



Universidade de Brasília
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: Políticas Públicas e Gestão da Educação

RODRIGO DA SILVA PEREIRA

**A política de competências e habilidades na educação
básica pública: relações entre Brasil e OCDE**



Brasília/DF

2016



RODRIGO DA SILVA PEREIRA

**A política de competências e habilidades na educação
básica pública: relações entre Brasil e OCDE**

Tese apresentada à banca examinadora no âmbito da linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília para obtenção do título de Doutor em Educação, sob a orientação da Profa. Dra. Maria Abádia da Silva.

Brasília/DF

2016

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

PP436p Pereira, Rodrigo da Silva
A política de competências e habilidades na
educação básica pública: relações entre Brasil e OCDE
/ Rodrigo da Silva Pereira; orientador Maria Abádia
da Silva. -- Brasília, 2016.
284 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Educação) --
Universidade de Brasília, 2016.

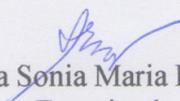
1. Competências e Habilidades. 2. Governança. 3.
Avaliação de Sistemas. 4. OCDE-PISA. 5. Brasil
educação básica. I. Abádia da Silva, Maria, orient.
II. Título.

PEREIRA, Rodrigo da Silva. *A política de competências e habilidades na educação básica pública: relações entre Brasil e OCDE*. Tese apresentada à banca examinadora no âmbito do Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília para obtenção do título de Doutor em Educação.

Banca Examinadora:



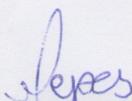
Profa. Dra. Maria Abádia da Silva – UnB
Orientadora/Presidenta



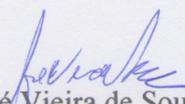
Profa. Dra. Sonia Maria Portella Kruppa – USP
Examinadora Externa



Profa. Dra. Ranilce Guimarães-Iosif – UCB
Examinadora Externa



Profa. Dra. Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro da Silva – UnB
Examinadora Interna



Prof. Dr. José Vieira de Sousa – UnB
Examinador Interno

Prof. Dr. Erlando da Silva Rêses – UnB
Suplente

AGRADECIMENTOS

Às trabalhadoras e aos trabalhadores que, com suas lutas e resistências contra a superexploração que sofrem, ainda assim são os que mais contribuem, financeiramente, para que a educação pública possa oferecer a oportunidade a um homossexual, negro, pobre e da periferia de cursar o doutorado em uma de suas universidades (UnB) e contar com auxílio financeiro da Capes e da FAP-DF, para a condução da pesquisa. Com esta tese, espero poder retribuir e contribuir para a luta com ao menos um tijolo nessa construção coletiva que é a resistência.

À minha mãe, que é uma dessas trabalhadoras comprometidas com o coletivo, mulher de garra, companheira de primeira hora, em todos os momentos. Muito obrigado por sua inspiração e apoio.

À companheira Profa. Dra. Maria Abádia da Silva, orientadora exemplar, exigente, dedicada e que a todo momento nos lembra dos compromissos que precisamos ter com “os meninos e meninas” que clamam por uma educação de qualidade, referenciada em seus anseios e necessidades e na justiça social.

Às professoras Adriana Mello (UnB) e Kátia Curado (UnB) e ao professor Roberto Menezes (UnB), que deram importantes contribuições na banca de qualificação.

Às professoras Kátia Curado (UnB), Sonia Kruppa (USP) e Ranilce Guimarães-Iosif (UCB), e ao professor José Vieira (UnB), por terem aceito o convite para a banca de defesa dessa tese. Ao professor e camarada Erlando Rêses (UnB), suplente da banca e que muito contribuiu com o percurso metodológico desse trabalho.

Aos professores Ridha Ennafaa e Jean-Yves Rochex, do Laboratório ESCOL (Educação e Formação) do CIRCEFT (Centro de Pesquisa Interdisciplinar “cultura, educação, formação e trabalho”) da Universidade de Paris VIII, que me orientaram durante os dois períodos que passei em Paris/FR para a coleta de dados e troca de informações para o trabalho de campo.

Aos colegas do grupo de pesquisa “Águia”, pelas frutíferas discussões, análises e inteirações sobre essa tese.

Aos amigos e amigas que me acompanharam durante esses quase quatro anos e que compreenderam minhas ausências no convívio com o coletivo, mas marcaram presença nas mais variadas assistências que solicitei.

Ao Diego, meu companheiro de vida e de todas as inquietações, angústias e alegrias que permearam a construção deste trabalho.

Às instituições de fomento à pesquisa: Capes e FAP-DF pelos auxílios concedidos.

A todas e todos, meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

PEREIRA, Rodrigo da Silva. **A política de competências e habilidades na educação básica pública: relações entre Brasil e OCDE**. 2016. 284 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

Esta tese tem como objeto de investigação a política de verificação/avaliação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por meio do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), para educação básica pública brasileira, entre 2000 e 2015. O objetivo geral analisa as orientações e proposições que emanam das relações entre o Brasil e OCDE voltadas à política da educação básica pública, por meio dos resultados obtidos no Pisa, e tem como objetivos específicos: a) apreender, no processo histórico, a centralidade política dispensada à educação, a gênese, os fundamentos, a evolução, a expansão e a concepção educacional da OCDE; b) analisar as formas de atuação da OCDE na política para a educação básica pública e seus movimentos históricos que culminaram em políticas e programas educacionais; c) desvelar as estratégias da OCDE para construção de consenso, a fim de obter hegemonia para a sua política de competências e habilidades, por meio dos discursos e ações de seus intelectuais orgânicos; d) analisar como a política e as proposições da OCDE, por meio das categorias habilidades e competências, bem como suas determinações na gestão e na avaliação, materializam-se na política para a educação básica pública brasileira. As questões principais que problematizaram as análises consistiram nas indagações do porquê da participação brasileira em um programa de avaliação internacional patrocinado por um organismo externo do qual o Brasil não é membro pleno e, como os governos brasileiros incorporam, na política para educação básica, parte das concepções da OCDE. As contribuições teórico-metodológicas do materialismo histórico-dialético guiaram o percurso da análise documental, assim como a apreensão dos conceitos de hegemonia e ideologia, que fundamentaram a extração das categorias de competências e habilidades, gestão pública e avaliação de sistemas educacionais. Aponta os seguintes resultados: a OCDE desenvolve diversas formas de atuação que pressionam os países-membros e parceiros a imprimir suas concepções educacionais; o Pisa é um veículo/instrumento de padronização da educação nos países que dele participam; a política de competências e habilidades difundida pela OCDE busca subsumir a educação às demandas que emergem do processo de reestruturação do sistema sociometabólico do capital; sob a ótica neoliberal e da nova gestão pública, sucessivos governos brasileiros aprofundaram as relações com a OCDE, participando de variados espaços da organização e subscrevendo protocolos; na educação, o governo nacional implementa políticas de verificação/avaliação externa em larga escala, que respondem às proposições daquela organização; governo nacional, OCDE e setores empresariais compõem uma tríplice governança e defendem políticas de gestão educacional sob a lógica do desempenho e da política de competências e habilidades, em detrimento do princípio constitucional da gestão democrática.

Palavras-chaves: competências e habilidades; governança; avaliação de sistemas; OCDE-Pisa; Brasil-educação básica.

ABSTRACT

PEREIRA, Rodrigo da Silva. **The Politics of Competencies and Skills in Public Basic Education: Relations Between Brazil and OECD**. 2016. 282 f. Thesis (doctorate) - Faculty of Education, University of Brasília, Brasília, 2016.

This thesis aims to investigate the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) verification/evaluation policy, through the International Student Assessment Program (Pisa), for Brazilian public basic education, between 2000 and 2015. The main goal is to analyze the orientations and propositions that emanate from the relations between Brazil and OECD related to public basic education policy, through the results obtained in the Programme for International Student Assessment – PISA, and it has as specific goals: a) to seize, in the historical process, the political centrality given to Education, the genesis, foundations, evolution, expansion, and educational conception of OECD; b) to analyze OECD's actions in public basic education policy and its historical movements that culminated in educational programs and policies; c) to unveil OECD's strategies for consensus-building, in order to gain hegemony for its policy of competencies and skills, through the discourses and actions of its organic intellectuals; d) to analyze how OECD's policy and propositions, through the categories of skills and competences, as well as their determinations in management and assessment, materialize themselves in the Brazilian public basic education policy. The main issues that problematized the analyzes consisted in the questions of why Brazil participate in an international evaluation program sponsored by an external body to which Brazil is not a full member, and how the Brazilian governments incorporate, in their basic education policies, part of the OECD concepts. The theoretical-methodological contributions of historical-dialectical materialism guided the course of documentary analysis, as well as the apprehension of the concepts of hegemony and ideology, which supported the extraction of the categories of competencies and skills, public management and evaluation of educational systems. The thesis indicates the following results: the OECD develops several forms of action that pressure member countries and partners to print their educational conceptions; Pisa is a vehicle/instrument of standardization of education in the countries that participate in it; the policy of competencies and skills disseminated by OECD seeks to subsume education to the demands that emerge from the process of restructuring the sociometabolic system of capital; under the neoliberal perspective and the new public management, successive Brazilian governments deepened relations with OECD, participating in various spaces of the organization and subscribing protocols; in Education, the national government implements external verification/evaluation policies in large-scale, which respond to that organization's propositions; the national government, OECD and business sectors make up a triple governance and advocate educational management policies under the logic of performance and of the competencies and skills policy, to the detriment of the constitutional principle of democratic management.

Keywords: competencies and skills; governance; systems evaluation; OECD-Pisa; Brazil-basic education.

RÉSUMÉ

PEREIRA, Rodrigo da Silva. **Les compétences et les capacités de la politique en matière d'éducation publique de base: les relations entre le Brésil et l'OCDE**. 2016. 284 f. Thèse (Doctorat) - Faculté d'éducation, Université de Brasília, Brasília 2016.

Cette thèse a pour l'objet de recherche la politique vérification/évaluation de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), par le biais Programme pour l'évaluation internationale des étudiants (Pisa) pour l'éducation publique de base du Brésil parmi 2000 et 2015. L'objectif global analyse des lignes directrices et des propositions émanant de relations entre le Brésil et la politique de l'OCDE axée sur l'éducation de base publiques, par les résultats obtenus à Pisa, et l'objectifs spécifiques sont: a) saisir, dans le processus historique, la centralité politique donnée à l'éducation, la genèse, les fondamentaux, le développement, l'expansion et la conception éducatif de l'OCDE; b) examiner les moyens d'activités de l'OCDE en politique pour l'éducation de base publique et ses mouvements historiques qui ont abouti à la vie politique et programmes éducatifs; c) divulguer les stratégies de l'OCDE pour la construction du consensus afin de parvenir à l'hégémonie de leurs compétences et capacités politiques, à travers les discours et les actions de leurs intellectuels organiques; d) examiner comment la politique et les propositions de l'OCDE, à travers les catégories de compétences et les capacités, ainsi que ses décisions dans la gestion et l'évaluation, se matérialiser dans la politique pour l'éducation de base publique brésilienne. Les principales questions qui ont approché l'analyse consistaient dans les questions pourquoi la participation du Brésil à un programme d'évaluation internationale parrainé par un organisme externe à laquelle le Brésil n'est pas un membre à part entière et en tant que les gouvernements brésiliens intègrent dans la politique de l'éducation de base, certains des concepts OCDE. Les contributions théoriques et méthodologiques du matérialisme historique et dialectique guidés le cours de l'analyse documentaire, ainsi que la saisie de l'hégémonie des concepts et idéologie, ce qui justifie l'extraction des catégories de compétences et des capacités, la gestion publique et de l'évaluation des systèmes éducatifs. Souligne les résultats suivants : l'OCDE a mis au point diverses formes d'action qui pays membres et partenaires de la presse à imprimer leurs concepts éducatifs; le Pisa est une normalisation véhicule/instrument d'éducation dans les pays qu'il participer; la politique des compétences et des capacités diffusées par la recherche de l'OCDE subsumer l'éducation aux exigences qui émergent du processus de restructuration capitale du système sociometabolique; dans la perspective néolibérale et la nouvelle gestion publique, les gouvernements brésiliens successifs ont approfondi les relations avec l'OCDE, la participation divers domaines des protocoles d'organisation et de souscription; l'éducation, le gouvernement national met en œuvre des politiques de vérification/d'évaluation externe qui répondre aux propositions que l'organisation; gouvernement national, l'OCDE et des entreprises constituent une gouvernance triple et défendre les politiques de gestion de l'éducation dans la logique de la performance et des capacités politiques et compétences, au détriment du principe constitutionnel de la gestion démocratique.

Mots-clés: compétences et capacités; gouvernance; évaluation des systèmes; OCDE-Pisa; Brésil- éducation de base.

RESUMEN

PEREIRA, Rodrigo da Silva. **La política de competencias y habilidades en la educación básica pública: las relaciones entre Brasil y la OCDE**. 2016. 284 f. Tesis (Doctorado) – Facultad de Educación, Universidad de Brasília, Brasília, 2016.

