROADFOOT, Patricia. Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé : l'Etat évaluateur. *Revue Française de Pédagogie*, v. 130, n. 1, p. 43–55, 2000. Disponível em: <http://www.persee.fr/doc/rfp_0556-7807_2000_num_130_1_1052>. Acesso em: 2 fev. 2016.

CANDAU, Vera M. *A didática em questão*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1984.

CARTA ABERTA. *Carta Aberta em defesa do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa*. [S.l.: s.n.], 2015. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/carta-aberta-em-defesa-do-pacto-nacional-pela-alfabetizacao-na-idade-certa>>. Acesso em: 22 de nov. 2016.

CARVALHO, Gisele Francisca da Silva. *Avaliação oficial: subsídios para a compreensão do impacto na prática do docente*. 2010. 130 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de São João Del Rei, São João Del Rei, MG, 2010.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Palestra Inaugural. In: Seminário Internacional de Avaliação Educacional. *Anais*. Rio de Janeiro, dez. 1997. p. 9-11.

CAVALIERI, Ana Maria. Entre o pioneirismo e o impasse: a reforma paulista de 1920. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.29, n.1, p. 27-44, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v29n1/a03v29n1.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. Secretaria de Educação. *MAISPAIC: histórico: história. História PAIC*. [on line]. Disponível em: <<http://www.idadecerta.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/historico/historia>>. Acesso em: 15 maio 2017.

CHENAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHOMSKY, Noam. *Novas e velhas ordens mundiais*. São Paulo: Scritta, 1996.

CLÍMACO, Maria do Carmo. *Avaliação de sistemas em educação*. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.

CONTRERAS DOMINGO, José. *A autonomia de professores*. Tradução Sandra Tabucco Valenzuela. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

CORAGGIO, José Luiz. Economía y educación en América Latina: notas para una agenda para los 90. *Papeles del CEAAL*, n. 4, 1992. Disponível em: <[http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos para descargar/Econom%EDa y Educaci%F3n en AL.pdf](http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Econom%EDa%20y%20Educaci%F3n%20en%20AL.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2017.

CORTELLA, Mario Sergio. *Por que fazemos o que fazemos?* online: Planeta, 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2008.

CROZIER, Michel. *Estado modesto, Estado moderno*. Tradução J.M. Villar De Queiroz. Brasília, DF: Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP, 1989. (Coleção de Administração Pública).

CRUZ, Sebastiao C. Velasco e. *Estado e economia em tempo de crise política industrial e transição política no Brasil nos anos 80*. 1992. 189 f. Tese (Tese de livre docência) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 189f. 1992. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281331/1/Cruz_Sebastiao_CarlosVelascoe_LD.pdf>. Acesso em: 10 de mar. 2017.

CUNHA, Renata Cristina O. Barrichelo; BARBOSA, Andreza; FERNANDES, Maria José da Silva. Implicações das avaliações externas para o trabalho docente coletivo. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 26, n. 62, p. 386–416, 2015. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/3288>>. Acesso em: 7 de abr. 2017

CURY, Carlos R. J. Lei de Diretrizes e Bases e perspectivas da educação nacional. *Revista Brasileira de Educação*, n. 8, ago., 1998. Disponível em: <http://anped.tempsite.ws/novo_portal/rbe/rbedigital/RBDE08/RBDE08_08_ESPACO_ABERTO__CARLOS_ROBERTO_JAMIL_CURY.pdf>. Acesso em: 03 de mar. 2017

_____. *Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”. *Educ. Soc.*, v. 25, n. 87, p. 423–460, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302004000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 20 fev. 2017.

DE TOMMASI, L. Financiamento do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implantação. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J. & HADDAD, S.(Orgs.). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 195–227.

DECLARAÇÃO mundial sobre educação para todos. *Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas da Conferência de Jomtien*. Jomtien, Tailândia: [s.n.], 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm>. Acesso em: 8 set. 2016.

DELANNOY, Françoise; SEDLASEK, Guilherme. *Brazil teachers development and incentives: A Strategic Framework*. [S.l: s.n.], 2001. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/40441681186326902607/41pub_br62.pdf>. Acesso em: 5 maio 2017.

DIAS, Elisângela Teixeira Gomes. *Provinha Brasil: implicações para o trabalho pedagógico na alfabetização infantil*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2015. (Coleção políticas públicas de educação - Faculdade de Educação - UnB).

DIAS, Rúbia Mara Ribeiro. *IDEB, quantificação e qualidade: avaliação de desempenho no Ensino Fundamental e os impactos no trabalho docente em escolas de Araguari-MG*. 2014. 98 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEEDF. *Diretrizes de avaliação educacional: aprendizagem, institucional e em larga escala 2014-2016*. Brasília, DF: SEEDF, 2014

_____. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEEDF. *Relatório das Atividades da Ação 62*. Brasília, DF: SEEDF, 2015.

DOCUMENTO *traz propostas de especialistas para melhorar Educação Básica*. Disponível em: <<http://portal.aprendiz.uol.com.br/content/documento-traz-propostas-de-especialistaspara-melhorar-educacao-basica>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

DOMINGOS, Pedro José. *A intensificação do trabalho docente no contexto das avaliações sistêmicas*. 2012. 121f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. Entrevista. PNE 2014-2024: novos desafios para a educação brasileira. *Revista Retratos da Escola*, v. 8, n. 15, p. 231–248, dez. 2014.

_____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educ. Soc.*, v. 31, n. 112, p. 677–705, set. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

DUPRIEZ, Vincent; MAROY, Christian. La régulation dans les systèmes scolaires. *Revue Française de Pédagogie*, v. 130, n. 1, p. 73–87, 2000. Disponível em: <http://www.persee.fr/doc/rfp_0556-7807_2000_num_130_1_1054>. Acesso em: 2 fev. 2017.

_____. Des règles aux standards, les enjeux de la régulation de l'école. Quelques commentaires critiques à propos de l'article de Walter Herzog. *Revue suisse des sciences de l'éducation*, v. 1, n. 30, 2008. Disponível em: <http://www.pedocs.de/frontdoor.php?source_opus=4208>. Acesso em: 2 fev. 2017.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. São Paulo: BestBolso, Record, 2006.

ENGUITA, Mariano F. Ambiguidade da docência: entre o profissionalismo e a proletarização dos docentes. *Revista Teoria e Educação – Dossiê: interpretando o trabalho docente*, Porto Alegre, n. 4, p. 41–61, jan. 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três econômicas políticas do welfare state. *Lua Nova*, n. 24, p. 85–116, set. 1991. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

ESTEBAN, Maria Teresa. Considerações sobre a política de avaliação da alfabetização: pensando a partir do cotidiano escolar. *Revista Brasileira de Educação*, v. 17, n. 51, p. 573–592, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n51/05.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2016.

ESTEBAN, Maria Teresa. Provinha Brasil: desempenho escolar e discursos normativos sobre a infância. *Revista de Ciências da Educação*, n. 9, ago. 2009. Disponível em: <http://sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/Revista_9_PT_d4.pdf>. Acesso em: 15 set. 2016.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: Ronaldo M. L. Araujo; Doriedson S. Rodrigues. (Org.). *A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais*. Campinas, SP: Alínea, 2012. p. 52–71.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. *Educação e Pesquisa*, v.3, n°3, p. 531–541, 2007. Disponível em: <<http://gepeto.ced.ufsc.br/files/2015/03/Professor-protagonista-e-obstaculo-da-reforma.pdf>>. Acesso em: 20 de abr. 2017.

FAGNANI, Eduardo. Mudança na previdência prejudica trabalhadores para favorecer capital. *Carta Maior*, jun. 2016. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Mudanca-na-Previdencia-prejudica-trabalhadores-para-favorecer-capital/7/36221>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

FARIA FILHO, Luciano Mendes. Escola pública: são suas qualidades, e não suas mazelas, que preocupam nossas elites. *Blog do Pensar*, 5 de ago. 2016a, Disponível em: <<https://blogdopensar.wordpress.com/2016/08/05/escola-publica-sao-suas-qualidades-e-nao-suas-mazelas-que-preocupam-nossas-elites/>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

_____. Qual o limite do investimento de nossas elites na desigualdade? *Blog do Pensar*, 13 de dez. 2016b. Disponível em: <<https://blogdopensar.wordpress.com/2016/12/13/qual-o-limite-do-investimento-de-nossas-elites-na-desigualdade/?blogsub=confirming#subscribe-blog>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

FIORI, José Luis. Estado do bem-estar social: padrões e crises. *Physis: Revista Saúde Coletiva*, v. 7, n. 2, p. 129–147, 1997a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v7n2/08.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997b.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação. In: Oliveira, Dalila A. (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. p. 46–62.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Keynes: o liberalismo econômico como mito. *Economia e Sociedade*, v. 19, n. 3, p. 425–447, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v19n3/01.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

FRANCHINI NETO, Hélio. A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962 Independent Foreign Politics in Action: An Overview of the Punta del Este Convention in 1962. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 2, n. 48, p. 129–151, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a07v48n2.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

FREITAS, Helena Costa L. de. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. *Educ. Soc.*, v. 23, n. 80, p. 136–167, 2002.

_____. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. *Educ. Soc.*, v. 28, n. 100–Especial, p. 1203–1230, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302007000300026&script=sci_abstract>. Acesso em: 2 jun. 2016.

FREITAS, Luiz Carlos de. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. *Educ. Soc.*, v. 25, n. 86, p. 131–170, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000100008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade de ensino. *Educ. Soc.*, v. 28, p. 965–987, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1628100.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. Os novos reformadores: antecedentes do “Manifesto” (I). *Avaliação Educacional–Blog do Freitas*, 30 dez. 2012a. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2012/12/30/os-novos-reformadores-antecedentes-do-manifesto-i/>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educ. Soc.*, v. 33, n. 119, p. 379–404, 2012b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a04v33n119.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

_____. Os empresários e a política educacional: como o proclamado direito à educação de qualidade é negado na prática pelos reformadores empresariais. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, v. 6, n. 1, p. 48–59, jun. 2014. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/12594>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

_____. Educação infantil: adoecendo com a “idade certa”. *Avaliação Educacional–Blog do Freitas*, 18 ago. 2015. Disponível em: <<http://avaliacaoeducacional.com/2015/08/18/educacao-infantil-adoecendo-com-a-idade-certa/>>. Acesso em: 1 dez. 2016.

_____. A “escolha” do pai-cliente – I. *Avaliação Educacional–Blog do Freitas*, 12 jun. 2016a. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.wordpress.com/2016/06/12/a-escolha-do-pai-cliente-i/?iframe=true&preview=true>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. Aprovação da PEC agiliza privatização. *Avaliação Educacional–Blog do Freitas*, 13 dez. 2016b. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2016/12/13/aprovacao-da-pec-agiliza-privatizacao/>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. Costin: mais do mesmo que já não funcionou. *Avaliação Educacional–Blog do Freitas*, 1 jul. 2016c. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2016/07/01/costin-mais-do-mesmo-que-ja-nao-funcionou/>>. Acesso em: 3 fev. 2017.

_____. Lei de Responsabilidade Educacional II. *Avaliação Educacional–Blog do Freitas*, 2 maio 2016d. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2016/05/02/lei-de-responsabilidade-educacional-ii/>>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. “Notório Saber”: vire professor em 5 semanas. *Avaliação Educacional–Blog do Freitas*, 24 set. 2016e. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2016/09/24/notorio-saber-vire-professor-em-5-semanas/>>. Acesso em: 24 set. 2016f.

_____. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. *Cedes*, v. 36, n. 99, p. 137–153, 2016f. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v36n99/1678-7110-ccedes-36-99-00137.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

_____. Uma “Lei da BNCC” para criminalizar escolas. *Avaliação Educacional–Blog do Freitas*, 29 out. 2016g. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2016/10/29/uma-lei-da-bncc-para-criminalizar-escolas/comment-page-1/#comment-4905>. Acesso em: 30 out. 2016.

_____. BNCC, Ensino Médio, FNE e CONAE18: eventos inaugurais? *Avaliação Educacional–Blog do Freitas*, 5 maio 2017a. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2017/05/05/bncc-ensino-medio-fne-e-conae18-eventos-inaugurais/>>. Acesso em: 29 maio 2017.

_____. Senado: projeto quer tirar estabilidade de servidor público. *Avaliação Educacional–Blog do Freitas*, 29 jun. 2017b. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2017/06/29/senado-projeto-quer-tirar-estabilidade-de-servidor-publico/>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

FRIGOTTO, Gaudencio. *Educação e a crise do capitalismo real*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. *A produtividade da escola improdutiva*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GAMBOA, Silvio Sanchez. *Pesquisa em Educação: Métodos e Espistemologias*. Chapecó: Argos, 2008.

GENTILI, Pablo A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo A.; SILVA, Tomaz T. (Orgs). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. 12. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. p. 111–178.

GIL, Antonio C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Tradução Luiz Mario Gazzaneo. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1976.

_____. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982.

_____. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização brasileira, 2000. (Vol. 2).

_____. *Americanismo e fordismo*. Separata de: Quaderni del Carcere. Tradução Gabriel Bogossion. São Paulo: Hedra, 2008.

GUILHERME, Marcelo Siqueira; SALVADOR, Evilasio da Silva. O financiamento público da política educacional no Distrito Federal no período 2007-2010. In: YANNOULAS, Silvia Cristina (coord.). *Política social e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada*. Brasília, DF: Liber Livro, 2013. p. 139–155.

HARGREAVES, Andy. *Os professores em tempos de mudança: o trabalho e a cultura na idade pós-moderna*. Portugal: McGrawHill, 1998.

HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. Tradução Adail Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.

_____. *Condição pós-moderna*. 25. ed. São Paulo: Loyola, 2014.

HELLER, Agnes. *Teoría de las necesidades en Marx*. Tradução J.F. Yvars. 2. ed. Barcelona: Península, 1986.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991*. 2. ed. São Paulo: Companhia das letras, 1995.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Cedes*, v. XXI, n. 55, p. 30–41, nov. 2001. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

HOLZ, Hans Heinz; KOFLER, Leo; ABENDROTH, Wolfgang. *Conversaciones con Lukács*. Tradução Jorge Deike; Javier Abásolo. Madrid: Alianza, 1971.

HORTA NETO, João Luiz. *Avaliação externa: a utilização dos resultados do SAEB 2003 na gestão do sistema público de Ensino Fundamental do Distrito Federal*. 2003. Universidade de Brasília, 2003.

_____. *As avaliações externas e seus efeitos sobre as políticas educacionais: uma análise comparada entre a União e os Estados de Minas Gerais e São Paulo*. 2013. Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do homem*. Tradução Waltensir Dutra. 21. ed. Rio de Janeiro, RJ: Guanabara, 1986.

HYPÓLITO, Álvaro Moreira. *Trabalho Docente, Classe Social e relações de Gênero*. Campinas, SP: Papirus, 1997.

_____. Trabalho docente e profissionalização: sonho prometido ou sonho negado? In: VEIGA, Ilma Passos A.; CUNHA, Maria Isabel da (Orgs). *Desmistificando a profissionalização do magistério. Coleção magistério: formação e trabalho pedagógico*. Campinas, SP: Papirus, 1999. p. 81–100.

_____. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 24, n. 1, p. 63–78, abr. 2008. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19239/11165>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. Processo de trabalho docente. In: Oliveira, D. A.; DUARTE, A.MC. *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte, MG: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

_____. Reorganização gerencialista da escola e trabalho docente. *Educação: Teoria e Prática*, v. 21, n. 38, p. 1–18, dez. 2011. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/267987206_Reorganizacao_gerencialista_da_escola_e_trabalho_docente>. Acesso em: 8 ago. 2016.

_____. Trabalho Docente na América Latina: Desafios ao campo da pesquisa e às políticas educacionais. *Revista Educação e Políticas em Debate*, (Env revista: SILVA, Maria Vieira), v. 1, n. 2, p. 277–303, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/21897>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

HYPÓLITO, Álvaro Moreira; GRISHCKE, Paulo Eduardo. Trabalho imaterial e trabalho docente. *Educação: Revista do Centro de Educação UFSM*, v. 38, n. 3, p. 507–522, dez. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reveducao/article/view/8998>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

HYPÓLITO, Álvaro Moreira; IVO, Andressa Aita. Políticas curriculares e sistemas de avaliação: efeitos sobre o currículo. *Revista e-Curriculum*, v. 2, n. 11, p. 376–392, ago. 2013.

HYPÓLITO, Álvaro Moreira; VIEIRA, Jarbas Santos; PIZZI, Laura Cristina V. Reestruturação curricular e auto-intensificação do trabalho docente. *Currículo sem Fronteiras*, v. 9, n. 2, p. 100–112, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol9iss2articles/hypolito-vieira-pizzi.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. São Paulo: Objetiva, 2009.

IANNI, Octavio. *Karl Marx: sociologia*. Tradução Maria Elisa MASCARENHAS; Ione De ANDRADE; Fausto N. PELLEGRINI. 2. ed. São Paulo: Atica, 1980. (Grandes cientistas sociais 10).

IVO, Andressa Aita. *Políticas educacionais e políticas de responsabilização: efeitos sobre o trabalho docente, currículo e gestão*. 273f. 2013. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal de Pelotas - UFPel, Pelotas, Rs, 2013.

JAMENSON, Frederic. *Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio*. São Paulo: Ática, 1996.

JESSOP, B. *Gouvernance and Metagovernance: on reflexivity, requisite variety, and requisite irony*. Department of Sociology, 2003.

JORGE, Tiago Antônio da Silva. *Trabalho docente e desempenho estudantil*. 197 f. 2014. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, MG, 2014.

KARNAL, Leandro. *Planejamento e estratégia para um novo tempo*. Palestra proferida pelo historiador Prof. Dr. Leandro Karnal, no IX Encontro Nacional de Administração do Rio de Janeiro, em setembro de 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1rpXnug978c>>. Acesso em: 08 de dez. 2016

KON, Anita. *Economia de serviços: teoria e evolução no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1986.

KRAWCZYK, Nora Rut. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? *Educ. Soc.*, v. 26, n. 92, p. 799–819, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a05.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2016.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Veral Lúcia. *Uma perspectiva histórico-sociológica da reforma educacional na América Latina: Argentina, Brasil, Chile e México nos anos 1990*. Brasília: Liber Livro, 2012.

KUENZER, Acacia Zeneida. *Pedagogia da fábrica: as relações de produção e a educação do trabalhador*. São Paulo: Cortez, 1985.

_____. *Ensino de 2º grau: o trabalho como princípio educativo*. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. A formação de educadores no contexto das mudanças no mundo do trabalho: novos desafios para as faculdades de educação. *Educ. Soc.*, v. 19, n. 63, p. 105–125, ago. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301998000200007&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. A formação dos profissionais da educação: propostas de diretrizes curriculares nacionais. *Educação*, v. 25, n. 1, p. 67–84, jun. 2000. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/4777>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

_____. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). *Educação e Crise do Trabalho*. 12. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 55–75.

KUENZER, Acacia Zeneida; CALDAS, Andrea. Trabalho Docente: comprometimento e desistência. In: FIDALGO, Fernando; OLIVEIRA, Maria A. M.; FIDALGO, Nara L. (Orgs). *A intensificação do trabalho docente: tecnologias e produtividade*. Campinas, SP: Papirus, 2009. p. 19–48.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004.

LEITE, Marcia de Paula. Qualificação, desemprego e empregabilidade. *São Paulo em Perspectiva*, v. 11, n. 1, p. 64–69, mar. 1997. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v11n01/v11n01_07.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

LESSA, Sergio. A centralidade ontológica do trabalho em Lukács. *Serviço Social e Sociedade*, v. 52, p. 7–23, 1996.

LESSARD, Claude. Évolution du métier d’enseignant et nouvelle régulation de l’éducation. *Recherche & Formation*, n. 35, p. 91–116, 2000. Disponível em: <http://www.persee.fr/doc/refor_0988-1824_2000_num_35_1_1672>. Acesso em: 26 jul. 2017.

_____. Nouvelle regulation de l’action publique. *Éducation et Société*, nº 8, v. 2, 2001.

_____. Regulação. In: Oliveira, D. A.; DUARTE, A.MC. *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte, MG: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. Disponível em: <<http://www.gestrado.net.br/pdf/167.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2016.

LIBÂNEO, Jose Carlos. *Organização e gestão da escola: teoria e pratica*. 5. ed. Goiás: Alternativa, 2004.

LIMA, Licínio C. A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal. *Educ. Pesqui*, v. 41, n. 41, p. 1339–1352, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-9702201508142521>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

LIPIETZ, Alain. *Audácia: uma alternativa para o século XXI*. Tradução Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Nobel, 1991.

_____. *Miragens e milagres*. Tradução Catherine Marie Mathieu. São Paulo: Nobel, 1998.

LLAVADOR, Francisco Béltran. Organización postfordista y régimen de producción de los nuevos sujetos docentes. In: FERREIRA, Nayria Siria Carapeto (Org.). *A gestão da educação na sociedade mundializada: por uma nova cidadania*. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2003. p. 101–125.

LÜDKE, Menga; ALBERTO BOING, Luiz. O trabalho docente nas páginas de Educação e Sociedade em seus (quase) 100 números. *Educ. Soc.*, v. 28, p. 100–1179, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2528100.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2017.

LUKÁCS, György. *Para uma ontologia do ser social II*. Tradução Nélio Schneider; Ivo Tonet. São Paulo: Boitempo, 2013.

MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os economistas).

_____. *Teoria Marxista do Estado*. Lisboa: Antídoto, 1977.

MARCUSE, H. *Razão e revolução*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1978.

MARIANI, Maria Clara. Educação e Ciências Sociais: O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. In: SCHWARTZMAN, Simon (org.). *Universidades e Instituições Científicas no Rio de Janeiro*. Brasília, DF: CNPq, 1982. p. 167–195.

MAROY, Christian. *Regulations and inequalities in European Education Systems*: final report. Bruxelas: Girsef, 2004. Disponível em: <https://cdn.uclouvain.be/public/Exports%20reddot/girsef/documents/reguleducnetwork_VF_10dec041.pdf>. Acesso em: 11 set. 2016.

_____. Une comparaison des formes de régulation intermédiaire dans cinq pays européens. In: DURTERCQ, Yves. *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes, França: Presses Universitaires de Rennes - PUR, 2005. p. 51–84.

_____. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: Oliveira, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana (Orgs). *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011a.

_____. Regulação dos sistemas educacionais. In: ZANTEN, Agnès van. *Dicionário de Educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011b. p. 688–693.

_____. Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? *Sociologie et sociétés*, v. 40, n. 1, p. 31, 2008. Disponível em: <<http://id.erudit.org/iderudit/019471ar>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

MARX, Karl. *O Capital* - Livro I - Capítulo VI (inédito). São Paulo: Ciências Humanas LTDA, 1978.

_____. *O Capital: crítica da economia política*. vol. 1 (Prefácios e capítulos I a XII). São Paulo: Nova Cultura Ltda, 1996a.

_____. *Para a crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996b. (Coleção os pensadores).

_____. *Teses sobre Feuerbach*. Eletrônica ed. [S.l.]: Ridendo Castigat Mores, 1999.

_____. *Manuscritos econômico-filosóficos de 1844*. Tradução Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. *Crítica da filosofia do direito de Hegel* - 1843. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. *A guerra civil na França*. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2011a.

_____. *Grundrisse-Manuscritos econômicos de 1857-1858*. Esboços da crítica da economia política. RJ: Boitempo; UFRJ, 2011b.

_____. *Crítica do programa de Gotha*. Tradução Rubens ENDERLE. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. *Capital: Crítica da Economia Política - Livro I: o processo de produção do capital*. Tradução Rubens Enderlene. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Tradução Rubens ENDERLE; Nélío SCHNEIDER; Luciano Cavini MARTORANO. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. *Manifesto do partido comunista*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. *Trabalho docente no contexto das reformas*. 28a Reunião Anual da Anped, 2005. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/biblioteca/item/o-trabalho-docente-no-contexto-das-reformas>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

_____. Regulação educacional, formação e trabalho docente. Estudos em Avaliação Educacional, *Fundação Carlos Chagas*, v. 20, n. 44, p. 473–492, 2009. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1533/1533.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

MAUÉS, Olgaíses Cabral; MOTA JUNIOR, Wiillian Pessoa da. A nova regulação educacional e o trabalho docente na pós-graduação brasileira. *Linhas críticas*, v. 17, n. 33, p. 385–402, ago. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.bce.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/5700>>. Acesso em: 2 jun. 2016.