Esta tesis tiene como objeto de investigación la política de verificación/evaluación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a través del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (Pisa), para la educación básica pública de Brasil entre 2000 y 2015. El objetivo general es el análisis de las orientaciones y las propuestas que emanan de las relaciones entre Brasil y la OCDE dirigidas a la política de educación básica pública, por medio de los resultados alcanzados en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos – Pisa, y con los objetivos específicos: a) aprehender, en el proceso histórico, la centralidad política dispensada a la educación, la génesis, los fundamentos, la evolución, la expansión y la concepción educativa de la OCDE; b) analizar las formas de actuación de la OCDE en la política para la educación básica pública y sus movimientos históricos que culminaron en las políticas y programas educativos; c) desvelar las estrategias de la OCDE para la construcción del consenso, a fin de obtener la hegemonía hacia una política de competencias y habilidades, por medio de los discursos y acciones de sus intelectuales orgánicos; d) analizar cómo la política y las proposiciones de la OCDE, por medio de las categorías de habilidades y competencias, así como sus determinaciones en la gestión y evaluación, se materializan en la política para una educación básica pública brasileña. Las principales cuestiones que problematizaron el análisis consistieron en la indagación del porqué de la participación brasileña en un programa de evaluación internacional patrocinado por un organismo externo de lo cual Brasil no es miembro de pleno derecho, y de cómo los gobiernos brasileños incorporan, en la política hacia la educación básica, parte de las concepciones de la OCDE. Las contribuciones teórico-metodológicas del materialismo histórico-dialéctico guiaron la ruta del análisis documental, así como la aprehensión de los conceptos de hegemonía e ideología, que fundamentaron la extracción de las categorías de competencias y habilidades, gestión pública y evaluación de sistemas educativos. La tesis registra los siguientes resultados: la OCDE desarrolla diversas formas de actuación que presiona los países miembros y socios a imprimir sus concepciones educativas; el Pisa es un vehículo /instrumento de estandarización de la educación en los países que participan en él; la política de competencias y habilidades difundida por la OCDE busca subsumir la educación a las demandas que emergen del proceso de reestructuración del sistema sociometabólico del capital; bajo la perspectiva neoliberal y de la nueva gestión pública, sucesivos gobiernos de Brasil han profundizado las relaciones con la OCDE, participando en distintos espacios de la organización y firmando sus protocolos; en la educación, el gobierno nacional implementa políticas de verificación/evaluación externa en gran escala, que responden a las proposiciones de aquella organización; el gobierno nacional, la OCDE y sectores empresariales constituyen un gobernanza triplice y defienden políticas de gestión educativa bajo una lógica de rendimiento y de la política de competencias y habilidades, en detrimento del principio de la gestión democrática.

Palabras-clave: competencias y habilidades; gobernanza; evaluación de sistemas; OCDE-Pisa; Brasil-educación básica.

LISTA DE SIGLAS

AHELO – Programa de Avaliação do Ensino Superior e Resultados de Aprendizagem
ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização
Aneb – Avaliação Nacional da Educação Básica
Anresc – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BM – Banco Mundial
CD – Centro de Desenvolvimento
CEA – Comissão Especial de Avaliação
CERI – Centro para Pesquisa e Inovação em Educação
Clacso – Conselho Latino Americano de Ciências Sociais
CNI – Confederação Nacional da Indústria
DEM – Democratas (partido)
DeSeCo – Projeto de Definição e Seleção de Competências
DRU – Desvinculação das Receitas da União
Enade – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
Enem – Exame Nacional do Ensino Médio
EPT – Educação Para Todos
EUA – Estados Unidos da América
FMI – Fundo Monetário Internacional
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 de Valorização do Magistério
GATS – Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IMHE – Programa de Gestão Institucional do Ensino Superior
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ines – Programa de Indicadores de Sistemas Educativos
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
MF – Ministério da Fazenda
MRE – Ministério das Relações Exteriores

MRP – Projeto Regional Mediterrâneo

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

OECE – Organização Europeia para Cooperação Econômica

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS – Organização Mundial da Saúde

Oscips – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

OSTP – Gabinete para Pessoal Técnico-Científico

PAI – Programa de Assessoria Política e Implementação

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PGB – Conselho Administrativo e de Governo do Pisa

PIAAC – Programa para Avaliação Internacional das Competências de Adultos

Pisa – Programa Internacional de Avaliação dos Alunos

PMDB - Partido do Movimento Democrático do Brasil

Pnaic – Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa

PNE – Plano Nacional de Educação

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional

PT – Partido dos Trabalhadores

Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica

Saep – Sistema de Avaliação do Ensino de Primeiro Grau

Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

Talis – Inquérito Internacional sobre Ensino e Aprendizagem

TCH – Teoria do Capital Humano

TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação

TPE – Todos Pela Educação

TRI – Teoria de Resposta ao Item

UE – União Europeia

UNE – União Nacional dos Estudantes

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

LISTA DE QUADROS E TABELA

Quadro 1 – Principais documentos analisados no desenvolvimento da pesquisa.....	50
Quadro 2 – Estrutura Organizacional da OCDE – Organograma.....	63
Quadro 3 – Secretários-Gerais da OCDE (1961-2016).....	66
Quadro 4 – Orçamento geral da OCDE 2014.....	67
Quadro 5 – Proposições da Conferência de Paris 1970.....	88
Quadro 6 – Principais projetos educacionais da OCDE – 1948-2000.....	97
Quadro 7 – Síntese do programa da OCDE para a educação (2009).....	116
Quadro 8 – Departamento de Educação – Organograma.....	124
Quadro 9 – Principais programas educacionais da OCDE 2000-2015.....	132
Quadro 10 – Países que passaram pelo processo de revisão por pares.....	133
Quadro 11– Instâncias do projeto Pisa.....	168
Quadro 12 – Atividades do Consórcio Pisa.....	173
Quadro 13 – Participação do Brasil na OCDE – 1997-2015.....	220
Quadro 14 – Metas a serem alcançadas no Ideb.....	233
Quadro 15 – Resultados do Brasil no Pisa e evolução da participação dos estudantes.....	236
Tabela 1 – Recursos despendidos pelo Brasil no Pisa.....	241

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
Proposição e complexidade do objeto de investigação.....	15
Estudos sobre a OCDE/Pisa e premissas teóricas.....	22
Problematização: o contexto e a complexidade da política de avaliação.....	23
Pressupostos filosóficos e teórico-metodológicos.....	32
A centralidade do materialismo-histórico dialético para desvelar o uso político dos resultados do Pisa.....	36
Estrutura da tese.....	52
1 OCDE: A EDUCAÇÃO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	53
1.1 Gênese, estrutura e funcionamento da OCDE de 1948 a 2000.....	54
1.2 Os Departamentos e Comitês setoriais permanentes: a atuação da OCDE.....	62
1.3 O processo de expansão, consolidação e influência da OCDE no desenvolvimento econômico, político e social dos países-membros e parceiros.....	68
1.4 Desenvolvimento econômico e educação.....	76
1.5 Algumas considerações parciais.....	94
2 AS FORMAS DE ATUAÇÃO DA OCDE NA POLÍTICA PARA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NOS ANOS 2000-2015.....	99
2.1 Pressupostos, princípios e estratégias: políticas, econômicas e educacionais da OCDE.....	100
2.2 Capital humano e sociedade do conhecimento: conceitos centrais nos documentos da OCDE.....	110
2.3 Ilusões do capital na dualidade estrutural da sociedade do conhecimento.....	115
2.4 Proposições do Departamento de Educação e Habilidades da OCDE.....	120
2.4.1 Programas do Departamento de Educação e Habilidades da OCDE.....	123
2.5 Algumas considerações parciais.....	133
3 DA LÓGICA DAS COMPETÊNCIAS E HABILIDADES AO PISA: UM INSTRUMENTO POLÍTICO E IDEOLÓGICO DA OCDE.....	137
3.1 Da qualificação às competências e habilidades.....	139
3.2 A centralidade da política de competências e habilidades da OCDE.....	142
3.3 Da lógica das competências e habilidades ao Pisa.....	150
3.3.1 Avaliação internacional em larga escala: história e concepções do Pisa.....	153

3.3.2	Letramento e aferição das competências-chaves.....	160
3.4	Estrutura político-administrativa-operacional do Pisa.....	168
3.4.1	Dimensão político-institucional e administrativa.....	169
3.4.2	Dimensões processual, operacional e técnica dos testes.....	175
3.5	Do Pisa à lógica das competências e habilidades: o movimento político da OCDE.....	179
3.6	Algumas considerações parciais.....	192
4	A MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE COMPETÊNCIAS E HABILIDADES: GESTÃO PÚBLICA E AVALIAÇÃO EXTERNA DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA BRASILEIRA.....	197
4.1	A política de gestão pública associada à política das competências e habilidades, entre 2010 e 2015, no Brasil.....	198
4.2	Os Estudos Econômicos da OCDE sobre a gestão pública no Brasil.....	209
4.3	Brasil e OCDE: uma estreita relação de interesses econômicos e políticos.....	218
4.4	A materialização das proposições da OCDE na política para a educação básica pública.....	222
4.4.1	Sistema de Avaliação da Educação Básica Pública a partir de 2005.....	223
4.4.2	O Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007.....	229
4.4.3	Participação do Brasil no Conselho de Administração e Governo do Pisa	237
4.5	Algumas considerações parciais.....	245
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	247
	REFERÊNCIAS	256
	APÊNDICE I – ARTICULAÇÃO DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS.....	274
	ANEXO A: CARTA CONVITE OCDE-BRASIL: Participação no Conselho de Administração e de Governo do Pisa - 2013.....	275
	ANEXO B: CARTA RESPOSTA BRASIL-OCDE: Participação no Conselho de Administração e de Governo do Pisa – 2013.....	276
	ANEXO C: Programa de Trabalho Brasil-OCDE.....	278

INTRODUÇÃO

Proposição e complexidade do objeto de investigação

A presente tese está vinculada ao grupo de pesquisa *Organismos Internacionais e Gestão da Educação Básica*, da linha de pesquisa em Políticas Públicas e Gestão da Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. A linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica busca contribuir com análises em torno das políticas, ações e discursos dos organismos internacionais acerca da educação básica pública e sobre como estas questões adquirem materialidade nas políticas públicas formuladas por governos nacionais. Neste momento, busca desvelar como e por que políticas elaboradas sob a égide de organizações multilaterais são subscritas pelos governos e como depois parte delas é assumida ou incorporada nas políticas da educação básica pública.

Elegemos como objeto de investigação a política de verificação/avaliação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), implementada por meio do Programa Internacional de Avaliação de Alunos¹ (Pisa), para a educação básica pública² brasileira, entre 2000 e 2015³.

O interesse pelo tema das políticas de avaliação deu-se desde minha militância no movimento estudantil, quando tive a oportunidade, entre 2003 e 2004, de representar a União Nacional dos Estudantes (UNE) na Comissão Especial de Avaliação (CEA), criada pelo Ministério da Educação (MEC). Participei das discussões e elaborações que deram origem às bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior brasileira que, com inúmeras alterações, configurou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior Brasileira – Sinaes, criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

Na minha dissertação de mestrado, desenvolvida também na Faculdade de Educação da UnB (2010), sob a orientação da professora Marília Fonseca, analisei as repercussões do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) na gestão, no currículo e no planejamento da Universidade de Brasília, tendo como base os cursos de Serviço Social e Farmácia. A pesquisa revelou que o Enade tornou-se um instrumento contraditório dentro da lógica geral do Sinaes e indicou que o instrumento de avaliação dos estudantes e os resultados

¹ Em inglês: Programme for International Student Assessment.

² Embora o Pisa também seja aplicado aos estudantes das escolas privadas, nosso foco de análise concentrou-se na política, que emana dos resultados do programa, para educação básica pública.

³ Optou-se por analisar os resultados do Pisa até o ciclo de 2012 e os documentos publicados até 2015.

dele oriundos não gozavam de legitimidade perante a comunidade acadêmica, por manter as características essenciais do modelo anterior – o Exame Nacional de Cursos, popularmente conhecido como Provão –, criticado pela academia, e, portanto, sua repercussão não interferia nas dimensões analisadas (Pereira, 2010).

Os estudos sobre avaliação educacional, em qualquer nível ou modalidade de ensino, possuem um fio condutor que se refere à concepção de mundo, de sociedade e de educação daquele que pesquisa sobre o tema e, principalmente, daqueles que formulam e implementam políticas e programas de avaliação. Partindo dessa premissa, as inquietações que motivaram este estudo localizam-se em torno das políticas, orientações e proposições dos organismos internacionais e da adesão dos governos nacionais às políticas de avaliação, que se configuram mais como verificação e mensuração e exigem um produto educacional compatível com padrões externos em detrimento do processo de ensino-aprendizagem e da relação pedagógica que consubstanciam a essência humana em torno da função social e política da escola pública.

Nosso ponto de partida conduz à compreensão de que a forma como os homens produzem a sua existência e se relacionam socialmente compõe sua consciência (Marx, 2005). Neste caminho, consideramos que o papel da escola, e sua atuação na formação humana, é o de estabelecer mediações na relação dialética entre estrutura econômica e superestrutura político-ideológica, sendo parte desta última (Gramsci, 1984). Este pressuposto nos direciona ao entendimento inicial de que as políticas de avaliação hegemônicas, sobretudo aquelas voltadas para a verificação e aferição de padrões internacionais, fazem parte de uma estratégia global na qual os países desenvolvidos atuam para fazer dos países em desenvolvimento seu espelho (Marx, 2011), no caso específico, essa tese analisa esse movimento a partir dos sistemas educacionais.

A escolha do tema complementa uma trajetória acadêmica e profissional – em permanente construção – que busca analisar, por um lado, as repercussões das políticas e programas de avaliação externa em larga escala⁴ na educação pública brasileira e, por outro, as influências dos organismos internacionais na formulação e implementação dessas políticas com a subscrição dos governos nacionais.