MELO, Alessandro de. *Educação de todos para todos: a reforma educativa neoliberal e o caso espanhol*. Guarapuava, PR: Apprehendere, 2016.

MENDONÇA, Erasto Forte. *A Regra e o Jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas: Lapplane, Unicamp, 2000.

MESKO, Andressa de Souza Rodrigues; SILVA, Arnaldo Valentim; PIOLLI, Evaldo. A agenda educacional dos reformadores empresariais paulistas e seus efeitos no trabalho docente. *Políticas Educativas*, Santa Maria, v.9, n. 2, p. 156–170, 2016. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/69693>>. Acesso em: 10 out. 2016.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. Tradução Paulo Cezar Castanheira; Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINTZBERG, Henry. *Structure et dynamique des organisations*. Montréal, Paris: Agence d'Arc; d'Organisation, 1982.

MIRANDA, Kênia. O processo de trabalho docente: interfaces entre a produção e a escola. *Boletim Téc. SENAC*, v. 32, n. 2, p. 39–49, ago. 2006. Disponível em: <<http://www.bts.senac.br/index.php/bts/article/view/318/301>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

MORTATTI, Maria do Rosário L. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 44, p. 329–341, ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a09.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2017.

MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politiques*, v. 50, n. 2, p. 189–207, 2000. Disponível em: <http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395464>. Acesso em: 13 nov. 2017.

NARDI, Elton Luiz; SCHNEIDER, Marilda Pasqual. O Ideb e a construção de um modelo de accountability na Educação Básica brasileira. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 27, n. 1, p. 7–28, 2014. Disponível em: <<http://revistas.rcaap.pt/rpe/article/view/4295>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

NEAVE, Guy. Reconsideración del estado avaliador. In: NEAVE, Guy. *Educación superior: história e política*. Barcelona: Gedisa, 2001. p. 211-240.

NETTO, José Paulo. *Introdução ao estudo do método de Marx*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. *A relevância e atualidade do manifesto comunista*. IV curso livre Marx-Engels. São Paulo: TV Boitempo, 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=fmbMHOObzwQ&t=1236s>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz & Terra, 1998.

NORMAND, Romuald. Mercado, performance, accountability. Duas décadas de retórica reaccionária na educação. *Revista Lusófona de Educação*, n. 11, p. 49–76, 2008. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34911875004>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

OLIVEIRA, Ana Paula de Matos. *Avaliação e regulação da educação: a Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal*. Brasília, DF: Liber Livro; Faculdade de Educação UnB, 2012.

_____. Os reflexos do pensamento de Anísio Teixeira na política de avaliação nacional. In: CUNHA, Célio; SILVA, Maria A. da. (Orgs). *Pensamento pedagógico e políticas de educação*. Brasília, DF: Liber Livro; Faculdade de Educação UnB, 2013. p. 141–158.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1127–1144, dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22614.pdf>>. Acesso em: 20 de dez. 2016.

_____. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 753–775, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a03.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 25, n. 2, p. 197–209, 2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpa/article/view/19491/11317>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. Os trabalhadores da educação e a construção política da profissão docente no Brasil. *Educar em Revista*, v. especial, n. 1, p. 17–35, 2010a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/nspe1/02.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. Trabalho docente. In: Oliveira, D. A.; DUARTE, A.MC. *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte, MG: UFMG/Faculdade de Educação, 2010b. Disponível em: <<http://www.gestrado.net.br/?pg=dicionario-verbetes&id=429>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. A nova regulação de forças no interior da escola: carreira, formação e avaliação docente. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 27, p. 25–38, 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19917>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. Os docentes no Plano Nacional de Educação: Entre a valorização e a desprofissionalização. *Retratos da Escola*, v. 8, n. 15, p. 447–461, 2014.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. Política Educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. *Perspectiva*, v. 23, n. 2, p. 279–301, dez. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9755>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Maria Fraga (Coords). *Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil* - sinopse do survey nacional. Belo Horizonte, MG: GESTRADO/UFMG, 2010.

PACHECO, José Augusto. Políticas de avaliação e qualidade da educação. Uma análise crítica no contexto da avaliação externa de escolas, em Portugal. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, v. 19, n. 2, p. 363–371, jul. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772014000200005&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 2 fev. 2017.

PACHECO, Regina Silvia. *Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado Y de la Administración Pública, p. 1–12, nov. 2004. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0049823.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

PAÍSES da América Latina e Caribe recomendam estratégias para a formação de professores. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/revis/revis07/doc1_7.html>. Acesso em: 1 jun. 2017.

PARENTE, Marta Maria de A.; LÜCK, Heloísa. Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do Ensino Fundamental. *Textos para discussão*, Ipea, nº 675, 1999. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0675.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino*. São Paulo: Ática, 2007.

_____. *Educação como exercício do poder*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. *Crítica da estrutura da escola*. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. *Administração Escolar: introdução crítica*. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2012a.

_____. Docência e Formação. Entrevista com Vitor Paro, por Felipe Gustsack. *Reflexão & Ação*, v. 20, p. 245–256, 2012b. Disponível em: <<http://www.vitorparo.com.br/wp-content/uploads/2016/06/docencia-e-formacao-entrevista.pdf>>. Acesso em: 1 jan. 2017.

PEREIRA, Júlio Emílio D. *Formação de professores: pesquisa, representação e poder*. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2007.

PEREIRA, Potyara A. *Política social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara A.; STEIN, Rosa. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete. (Org.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 106–130.

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

PERROT, Michelle. O inspetor Bentham. In: SILVA, Tomaz Tadeu (Org.). *O Panóptico: Jeremy Bentham*. Tradução Guacira Lopes Louro. 2. ed. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2008. p. 127–172.

PETERS, Michael; MARSHALL, James; FITZSIMONS, Patrick. Gerencialismo e política educacional em um contexto global: Foucault, neoliberalismo e a doutrina da auto-administração. In: BURBULES, Nicholas; TORRES, Carlos Alberto. *Globalização e educação: perspectivas críticas*. Tradução Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre, RS: Artmed, 2004. p. 77–90.

PETRAS, James; VELTMAYER, Henry. *Brasil de Cardoso: a desapropriação do país*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

PICHELI, Valdir. *O IDORT enquanto proposta educacional no contexto de formação da hegemonia burguesa no Brasil (1930-1944)*. 1997. 157 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, 1997.

PINHO, Angela. Governo Temer desiste de antecipar alfabetização do 3º para o 2º ano. *Folha de São Paulo*, Educação, São Paulo, 30 ago. 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/08/1914174-governo-temer-desiste-de-antecipar-alfabetizacao-do-3-para-o-2-ano.shtml?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newseditor>. Acesso em: 15 set. 2017.

POPKEWITZ, Thomas. *Reforma Educacional: uma política sociológica: poder e conhecimento em educação*. Porto Alegre, RS: Artes Médicas, 1997.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva, 1998.

RAMPAZZO, Lino. *Metodologia científica: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação*. São Paulo: Loyola, 2002.

RANSON, Stewart. Markets or democracy for education. *British Journal of Educational Studies*, v. 41, n. 4, p. 333–352, 1993.

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

REYNAUD, Jean-Daniel. Les régulations dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome. *Revue Française de Sociologie*, v. 29, n. 1, p. 55–18, 1998. Disponível em: <http://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1988_num_29_1_2475>. Acesso em: 2 fev. 2016.

REZENDE FILHO, Cyro de Barros. *História econômica geral*. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

RICHARDSON, Roberto J. et. al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ROCHA, Ana Paula de Matos Oliveira; YANNOULAS, Silvia Cristina. *Modelos de regulação das políticas educacionais: incidências no direito à educação e no trabalho docente*. X Seminário de la Red Estrado, Salvador, BA, 2004. p.1-16.

ROSA, Karine Seidel da. *Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa: repercussões da Provinha Brasil*. 2014. 106 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Uri, Campus de Frederico Westphalen, Frederico Westphalen, RS, 2014.

ROSSO, Sadi Dal. *Mais trabalho! A intensificação do labor na sociedade contemporânea*. São Paulo: Boitempo, 2008.

SALOMON, Délcio Vieira. *Maravilhosa Incerteza: pensar, pesquisar e criar*. São Paulo: Martins Fontes, 2000

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista*, v. 14, n. 2, p. 4–22, 22 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

SANCHES, Cida; MEIRELES, Manuel; SORDI, José O.. Análise Qualitativa Por Meio da Lógica Paraconsistente: Método de Interpretação e Síntese de Informação obtida Por Escalas Likert. *EnPQ*, p. 1–17, nov. 2011. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/27443315-Analise-qualitativa-por-meio-da-logica-paraconsistente-metodo-de-interpretacao-e-sintese-de-informacao-obtida-por-escalas-likert.html>>. Acesso em: 20 set. 2016.

SANDER, Benno. *Políticas públicas e gestão democrática da educação*. Brasília, DF: Liber Livro, 2005.

SANTOS, Boaventura S. *A universidade no século XXI*. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Márcia Luzia dos. *Intensificação do trabalho docente: contradições da política de economizar professores*. 240f. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2013.

SAVIANI, Dermeval. *Ensino público e algumas falas sobre universidades*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1984.

_____. Transformações do capitalismo, do mundo do trabalho e da educação. IN: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luis (orgs): *Capitalismo, trabalho e educação*. São Paulo: Autores Associados, 2002. p. 13–24.

_____. O choque teórico da politecnicidade. *Trabalho, Educação e Saúde*, v. 1, n. 1, p. 131–152, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tes/v1n1/10.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2017.

_____. *A escola pública brasileira no longo século XX (1890-2001)*. Curitiba: SBHE, 2004. Disponível em: <<http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe3/Documentos/Coord/Eixo3/483.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

_____. *Da nova LDB ao FUNDEB*. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008a.

_____. *Escola e democracia*. São Paulo: Autores Associados, 2008b.

_____. Entrevista PNE 2014-2024: novos desafios para a educação brasileira. *Revista Retratos da Escola*, v. 8, n. 15, p. 231–248, dez. 2014.

_____. *PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação - Análise Crítica*. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 43(2), p. 347-69, mar./abr., 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6691/5274>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

SCAFF, Elisângela. *Os organismos internacionais e as tendências para o trabalho do professor*. MS: UFMS, 2000.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; ROSTIROLA, Camila Regina. Estado-Avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE*, v. 31, n. 3, p. 493–510, 2016.

SCHÖN, D. *La formación de profesionales reflexivos: hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones*. Barcelona: Paidós; MEC, 1992.

SCHULTZ, Theodore W. *O valor econômico da Educação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SCHWARTZMAN, Simon. As avaliações da nova geração. In: SOUZA, Alberto de Mello e. (org.). *Dimensões da avaliação da educação*. Rio de Janeiro: Vozes, 2005. p. 15–34.

SHIROMA, Eneida Oto et al. *Indicadores de Qualidade: O fetiche da gestão por resultados*. VIII Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul (Anped Sul), p. 1–17, jun. 2008. Disponível em: <http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2008/Educacao_e_Trabalho/Trabalho/08_50_44_Indicadores_de_qualidade_o_fetiche_da_gestao_por_resultados.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2017.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva*, v. 23, n. 2, p. 427–446, dez. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9769>>. Acesso em: 12 maio 2017.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. O fantasma ronda o professor: a mística da competência. In: MORAES, Maria Célia Marcondes de (Org.). *Illuminismo às avessas: produção de conhecimento e políticas de formação docente*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 81-98.

_____. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. *Perspectiva*, v. 29, n. 1, p. 127–160, 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2011v29n1p127>>. Acesso em: 12 de fev. 2017.

SHIROMA, Eneida Oto; SCHNEIDER, Maria Cristina; MAFRA JÚNIOR, Antonio Celso. A cada um segundo o seu desempenho: tensões e contradições da política de avaliação docente. In: VIII Seminário Internacional Red Estrado, 2010, Lima. *Anais do VIII Seminário Internacional Red Estrado*. Lima: Universidad de Ciencias y Humanidades, 2010. p.1-15. 2010.

SILVA, Marcelo Soares Pereira; SOUZA, Raquel Aparecida. Reestruturas na administração pública brasileira e os desdobramentos na educação superior. *Linhas Críticas*, v. 14, n. 27, p. 263–282, dez. 2008.

SILVA, Maria Vieira; SOUZA, Silvana Aparecida de. Educação e responsabilidade empresarial: “novas” modalidades de atuação da esfera privada na oferta educacional. *Educ. Soc.*, v. 30, n. 108, p. 779–798, out. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0830108>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

SILVA, Maria Abádia da. *Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

_____. Do projeto político do Banco Mundial ao projeto político-pedagógico da escola pública brasileira. *Cedes*, v. 23, n. 61, p. 283–301, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v23n61/a03v2361.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

_____. O Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. *Linhas Críticas*, v. 11, n. 21, p. 255–264, jun. 2005. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/5377>>. Acesso em: 26 jan. 2017.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? *Revista Brasileira de Educação*, n. 29, p. 5–27, ago. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782005000200002&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 14 ago. 2017.

SOLAUX, Georges. Un point de vue historique sur l’articulation entre politique nationale et politiques locales d’éducation. In: DURTERCQ, Yves. *Les régulations des politiques d’éducation*. Rennes, França: Presses Universitaires de Rennes - PUR, 2005. p. 17–49.

SORDI, Mara Regina L. de. A força das palavras das equipes gestoras como recurso contra-regulatório e os silêncios (in)compreensíveis na AIP. *Qualidade(s) da escola pública: reinventando a avaliação como resistência*. Uberlândia, MG: Navegando Publicações, 2017. p. 309–332. Disponível em: <<https://www.editoranavegando.com/qualidade-s-da-escola-publica>>. Acesso em: 10 out. 2017.

SORDI, Mara Regina L. de; FREITAS, Luiz Carlos de. Responsabilização participativa. *Retratos da Escola*, v. 7, n. 12, p. 87–99, jun. 2013. Disponível em: < <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/263> >. Acesso em: 3 jan. 2017.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação Escolar e Democratização: o direito de errar. In: AQUINO, Júlio Groppa. (Org.). *Erro e fracasso na escola: alternativas teóricas e práticas*. São Paulo: Summus, 1997. p. 125–138.

_____. Educação Básica forjada por meio de avaliações em larga escala. *Avaliação*, v. 19, n. 2, p. 407–420, jul. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772014000200008&lang=pt>. Acesso em: 1 jan. 2017.

SOUSA, Sandra Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educ. Soc.*, v. 24, n. 84, p. 873–895, set. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n84/a07v2484.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

SOUSA, José Vieira de. Qualidade na educação superior: lugar e sentido na relação público-privado. *Cad. Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 242–256, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a07.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2017.

_____. Método materialista histórico-dialético e pesquisa em políticas educacionais: uma relação em permanente construção. In: CUNHA, Célio; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria A. da. (Orgs.). *O método dialético na pesquisa em educação*. Campinas, SP; Brasília, DF: Autores Associados; Faculdade de Educação-UnB, 2014. p. 1–12.

SOUSA, José Vieira de; RANGEL, Maria Luiza N. *Gestão democrática e avaliação emancipatória: caminhos para uma educação superior de qualidade*. ANPAE, v. 1, p. 1–16, 2009. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/163.pdf>. Acesso em: 6 out. 2017.

SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe: entenda como e porque você foi enganado*. RJ: Leya Casa da Palavra, 2016.

SOUZA, Elaine Eliane Peres de. *A formação continuada do professor alfabetizador nos cadernos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)*. 358f. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2014.

SOUZA, Elisete Rodrigues De. *Accountability de professores: um estudo sobre o efeito da Prova Brasil em escolas de Brasília*. 129 f. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2009.

SOUZA, Silvana Aparecida de. *Gestão escolar compartilhada: democracia ou descompromisso?* São Paulo: Xamã, 2001.

_____. Democracia e qualidade: as consequências da ditadura militar ao sistema educacional, na frágil transição democrática brasileira. *SER Social*, v. 17, n. 36, p. 49–67, 2015. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/15322>. Acesso em: 8 jan. 2017.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. *Gestão pública e democracia: a burocracia em questão*. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2013.

- STAKE, Robert. *Investigación com estudio de casos*. 4. ed. Madrid, Espanha: Morata, 2007.
- STUFFLEBEAM, D. L.; SHINKFIELD, A. J. *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*. Madrid: Paidós, 1987.
- TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude. *O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas*. Tradução João Batista Kreuch. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- TEDESCO, Sirlei. *Formação continuada de professores: experiências integradoras de políticas educacionais - PNAIC e PROUCA - para alfabetização no Ensino Fundamental de uma escola pública*. 2015. 93 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, PUC, Porto Alegre, RS, 2015.
- TISESCU, Alessandra Devulsky da Silva. *Aglietta e a teoria da regulação: direito e capitalismo*. 168f. 2014. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, 2014.
- TONETO JÚNIOR, Rudinei. Buchanan e a análise econômica da Política. *Lua Nova*, n. 38, São Paulo. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n38/a07n38.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2016.
- TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da Educação Básica? As estratégias do Banco Mundial. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M.J.; HADDAD, S. (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.
- TRAGTENBERG, M. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Atica, 1992.
- TUMOLO, Paulo Sergio. O trabalho na forma social do capital e o trabalho como princípio educativo: uma articulação possível? *Educ. Soc.*, v. 26, n. 90, p. 239–265, abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n90/a11v2690.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2017.
- TUMOLO, Paulo Sergio; FONTANA, Klalter Bez. Trabalho docente e capitalismo: um estudo crítico da produção acadêmica da década de 1990. *Educ. Soc.*, v. 29, n. 102, p. 159–180, abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302008000100009&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 15 nov. 2016.
- UNESCO. *Professores e ensino num mundo em mudança: Relatório mundial de educação*. Lisboa: ASA, 1998a.
- _____. *World education report 1998: teachers and teaching in a changing world*. Paris: Unesco Publishing, 1998b. Disponível em: <<http://www.unesco.org/education/information/wer/PDFeng/wholewer98.PDF>>. Acesso em: 12 out. 2016.
- _____. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo, Brasília: Cortez, MEC, Unesco, 1999.
- UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Faculdade de Educação. *Ata da 508ª Reunião Ordinária do Conselho da FE*, realizada em 21 de junho de 2012a. Disponível em: <<http://www.fe.unb.br/images/institucional/atas-conselho/2012/7a-21-06-2012.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- _____. Faculdade de Educação. *Ata da 510ª Reunião Ordinária do Conselho da FE*, realizada em 06 de setembro de 2012b. Disponível em: <<http://www.fe.unb.br/images/institucional/atas-conselho/2012/9a-06-09-2012.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12926.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *Filosofia da praxis*. Tradução Luiz Fernando Cardoso. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

VIANNA, Cláudia Pereira. A feminização do magistério na Educação Básica e os desafios para a prática e a identidade coletiva docente. YANNOULAS, Silvia Cristina (Org.). *Trabalhadoras: análise da feminização das profissões e ocupações*. Brasília, DF: Abaré, 2013. p. 159–180.

VIANNA, Heraldo Marelim. *Avaliações em debate: Saeb, Enem, Provão*. Brasília, DF: Plano, 2003.

_____. *Fundamentos de um programa de avaliação educacional*. Brasília, DF: Liber Livro, 2005.

VIEIRA, Jarbas Santos. Política educacional, currículo e controle disciplinar (implicações sobre o trabalho docente e a identidade do professorado). *Currículo sem Fronteiras*, v. 2, n. 2, p. 111–136, dez. 2002. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol2iss2articles/jarbas.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

VIEIRA, Jarbas Santos. *Um negócio chamado educação: qualidade total, trabalho docente e identidade*. Pelotas, RS: Seiva, 2004.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Desejos de reforma: legislação educacional no Brasil Império e República*. Brasília, DF: Liber Livro, 2008.

WASELFISZ, Julio Jacobo. As origens do Saeb. Entrevista realizada por João Luiz Horta Neto. *Em aberto*, Brasília, v. 29, n.96, p. 177-193, maio/ago. 2016.

WEBER, Marx. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução Regis Barbosa; Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: UNB; Imprensaoficial, 2004.

WEBER, Silke. Profissionalização docente e políticas públicas no Brasil. *Edu. Soc.*, v. 24, n. 85, p. 1125–1154, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n85/a03v2485.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2017.

WOOD, Ellen M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Gente, 2004.

YANNOULAS, Silvia Cristina. Educar: una Profesión de Mujeres? La Feminización del Normalismo y la Docencia en Brasil y Argentina (1870- 1930). *RBEP*, Brasília, v.74, n.178, p.713-738, dez. 1993. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/viewFile/1189/1163>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

_____. Feminização ou feminilização? Apontamentos em torno de uma categoria. *Temporalis*, v. 11, n. 22, p. 271–292, dez. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/1368>>. Acesso em: 8 out. 2016.

_____. *Desafios à Formação das Assistentes Sociais em Matéria de Política Educacional*. Palestra proferida na UnB no dia da Assistente Social. Brasília, DF: CRESS, 15 maio 2012. Disponível em: <http://unesav.com.br/ckfinder/userfiles/files/Desafios_a_formacao_dos_assistentes_sociais_em_materia_de_politica_educacional.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2017.

_____. Política educacional e pobreza. *Politizando*: Boletim do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social, v. 5, n. 13, p. 4–5, abr. 2013.

YANNOULAS, Silvia Cristina; OLIVEIRA, Talita Santos De. Avatares de Prometeu: duas décadas de avaliação e regulação das políticas. *Linhas críticas*, v. 19, n. 38, p. 71–88, abr. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/8920>>. Acesso em: 1 out. 2016.

YANNOULAS, Silvia Cristina; ROCHA, Ana Paula de Matos Oliviera; SOARES, Kelma Jaqueline. *Processos de trabalho na escola e na política educacional: um assunto multiprofissional*. XI Seminário Internacional de la Red Estrado - Movimientos Pedagógicos y Trabajo Docente en tiempos de estandarización, p. 1–24, nov. 2016. Disponível em: <http://redeestrado.org/xi_seminario/pdfs/eixo9/194.pdf>. Acesso em: 3 maio 2017.

YANNOULAS, Silvia Cristina; SOUZA, Camila Rosa Fernandes; ASSIS, Samuel Gabriel. Políticas educacionais e o estado avaliador: uma relação conflitante. *Sociedade em Debate*, v. 15, n. 2, p. 55–67, dez. 2009. Disponível em: <<http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/351>>. Acesso em: 1 dez. 2016.

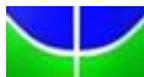
YANNOULAS, Silvia Cristina; VALLEJOS, Adriana Lucila; LENARDUZZI, Zulma Viviana. Feminismo e academia. *RBEP*, v. 81, n. 199, p. 425–451, dez. 2000. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/957/931>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2005.

ZANLORENSE, Maria Joselia; LIMA, Michelle Fernandes. O perfil do professor nos parâmetros em ação. *Anais*, IX Congresso Nacional de Educação - Educere, p. 1363–1376, out. 2009. Disponível em: <http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/2548_1169.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2017.

ZANTEN, Agnès Van. Políticas educativas. In: ZANTEN, Agnès van. *Dicionário de Educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. p. 640–645.

Apêndice A – Roteiro de Entrevista 1- Gestor(a) MEC



Universidade de Brasília – UnB
Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social

Orientadora: Profa. Dra. Silvia Cristina Yannoulas

Doutoranda: Ana Paula de M. Oliveira Rocha

e-mail: annapmatos@gmail.com; fone: XXXX-XXXX

I – DADOS DO(A) GESTOR(A)

1. Nome:
2. Cargo/Função:
3. Tempo no Cargo/Função atual:
4. Tempo de trabalho no órgão:
5. Trajetória acadêmica:
 - a. Curso(s) de Graduação:
 - b. Graduação *Lato Sensu* (especialização):
 - c. Pós-Graduação *Stricto Sensu* (mestrado e/ou doutorado):
6. Trajetória profissional:

II - PERGUNTAS

BLOCO 1 – O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC

- 1.1. Qual o papel ocupado pelo PNAIC para a educação no país?
- 1.2. Como o MEC acompanha as ações desenvolvidas no âmbito do PNAIC?
- 1.3. Como foi feita a composição do Comitê Gestor Nacional e a coordenação institucional em cada estado?
- 1.4. De que maneira o quarto eixo do PNAIC gestão, controle social e mobilização, é operacionalizado e monitorado pelo MEC?
- 1.5. Em sua percepção as ações no âmbito do PNAIC sobrecarregam as ações já desempenhadas pelos(as) educadores(as) nas escolas?