⁴ A literatura do campo da avaliação trata como sinônimos os termos “avaliação externa” e “avaliação em larga escala”. O conceito “avaliação externa em larga escala” utilizado no decorrer deste trabalho entende que há avaliações externas, como no caso do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior-Sinaes, que não são em larga escala. Sobre a origem e características da avaliação educacional em larga escala conferir Oliveira (2012), em especial o item 2.3.

Esta tese, portanto, pode ser descrita assim: o Pisa, como instrumento da política de competências e habilidades da OCDE, afere a eficiência e eficácia dos sistemas de educacionais e induz a competitividade entre os países. Seus pressupostos político-ideológicos orientam a adesão e adoção de políticas educativas, via falsos consensos, que buscam construir um projeto hegemônico de educação, único e universal, centrado nos resultados dos processos de verificação e mensuração, impulsionando uma gestão gerencial-meritocrática subsumida ao *ethos* mercadológico. Assim a educação básica pública brasileira vem sendo permeada por contradições e conflitos que emanam da relação político-educacional entre o Governo Federal e a Organização.

Desde as décadas de 1990 e 2000, observam-se debates e conflitos em torno dos processos de mundialização do capital, globalização da economia, reestruturação do processo produtivo e de intervenções multilaterais em Estados-Nação, com consentimentos e resistências dos governos nacionais. Na realidade, “do século XVIII ao XXI, tudo, mas tudo mesmo mudou; mudou dentro de uma permanência; permaneceu, em formações cada vez mais avançadas, o modo de produção capitalista.” (Sanfelice, 2008, p.66).

No âmbito internacional, a Unesco organizou a Conferência Mundial de Jomtien, na Tailândia (1990), sobre *Educação para todos*, que desencadeou processos de reformas nos sistemas educacionais do globo. O documento final da conferência preconizou que “a educação básica deve(ria) estar centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem” e que para isso seria necessário a definição, “nos programas educacionais, [d]os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho” (Unesco, 1990, p.4).

Outro ator partícipe neste processo global foi o Banco Mundial. Seu documento *Prioridades estratégicas para educação* (1996) preconizou a centralidade da avaliação de desempenho como instrumento de vigilância dos sistemas educativos. Para o Banco, “a atenção aos resultados envolve também o estabelecimento de normas sobre o rendimento, em particular para as escolas da educação básica, e o desenvolvimento de um sistema de avaliação para vigiar o que aprendem os estudantes” (Banco Mundial, 1996, p.11)

Nessas circunstâncias históricas, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Acordo sobre Comércio de Serviços (GATS) preconiza liberalizar as fronteiras comerciais entre os países do mundo. O GATS inclui uma ampla lista de serviços que podem ser comercializados e considera a educação como um deles. A OMC, em conjunto com outros organismos, como o Banco Mundial, a Unesco e a OCDE, considera a educação como um campo de investimentos para o crescimento econômico (WTO, 1998).

No acordo, as regras nacionais deviam aproximar e estar em consonância com as regras internacionais e ampliar o papel regulador do Estado no controle e monitoramento das políticas sociais, sobretudo na transformação do direito à educação em um serviço comercializável.⁵

Também nos anos 1990, a OCDE passa a atuar firmemente no campo educacional. Desde 1992, anualmente ela publica o *Panorama da educação [Education at a Glance]*, que reúne uma série de indicadores educacionais recolhidos dos países-membros e parceiros da Organização, por meio do *Programa de Indicadores de Sistemas Educativos (Ines)*. De posse dos dados, informações e censos estatísticos, realiza um processo de comparabilidade entre os sistemas educacionais e divulga análises e proposições que apontam para a padronização das formas e conteúdos que envolvem o processo educativo, como verificação/avaliação, gestão, formação docente, planejamento, entre outros.

Desde 1997, a OCDE apresenta o Pisa como um programa que “avalia” a aprendizagem dos estudantes dos países-membros e parceiros, e que se utiliza dos seus resultados para criar um *ranking* internacional competitivo entre os países participantes. Além disso, com base nas análises dos resultados, formula e propõe políticas, principalmente aos países que estão abaixo das médias aferidas pelo exame, como é o caso do Brasil.

A educação assume papel relevante nos documentos dos organismos internacionais, pois é vista como um produto comercializável. Essas instituições, pensadas a partir de um modelo de desenvolvimento econômico para as nações, atuam por e são oriundas de um projeto de sociedade de bases liberais,⁶ de livre mercado e concorrência. Seus fundamentos consistem na assunção do mercado como mecanismo orientador do sistema societário e do individualismo como valor moral radical; em uma noção de liberdade fragmentada, dissociada de seu sentido material e histórico; e na visão de que o Estado é sujeito e não predicado na relação com a sociedade.

Como desdobramentos desses fundamentos, o Banco Mundial, a Unesco, a OMC e a OCDE consideram o fomento às políticas sociais como instrumentos que levam os Estados a

⁵ Siqueira (2004) faz análise sobre o GATS e seus impactos no direito à educação e na perspectiva da função social e política da educação brasileira.

⁶ A doutrina liberal tem como um de seus idealizadores Friedrich Hayek. Suas proposições preconizam: a) as medidas econômicas de valorização do livre fluxo de capitais e de uma nova regulamentação para os mercados de todo o mundo; b) a defesa do equilíbrio fiscal a qualquer custo; c) a abertura das economias nacionais; d) as reformas dos aparelhos de Estado, envolvendo privatizações e restrições na direção e controle das economias; e) as redefinições do conteúdo e da abrangência das políticas sociais, de acordo com os interesses do capital financeiro; f) os balizadores da participação política do cidadão; g) o endurecimento contra os sujeitos políticos coletivos do trabalho que reagiram à ofensiva neoliberal; h) o mercado como “agente” da estabilização social. (Martins, 2007, p.30).

um processo de crise e, a partir desse diagnóstico ideológico, preconizam o *ethos* mercadológico como referência de eficiência e eficácia para a gestão da coisa pública. Para isso propõem os mecanismos de verificação e mensuração como balizadores de investimentos e aferição resultados.

No Brasil, desde os anos 1990, os sucessivos governos em âmbito federal vêm aprofundando as verificações/avaliações externas da educação em todos os níveis, em larga escala. Notadamente, nos mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998, 1999-2002) e na gestão de Paulo Renato de Souza como ministro da Educação, houve a constituição de um Sistema Nacional de Avaliação que busca uma gestão de resultados nos sistemas educativos e que tomou o lugar da construção de um Sistema de Educação nacionalmente articulado e socialmente referenciado.

É neste período que, no Brasil, a avaliação externa em larga escala também ganha centralidade nas políticas educacionais. Em 1988, o governo federal inicia o processo de avaliação externa em larga escala da educação básica, e em 1990, o Ministério da Educação realiza uma aplicação piloto, nos estados do Paraná e do Rio Grande do Norte, do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público (Saep) de primeiro grau. O projeto piloto do Saep responde a uma dupla movimentação: por um lado, o Banco Mundial exigia que o governo federal avaliasse os resultados do Projeto Nordeste,⁷ que fora financiado por aquele organismo,⁸ por outro, havia a intenção do próprio governo de realizar uma ampla avaliação do sistema educacional.

Em 1995, na esteira de novos financiamentos do Banco Mundial, o Saep foi remodelado e passou a se chamar Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). As principais diferenças concentraram-se a) na execução técnica do sistema, que passou a ser terceirizada, fazendo com que o MEC apenas traçasse os objetivos gerais, centralizando-os; b)

⁷ O Projeto Nordeste foi um acordo de cooperação e financiamento do Banco Mundial com o governo federal. Foi direcionado aos nove estados da região e sua execução ficou sob a responsabilidade do MEC. O objetivo do programa, segundo o governo federal, era: “Aumentar a aprendizagem, reduzir a repetência e evasão e aumentar os índices de conclusão nos Estados Participantes, através da melhoria na qualidade do Ensino Básico estadual e municipal e na eficiência do gerenciamento educacional” (BRASIL, 1997, p.8).

⁸ Na década de 1990, a intervenção do Banco Mundial na política educacional brasileira teve um total de financiamento combinado de cerca de US\$ 1 bilhão, com a aprovação de 6 projetos que contemplaram 13 estados brasileiros. Dos 6 projetos, 2 continuaram na região Nordeste, com abrangência em todos os estados: “Educação Básica no Nordeste II” (Maranhão, Ceará, Pernambuco e Sergipe) e “Educação Básica no Nordeste III” (Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Bahia). Os demais projetos foram para os estados de Minas Gerais – “Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais”; São Paulo – “Projeto Inovações na Educação Básica em São Paulo” (INOVAÇÕES); Espírito Santo – “*State of Espírito Santo Basic Education Project*”; e Paraná – “Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná” (PQE). Os projetos financiados visavam apoiar a estratégia e as prioridades do Banco Mundial para o setor, exigindo um envolvimento substancial do banco em supervisão (Banco Mundial, 1994, p.16; Figueiredo, 2009, p.1126-1127).

nos ciclos, que se tornaram bianuais; e c) nos conteúdos avaliados, restritos a português e matemática. Além disso, professores e sistemas estaduais e municipais passaram a ser coadjuvantes do processo, induzindo sobretudo os estados a adotarem seus próprios sistemas de avaliação.

Também em 1995, no calor dos debates, no Congresso Nacional, sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), o governo Fernando Henrique Cardoso promulgou a Lei nº 9.131/95, que instituiu a avaliação de estudantes, cursos e instituições da educação superior, antes de ser aprovada a LDB.

A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no final de 1996, consagrou a política de verificação/avaliação externa em larga escala da educação básica e superior, moldada nos anos anteriores em nível local e internacional. A avaliação passa a ser o eixo condutor das reformas educacionais e da aferição dos resultados dos sistemas educativos. Sob os auspícios da União,⁹ passa a ser um instrumento que determina o conteúdo a ser avaliado, induz certo tipo de qualidade educacional, bem como políticas e índices similares aos nacionais nas esferas estaduais e municipais.

Já nos anos 2000, o Brasil participa do Pisa, verificação externa internacional em larga escala, trianual, formulada e organizada pela OCDE, com a participação de tecnocratas dos países-membros e parceiros, e aplicada aos estudantes de 15 anos dos países que aderiram ao programa, como é o caso brasileiro. Até 2015 foram realizadas seis edições do programa: 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 e 2015.

Nesse movimento, a Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005, institui o novo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que passou a ser composto por duas avaliações distintas. A Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) é feita por amostragem e aplicada aos estudantes do 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio das escolas públicas e privadas, adotando as características do antigo Saeb. A Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) – conhecida como Prova Brasil –, de caráter censitário e aplicada aos estudantes do 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio das escolas públicas, com foco nas disciplinas de língua portuguesa e matemática.

Em 2007, a partir do Decreto 6.094, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do

⁹ O inciso VI do artigo 9º da Lei 9394/96(LDB) incumbe a União de “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

Compromisso Todos pela Educação (TPE) –, reunindo os índices de fluxo escolar e as médias de desempenho estudantis da Aneb e da Prova Brasil. Em 2013, a Avaliação Nacional de Alfabetização (Ana), desenvolvida para avaliar as ações preconizadas pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), foi incorporada ao Saeb, tendo por objetivo aferir os níveis de alfabetização em português e matemática das crianças do 3º ano do ensino fundamental.

Apresentado em 2010, o projeto de Plano Nacional de Educação (PNE), após longa tramitação, foi aprovado e sancionado na Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. O documento prevê, em uma de suas metas, o objetivo de fazer com que o Ideb atinja, até 2022 – ano do bicentenário da Independência –, o nível 6, o que equivale à média dos países da OCDE, alcançada no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa). Com vistas a atingir tal objetivo, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) criou parâmetros de comparabilidade entre o Saeb e o Pisa para comparar o desempenho dos estudantes nessas verificações.

Esse complexo arcabouço avaliativo interno e externo gera uma série de análises que culminam em políticas educativas que buscam, com base nos resultados, construir um tipo de padrão na educação básica pública, de acordo com os parâmetros estabelecidos por intelectuais, orgânicos e tradicionais, que atenda as demandas oriundas do mercado. Também serve para regular os sistemas educativos em duas direções: de dentro para dentro (regulação nacional) e de fora para dentro (regulação transnacional)¹⁰.

O campo das pesquisas em educação vem produzindo estudos em torno do Estado capitalista e avaliador,¹¹ porém, estudos voltados à compreensão das relações entre o Brasil e a OCDE, por meio do Pisa, e suas implicações na educação básica pública ainda são embrionários na realidade brasileira. Esta razão motiva a nossa pesquisa sobre este tema.

¹⁰ Cf.: Barroso (2006).

¹¹ Cf.: Afonso (2009); Afonso e Esteban (2010); Sobrinho (2000, 2002); Leite (2005).

Estudos sobre a OCDE/Pisa e premissas teóricas

Em levantamento diagnóstico sobre a produção acadêmica acerca do tema política de avaliação e gestão, encontraram-se alguns estudos relacionados às políticas educacionais da OCDE e/ou ao Pisa como objetos principais. Após analisar, entre março de 2013 e janeiro de 2016, os bancos de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), encontramos apenas quatro teses¹² e duas dissertações¹³ que se relacionam diretamente com o objeto deste trabalho. Também foram objetos de análises os artigos científicos do banco de periódicos dessa agência, onde encontramos cerca de trinta e cinco produções relacionadas com o tema. Utilizamos as palavras-chave *OCDE* e *PISA* e selecionamos os estudos da área de educação.

Diferente dos anteriores, este estudo busca analisar as relações entre o Brasil e a OCDE, por meio das políticas e proposições defendidas por essa Organização para a educação básica pública, via Pisa, entre os anos 2000 e 2015, partindo de quatro premissas.