BLOCO 2 – CURSO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES ALFABETIZADORES NO ÂMBITO DO PNAIC

- 2.1. Quais orientações recebem as universidades que se candidatam ao edital para coordenarem o curso de formação de alfabetizadores no âmbito do PNAIC?
- 2.2. Como o curso de formação de alfabetizadores do PNAIC pode contribuir para o alcance dos objetivos do PNAIC?
- 2.3. Até que ponto o curso de formação de alfabetizadores pode ser considerado um indutor da prática pedagógica escolar?

BLOCO 3 – A AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO - ANA

- 3.1. Qual o papel da ANA no âmbito do PNAIC?
- 3.2. Como os resultados da ANA são divulgados?
- 3.3. Como os resultados da ANA são utilizados para fins de monitoramento do PNAIC e proposição de políticas educacionais para a Educação Básica?

Apêndice B – Roteiro de Entrevista 2- Gestor(a) INEP



Univesridade de Brasília – UnB
Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social

Orientadora: Profa. Dra. Silvia Cristina Yannoulas

Doutoranda: Ana Paula de M. Oliveira Rocha
e-mail: annapmatos@gmail.com; fone: XXXX-XXXX

I – PERFIL DO(A) GESTOR(A)

1. Nome:
2. Cargo/Função:
3. Tempo no Cargo/Função atual:
4. Tempo de trabalho no órgão:
5. Trajetória acadêmica:
 - a. Curso(s) de Graduação:
 - b. Graduação *Lato Sensu* (especialização):
 - c. Pós-Graduação *Stricto Sensu* (mestrado e/ou doutorado):
6. Trajetória profissional:

II - PERGUNTAS

BLOCO 1 – O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC

1.1. No período de formulação e implementação do PNAIC pelo MEC qual foi o papel do INEP?

BLOCO 2 – A AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO – ANA e a Provinha Brasil como eixos componentes do PNAIC.

2.1. Quais foram os aspectos que motivaram a implementação da ANA pelo INEP?

2.2. Qual o papel da Provinha Brasil e da Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA no âmbito do PNAIC?

2.3. O fato de a Provinha Brasil e a ANA serem eixos que compõem o PNAIC, demandou do INEP a revisão das matrizes de referência dessas avaliações para que se ajustassem à formação dada aos professores alfabetizadores no âmbito do PNAIC?

2.4. A ANA e a Provinha Brasil avaliam os professores?

2.5. Como os resultados da ANA podem colaborar com o trabalho docente?

Apêndice C – Roteiro de Entrevista 3 - Nível Central SEEDF



Univesridade de Brasília – UnB
Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social

Orientadora: Profa. Dra. Silvia Cristina Yannoulas

Doutoranda: Ana Paula de M. Oliveira Rocha
e-mail: annapmatos@gmail.com; fone: XXXX-XXXX

I – DADOS GERAIS

1. Nome:
2. Cargo/Função na SEE/DF:
3. Tempo no Cargo/Função atual:
4. Tempo de trabalho na SEE/DF:
5. Série/Ano em que atua:
6. Tempo de atuação na série/ano:
7. Trajetória acadêmica:
 - a. Curso(s) de Graduação:
 - b. Graduação *Lato Sensu* (especialização):
 - c. Pós-Graduação *Stricto Sensu* (mestrado e/ou doutorado):
8. Trajetória profissional:

II - PERGUNTAS

BLOCO 1 – O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC

- 1.1. Qual o papel ocupado pelo PNAIC no âmbito da Política Educacional nacional e da SEE/DF?
- 1.2. Quais informações você possui sobre o PNAIC?

BLOCO 2 – CURSO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES ALFABETIZADORES NO ÂMBITO DO PNAIC

- 2.1. Como a SEE/DF mobiliza as professoras para participar do curso de formação do PNAIC?
- 2.2. Qual a sua avaliação sobre o curso de formação de alfabetizadores no âmbito do PNAIC? (aspectos positivos e negativos)
- 2.3. Para as professoras que participam do curso de alfabetização é concedido horário diferenciado para fins de frequentar o curso e também de se dedicar aos estudos?

BLOCO 3 – A AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO - ANA

- 3.1. Como a SEE/DF orienta as escolas para a aplicação da ANA?
- 3.2. Como os resultados da ANA são divulgados?
- 3.3. De que maneira os resultados da ANA são utilizados pela SEE/DF?
- 3.4. Na sua percepção a ANA também avalia as professoras? Porque?

BLOCO 4 – POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES DO PNAIC PARA O TRABALHO DOCENTE

- 4.1. Quais mudanças ocorreram na gestão da SEE/DF depois da criação do PNAIC?
- 4.2. A escola tem sido orientada pela SEE/DF para desenvolver atividades com a finalidade de melhorar

o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)?

4.3. As escolas e professoras são orientadas à mudar a rotina de trabalho com o propósito de alcançar as metas do IDEB ou o desempenho na ANA?

4.4. Você considera que depois da criação da ANA/PNAIC, as escolas passaram a ter novas incumbências/tarefas a serem realizadas?

4.5. As escolas são cobradas pelo alcance de um bom desempenho da escola na ANA e pelo alcance das metas do IDEB? Porque?

Apêndice D – Roteiro de Entrevista 4 - Orientadoras de Estudo SEEDF – CRE



Universidade de Brasília – UnB
Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social

Orientadora: Profa. Dra. Silvia Cristina Yannoulas

Doutoranda: Ana Paula de M. Oliveira Rocha

e-mail: annapmatos@gmail.com; fone: XXXX-XXXX

Estimada professora,

O presente roteiro de entrevista é um dos instrumentos de coleta de dados dos estudos de doutorado realizado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. O nosso objetivo é conhecer a sua percepção sobre as distintas ações que compõe o PNAIC e de como elas incidem sobre o trabalho docente. Na oportunidade informamos que a sua identidade não será revelada e que as informações coletadas serão exclusivamente para fins de pesquisa.

Agradecemos a sua valiosa contribuição e nos colocamos a disposição.

I – PERFIL DO(A) ORIENTADOR(A) DE ESTUDO

1. Nome:
2. Cargo/Função na SEE/DF:
3. Tempo no Cargo/Função atual:
4. Tempo de trabalho no órgão:
5. Trajetória acadêmica:
 - a. Curso(s) de Graduação:
 - b. Graduação *Lato Sensu* (especialização):
 - c. Pós-Graduação *Stricto Sensu* (mestrado e/ou doutorado):
6. Trajetória profissional:

II - PERGUNTAS

BLOCO 1 – O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC

- 1.1. Como vocês orientadoras de estudo avaliam o papel do PNAIC para a SEE/DF (pontos positivos, pontos a serem melhorados, limitações)?
- 1.2. O PNAIC reafirma o compromisso firmado pelos entes da federação no Decreto nº6094 de 2007, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade. Vocês concordam com o corte de “oito anos” como idade certa para as crianças estarem alfabetizadas?
- 1.3. Depois da criação do PNAIC, quais mudanças ocorreram na gestão da CRE/SEE/DF?

BLOCO 2 – CURSO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES ALFABETIZADORES NO ÂMBITO DO PNAIC

- 2.1. Como a CRE/SEE/DF mobiliza as professoras para participar do curso de formação do PNAIC?
- 2.2. Qual a sua avaliação sobre o curso de formação das orientadoras de Estudo do PNAIC, conduzido por meio da Universidade de Brasília? (aspectos positivos, aspectos a serem melhorados, limitações)
- 2.3. Como a Universidade de Brasília realiza o planejamento das ações do curso de formação de alfabetizadores junto às orientadoras de estudo?
- 2.4. Qual a sua avaliação sobre o curso de formação de alfabetizadores que tem sido ministrado às professoras alfabetizadoras da SEE/DF no âmbito do PNAIC? (aspectos positivos, aspectos a serem melhorados, limitações)

- 2.5. Existe alguma recomendação do MEC para que as secretarias de educação garantam aos professores(as) alfabetizadores(as) que iniciaram a primeira etapa do curso de formação, possam ter assegurado a oportunidade de realizar as demais etapas?
- 2.6. Como o curso de formação de alfabetizadores pode colaborar com o trabalho docente?
- 2.7. Como o curso de formação de alfabetizadores do PNAIC pode contribuir para melhoria do IDEB?
- 2.8. Quantos(as) professores(as) realizaram o curso de formação de alfabetizadores do PNAIC?

BLOCO 3 – A AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO - ANA

- 3.1. Qual o papel da Provinha Brasil e da Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA no âmbito do PNAIC?
- 3.2. Como os resultados da Provinha Brasil e da Ana podem contribuir para a garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento?
- 3.3. Como os resultados da Provinha Brasil e da Ana são abordados no curso de formação de professores alfabetizadores do PNAIC?
- 3.4. Como os resultados da Provinha Brasil e da ANA podem colaborar com o trabalho docente?
- 3.5. De que maneira os resultados da ANA são utilizados pela CRE/SEE/DF?
- 3.6. Na sua percepção a Provinha Brasil e a ANA também avalia as professoras? Porque?

Apêndice E – Roteiro de Entrevista 5 - CFORM/UnB



Univesridade de Brasília – UnB
Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social

Orientadora: Profa. Dra. Silvia Cristina Yannoulas

Doutoranda: Ana Paula de M. Oliveira Rocha
e-mail: annapmatos@gmail.com; fone: XXXX-XXXX

I – DADOS GERAIS

1. Nome:
2. Cargo/Função na SEE/DF:
3. Tempo no Cargo/Função atual:
4. Tempo de trabalho na SEE/DF:
5. Série/Ano em que atua:
6. Tempo de atuação na série/ano:
7. Trajetória acadêmica:
 - a. Curso(s) de Graduação:
 - b. Graduação *Lato Sensu* (especialização):
 - c. Pós-Graduação *Stricto Sensu* (mestrado e/ou doutorado):
8. Trajetória profissional:

II - PERGUNTAS

1. Como foi criado o CFORM?
2. Qual a missão/papel do CFORM?
3. O CFORM está vinculado diretamente à alguma faculdade na UnB?
4. Como e quem realiza a gestão do CFORM?
5. Como ocorreu a adesão do CFORM para colaborar com o curso de formação de professores alfabetizadores do PNAIC?
6. Como é realizado o planejamento das atividades de formação junto ao MEC?
7. Como é realizado o planejamento das atividades de formação junto à SEDF? A Secretaria participa dos planejamentos, dizendo o que deve ser trabalhado, ou demandava algo?
8. Como se estrutura do curso dos orientadores de estudo do PNAIC?

Apêndice F – Questionário



Universidade de Brasília – UnB
Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social

Orientadora: Profa. Dra. Sílvia Cristina Yannoulas
Doutoranda: Ana Paula de M. Oliveira Rocha

Estimada professora,

O presente questionário é um dos instrumentos de coleta de dados dos estudos de doutorado realizado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. O nosso objetivo é conhecer a sua percepção sobre as distintas ações que compõem o PNAIC e de como elas incidem sobre seu trabalho. Na oportunidade informamos que a sua identidade não será revelada e que as informações coletadas serão exclusivamente para fins de pesquisa.

Considerando que no DF temos 91% de mulheres atuando nos anos iniciais do Ensino Fundamental, tal como mostram os dados do Censo 2014, Inep/MEC, utilizaremos no questionário o gênero feminino, nos reportando a professoras, alfabetizadoras, educadoras. Agradecemos a sua valiosa contribuição e nos colocamos a disposição.

BLOCO A – PERFIL PROFISSIONAL

1. SEXO

- A Masculino. B Feminino.

2. QUAL A SUA IDADE?

Anos.

3. EM QUAL COORDENAÇÃO REGIONAL DE ENSINO VOCÊ ESTÁ LOTADA?

- A Brazlândia. E Núcleo Bandeirantes. I Recanto das Emas. M Sobradinho.
 B Ceilândia. F Paranoá. J Samambaia. N Taguatinga.
 C Gama. G Planaltina. K Santa Maria.
 D Guará. H Plano Piloto/Cruzeiro. L São Sebastião.

4. SÉRIE/ANO DA TURMA EM QUE ESTÁ LECIONANDO EM 2015:

- A 1º ano.
 B 2º ano.
 C 3º ano.
 D 4º ano.
 E Outro (especifique) _____.

5. QUAL FUNÇÃO VOCÊ EXERCE ATUALMENTE NA SEDF?

- A Professora de atividades. (anos iniciais do Ensino Fundamental).
 B Professora dos anos finais do ensino fundamental.
 C Coordenação Pedagógica.
 D Direção.
 E Orientação educacional.
 F Outra (especificar): _____.

6. CARGA HORÁRIA DE TRABALHO:

- A 20h.
 B 20h + 20h.
 C 40h.
 D Outra (especificar): _____.

7. QUAL É O TIPO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO COM A SEDF? (Marque apenas uma opção)

- A Do quadro temporário.
 B Do quadro efetivo.
 C Cedido por outro órgão do serviço público.
 D Outro tipo de vínculo.

8. QUAL O SEU NÍVEL DE ESCOLARIZAÇÃO? (Pode marcar mais de uma opção)

- A Magistério ensino médio. D Graduação em outra licenciatura (letras, matemática, história, geografia, etc). G Pós-graduação stricto sensu: doutorado.
 B Curso normal superior. E Pós-graduação lato sensu: especialização. H Pós-doutorado.
 C Graduação em pedagogia. F Pós-graduação stricto sensu: mestrado.

9. HÁ QUANTO TEMPO VOCÊ TRABALHA NA SEDF?

- A 1 a 3 anos. C 6 a 9 anos.
 B 4 a 6 anos. D Mais de 10 anos.

10. ALÉM DO TRABALHO NA SEDF, VOCÊ EXERCE ALGUM OUTRO TRABALHO REMUNERADO?

- A NÃO.
 B SIM, sou professora da educação básica na rede privada.
 C SIM, sou professora em uma faculdade/universidade privada.
 D SIM, sou servidora pública em o outro órgão do governo do DF.
 E SIM, sou servidora pública no governo federal.
 F SIM, outro (especificar) _____.

BLOCO B – CURSO DE FORMAÇÃO PNAIC

11. COMO A SEDF SELECIONOU AS PROFESSORAS DA SUA ESCOLA PARA PARTICIPAREM DO CURSO DE FORMAÇÃO DO PNAIC?

- A As professoras que na escola atuam no Bloco Inicial de Alfabetização fazem voluntariamente sua inscrição no curso.
 B A participação foi obrigatória para todas as professoras que na escola atuam no Bloco Inicial de Alfabetização.
 C A direção da escola indicou um grupo de professoras para participar do curso.
 D Outro critério (especificar) _____

12. QUAIS ETAPAS DO CURSO DE FORMAÇÃO DO PNAIC VOCÊ JÁ REALIZOU? (pode marcar mais de uma opção)

- A Em 2013 a primeira etapa completa – cadernos de língua portuguesa. D Em 2014 a segunda etapa incompleta – cadernos de matemática.
 B Em 2013 a primeira etapa incompleta – cadernos de língua portuguesa. E Em 2015 estou cursando a terceira etapa.
 C Em 2014 a segunda etapa completa – cadernos de matemática. F Em 2015 é o meu primeiro ano de curso.

13. INDIQUE O GRAU DE MOTIVAÇÃO QUE OS FATORES APRESENTADOS A SEGUIR LHE PROPORCIONARAM TANTO PARA REALIZAR COMO PERMANECER NO CURSO DE FORMAÇÃO DO PNAIC?

13.1. Contribuí para continuar atuando no ciclo de alfabetização

A ————— B ————— C ————— D ————— E
 NENHUM POUCO RAZOÁVEL MUITO MUITÍSSIMO

13.2. Oportunidade de ampliar meus conhecimentos na área de alfabetização

A ————— B ————— C ————— D ————— E
 NENHUM POUCO RAZOÁVEL MUITO MUITÍSSIMO

13.3. Incentivo da Bolsa de estudo

A ————— B ————— C ————— D ————— E
 NENHUM POUCO RAZOÁVEL MUITO MUITÍSSIMO

13.4. Possibilidade de trocar experiências com outras alfabetizadoras

A ————— B ————— C ————— D ————— E
 NENHUM POUCO RAZOÁVEL MUITO MUITÍSSIMO

14. AVALIE CADA UMA DAS OPÇÕES A SEGUIR CONSIDERANDO AS POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES OU INTERFERÊNCIA DO CURSO DE FORMAÇÃO DO PNAIC NO TRABALHO DESENVOLVIDO NA ESCOLA.

14.1. A partir do curso a escola passou a reorganizar o planejamento dos conteúdos e atividades desenvolvidas.

A ————— B ————— C ————— D ————— E
 DISCORDO DISCORDO CONCORDO CONCORDO NÃO SEI
 TOTALMENTE POUCO POUCO TOTALMENTE

14.2. A escola passou a realizar outros modelos de avaliação com o objetivo de preparar as crianças para a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

A ————— B ————— C ————— D ————— E
 DISCORDO DISCORDO CONCORDO CONCORDO NÃO SEI
 TOTALMENTE POUCO POUCO TOTALMENTE

14.3. A escola passou a realizar um maior controle do desempenho das crianças no ciclo de alfabetização.

A ————— B ————— C ————— D ————— E
 DISCORDO DISCORDO CONCORDO CONCORDO NÃO SEI
 TOTALMENTE POUCO POUCO TOTALMENTE

14.4. Outra forma de interferência do curso do PNAIC no trabalho da escola (especificar):

15. INDIQUE QUANTO TEMPO O CURSO DE FORMAÇÃO SE DEDICA À DISCUSSÃO DE ASPECTOS RELACIONADOS AS AVALIAÇÕES APLICADAS PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO COMO A AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO (ANA), PROVINHA BRASIL E PROVA BRASIL.

A ————— B ————— C ————— D ————— E
 POUQUÍSSIMO POUCO RAZOAVELMENTE MUITO MUITÍSSIMO

16. INDIQUE COM QUE FREQUÊNCIA VOCÊ APLICA EM SUA SALA DE AULA AQUILO QUE ESTA ESTUDANDO NO CURSO.

A ————— B ————— C ————— D ————— E
 NUNCA RARAMENTE AS VEZES QUASE SEMPRE SEMPRE

BLOCO C – A AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO - ANA COMO UM DOS EIXOS DO PNAIC

17. INDIQUE COM QUE FREQUÊNCIA A SEDF REALIZA AÇÕES (REUNIÕES, PALESTRAS, FORMAÇÕES, SEMINÁRIOS, ETC) PARA QUE AS PROFESSORAS E EQUIPE DE DIREÇÃO DA ESCOLA POSSAM MELHOR CONHECER OS OBJETIVOS DAS AVALIAÇÕES APLICADAS PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (ANA, PROVINHA BRASIL E PROVA BRASIL). Marque um 'x' na alternativa que apresenta a sua resposta.

A B C D E
NUNCA RARAMENTE AS VEZES QUASE SEMPRE SEMPRE

18. A SUA ESCOLA RECEBEU OS RESULTADOS ALCANÇADOS NA ANA?

A Sim. B Não. C Não sei.

19. INDIQUE O QUANTO O GRUPO DE PROFESSORAS SE DEDICA A DEBATER OS RESULTADOS DA ESCOLA NAS AVALIAÇÕES DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (ANA, PROVINHA BRASIL, PROVA BRASIL). Marque um 'x' na alternativa que apresenta a sua resposta.

A B C D E
NUNCA RARAMENTE AS VEZES QUASE SEMPRE SEMPRE

20. INDIQUE O QUANTO VOCÊ SE SENTE COBRADA PELOS RESULTADOS OBTIDOS PELA ESCOLA NAS AVALIAÇÕES DO MEC (ANA, PROVINHA BRASIL, PROVA BRASIL).

A B C D E
POUQUÍSSIMO POUCO RAZOAVELMENTE MUITO MUITÍSSIMO

21. INDIQUE O QUANTO VOCÊ SE SENTE CONSTRANGIDA PELOS RESULTADOS QUE SUA ESCOLA OBTVEU NAS AVALIAÇÕES DO MEC (ANA, PROVINHA BRASIL, PROVA BRASIL).

A B C D E
POUQUÍSSIMO POUCO RAZOAVELMENTE MUITO MUITÍSSIMO

22. ASSINALE QUAIS DAS AÇÕES A SEGUIR SÃO REALIZADAS EM SUA ESCOLA (pode marcar mais de uma opção).

- A Aplicação de simulados pautados nas avaliações do MEC.
 B Elaboração de provas em formato similar às avaliações do MEC.
 C Elaboração de relatórios com o desempenho da escola nas avaliações do MEC.
 D Divulgação dos resultados das avaliações do MEC para a comunidade.
 E Reuniões para debater e analisar os resultados da escola nas avaliações do MEC.
 F Outras ações (especificar): _____.

23. NA SUA OPINIÃO EXISTE UMA COMPETIÇÃO ENTRE AS ESCOLAS PELOS MELHORES DESEMPENHOS NAS AVALIAÇÕES DO MEC (ANA, PROVINHA BRASIL, PROVA BRASIL)?

A Sim. B Não.

24. NA SUA OPINIÃO EXISTE COMPETIÇÃO ENTRE AS ESCOLAS PELAS MELHORES NOTAS NO IDEB (ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA)?

A Sim. B Não.

25. INDIQUE O QUANTO VOCÊ SE SENTE COBRADA PELA MELHORIA DA NOTA DO IDEB DA SUA ESCOLA?

A B C D E
POUQUÍSSIMO POUCO RAZOAVELMENTE MUITO MUITÍSSIMO

26. INDIQUE O QUANTO VOCÊ SE SENTE CONSTRANGIDA PELOS RESULTADOS QUE SUA ESCOLA OBTVEU NO IDEB?

A B C D E
POUQUÍSSIMO POUCO RAZOAVELMENTE MUITO MUITÍSSIMO

27. INDIQUE O QUANTO VOCÊ CONCORDA COM A AFIRMAÇÃO DE QUE O IDEB (ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA) REVELA A QUALIDADE DO ENSINO MINISTRADO NA ESCOLA.

A B C D
DISCORDO DISCORDO CONCORDO CONCORDO
TOTALMENTE POUCO POUCO TOTALMENTE

28. NA SUA OPINIÃO AS AVALIAÇÕES DO MEC (ANA, PROVINHA BRASIL, PROVA BRASIL) CONTRIBUEM OU ATRAPALHAM O DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO DOCENTE? PORQUE?

Apêndice G – Carta de Apresentação



Univesridade de Brasília – UnB
Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social

Ofício N° XXXX/XXXX/PPGPS/SER/UnB

Brasília, XX de xxxx de XX.

Ao Senhor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

SSSSSSSSSSSSSSSSSSSS

YYYYYYYYYYYYYYYYYYYY

Brasília-DF

Assunto: Solicita autorização para realizar pesquisa

Senhor Diretor,

Apresentamos a Vossa Senhoria a doutoranda Ana Paula de Matos Oliveira Rocha, regularmente matriculada no Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, matrícula xxxxxxxx, sob orientação da Profª Drª Silvia Cristina Yannoulas.

Atualmente, essa aluna está coletando dados para sua pesquisa de doutorado. A pesquisa tem como objeto de estudo o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC e suas implicações para o trabalho docente nos anos iniciais do Ensino Fundamental, no âmbito da rede pública de ensino do Distrito Federal. Trata-se de um estudo para fins acadêmicos com o objetivo de analisar como o PNAIC se constitui como uma nova dinâmica de regulação da educação e as possíveis incidências que pode ocasionar no trabalho docente.

Em função do objetivo de sua pesquisa, é de fundamental importância que a referida aluna, para conhecer a gestão do PNAIC, no âmbito da Secretaria de Educação do Distrito Federal realize as seguintes ações: (i) entrevista na Subsecretaria de Educação Básica, com a Diretoria de Ensino Fundamental e Gerência de Acompanhamento do Ensino Fundamental Anos Iniciais; (ii) Entrevista com as equipes dos Centro de Referência dos Anos Iniciais – CRAI que atuam no Curso

de Formação das Professoras Alfabetizadoras no âmbito do PNAIC, das 14 Coordenações Regionais de Ensino – CRE e (iii) realizar aplicação de questionário para as professoras alfabetizadoras que estão realizando o Curso de Formação das Professoras Alfabetizadoras no âmbito do PNAIC, das 14 Coordenações Regionais de Ensino – CRE.