A **primeira** compreende que o sistema sociometabólico¹⁴ do capital empreende relações sociais oriundas das relações de produção que servem como mediadoras entre estrutura econômica e superestrutura político-ideológica. Nesse contexto, o binômio economia-educação estabelece uma relação dialética, portanto, complexa, que tem seus fundamentos nas contradições de primeira ordem entre burgueses e proletários. O Estado capitalista, na perspectiva ampliada, atua nessas contradições entre capital e trabalho, e as políticas públicas e sociais que emanam desse dissenso, dentre elas, a educação, são sínteses dessa guerra de posições.

¹² Cf. Machado (2010); Ferreira (2011); Corradini (2012); Libanori (2015).

¹³ Cf. Machado (2005); Souza (2009).

¹⁴ Com base em Mézáros (2009, pp. 9-10) tomamos como sistema sociometabólico do capital um processo que, desde a “fase clássica dos desenvolvimentos capitalistas, o que define desde o princípio as características metodológicas fundamentais das teorias que surgem na referência de classe da burguesia é precisamente a situação histórica dessa classe como força hegemônica consolidada da formação social sob o domínio do capital, junto com os imperativos estruturais inseparáveis desse domínio. Assim, os parâmetros metodológicos das diversas teorias que articulam de modo coerente os interesses fundamentais dessa referência de classe, a despeito das diferenças dos pensadores específicos – diferenças que surgem em virtude do cenário nacional dado, do papel historicamente mutável da classe no que concerne às potencialidades produtivas da formação social do capital e da decorrente intensificação dos antagonismos sociais numa escala global etc. - , são estabelecidos para época em sua totalidade, abrangendo não somente todas as suas fases até o presente, mas, *mutatis mutandis*, também o que está além. Com efeito, estende-se adiante à medida que o capital é capaz de afirmar-se e reafirmar-se com êxito – também na época mais complexa de transição para uma nova ordem social – como a força controladora do sociometabolismo. Pois os parâmetros metodológicos fundamentais das épocas históricas são circunscritos pelos *limites estruturais últimos* de sua força dominante de controle sociometabólico e, como tal, são definidos segundo as potencialidades (e, evidentemente, também de acordo com as limitações) inerentes ao modo dominante de atividade produtiva e à correspondente distribuição do produto social total”.

A **segunda** premissa parte do pressuposto de que a OCDE é uma Organização criada como instrumento do sistema do capital para coordenar, ordenar e propagar ações em setores e áreas de interesse dos países centrais do sistema. Para isso, atua em duas direções concomitantemente: i) formula políticas e instrumentos que, na aparência, buscam auxiliar os países em desenvolvimento, sobretudo nas áreas econômicas e sociais, porém, na essência, exercem controle ideológico e constrangimento político, e ii) atua como sujeito político coletivo que coopta da comunidade científica intelectuais tradicionais, organizando-os em torno de seu programa político-ideológico-educacional e, a partir do seu corpo de tecnocratas, forma intelectuais orgânicos comprometidos com seu projeto de classe.

A **terceira premissa** considera o Pisa um programa internacional que tem como objetivo induzir a competitividade entre os países que dele participam, aferindo a eficácia e a eficiência dos seus sistemas de ensino. No Brasil, por meio da difusão dos resultados, o programa procura adaptar, a educação básica pública às exigências dos processos de reestruturação do capital e de reprodução das relações sociais que buscam conformar, nos sistemas de ensino e no interior da escola, uma gestão gerencial-meritocrática sob os pressupostos do mercado, portanto, privada.

A **quarta premissa** compreende que, neste processo, o contexto nacional influencia e é influenciado por intelectuais tradicionais e por intelectuais orgânicos ao interesse do capital, que marcam presença nos governos nacionais e nos setores empresariais. Nas disputas, difundem, em nível local, o projeto hegemônico dos intentos político-ideológicos-educacionais dos organismos internacionais e sustentam a legitimidade do uso político dos resultados das verificações/avaliações externas em larga escala para mensurar e monitorar a educação básica pública brasileira.

Com essas premissas, a seguir problematiza-se o contexto histórico em que se desenvolveram as relações políticas entre os sucessivos governos federais (1995-2015) e a OCDE.

Problematização: o contexto e a complexidade da política de avaliação

As formações econômicas e sociais cada vez mais avançadas do modo de produção capitalista intervêm diretamente na concepção de organização dos Estados-Nação e nas políticas que deles são derivadas. Nesse sentido, impõe-se analisar o conjunto de políticas públicas e sociais que emanam dessa complexa conjuntura nacional e internacional.

O capital financeiro global tem imposto às nações determinações e lógicas que vão além das fronteiras locais e que resultam num processo de padronização político-cultural que vem interferindo nas dinâmicas nacionais, regionais e locais. Ainda, reconfigura políticas e serviços sociais, sob a égide de um pensamento transnacional economicista que tem como base a reestruturação produtiva de acordo com a nova ordem econômica mundial no seio do capital.

Notadamente, a educação básica pública, como parte de um todo estruturado, foi assumindo novas concepções e políticas – não sem contradições e contestações – que emanaram do processo de crise e reestruturação do capital, constituindo-se como uma das áreas sociais que mais apresenta interfaces com este processo global e local.

Inerente ao processo de globalização, os governos neoliberais concretizaram políticas que associam a privatização de serviços públicos essenciais à ampla regulação dos mesmos. Com isso, estrutura-se no âmbito dos Estados uma política que, por um lado, retrai direitos sociais e, por outro, utiliza-se de mecanismos para regulação dos serviços sociais (Teodoro; Jezine, 2012; Robertson, 2012).

No campo educacional, o Estado atua em variadas direções. Por um lado, descentraliza o financiamento e incentiva mecanismos de busca de apoio privado para a escola pública, ao passo que incrementa, com recursos públicos, as instituições privadas, através de mecanismos de cooperação e assistências. Por outro lado, amplia os mecanismos de controle e regulação, por intermédio da política de verificação/avaliação externa em larga escala, com foco nas provas standardizadas de testes/exames nacionais e internacionais (Afonso, 2009, 2010; Barroso, 2006; Freitas et al., 2009).

Esse Estado capitalista, que tem como uma de suas faces a cariz avaliadora, adquiriu dimensões centrais nas políticas públicas brasileiras, sobretudo nos anos 1990, período marcado por acordos internacionais impulsionados por uma concepção que vê a educação como campo fértil de investimentos, trazendo para o centro dos debates a educação como serviço comercializável e não mais como direito social (Afonso, 2009; Cunha, 2011; Freitas, 2012).

Examinar e apreender esse processo histórico nos impõe compreender três variáveis relevantes, de acordo com Vieira (2001, p.61):

A **primeira** diz respeito à definição de uma agenda internacional para a educação, materializada em diversos eventos, como: a Conferência Mundial de Educação para Todos, Jomtien, Tailândia (1990); a Conferência de Nova Delhi (1993); e as reuniões do Projeto Principal de Educação na América Latina e do Caribe, que

contemplam pautas de interesses comuns discutidos por Ministros de Educação da região, a exemplo da Conferência de Kingston, Jamaica (1996), [...] a **segunda** variável se traduz em propostas firmadas no contexto da retomada de uma visão que articula a educação ao desenvolvimento, em moldes semelhantes à teoria do capital humano [...], a **terceira** diz respeito à presença de organizações internacionais no país voltadas para o desenvolvimento de projetos na área de educação, a exemplo do Unicef e do Banco Mundial.

O conjunto dessas três variáveis desvela a conformação de um processo em que a formulação das políticas educacionais se dá em âmbito internacional e nacional, estabelecendo metas e propostas comuns, principalmente para os países em desenvolvimento. Indica, ainda, a atuação de outras instituições e intelectuais.

Os acordos internacionais com os organismos multilaterais pressupõem contrapartidas dos Estados-Nação, entre as quais o consentimento dos governantes em relação à agenda dos organismos. Também não se pode deixar de registrar que “ao financiamento de projetos nacionais correspondem pesadas contrapartidas em termos de ajustes macroestruturais pelos quais o país e sua população têm pago um preço excessivamente alto” (Vieira, 2001, p.86).

As décadas de 1990 e 2000 foram marcadas por um conjunto de reformas estruturais que objetivaram mudanças, sobretudo nas relações de trabalho, na previdência social e nas políticas econômicas, fiscais e sociais. Organismos internacionais e governos locais preconizavam esse conjunto de iniciativas como algo central para o processo de combate e alívio da pobreza em países da periferia do sistema, como os latino-americanos. Recomendava-se o alívio da pobreza como fator determinante para a construção da coesão social que contribuiria para a inibição de revoltas e contestações dos mais pobres pelas engrenagens do sistema (Leher, 1998; Kruppa, 2001; Silva, 2002).

Mesmo com tais reformas, chegamos aos anos 2000 com índices de pobreza que comprometeram o processo de obtenção de consenso em torno dos mecanismos de funcionamento do sistema e de adaptação dos trabalhadores às novas dinâmicas globais. Entre os anos 1990 e 2000, avistamos a evolução do pensamento e dos discursos dos organismos internacionais e sua execução pelos governos nacionais via legislação, programas e projetos. A erradicação da pobreza, discurso justificador de reformas, dá lugar a slogans como “alívio da pobreza”, e a passagem de “educação para todos” a “todos pela educação” induz cada indivíduo a adquirir competências e habilidades à sorte das pretensas oportunidades do sistema sociometabólico do capital.

A atuação dos organismos internacionais foi reafirmada a partir do diagnóstico do período anterior, que consistia na avaliação de que “a pobreza e o aumento da desigualdade

social acabariam sendo responsabilidade e culpa não só dos países, mas também de indivíduos incapazes de, em um mundo cheio de possibilidades, informar-se e participar” (Melo, 2005, p.77).

[...] o novo projeto de desenvolvimento gerado pela globalização hegemônica trouxe, para primeiro plano, uma estratégia de liberalização dos mercados mundiais, levando o axioma das vantagens competitivas a tornar-se o centro desse projeto e, desse modo, à recuperação da teoria neoclássica do capital humano. (Teodoro; Jezine, 2012, p.21)

O processo de reorganização dos Estados para se tornarem mais competitivos e atraentes no cenário internacional faz parte de um projeto político hegemônico-conservador que combina organismos internacionais, governos nacionais e empresários, conformando uma tríplice governança que tem como uma de suas estratégias o processo de ressignificação da teoria do capital humano (TCH), embutida na necessidade de estudantes e trabalhadores adquirirem competências e habilidades para o mundo do trabalho, sob o manto do individualismo como valor moral radical (Martins, 2007) que assenta suas bases na teoria liberal clássica de Hayek (1987).

A literatura nacional (Frigotto, 1995; Gentili, 2005; Duarte 2008) atesta que a educação tem sido apontada como fator decisivo no processo de desenvolvimento econômico e ganhou relevo a partir da teoria do capital humano dos anos 1960. As atribuições escolares no processo de formação foram moldando expectativas político-sociais hegemônicas, e as concepções em torno de sua função ocupam parte dos debates tanto na educação básica quanto na superior.

Observa-se que a contenda educacional é permeada por distintas visões e projetos de mundo, sociedade. Esse movimento de formação e conformação da escola está em disputa e, a depender da relação de forças entre os setores sociais e as distintas concepções educativas, ou o pêndulo reforça os processos de reprodução dos auspícios hegemônicos, ou impulsiona a criticidade e o questionamento a tais processos.

Nessa dualidade totalizante e contraditória, são formulados políticas e programas hegemônicos e contra-hegemônicos que vão representar concepções sociais e educacionais no âmbito desse confronto.

Partimos de Marx, que nos guia à compreensão do mundo dos homens como um todo estruturado a partir do trabalho como elemento fundante da ontologia social, e do fenômeno educativo e da educação como parte dessa totalidade.

Nesse sentido, as determinações e contradições inerentes ao sistema sociometabólico do capital apresentam-se também no sistema educacional, o que nos permite inferir que os pressupostos constituintes dessa arquitetura formam uma teia complexa de relações-chave nas políticas públicas e sociais no âmbito do Estado.

Considerando as estratégias do capital que buscam subsumir o trabalho humano – como elemento fundante do ser social – aos seus ditames, e que esse caminho desumaniza o processo de produção, também faz parte desse modelo uma educação que, ao longo da vida, eduque para o consenso e para a conformação social e uma escola instrumental que transmita os conhecimentos rudimentares para a vida laboral.

O capitalismo, um sistema de exploração, acumulação e reprodução, existe com base em uma totalidade coerente na qual seus métodos de reprodução social guardam simetria com as condições de produção da vida material. Para essa engrenagem ter seu pleno funcionamento, é necessário que todo tipo de indivíduo assuma “alguma modalidade de configuração que mantenha o regime de acumulação funcionando”. [Portanto, a materialização desse sistema ganha] “a forma de normas, hábitos, leis, redes de regulamentação que garantam a unidade do processo, isto é, a consistência apropriada entre comportamentos individuais e o esquema de reprodução” (Harvey, 1994, p.117).

É com esse entendimento que os documentos, as publicações e as proposições de organizações internacionais vão difundir um tipo de concepção educacional de acordo com as exigências dos métodos de reprodução social do capitalismo. O Banco Mundial publica *Prioridades e estratégias para educação* (Banco Mundial, 1996). A Unesco publica *A educação na América Latina está preparando sua força de trabalho para as economias do século XXI?* (Carnoy, 2004) e, ainda, *Avaliação e certificação de competências e qualificações profissionais* (Bertrand, 2005). A OCDE, por sua vez, publica *O Capital Humano: como o seu conhecimento compõe a sua vida* (OCDE, 2007d), *Sistemas de qualificações: pontes para a aprendizagem ao longo da vida* (OCDE, 2008) e *Preparando-se para trabalhar* (OCDE, 2011c).