Informamos que todos os dados fornecidos serão confidenciais, e que nenhum participante do estudo será identificado em qualquer comunicação ou publicação futura. Todavia, os resultados da pesquisa serão colocados à disposição da Secretaria de Estado do Distrito Federal, tão logo o trabalho esteja concluído.

Ressaltando a importância de sua contribuição para o estudo, agradeço antecipadamente e me coloco à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Respeitosamente,

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Política Social
PPGPS/SER/UnB
Telefone:
E-MAIL:

Apêndice H – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Universidade de Brasília – UnB
 Programa de Pós-Graduação em Política Social
 Departamento de Serviço Social

Título do projeto de pesquisa: Avaliação Educacional e regulação pós-burocrática da Política Educacional: implicações para o trabalho docente no âmbito do Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa no período de 2012 a 2016

Pesquisadora responsável: Mestre Ana Paula de M. Oliveira Rocha

Instituição/Departamento: Universidade de Brasília/Programa de Pós-Graduação em Política Social/ Departamento de Serviço Social

Telefone para contato: XXXXXXXXXXXX

Convidamos o(a) prezado(a) professor(a) a participar deste estudo, o qual tem como objetivo analisar como o PNAIC se constitui como uma expressão do modelo de regulação pós-burocrático na educação e suas implicações para o trabalho docente nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Para se atingir o objetivo desta pesquisa realizaremos entrevistas com a equipe diretiva e professores(as) da rede pública de ensino do Distrito Federal (DF), bem como com alguns membros da Secretaria de Estado de Educação do DF. Para fins da pesquisa é importante procedermos com a gravação das entrevistas, para que não percamos as informações que você nos concederá. Após a realização da entrevista, realizaremos a transcrição das falas gravadas.

Esclarecemos que todo o material coletado através das entrevistas será utilizado exclusivamente com caráter científico, sendo lidas apenas pela pesquisadora responsável e pela autora da pesquisa, estando estas, responsáveis por qualquer extravio ou vazamento das informações confidenciais.

A qualquer momento você pode desistir de participar da pesquisa, sem que isto venha a prejudicá-lo(a), não gerando prejuízos morais, físicos ou custos a estes.

A autora compromete-se em esclarecer devida e adequadamente qualquer dúvida ou questionamento que os(as) participantes venham a ter no momento da pesquisa ou, posteriormente, através do telefone: (xx) xxxxxx ou por e-mail: xxxxxxx.

Após ter sido devidamente informado(a) de todos os aspectos desta pesquisa, seus propósitos, procedimentos e garantias de confidencialidade e ter esclarecido minhas dúvidas, eu _____, concordo voluntariamente em participar deste estudo e autorizo a realização de entrevista sobre a temática proposta, podendo retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o mesmo, sem penalidades ou prejuízo.

Assinatura do(a) entrevistado(a):

Apêndice I – Termo de Confidencialidade



Universidade de Brasília – UnB
Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social

Título do Projeto de pesquisa: Avaliação Educacional e regulação pós-burocrática da Política Educacional: implicações para o trabalho docente no âmbito do Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa no período de 2012 a 2016

Pesquisadora responsável: Mestre Ana Paula de M. Oliveira Rocha.

Instituição/Departamento: Universidade de Brasília/Programa de Pós-Graduação em Política Social/Departamento de Serviço Social.

Telefone para contato: xxxxxxxxxxxxxxxxx

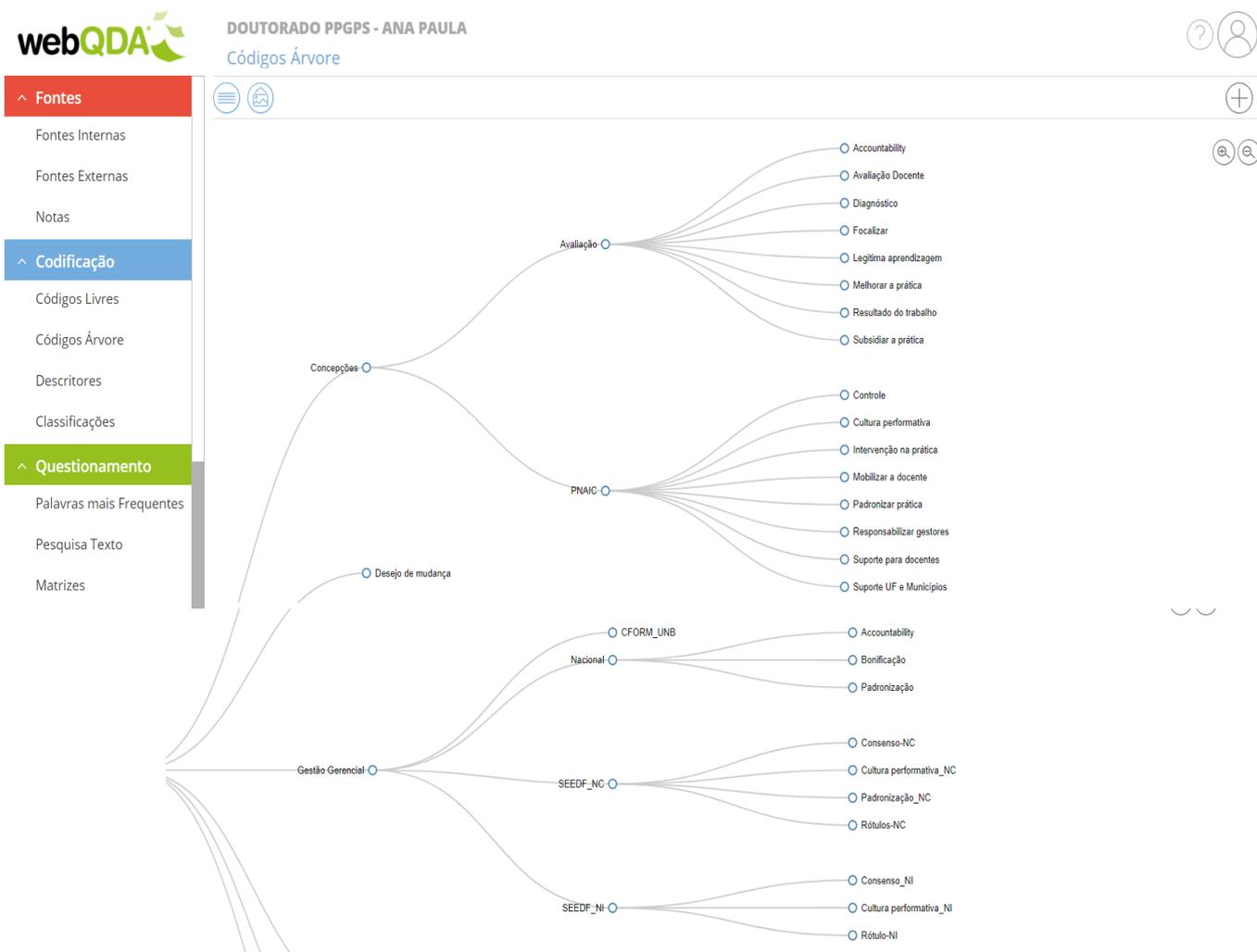
A pesquisadora do presente estudo se compromete a preservar a privacidade dos sujeitos cujos dados serão coletados através de gravação em áudio. Concordam, igualmente, que estas informações serão utilizadas única e exclusivamente para execução do presente projeto. As informações poderão ser divulgadas e serão mantidas por um período de cinco anos sob a responsabilidade da pesquisadora responsável. Após este período, os dados serão destruídos.

Brasília, _____ de _____ de 2016

Mestre Ana Paula de M. Oliveira Rocha

Apêndice I - MAPA – Códigos em Árvore webQDA

OBS: trata-se de um exemplo de parte do mapa, uma vez que o programa webQDA, não gera uma imagem completa para download



Apêndice L – Acesso aos trechos das falas codificadas

OBS: o programa webQDA possibilita reunir todos os trechos das entrevistas por código, o que facilita a leitura e análise do pesquisador

The screenshot displays the webQDA interface for a project titled "DOUTORADO PPGPS - ANA PAULA". The left sidebar shows a navigation menu with categories like "Fontes", "Codificação", and "Questionamento". The main area shows a tree view of codes under "Códigos Árvore". A red arrow points to the "Avaliações externas" code, which is highlighted in blue. Another red arrow points to the "Referências" tab in the right-hand panel, which is also highlighted in blue. The right panel shows the details for the selected code, including a list of references and their percentages.

NOME	REFS	FONTES	CLASSIFIC...
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> Objetivo Formação Avaliações externas Gestão <ul style="list-style-type: none"> SEE Universidade MEC-INEP Trabalho Docente <ul style="list-style-type: none"> Relações ético-profissionais 	0	0	
	37	7	
	175	11	
	71	10	
	0	0	
	62	9	
	73	8	
	27	4	
	0	0	
	23	7	

Referências | Detalhes | Fontes

MEC1 6 Referências - 8,47 %

Referência 1 - 1,91 %
A Provinha Brasil é um diagnóstico. Agora a gente está pedindo para os estados monitorarem esta aprendizagem. Usando a Provinha Brasil, usando as avaliações que eles já fazem, as avaliações institucionais... usando um banco de itens que o MEC vai disponibilizar... Mas a gente quer que eles façam anualmente uma avaliação no 2º ano, nós temos a Provinha Brasil, para um diagnóstico.... e antecipar os resultados da ANA no 3º ano. Porque se eu faço no 2º ano eu posso trabalhar com meu aluno para que ele chegue melhor no 3º ano

Referência 2 - 1,09 %
a gente acredita nisso, a gente discute esses resultados com as universidades, eles levam para os municípios, discutem com os municípios, seus orientadores, seus formadores, para que eles possam fazer um trabalho focado nisso... O que esse aluno precisa para chegar a proficiência de escrita e leitura.

Referência 3 - 0,63 %

Apêndice M – Codificação por Descritores webQDA

Doutorado PPGPS - Ana Paula

Emitido por Ana Paula



Descritores

Nome	Fontes	Refs
Avaliações Externas		
Contribui	1	181
Não contribui	1	7
Atrapalha - Fora da realidade	1	15
Não discriminam	1	5
Padroniza o Trabalho	1	4
Irrelevante	1	6

Anexo I – Portaria nº 867 de 2012 – Institui o PNAIC**GABINETE DO MINISTRO****PORTARIA No- 867, DE 4 DE JULHO DE 2012**

Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais.

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, inciso II, parágrafo único da Constituição Federal, e considerando o disposto nas Leis no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no 11.273, de 06 de fevereiro de 2006, e no art. 2º do Decreto no 6.094 de 2007, no art. 2º do Decreto no 6.755 de 2009 e no art. 1º, parágrafo único do Decreto no 7.084 de 2010, resolve:

Art. 1º Fica instituído o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, pelo qual o Ministério da Educação (MEC) e as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação reafirmam e ampliam o compromisso previsto no Decreto no 6.094, de 24 de abril de 2007, de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental, aferindo os resultados por exame periódico específico, que passa a abranger:

I - a alfabetização em língua portuguesa e em matemática;

II - a realização de avaliações anuais universais, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, para os concluintes do 3º ano do Ensino Fundamental;

III - o apoio gerencial dos estados, aos municípios que tenham aderido às ações do Pacto, para sua efetiva implementação.

Parágrafo único. A pactuação com cada ente federado será formalizada em instrumento próprio a ser disponibilizado pelo MEC.

Art. 2º Ficam instituídas as ações do Pacto, por meio do qual o MEC, em parceria com instituições de ensino superior, apoiará os sistemas públicos de ensino dos Estados, Distrito Federal e Municípios na alfabetização e no letramento dos estudantes até o final do 3º ano do Ensino Fundamental, em escolas rurais e urbanas, e que se caracterizam:

I - pela integração e estruturação, a partir do eixo Formação Continuada de Professores

Alfabetizadores, de ações, materiais e referências curriculares e pedagógicas do MEC que contribuam para a alfabetização e o letramento;

II - pelo compartilhamento da gestão do programa entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - pela garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento, a serem aferidos nas avaliações externas anuais.

Parágrafo único. A pactuação referida no parágrafo único do art. 1º é condição para a adesão de Estados, Distrito Federal e Municípios às ações do Pacto.

Art. 3º A adesão às referidas ações será formalizada em instrumento próprio a ser disponibilizado pelo MEC.

Art. 4º Os entes governamentais que aderirem ao Pacto e optarem por não participar das ações mencionadas por já desenvolverem programas próprios de alfabetização em seus sistemas de ensino poderão contar com apoio técnico e financeiro do MEC, por meio do Plano de Ações Articuladas - PAR, para implementação dos mesmos.

Art. 5º As ações do Pacto tem por objetivos:

I - garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental;

II - reduzir a distorção idade-série na Educação Básica;

III - melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);

IV - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores;

V - construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do Ensino Fundamental.

Art. 6º As ações do Pacto compreendem os seguintes eixos:

I - formação continuada de professores alfabetizadores;

II - materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais;

III - avaliação e;

IV - gestão, controle e mobilização social.

Art. 7o O eixo formação continuada de professores alfabetizadores caracteriza-se por:

I - formação dos professores alfabetizadores das escolas das redes de ensino participantes das ações do Pacto;

II - formação e constituição de uma rede de professores orientadores de estudo.

Parágrafo único. O MEC poderá conceder bolsas para os orientadores de estudo e professores alfabetizadores, nos termos da Lei nº 11.273, de 2006, com valores e critérios regulamentados em resolução específica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Art. 8o O eixo materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais caracteriza-se pela disponibilização pelo MEC, para as escolas participantes, de:

I - livros didáticos de 1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental, e respectivos manuais do professor, a serem distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático - PNLD;

II - obras pedagógicas complementares aos livros didáticos distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático - Obras Complementares;

III - jogos pedagógicos para apoio à alfabetização;

IV - obras de referência, de literatura e de pesquisa distribuídas pelo Programa Nacional Biblioteca na Escola - PNBE;

V - obras de apoio pedagógico aos professores, distribuídas por meio do PNBE;

VI - tecnologias educacionais de apoio à alfabetização.

Art. 9o O eixo avaliação caracteriza-se por:

I - avaliação do nível de alfabetização, mediante a aplicação anual da Provinha Brasil aos estudantes das escolas participantes, pelas próprias redes de ensino, no início e no final do 2º ano do Ensino Fundamental;

II - disponibilização pelo INEP, para as redes públicas, de sistema informatizado para coleta e tratamento dos resultados da Provinha Brasil;

III - análise amostral, pelo INEP, dos resultados registrados após a aplicação da Provinha Brasil, no final do 2º ano;

IV - avaliação externa universal do nível de alfabetização ao final do 3º ano do Ensino Fundamental, aplicada pelo INEP.

Art. 10. O eixo gestão, controle e mobilização social caracteriza-se por:

I - constituição de um arranjo institucional para gestão das ações do Pacto, organizado na forma abaixo:

a) Comitê Gestor Nacional: responsável pela coordenação e avaliação em âmbito nacional, presidido pela Secretaria Executiva do Ministério da Educação, com participação dos titulares e suplentes da Secretaria de Educação Básica (SEB), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), do FNDE, do INEP, do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e representantes de outros órgãos e entidades que o Comitê julgar conveniente;

b) Coordenação Institucional: comitê composto, em cada estado, por representante do MEC, da Secretaria de Estado da Educação, da UNDIME no estado, da União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) no estado, do Conselho Estadual de Educação, da(s) Instituições de Ensino Superior (IES) formadora(s) em atuação no estado e de outras entidades que a Coordenação julgar conveniente, responsável pela mobilização e a proposição de soluções para temas estratégicos, no âmbito do estado;

c) Coordenação Estadual: a cargo de cada Secretaria de Estado da Educação, responsável pela gestão, supervisão, monitoramento no âmbito da rede estadual e pelo apoio à implementação das ações do Pacto nos municípios;

d) Coordenação Municipal: a cargo da Secretaria Municipal de Educação, responsável pela gestão, supervisão, monitoramento das ações do Pacto no âmbito da rede municipal e pela interlocução com a coordenação estadual.

II - definição e disponibilização, pelo MEC, de um sistema de monitoramento das referidas ações do Pacto;

III - promoção, por meio do Conselho Municipal, dos conselhos escolares, dos conselhos de acompanhamento e controle social da educação e organizações da sociedade civil, do acompanhamento e monitoramento das ações do Pacto, bem como de todas as demais ações de caráter suplementar com impacto direto na aprendizagem e permanência da criança na escola;

IV - fortalecimento dos conselhos de educação e escolares envolvidos no acompanhamento e monitoramento das ações do Pacto, visando garantir as condições necessárias para o seu pleno e eficaz desenvolvimento;

V - mobilização da comunidade escolar, dos conselhos de educação e da sociedade local em torno das ações do Pacto.

Art. 11. Caberá ao MEC:

I - aplicar as avaliações externas do nível de alfabetização em Língua Portuguesa e em Matemática, para alunos concluintes do 3º ano do Ensino Fundamental;

II - distribuir a Provinha Brasil para aplicação pelas próprias redes junto aos alunos ingressantes e concluintes do 2º ano do Ensino Fundamental;

III - desenvolver e disponibilizar, para as redes de ensino, sistema informatizado para coleta e tratamento dos resultados da Provinha Brasil;

IV - promover, em parceria com as Instituições de Ensino Superior (IES), a formação dos orientadores de estudo e dos professores alfabetizadores nas redes de ensino que aderirem às ações do Pacto;

V - conceder bolsas de apoio para incentivar a participação dos orientadores de estudo e dos professores alfabetizadores nas atividades de formação nas redes de ensino que aderirem às ações do Pacto;

VI - fornecer os materiais didáticos, literários, jogos e tecnologias previstos nos artigos 6º, 7º e 8º desta Portaria, nas redes de ensino que aderirem às ações do Pacto;

VII - fomentar as ações de mobilização e de gestão.

Art. 12. Caberá às IES:

I - realizar a gestão acadêmica e pedagógica do curso de formação;

II - selecionar os formadores que ministrarão o curso de formação aos orientadores de estudo;

III - assegurar espaço físico e material de apoio adequados para os encontros presenciais da formação dos professores orientadores de estudo;

IV - certificar os professores orientadores de estudos e os professores alfabetizadores que tenham concluído o curso de formação;

V - apresentar relatórios parciais e finais sobre a execução do curso de formação, no modelo e dentro dos prazos estipulados nos planos de trabalho pelo MEC.

Art. 13. Caberá aos Estados e ao Distrito Federal:

I - aderir ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa;

II - promover a participação das escolas de sua rede de ensino nas avaliações realizadas pelo INEP;

III - aplicar a Provinha Brasil em sua rede, no início e no final do 2º ano do Ensino Fundamental, e informar os resultados por meio de sistema informatizado específico;

IV - instituir e viabilizar o funcionamento da coordenação institucional no âmbito do Estado ou Distrito Federal;

V - gerenciar e monitorar a implementação das ações do Pacto em sua rede;

VI - designar coordenador(es) para se dedicar(em) às ações do Pacto e alocar equipe necessária para a sua gestão, inclusive em suas unidades regionais;

VII - indicar orientadores de estudo de sua rede de ensino e custear o seu deslocamento e a sua hospedagem para os eventos de formação;

VIII - fomentar e garantir a participação dos professores alfabetizadores de sua rede de ensino nas atividades de formação, sem prejuízo da carga-horária em sala de aula, custeando o deslocamento e a hospedagem, sempre que necessário;

IX - monitorar, em colaboração com os municípios e com o MEC, a aplicação da Provinha Brasil e da avaliação externa, a entrega e o uso dos materiais de apoio à alfabetização, previstos nesta Portaria;

X - disponibilizar Assistência Técnica às escolas e aos municípios com maiores dificuldades na implementação das ações do Pacto e na obtenção de resultados positivos de alfabetização; XI -

promover a articulação das ações do Pacto com o Programa Mais Educação, onde houver, priorizando o atendimento das crianças do 1º, 2º e 3º ano do Ensino Fundamental como garantia de educação integral e complementação e apoio pedagógico àquelas com maiores dificuldades.

Art. 14. Caberá aos Municípios:

- I - aderir ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa;
- II - promover a participação das escolas da rede nas avaliações realizadas pelo INEP;
- III - aplicar a Provinha Brasil em sua rede de ensino, no início e no final do 2º ano do Ensino Fundamental, e informar os resultados por meio de sistema informatizado específico;
- IV - gerenciar e monitorar a implementação das ações do Pacto em sua rede;
- V - designar coordenador(es) para se dedicar(em) às ações do Pacto e alocar equipe necessária para a sua gestão, inclusive em suas unidades regionais, se houver;
- VI - indicar os orientadores de estudo de sua rede de ensino e custear o seu deslocamento e a sua hospedagem para os eventos de formação;
- VII - fomentar e garantir a participação dos professores alfabetizadores de sua rede de ensino nas atividades de formação, sem prejuízo da carga-horária em sala de aula, custeando o deslocamento e a hospedagem, sempre que necessário;
- VIII - monitorar, em colaboração com o MEC, a aplicação da Provinha Brasil e da avaliação externa, a entrega e o uso dos materiais de apoio à alfabetização previstos nesta Portaria;
- IX - disponibilizar assistência técnica às escolas com maiores dificuldades na implementação das ações do Pacto e na obtenção de resultados positivos de alfabetização;
- X - promover a articulação das ações do Pacto com o Programa Mais Educação, onde houver, priorizando o atendimento das crianças do 1º, 2º e 3º ano do Ensino Fundamental como garantia de educação integral e complementação e apoio pedagógico àquelas com maiores dificuldades.

Art. 15. O MEC implementará medidas destinadas ao reconhecimento dos esforços realizados pelas escolas e de estímulo ao alcance do objetivo central de alfabetizar todas as crianças até o final do ciclo de alfabetização.

Art. 16. Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação.

ALOIZIO MERCADANTE OLIVA

Anexo II – Indicadores Painel Educacional

OBS: Exemplo de tabelas do Painel Educacional do Município. O material completo referente aos dados dos Estados e Municípios está disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://ana.inep.gov.br/ANA/>

Indicador de Esforço Docente: percentual de docentes por faixa (2014)

O indicador de esforço docente busca sintetizar, em uma única medida, aspectos do trabalho do professor que contribuem para a sobrecarga no exercício da profissão. Para tal, foram utilizadas as informações de turnos de trabalho, escolas e etapas de atuação, além da qualidade de estudantes atendidos na Educação Básica.

		RE	RME
		%	%
Níveis	Descrição *		
Nível 1	Docente que tem até 25 estudantes e atua em um único turno, escola e etapa.	13,90	27,10
Nível 2	Docente que tem entre 25 e 150 estudantes e atua em um único turno, escola e etapa.	40,50	25,80
Nível 3	Docente que tem entre 25 e 300 estudantes e atua em um ou dois turnos em uma única escola e etapa.	15,70	15,20
Nível 4	Docente que tem entre 50 e 400 estudantes e atua em dois turnos, em uma ou duas escolas e em duas etapas.	24,90	25,00
Nível 5	Docente que tem mais de 300 estudantes e atua nos três turnos, em duas ou três escolas e em duas etapas ou três etapas.	3,30	4,00
Nível 6	Docente que tem mais de 400 estudantes e atua nos três turnos, em duas ou três escolas e em duas etapas ou três etapas.	1,70	2,90

* Características apresentadas por pelo menos dois terços dos docentes.

Indicador de Adequação da Formação Docente Anos Iniciais (2014)

Classificação dos docentes segundo a adequação de sua formação inicial à disciplina e etapa de atuação na educação básica, com vistas a avaliar o cumprimento das orientações legais.

		RE	RME
		%	%
Grupos	Descrição		
Grupo 1	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona.	69,00	72,40
Grupo 2	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de bacharelado (sem complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona.	3,50	1,40
Grupo 3	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) em área diferente daquela que leciona.	6,80	14,40
Grupo 4	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior não considerada nas categorias anteriores.	5,70	4,00
Grupo 5	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores sem formação superior.	15,00	7,80

[Nota Técnica](#)