Pesquisas educacionais (Leher, 1998; Kruppa, 2001; Silva, 2002;) dão conta de que organismos internacionais (OI) como o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) têm como características similares, expressas em seus documentos, a concepção de que a educação deve estar subsumida às demandas do desenvolvimento econômico. Uma de suas prioridades é um tipo de formação instrumental para os desafios da globalização econômica que responda às exigências do mercado de trabalho em um mundo em rápida

mudança. Neste sentido, a educação é sinônimo de instrução e treinamento, com o intuito de constituir uma força de trabalho adaptada ao contexto do capital.

Desta feita, as agências e organismos internacionais que surgem na segunda metade do século XX, a partir dos acordos de *Bretton Woods*, e outros que são criados nesse período, originalmente voltados ou não para o campo educacional, vão constituindo e impulsionando um modelo de educação e de escola pública que responda aos condicionantes hegemônicos e que auxilie na reprodução de ideias, visões e valores que reforcem o pêndulo a favor da reprodução e manutenção do sistema social vigente.

No editorial do *Panorama da educação 2014*, o secretário-geral da OCDE, Ángel Gurría, explicita a concepção do organismo:

O mundo está saindo lentamente da pior crise econômica de nossas vidas. A produtividade, a inovação, o investimento e o comércio ainda não estão em pleno funcionamento, o processo de recuperação ainda envolve riscos [...]. Educação e competência/habilidades são a chave para o bem-estar futuro e têm uma importância fundamental para reestabelecer o crescimento a longo prazo, combater o desemprego, promover a competitividade e estimular sociedades mais inclusivas e coesas. (OCDE, 2014d, p.15-18)

A OCDE vem estabelecendo relações com as políticas educacionais dos Estados-Nação, de maneira mais ostensiva, a partir dos anos 2000. Trata-se de organismo criado a partir da Organização para Cooperação Econômica Europeia (1947), sob a égide do Plano Marshall, do governo dos Estados Unidos da América, para auxiliar economicamente os países europeus que foram atingidos pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Na estrutura da OCDE podemos observar o Departamento de Educação e Habilidades, setor responsável por elaborar estudos e análises sobre o desenvolvimento da educação nos países-membros e parceiros. Este departamento organizou, em 2002, o Simpósio Internacional de Genebra, com o objetivo de criar o programa de pesquisa de Definição e Seleção de Competências (DeSeCo), que vem produzindo relatórios que têm servido para difundir um pensamento padronizado na área da educação.

Sua ação tem se concentrado em contribuir/intervir nas políticas dos Estados-membros¹⁵ e parceiros, como é o caso do Brasil, com pesquisas, análises e conjecturas

¹⁵ Em 2014, 34 países eram membros da OCDE: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, República Eslovaca, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos. Além desses, outros países atuam como colaboradores, como é o caso de Brasil, China e Índia.

socioeconômicas, apontando proposições e caminhos para o processo de crescimento dos países em diversas áreas, como a economia e a educação, estando esta subsumida àquela. Segundo a OCDE,

em todos os países da OCDE, os governos estão buscando políticas eficazes para melhorar a produtividade econômica através da educação, empregando incentivos para promover a eficiência da administração da educação, e buscando recursos adicionais para atender às crescentes demandas por educação. (OCDE, 1996b, p.9)

Esse complexo processo tem como objetivo “abrir novos nichos de exploração do capital no mundo e, no caso específico, na América Latina e no Brasil, por meio da desregulamentação da legislação nacional para adaptá-la a uma regulamentação internacional a partir das demandas do mercado” (Souza, 2009, p.33).

A OCDE propõe-se a ofertar assessoria técnica aos Governos para o desenvolvimento de políticas domésticas e internacionais acerca da governança corporativa, da economia da informação e dos desafios de uma população que está envelhecendo. Sua base política é de origem social-liberal, mantendo premissas básicas do neoliberalismo como, por exemplo, a redução dos direitos trabalhistas por meio da flexibilização do trabalho, e, ao mesmo tempo, incorporando demandas da sociedade civil, **como ampliação do acesso à educação**, de modo a garantir um discurso hegemônico que visa a coesão social. (Souza, 2009, p.38, grifos nossos)

A OCDE, em seu documento *Compreender o impacto social da educação*, divulgado em 2007, afirma que a educação serve para formar capital humano e social, sendo uma força positiva para o desenvolvimento econômico e para o progresso social (OCDE, 2007a).

Além disso, a análise da bibliografia relacionada ao Pisa (Machado, 2012; Teodoro, 2011, 2012; Carvalho, 2011) nos leva à compreensão de que esse programa é um veículo/instrumento político-ideológico que faz parte da evolução de uma agenda globalmente estruturada (Dale, 2004) dos organismos internacionais para educação. Tem como estratégia configurar um processo que busca, a partir da seleção de conteúdos restritos a uma determinada performance desejada pelo mercado, adaptar a educação às novas exigências de reprodução social do sistema do capital. A OCDE, por meio dos resultados dos testes do Pisa, pressiona e constrange os Estados-Nações, induzindo visões, valores, modelos e conceitos, a fim de constituir um padrão educacional de acordo com as necessidades prementes do processo de reestruturação produtiva do capital.

Postos esses elementos do contexto político nacional e internacional, e das relações políticas que o governo federal vem estabelecendo com a OCDE desde a segunda metade dos anos 1990, elegemos como **problema de investigação acadêmica** a política de verificação/avaliação externa em larga escala da educação básica pública, que emana da relação político-educacional entre o Governo Federal e a Organização, por meio do Pisa.

Nessas relações, as instituições estabeleceram uma série de parcerias em diversas áreas, que abrangem: a) políticas econômicas/fiscais, b) políticas sociais, que envolvem a cessão de detalhados dados e indicadores, c) combate à corrupção em transações internacionais, d) questões agrícolas, e) pesquisas e programas conjuntos sobre a inserção do país em dinâmicas globais em áreas específicas, como ciência e tecnologia, e f) aplicação de inquéritos educacionais, como a prova Pisa (aprendizagem dos alunos) e a pesquisa Talis (trabalho docente).

Nesta relação complexa, têm-se materializado as relações entre o governo federal e a OCDE nas questões educacionais, em particular, no processo de formulação e implementação de políticas de gestão e verificação/avaliação externa em larga escala da educação básica pública brasileira. Esta aproximação pode ser vista desde que o Pisa passou a ser aplicado aos estudantes brasileiros, a partir de sua primeira edição, em 2000. Neste sentido, torna-se imperativo explicitar os movimentos que culminaram em políticas de avaliação externa em larga escala no país e suas implicações para a gestão da educação brasileira no período de 2000 até 2015.

O recorte cronológico do estudo justifica-se primeiro pelos resultados brasileiros nas edições do Pisa (2000, 2003, 2006, 2009, 2012 e 2015) e, segundo, por conta da promulgação de três marcos legais: em 2005, a criação da Avaliação Nacional de Rendimento Escolar – Prova Brasil (Anresc); em 2007, o Decreto nº 6.094, que, por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Compromisso Todos pela Educação, deu origem ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e; em 2014, o Plano Nacional de Educação (2014-2024), que transformou o Ideb em política de Estado e reconheceu o Pisa como referência internacional de avaliação externa.

A intenção de desvelar o conjunto desta problemática persegue os seguintes objetivos. Como **objetivo geral**: analisar as orientações e proposições que emanam das relações entre Brasil e OCDE para a política da educação básica pública, por meio dos resultados obtidos no Pisa; e, como **objetivos específicos**, a) apreender, no processo histórico, com prioridade para a centralidade política dispensada à educação, a gênese, os fundamentos, a evolução, a expansão e a concepção educacional da OCDE; b) analisar as formas de atuação da OCDE na

política para educação básica pública e seus movimentos históricos que culminaram em políticas e programas educacionais; c) desvelar as estratégias da OCDE para construção de consenso, a fim de obter hegemonia para a sua política de competências e habilidades, por meio dos discursos e ações de seus intelectuais orgânicos; d) analisar como a política e as proposições da OCDE, por meio das categorias *habilidades* e *competências*, bem como suas determinações na gestão e na avaliação, materializam-se na política para educação básica pública brasileira. Os objetivos expostos, em consonância com a problemática sobre a qual discorreremos, buscam explicitar **questionamentos** iniciais que podem ser assim enunciados:

1) A história das políticas de avaliação no Brasil atesta que, desde a fundação do Inep, em 1937, e sobretudo a partir de 1952, quando Anísio Teixeira assume a presidência do órgão, o país procura medir seus sistemas educacionais formulando e implementando diversos modelos de avaliação. Dessa maneira, indaga-se sobre o porquê da participação brasileira em um programa de avaliação internacional patrocinado por um organismo externo do qual o Brasil não é membro pleno. Por que o governo federal, mesmo tendo seus métodos de avaliação, aceitou participar de um exame de caráter internacional?

2) As concepções em torno das funções político-sociais da educação são acompanhadas de visões políticas e ideológicas e revelam interesses distintos das finalidades públicas educacionais. De um lado, estão os intentos dos grupos econômicos e empresariais do setor de ensino, de outro, estão as demandas por uma formação humana crítico-emancipadora, representadas por movimentos sociais e associações de pesquisa. Ao participar do Pisa – que busca aferir os sistemas de ensino a partir de determinada visão sobre educação –, como os governos incorporam, nas políticas para a educação básica, parte das concepções da OCDE?

3) Segundo documentos da OCDE, o Pisa auxilia os governos na tomada de decisões sobre os rumos das políticas educacionais. Seus intelectuais, orgânicos e tradicionais, querem construir um padrão único e universal de educação? Como a Organização atua e materializa seus intentos nas políticas de avaliação externa da educação básica pública brasileira? E quais têm sido as ações dos gestores governamentais brasileiros nesse processo?

Desse modo, por entender que o sistema sociometabólico do capital institui e é instituído por relações econômicas e sociais que arbitram a atuação dos organismos internacionais e suas políticas para a educação básica pública, buscamos, nos pressupostos filosóficos e teórico-metodológicos que emanam do materialismo histórico-dialético, os fundamentos de análise que empreendemos nesta tese.

Pressupostos filosóficos e teórico-metodológicos

Ao revisitar a história do pensamento humano, distinguem-se duas linhas mestras na construção filosófica, duas concepções opostas de visão e desenvolvimento do mundo. A oposição de concepções assume aqui uma característica similar à que foi trabalhada por Mészáros (2009), por um lado, a concepção científica, que emerge e compreende o mundo a partir do ponto de vista do capital e, por outro, uma concepção que, ao dar centralidade à determinação social do método científico, emerge e compreende o mundo a partir da realidade dos que vivem do trabalho.

O trabalho é a objetivação elementar da qual puderam se desenvolver outras formas de objetivação, tais como a arte, a ciência e a fala articulada. Essas objetivações se tornaram formas de ser autônomas em relação ao trabalho, porém essa autonomia não nega o fato de que o trabalho é a práxis fundante do ser social, mas não é a única forma de práxis humana. (Hungaro, 2014, p.46)

Entendemos que as categorias capital e trabalho assumem condições antagônicas e seu permanente conflito atua na determinação social do método científico, ao mesmo tempo que determina a divisão social de classes na estrutura da sociedade contemporânea.

O capital é específico do sistema capitalista, ele o define e o determina. É a categoria que explica o modo de produção capitalista. E essa categoria tem em seu interior duas dimensões: a primeira remete a uma determinação econômico-política e a segunda, a uma relação social determinada (Montaño; Duriguetto; 2011).

Da determinação econômico-política, podemos compreender o processo de valorização do dinheiro por intermédio da produção de mais-valia, que consiste na expropriação do trabalho excedente dos trabalhadores pelo capitalista. Este processo de exploração e valorização conclui-se com um valor superior ao inicial e transforma o dinheiro em capital (Marx, 2011).

No modo de produção capitalista, o sujeito do capital é o detentor dos meios de produção e age como a figura principal que separa o produto do seu produtor. Ou seja, os trabalhadores não detêm os meios de produção e, como resultado desta realidade, os capitalistas compram a força de trabalho dos trabalhadores. Este processo gera a segunda determinação do modo de produção, que consiste em uma relação social.

Tal relação social transforma a força de trabalho em mercadoria, e os trabalhadores, para ter acesso àquilo que é produzido, passam a vender a sua força de trabalho. Neste processo, configuram-se relações de exploração que se materializam no trabalho excedente, gerando mais-valia.

Categoria peculiar ao ser humano e que o define, o trabalho é o elemento fundante da ontologia do ser social (Lukács, 2012). A natureza é modificada a partir de um ato intencional do homem que, ao mesmo tempo, a transforma, mas também é transformado pela dinâmica da realidade. Essa ação conforma um movimento histórico-dialético de onde emerge um produto que representa a objetivação do ser e expressa as fases do processo de trabalho em geral: idealização, execução e, finalmente, o produto do trabalho.

Mas o que é o trabalho em geral? O trabalho em geral é toda transformação intencional do homem sobre a natureza e tem ao menos três fases: i) o projeto, em que o homem idealiza algo a ser feito e para isso se utiliza de sua consciência, que é construída coletivamente; ii) a execução, momento em que o homem transforma a natureza e ao mesmo tempo se transforma; e iii) o produto, que é a objetivação do sujeito e a subjetivação do mundo em interação e em um movimento dialético, complexo e social.

Afirmar que o trabalho é o elemento fundante do ser social e, por conseguinte, que a venda desse trabalho, dessa força de trabalho, é o que estrutura a ordem burguesa do modo de produção do capital não significa dizer que o materialismo-histórico dialético tem como parâmetro o determinismo econômico, vai além disso. O estudo das ciências humanas e sociais, a partir do método que entende e compreende o homem como epicentro dos fenômenos sociais, leva em consideração suas múltiplas determinações e suas partes como integrante de um todo articulado que se movimenta e se altera.

Neste movimento, atividade, pensamento e conhecimento interagem e se modificam mutuamente. Trata-se de um movimento dialético, que compreende que a alteração das partes altera o todo e que o todo, alterado, modifica as partes, numa espiral que é determinada pela ação humana.

No movimento do capital, ao vender sua capacidade de trabalho, o homem condiciona sua capacidade criativa – o momento da idealização – aos ditames do capital, e mais, acaba alienando-se do processo de produção, atuando somente na execução da mão de obra e separando-se do produto de seu trabalho.

Essa relação [entre capital e trabalho] é uma relação de exploração e alienação. Portanto, o trabalho, ontologicamente determinante do ser social e

da liberdade, na sociedade comandada pelo capital promove a exploração e alienação do trabalhador – o trabalho assalariado, portanto, desumaniza o trabalhador. (Montaño; Duriguetto, 2011, p.81)

Nesse processo de desumanização, o trabalhador torna-se mercadoria, porque a venda de sua força de trabalho o transforma em algo coisificado que, na dinâmica do capital, vai generalizar o homem, e esse processo de generalização constitui-se como a própria negação das particularidades humanas, negando o próprio homem (Hungaro, 2014).

Dessa forma, o trabalho, subsumido à dinâmica do capital, é um trabalho alienante que, envolto na crise do capitalismo real (Frigotto, 1995), também é influenciado por esta. Porém, “a recusa radical do trabalho abstrato [alienante] não deve levar à recusa da possibilidade de conceber o trabalho concreto como dimensão primária, originária, ponto de partida para realização das necessidades humanas e sociais”(Antunes, 1995, p.80).

No curso de seu desenvolvimento, o capital desenvolve múltiplas determinações para condicionar a subsunção do trabalho ao seu *modus operandi*. Neste processo de dominação, exploração e opressão emergem outras categorias que explicitam a totalidade sociometabólica do modo de produção capitalista. Tais categorias explicam a forma de ser e de agir do capital, e trazê-las à tona tem como pressuposto, nas palavras de Kosik (1976), desnudar o mundo da pseudoconcreticidade, mundo esse que busca ocultar os mecanismos de dominação do capital sob o trabalho.

O fato é, portanto, o seguinte: indivíduos determinados (em determinadas relações de produção), que são ativos na produção de determinada maneira, contraem entre si estas relações sociais e políticas determinadas. A observação empírica (que se atém simplesmente aos fatos reais) tem de provar, em cada caso particular, empiricamente e sem nenhum tipo de mistificação ou especulação, a conexão entre estrutura social e política e a produção. (MARX; ENGELS, 2007, p.93)

Neste sentido, esta pesquisa pretende jogar luz na escuridão que toma o processo de construção do Pisa e das políticas educacionais que emergem da avaliação dos seus resultados, entendendo que esse instrumento gera um tipo de conhecimento produzido sob a égide do atual modo de produção. Portanto, nossa intenção é desvelar esses elementos, com base na concreticidade das múltiplas determinações e nos movimentos histórico-dialéticos que emergem das categorias do objeto que explicitam a sua dinâmica na realidade. “O concreto é a premissa tanto para as determinações comuns, como para as determinações específicas. Mas

o acesso ao conhecimento do real-concreto se faz por ambas determinações como momentos de uma teoria explicativa do real” (Cury, 1985, p.18).

Ao estabelecer relações interdependentes em constante movimento, as categorias atuam de forma complexa e concomitante, jogando luz nas diversas esferas do modo de produção e da sociedade que agem para perpetuar a subsunção do trabalho ao capital. Neste sentido, as categorias são as formas de ser, são determinações da existência do objeto pesquisado (Marx, 1983).

É por isso que as contribuições do materialismo histórico-dialético continuam atuais para as pesquisas humanas e sociais, ao passo que explicitam o ser social e suas relações. Além disso, como afirma Mészáros (2009), é a contradição entre capital e trabalho e as determinações que dela emergem que vão ocupar lugar central no curso do desenvolvimento do método marxista.

Das mais importantes determinações que emergem desse processo, destaca-se a divisão das classes sociais. Estas são constituídas por sujeitos que são determinados pelo lugar que ocupam dentro do processo de produção do capital. Ou seja, o que condiciona o sujeito a uma classe não é, em absoluto, a sua condição financeira, e, sim, se ele é detentor ou não dos meios de produção. “O tipo e o volume da renda, a capacidade de consumo, o acesso ao mercado, são elementos *determinados* das classes, o lugar e o papel na esfera produtiva são *determinantes*; sua função na produção de riqueza é causa, sua participação no mercado, a consequência.” (Montaño; Duriguetto, 2011, p.86).

Contudo, as classes sociais também são determinadas pela estrutura e consciência de classe no interior dos movimentos históricos e contraditórios inerentes ao modo de produção, que faz com que tal conceito assuma estágios variados de objetivação e subjetivação. No modo de produção capitalista, as classes fundamentais dividem-se e polarizam-se entre os produtores diretos da riqueza e os proprietários dos meios de produção, ou seja, entre proletários e burgueses (Marx, 2011).

A partir desta distinção, interessa-nos discorrer sobre a especificidade da educação e das contribuições do método materialista histórico-dialético para a condução das pesquisas em ciências humanas e sociais, sobretudo, para perquirir as relações entre Brasil e OCDE. Consideramos importante posicionar e reafirmar este debate, pois o método científico permanece como objeto de disputa entre pesquisadores da área, dada a estrutura de classes e concepções de ciência que conformam a sociedade.

A centralidade do materialismo-histórico dialético para desvelar o uso político dos resultados do Pisa

A educação como meio para o processo de trabalho e, em si, como o próprio trabalho, assume características intrínsecas à atividade humana. Neste processo, assim como o trabalho é o elemento fundante do ser social, também esse ser social, envolto nas múltiplas determinações oriundas do processo de trabalho, em movimento dialético, é elemento essencial e conformador do trabalho como princípio educativo (Gramsci, 1984). Tal determinação social compõe o processo de análise do fenômeno educativo e de seus múltiplos fenômenos.

A concepção científica baseada no ponto de vista do capital, que tem como referência de classe a burguesia, atua ideologicamente para reforçar e perpetuar o domínio dessa classe sobre aqueles que vivem do trabalho. Ou seja,

[...] o que define desde o princípio as características metodológicas fundamentais das teorias que surgem na referência de classe da burguesia é precisamente a situação histórica dessa classe como força hegemônica consolidada da formação social sob o domínio do capital, junto com os imperativos estruturais inseparáveis deste domínio. (Mészáros, 2009, p.9)

Entendemos que há uma concepção científica hegemônica, pois seus parâmetros metodológicos essenciais são condicionados pelos limites estruturais últimos da força que exerce dominação cultural e hegemônica na formação sociometabólica do capital (Mészáros, 2009). Tal concepção traz consigo os limites e as potencialidades oriundas do sistema produtivo.

No campo das potencialidades, evidencia-se a assunção desta concepção científica hegemônica, enquanto parte atuante do sistema sociometabólico, sob a égide do capital. Isso porque o modo de produção capitalista atua em múltiplas determinações da vida social, desencadeando um processo que tem por objetivo a ampliação das relações sociais de produção para todas as esferas da vida humana. Tal ampliação se dá por intermédio de aparelhos de hegemonia, públicos e privados, no âmbito do Estado capitalista, que levam à materialização da ideologia dominante através de suas ações na sociedade.

O Estado capitalista surge como a esfera das supra-estruturas jurídico-políticas para a reprodução das relações de produção, a partir da subsunção real do trabalho ao capital. Ou seja, embora o processo de produção imediato engendre no seu próprio movimento as condições da auto-reprodução do

capital, definindo no seu interior as posições que caracterizam as relações de produção fundamentais do modo de produção capitalista, a reprodução ampliada de capital coloca a questão da reposição, sempre problemática, das condições sociais, isto é, condições materiais jurídico-políticas da própria acumulação. [...] A reprodução ampliada de capital, na sua dinâmica intensiva e extensiva, diversifica ramos e setores da produção e redefine constantemente as relações sociais, o que significa que amplia também o âmbito de sua contradição fundamental para outras classes e frações de classe. [...] Pode-se dizer que isto propõe a questão de uma redefinição das funções do Estado no capitalismo, funções estas que Gramsci procura abarcar através do conceito de aparelhos de hegemonia. (Paoli, 1980, p.34-35).

Há de se considerar que, como os movimentos do capital e de sua ampliação condizem com as formas que o modo de produção vai assumindo ao longo dos tempos, as instituições, suas formas e processos de dominação alteram-se para seguir as determinações que ascendem do modo dominante. O Estado, como instituição principal desse constructo ideológico, age para disseminar consensos entre e intraclasses, adotando um discurso que busca generalizar uma visão de mundo tida como universal (Paoli, 1980). O Estado brasileiro, ao assumir as características do Estado capitalista, a partir de suas relações políticas, econômicas, sociais e educacionais, toma a OCDE como um aparelho de hegemonia do sistema para imprimir na educação básica pública feições do processo de dominação que correspondem à dinâmica de reprodução ampliada do capital.

O conceito de hegemonia formulado por Gramsci (1984) apresenta-se, neste estudo, como uma categoria nuclear do modo de ser, da atuação política da OCDE que, por intermédio dos resultados do Pisa, busca operar certo tipo de dominação que consiste em adaptar a educação básica pública às demandas emergentes do capital. O processo de dominação é uma das manifestações da supremacia de um grupo social sobre outro que, agregada ao movimento de direção intelectual e moral, consiste na obtenção de hegemonia das classes dominantes¹⁶.

Desta feita, o governo brasileiro opera, em conjunto com a OCDE, um deslocamento do conceito de avaliação em direção ao conceito de aferição/verificação. Nesse movimento, o Pisa é o instrumento de aferição, mas é considerado, no âmbito da superestrutura e nos aparelhos privados de hegemonia que atuam na sociedade civil, como sendo de avaliação, e seus resultados são tratados como expressão da qualidade (ou falta dela) na educação básica. Nesse processo, a ação dos meios de comunicação de massas, comprometidos com a dinâmica

¹⁶ Para sistematizar as formas de ser do objeto, articuladas com as categorias analíticas, apresentamos no apêndice I uma figura elucidativa desse movimento.

do capital, atua para disseminar tal expressão, colaborando para a construção de falsos consensos na sociedade em direção ao encontro da ideologia dominante propagada pelos aparelhos e reforçada pelos ordenamentos jurídicos vigentes.

Outro aspecto relevante, que assume dimensões hegemônicas, diz respeito às concepções de educação que se criam em torno do Estado capitalista e avaliador e que interferem diretamente no processo de ensino-aprendizagem, revelando um intento de direção cultural e ideológica que os movimentos de dominação percorrem, dialeticamente, no interior da escola.

A hegemonia, se é capacidade de direção cultural ou ideológica de uma classe sobre o conjunto da sociedade, é também uma relação de dominação entre dirigentes e dirigidos, responsável pela formação de um grupo orgânico e coeso em torno de princípios e necessidades defendidos pela classe dominante. (Jesus, 1989, p.18)

Perquirir a dimensão hegemônica da relação político-educacional entre o Brasil e a OCDE nos remete ao campo dos limites da concepção científica hegemônica, pois esta carrega em seu centro uma visão linear, lógico-formal, a-histórica, e que nega o elemento contraditório na condução das investigações sociais. Sob o escopo desta concepção, resguardadas inúmeras diferenças, podemos identificar as abordagens empiricistas, positivistas, idealistas, ecléticas (ou pós-modernas) e estruturalistas. A seu modo específico, cada uma delas atua sob a pesquisa científica sem considerar as formas de organização societária, seus modos de produção, seu desenvolvimento, movimentos, contradições e transformações dos fatos sociais (Frigotto, 2006).

Buscar sucessivas aproximações com a perspectiva do materialismo-histórico dialético significa discutir, neste estudo, a relação entre ciência e ideologia, mais precisamente, consiste em sustentar uma contraposição à ideia de ciência objetiva, pura, neutra, desvincilhada de visões e determinações sociais de mundo, de ideias e ideologias, em suma, conceitos presentes na concepção científica correspondente ao ponto de vista do capital.

O termo ideologia, tal como utilizado nesta tese, é compreendido – em seu sentido mais estrito – como a forma com que as classes dominantes materializam sua dominação sobre a sociedade e fazem com que esta [dominação] não seja percebida como tal (Chauí, 1980). “Nestes termos, a noção de ideologia foge das atribuições de verdade e falsidade para, uma vez ancorada no processo de produção, entrar na esfera das relações de poder” (Paoli, 1980, p.37). Dessa forma, a noção de **ideologia** aludida ganha corpo, neste trabalho, como

mais uma categoria nuclear da forma de ser da relação política entre o Brasil e a OCDE. E essa categoria assume **três movimentos** que estão submersos na lógica do Pisa.

O **primeiro** consiste no movimento que tem como objetivo fazer crer que o Pisa é uma avaliação, quando, na realidade, trata-se de um processo de aferição de conteúdos em um determinado momento do desenvolvimento escolar, tendo como único “objeto” as repostas nos testes dadas por estudantes.

O **segundo** refere-se à exaltação que o Brasil e a OCDE fazem do Pisa como uma referência que busca identificar habilidades e competências individuais, tratando-as como elemento central para a elevação dos indivíduos na sociedade, em que “a qualificação torna-se o critério legitimador da diferenciação social, e a possibilidade de ascensão social via qualificação se torna a liberdade de fugir às determinações de origem”(Paoli, 1980, p.31). Neste sentido, a origem da desigualdade está na falta de qualificação do indivíduo e não nas consequências oriundas do modelo de produção e reprodução sociometabólica do capital.

O **terceiro** movimento, que está interligado à movimentação ideológica da OCDE, assim como às implicações de sua dominação hegemônica, no que se refere à propagação do Pisa, tem a ver com a generalidade que o programa adota, fazendo crer que sistemas educacionais de países muito distintos possam ser comparados como se compartilhassem da mesma trajetória histórica, política e social. Ao generalizar os sistemas, generalizam-se os resultados e, com isso, nega-se a função social da escola. Noutras palavras, assim como para Marx a generalidade burguesa é a própria negação do homem (Hungaro, 2014), a generalidade do Pisa é a negação da escola pública.

Usualmente, vemos aguçar-se a compreensão de que existem diferentes tipos de ideologia – numa perspectiva clássica, temos a “ideologia neutra” e a “ideologia crítica”, uma em oposição à outra. Porém, ao avaliá-la como fenômeno histórico-social, perceberemos que a ideologia é fruto de um processo mais amplo que se configura através da necessidade de colocar os dominados em situação “confortável” com relação à sua dominação, lugar no qual, segundo os dominantes, os excluídos estão por não serem capazes de tomar em suas próprias mãos seus destinos.

Neste sentido, a ideologia não é um termo abstrato, ou metafísico, ela é concreta, material e histórica, e seu processo de conformação e materialidade se dá através da alienação dos dominados, da percepção invertida da sua condição social. Percepção que se dá no movimento de reprodução material da vida social do homem, a partir do momento em que ele deixa de ser o centro do processo de transformação da natureza e passa a ser um “simples” objeto de reprodução da vida material, por meio de práticas de desumanização e alienação.

Desta feita, compreende-se que a ideologia faz uso da alienação dos homens para manter a dominação burguesa em seu estágio atual. Porém, essa dominação não se dá somente através da alienação, ela também acontece por meio da ideologia, apresentando-se em todas as esferas da sociedade e materializando-se nas instituições sociais que a compõem, como o Estado, os partidos políticos e organizações internas e externas, e também nas categorias sociais, como os intelectuais, orgânicos e tradicionais.

As contribuições de Gramsci (1991) são seminais para a compreensão do papel dos intelectuais na organização e conformação da sociedade de classes. O comunista sardo aponta para a formação de variadas camadas intelectuais, de acordo com a formação histórica e socioeconômica das sociedades. Nesse percurso, assevera que “todos os homens são intelectuais”[, porém,] “nem todos os homens desempenham na sociedade a função de intelectuais” (Gramsci, 1991, p.7).

Com relação àqueles que desempenham funções intelectuais na sociedade, Gramsci observa e analisa uma camada de intelectuais tradicionais, identificados como filósofos, artistas, professores e outras profissões. Essa parcela tem como função essencial a mediação entre a sociedade e o Estado, arvora-se independente das contradições que sobressaem dos conflitos de tal relação, e ancora-se sob os pretextos da neutralidade e da cientificidade. Porém,

[...] uma das mais marcantes características de todo grupo social que se desenvolve no sentido do domínio é sua luta pela assimilação, pela conquista “ideológica” dos intelectuais tradicionais, assimilação e conquista que são tão mais rápidas e eficazes quanto mais o grupo em questão elaborar simultaneamente seus próprios intelectuais orgânicos. (Gramsci, 1991, p.9)

Nesse movimento, a OCDE coopta intelectuais tradicionais que ocupam lugar científico em instituições acadêmicas e de pesquisa para dar legitimidade aos seus intentos, ao mesmo tempo que forma uma estrutura de tecnocratas que possam se tornar seus intelectuais orgânicos e difundir suas concepções. Por sua vez, os intelectuais orgânicos formados sob a égide da OCDE adquirem funções organizativas e conectivas que buscam expressar os intentos dessa Organização de classe. Assim,

[...] os intelectuais são os “comissários” do grupo dominante para exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social,

consenso que nasce “historicamente” do prestígio (e, portanto, da confiança) que o grupo dominante obtém, por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparato de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que não “consentem”, nem ativamente nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo. (Gramsci, 1991, p.9)

A ideologia dominante, e os intelectuais que a operam, é uma força que busca afastar os homens da sua realidade concreta e recolocar essa realidade de maneira invertida, fazendo com que sua obra não seja encarada como sua, mas como parte de um processo externo ao seu próprio trabalho, à sua atividade. Ela – a ideologia –, segundo Chauí (1980), “é uma das formas da práxis social: aquela que, partindo da experiência imediata dos dados da vida social, constrói abstratamente um sistema de ideias ou representações sobre a realidade”. Nesse processo, a produção dos intelectuais orgânicos e tradicionais, vinculados à OCDE, busca construir falsos consensos em torno de determinada concepção de educação que atenda às exigências do processo de reestruturação produtiva do capital e da ampliação das condições de reprodução desse sistema.

Partimos dessas considerações por entender que a ação política da OCDE, por meio dos resultados do Pisa, constitui um momento parcial e fragmentado da situação educacional que é condicionada à política de competências e habilidades. Ao dar destaque aos resultados do programa e defender um processo de reformas nos sistemas educacionais, os intelectuais da Organização ignoram os problemas estruturais dos Estados que se articulam com os percalços educacionais. Na realidade, a lógica, no paradigma ideológico desse organismo multilateral, se dá de maneira invertida, ou seja, são os percalços educacionais que têm condicionado os problemas estruturais dos Estados.

Compreendemos que, cada vez mais, o campo das ciências sociais e educacionais recria teorias e metodologias. Analisá-las sob a perspectiva teórica do positivismo ou do neopositivismo significa fragmentar um todo estruturado que é complexo e contraditório. Mesmo reconhecendo a hegemonia da técnica objetiva, ou, como formulou Popper (1980), da tecnologia da ação gradual ou engenharia social, não é possível desconsiderar que tal teoria e seu *modus operandi* na pesquisa trazem consigo a ideia de solucionar os problemas da humanidade, exclusivamente, por meio do avanço científico e tecnológico, sem alterar de maneira substancial a própria estrutura social da qual emergem os referidos problemas (Mészáros, 2009).

De acordo com essa perspectiva, os objetivos legitimamente factíveis da atividade humana têm de ser concebidos segundo o progresso material alcançado mediante a operação das ciências naturais, permanecendo cegos para a dimensão social da existência humana a não ser em seus aspectos essencialmente funcionais/operacionais e manipulativos. (Mészáros, 2009, p.20)

Se tomamos a educação como processo para o trabalho e como trabalho em si, e sendo a educação essencialmente uma atividade humana, é inconcebível que as determinações sociais, políticas, jurídicas e, sobretudo, econômicas não ocupem lugar privilegiado na análise dos fenômenos educativos. Portanto, a doutrina da neutralidade axiológica do saber e sua pretensa objetividade assumem nada mais que uma posição hipostasiada e, por conseguinte, ideológica – e não neutra, como querem nos fazer acreditar – que busca, em última instância, fortalecer o processo de subsunção do trabalho ao capital e, com isso, deixar sob sua tutela o fenômeno educativo e suas determinações.

A adoção da mitologia institucionalmente bem garantida da “neutralidade axiológica”, correspondendo à consolidação estrutural (mas de forma alguma axiologicamente neutra) da perspectiva privilegiada da ordem dominante do capital, *frustra-se*, porque é *incapaz* de realizar aquela mitologia no mundo efetivamente existente e profundamente antagônico. Na verdade, isso significa que, em nome das declarações “supraideológicas”, toma-se como dado a conformidade com a quantificação e reificação fetichistas da ordem estabelecida de produção sociometabólica, considerando-a a medida “axiologicamente neutra” e o horizonte prático da “objetividade rigorosa”, descartando o contra-valor desumanizante da *alienação* a partir de seu único tipo viável de *objetivação* (Mészáros, 2009, p.289).

Augusto Comte, com o positivismo, foi fundamental para que a ordem burguesa criasse o mundo da pseudoconcreticidade (Kosik, 1976), o mundo da aparência, mundo este onde o homem é determinado e impedido de ser tudo que tem condições de ser, impedido de ter liberdade, sendo apenas um objeto reprodutor da ordem burguesa. Nesta concepção, o trabalho do homem não é considerado em seu projeto e em seu produto, passando a ser considerado, apenas, em sua execução. Nas relações sociais burguesas, o homem produz, mas não detém o que é produzido. Neste processo de alienação, o homem é negado enquanto ser social, ele é objeto do modo de produção. Sendo objeto, torna-se quantificável, mensurável em sua capacidade de execução e produtividade para o capital.

E é também por isso que os processos de aferição na educação, em particular o Pisa-OCDE, assumem um espaço considerável no processo de globalização. Pois o programa

busca aferir o quanto os sistemas educacionais – determinados socialmente – estão preparando os estudantes para o mercado de trabalho. Além disso, a OCDE, como ator do processo de globalização, pressiona os países a desenvolverem processos internos de mensuração e quantificação de seus sistemas, tendo como foco principal o desempenho estudantil. Em um movimento ideológico, o organismo defende e impõe um conceito de qualidade educacional em harmonia com as demandas do capital e justificado por intermédio da emergência da sociedade do conhecimento.

A concepção positiva da ciência está ancorada na compreensão de que há leis invariáveis, leis naturais, e que alguns de seus enunciados não são passíveis de questionamentos. Daí o papel secundário que o ser social e as determinações sociais ocupam neste modelo científico. Senão, vejamos, segundo Morais Filho (1983, p.31) para Comte:

O positivismo tende poderosamente, pela sua natureza, a consolidar a ordem pública, pelo desenvolvimento de uma sábia resignação. Porque não pode existir uma verdadeira resignação, isto é, uma disposição permanente a suportar com constância e sem nenhuma esperança de mudança, os males inevitáveis que regem todos os fenômenos naturais que, senão, através do profundo sentimento dessas leis invariáveis. A filosofia positiva, que cria essa disposição, se aplica a todos os campos, inclusive ao campo dos males políticos.

A concepção metodológica que entende o homem como epicentro dos fenômenos sociais vai ao encontro da assertiva de que é a produção material da vida social que determina a consciência humana. Neste sentido, tal concepção distancia-se da concepção positiva e não encara os fenômenos sociais como fenômenos naturais.

Ao produzirem seus meios de vida, os homens produzem, indiretamente, a sua própria vida material. A maneira como os homens produzem esses meios de vida depende, em primeiro lugar, da natureza dos próprios meios de vida encontrados e que lhes é necessário produzir. Este modo de produção não deve ser considerado deste único ponto de vista, como mera reprodução da existência física dos indivíduos. Trata-se, isso sim, de uma forma determinada de manifestar sua vida, de um determinado modo de vida dos mesmos. A maneira como os indivíduos manifestam a sua vida reproduz exatamente aquilo que são. Aquilo que são coincide, portanto, com a sua produção, isto é, com aquilo que produzem e com a forma como produzem. Aquilo que os indivíduos são depende das condições materiais de sua produção. (Marx; Engels, 2005, p.17-18)

Desta maneira, a pesquisa científica produzida através da ótica do trabalho entende que os fenômenos sociais, as ciências humanas e sociais devem partir de um centro, e este centro é o ser social, é o homem em atividade intencional. E é neste sentido que o dado primário de toda pesquisa é a produção material da vida social, porque é ela que determina a consciência humana.

A partir dessa compreensão, e levando em consideração as novas relações sociais de produção emanadas da era do capital, é que se produziram novas formas de pensar e de fazer ciência. Neste sentido, a ciência, sob a ótica do trabalho, é dotada de materialidade, sua visão do mundo dos homens exige sua materialização. O movimento do pensamento por meio da materialização histórica da vida em sociedade pressupõe desvelar as leis fundamentais que definem a organização da humanidade ao longo de sua história de existência.

Neste processo, o dado empírico é fundamental para o início da pesquisa científica, mas ele é tratado como uma realidade aparente que precisa ser desnudada, negando a forma como se apresenta à primeira vista, e isso se faz através dos movimentos do pensamento, das abstrações, para se aproximar da essência do fenômeno, do concreto pensado. Nesse movimento, a lógica formal apresenta-se como uma passagem da lógica dialética e não como o fim da pesquisa científica.

A lógica dialética compreende a unidade entre fenômeno e essência, e esta unidade é articulada pela humanidade. O fenômeno é parte da essência, e, nele, ela se apresenta de modo parcial, sob certos ângulos e aspectos, nos objetos fixados, que em sua maioria não são imediatamente identificados como frutos da produção material humana.

Metodologicamente, é fundamental captar o fenômeno. Compreender o fenômeno é se aproximar da essência. “Sem o fenômeno, sem sua manifestação, sem a sua revelação, a essência seria inatingível” (Kosik, 1976, p.12). E é por isso que a ciência positiva, ao considerar somente o fenômeno, o dado empírico, vê escapar a realidade e acaba por avaliar apenas uma falsa realidade, a coisa em si. Fenômeno e essência interagem em movimento, ao passo que o fenômeno é uma das formas de apresentação de sua essência, mas não a essência, “se a aparência fenomênica e a essência das coisas coincidissem diretamente, a ciência e a filosofia seriam inúteis.” (Kosik, 1976, p.13).

Neste sentido, os resultados do Pisa e os indicadores de qualidade educacional que ele cria e afere são apenas a aparência fenomênica de um processo ideológico mais amplo que é conduzido pela OCDE. Explicar por que, como, para que e para quem esse processo é difundido consiste em apreender a essência do fenômeno Pisa, e é isso que propomos.

O esforço da lógica dialética consiste em desvelar a essência dos fenômenos em sua totalidade. Significa desmistificar a suposta independência dos fenômenos e relacioná-los com o processo de produção material da vida social, significa compreender que os dados empíricos são derivados de algo que atende a determinações históricas e sociais que foram constituídas através da práxis humana¹⁷ e que dela são produtos.

Faz-se necessário considerar que o método científico que se baseia no ponto de vista do capital, ao dar centralidade à aparência fenomênica dos objetos pesquisados, deslocando-os de sua base social, cumpre um papel ideológico no plano da consciência social que interessa à classe hegemônica e atua para perpetuar o projeto de dominação e subsunção do trabalho aos condicionantes do capital.

Desse modo, a pronunciada tendência (tendência essa reconhecível, *mutatis mutandis*, no decurso da longa história da tradição filosófica burguesa) de separar formalmente as categorias de sua base social e convertê-las em “discursos” autorreferentes governados por regras formais que permitem a maior arbitrariedade com respeito aos próprios conteúdos categoriais é gerada, e continua a ser reproduzida de forma cada vez mais extrema, por interesses ideológicos claramente identificáveis. (Mészáros, 2009, p.32).

Para não cair nas armadilhas do capital e da concepção filosófica burguesa, torna-se necessário compreender a realidade e a essência dos fenômenos. Esse processo pressupõe uma investigação rigorosa do todo, mas não um todo caótico e desorganizado, e sim uma rica totalidade das múltiplas determinações que estão envoltas no caminho da descoberta da essência do objeto pesquisado. Aproximar-se da realidade é compreender que o objeto de estudos é condicionado por múltiplas determinações, formas de ser que lhe são determinadas por um processo dialético.

A posição da totalidade, que compreende a realidade nas suas íntimas leis e revela, sob a superfície e a casualidade dos fenômenos, as conexões internas, necessárias, coloca-se em antítese à posição do empirismo, que considera as manifestações fenomênicas e casuais, não chegando a atingir a compreensão dos processos evolutivos da realidade. (Kosik, 1976, p.33)

Dessa forma, entendemos que a política da OCDE, por meio do Pisa, para educação básica pública brasileira, entre 2000 e 2015, está relacionada a um todo articulado e

¹⁷ [...] designamos como práxis a atividade prática material, adequada a fins, que transforma o mundo – natural e humano. (Vázquez, 2007, p.234).

estruturado que influencia e determina a aparência dessa política que se materializa nos resultados do programa, e essa política também influencia o todo.

É neste sentido que a dialética materialista tem como pressuposto a categoria da totalidade como princípio epistemológico de pesquisa e de conhecimento. Porém, há de ser registrado que a totalidade não é um todo caótico, não é o tudo que pretende de forma ingênua desvelar e conhecer todos os aspectos do objeto e da realidade. Antes de tudo, é um método que compreende a realidade como um todo estruturado, dinâmico e em permanente interação, portanto, a dialética materialista não considera o real nas aparências imediatas dos fenômenos, ela passa pela aparência fenomênica para chegar ao todo estruturado da essência do objeto.

Desconectar os resultados do Pisa da política e dos objetivos da OCDE nos leva a um reducionismo científico e nos deixa no mundo das aparências, um mundo de falsas realidades e concretudes, o mundo da pseudoconcreticidade. Parte e todo são conectados e exercem uma mediação entre si, em um movimento recíproco no qual se compreende que a aparência fenomênica é um momento artificial – fragmentado – separado do todo, e que, se pensada em conexão com sua essência, atinge outra forma, real e concreta.

A compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em relação de interna interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes. (Kosik, 1976, p.42)

A esta compreensão agregam-se duas outras fundamentais: 1) para conhecer a totalidade da realidade social, é mister reconhecer o homem como sujeito objetivo, histórico-social. A realidade concreta não é conhecida se o homem é considerado apenas como um objeto; 2) o fato, o fenômeno, só é compreensível em seu contexto e no todo, isso porque a avaliação do fato deriva da compreensão de como se conhece a realidade, neste sentido, o processo de conhecimento histórico da realidade passa a ser um movimento que exige do pesquisador apropriação teórica, abstração do imediato e mediação da parte com o todo.

Um outro elemento a destacar refere-se à historicidade das coisas. Avaliar apenas a aparência fenomênica é superestimar o valor da cotidianidade. Separar a história do cotidiano reduz a pesquisa a um vazio de conhecimento, é colocar a atividade científica em um estado de imutabilidade. Da mesma maneira, historicizar os fatos sem levar em conta sua aparência cotidiana também faz da história um elemento banal da essência das coisas.

De modo que aqui se assume a educação como uma política pública, neste sentido, é necessário avaliá-la no âmbito das políticas sociais do Estado capitalista. Ou seja, em nosso entendimento, uma pesquisa que busca a realidade da política educacional, necessariamente, segundo o método materialista histórico-dialético, precisa caminhar pela totalidade concreta que constitui essa determinada política.

Trata-se, então, de, a partir da aparência fenomênica do objeto de estudo, caminhar pelo movimento que essa aparência faz até chegar à sua essência, e vice-versa. Analisar o movimento, as contradições, e tentar chegar à essência do objeto não significa descobrir todas as múltiplas determinações que configuram o fenômeno, mas buscar sua singularidade e suas particularidades que são determinadas pelas contradições emanadas de sua essência (Kosik, 1976).

Portanto, o dado de que educação e trabalho exercem relações recíprocas revela o fato histórico de que a luta dos contrários que acontece nessas relações é dinâmica e, a partir de sua totalidade social, apresenta singularidades e particularidades nas diversas faces da política educacional brasileira.

E é neste sentido que o desenvolvimento desta tese busca, nas múltiplas determinações da política de avaliação da OCDE para a educação básica pública, desvelar as singularidades, particularidades e o seu todo social, a partir dos resultados do exame, da sua aparência fenomênica. Mas isso não significa dizer que os resultados do Pisa são a essência da política da OCDE para a educação. Na realidade, buscam-se os aspectos contraditórios entre a aparência dos resultados do Pisa e a essência da política educacional da Organização.

O fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde. A essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos. O fenômeno indica algo que não é ele mesmo e vive apenas graças a seu contrário. A essência não se dá imediatamente; é mediata ao fenômeno e, portanto, se manifesta em algo diferente daquilo que é. A essência se manifesta no fenômeno. O fato de se manifestar no fenômeno revela o seu movimento e demonstra que a essência não é inerte nem passiva. Justamente por isso o fenômeno revela a essência. A manifestação da essência é precisamente a atividade do fenômeno. (Kosik, 1976, p.11)

Analisar as políticas educacionais que, por si só, já são parte de um todo articulado nos leva ao estudo das múltiplas determinações que constituem essa determinada política. “Uma determinada política educacional é um complexo que faz parte de uma totalidade social, por

isso é importante o estudo da sua gênese, movimento e contradições” (Masson, 2012, p.8) e também dos intelectuais e instituições que elaboram e implementam a política.

Mais que um método, o materialismo histórico-dialético é uma teoria social, uma tomada de posição pela práxis político-social, através do olhar dos “de baixo”, uma opção que pensa o conhecimento e a ciência a partir da compreensão de que a luta dos contrários na sociedade se dá através da contradição entre explorados e exploradores, uma opção, portanto, de classe social. Como afirma Frigotto (2006, p.77):

Na perspectiva materialista histórica, o método está vinculado a uma concepção de realidade, de mundo e de vida no seu conjunto. A questão da postura, neste sentido, antecede ao método. Este constitui-se numa espécie de mediação no processo de apreender, revelar e expor a estruturação, o desenvolvimento e transformação dos fenômenos sociais.

É um pressuposto desta tese que há um movimento que busca consolidar certo tipo de padronização das políticas educacionais em nível global, a partir da perspectiva da burguesia, classe hegemônica no sistema sociometabólico do capital. Para isso, a OCDE difunde documentos que preconizam reformas educativas e buscam “popularizar um conjunto de informações e justificativas que tornem as reformas legítimas e almejadas” (Shiroma; Campos; Garcia, 2005, p.2).

Nesse sentido, os documentos dos organismos internacionais, do aparelho do Estado, de organizações nacionais e de outros atores expressam uma determinada visão de mundo, de homem, de história, de presente e de futuro, “não apenas expressam diretrizes para educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais” (Evangelista, 2012, p.52).

Nessa perspectiva de análise documental, há três posições que se articulam, e cada uma delas constitui o processo de produção de conhecimento em torno dos objetivos da pesquisa. São elas: a posição do pesquisador, a posição dos documentos e a posição da teoria.

A posição do pesquisador refere-se à sua intencionalidade no desenvolver da pesquisa, ou seja, “do pressuposto de que o sujeito é produtor de conhecimento conclui-se que o *corpus* documental é por ele definido, analisado, compreendido” (Evangelista, 2012, p.58). Nesse processo, torna-se necessário considerar e analisar as diferentes temporalidades que compõem os diversos documentos. As fontes primárias, por exemplo, são imbuídas de marcas originais que se referem à sua determinação histórica, à temporalidade na qual foi produzida; as fontes secundárias são produzidas em seu tempo sobre as fontes que analisa; e as fontes do

pesquisador, que, “vivendo num dado momento, relaciona-se com o tempo das fontes e o tempo das análises que sobre elas se produziram.” (Evangelista, 2012, p.58-59).

A posição dos documentos carrega consigo sua temporalidade histórica, suas determinações e intencionalidades. Faz-se necessário “captar as múltiplas determinações da fonte e da realidade que a produz; o que significa captar os projetos litigantes e os interesses que os constituem, que tampouco serão percebidos em todos seus elementos” (Evangelista, 2012, p.62). Nas análises de políticas educacionais, como nos propomos em relação à política de verificação/avaliação da OCDE, “é preciso ter clareza de que eles [os documentos] não expõem as ‘verdadeiras’ intenções de seus autores e nem a ‘realidade’” (Evangelista, 2012, p.62-63). Eis a tarefa do pesquisador, revelar e descobrir, tirar o véu, chegar ao concreto.

Trata-se, portanto, de desvelar o que está oculto na aparência fenomênica da política de verificação/avaliação que emana das relações entre a OCDE e o governo federal. Desconstruir a pseudoconcreticidade do documento e daquilo que preconiza, buscando se aproximar da essência política, é tarefa do pesquisador. Kosik (1976, p.13) nos mostra que:

Como a essência – ao contrário dos fenômenos – não se manifesta diretamente, e desde que o fundamento oculto das coisas deve ser descoberto mediante uma atividade peculiar, tem de existir a ciência e a filosofia. Se a aparência fenomênica e a essência das coisas coincidissem diretamente, a ciência e a filosofia seriam inúteis.

A posição da teoria compreende a perspectiva do pesquisador em relação ao quê e como foi produzido historicamente pela humanidade, não só ao que se refere ao seu objeto de pesquisa, mas também com relação à sua visão de mundo, sua compreensão da constituição do ser social. As sucessivas aproximações com o materialismo histórico-dialético nos levam à compreensão de que a teoria é “uma sucessão de hipóteses que se desconfirmam ou se confirmam, num movimento continuamente aberto, não se pode tomá-la como premonitória” (Evangelista, 2012, p.65).

A análise dos documentos busca identificar as categorias aludidas no decorrer deste texto e como elas se manifestam nas (e a partir das) políticas da OCDE para a educação básica pública. Os estudos feitos até aqui dão conta de que, dentre as categorias do método que aparecem como nucleares das políticas da OCDE para a educação básica pública, destacam-se hegemonia e ideologia. Há de se considerar que “as categorias do pensamento são mobilizadas para compreensão do tema de estudo e não para seu encarceramento empirista ou idealista” (Evangelista, 2010, p.65). Além disso, após a leitura e sistematização

dos documentos, buscou-se extrair categorias empíricas que emergiram do objeto da pesquisa¹⁸, são elas: competências e habilidades, gestão pública e avaliação dos sistemas. Pois, para a OCDE,

[...] análises comparativas realizadas em nível internacional podem complementar e enriquecer o trabalho realizado a nível nacional, por determinação dos níveis de **competência** alcançados pelos alunos em diferentes países e proporcionando um contexto mais amplo dentro do qual possa interpretar os resultados nacionais. Eles ajudam a definir as orientações em matéria de ação nas instituições de ensino e a aquisição de conhecimentos pelos alunos. Eles também dão indicações sobre os pontos fortes e fracos do currículo. Combinado com os incentivos adequados, eles podem **incentivar os alunos a aprender melhor, professores a ensinar melhor, e escolas a serem mais eficazes**. Finalmente, eles podem oferecer aos governos instrumentos para **monitorar** as mudanças em níveis de desempenho, mesmo em casos de sistemas de educação descentralizados onde a **gestão** é exercida em cooperação com as autoridades locais. [...] O PISA é um conjunto de dados de entrada para a definição dos critérios e **avaliação de desempenho**, e destaca os fatores que contribuem para o pacote de desenvolvimento de competências [...]. (OCDE, 2000, p.3-4, grifos nossos)

Constituíram-se como documentos basilares as publicações sobre educação, sobretudo, os relatórios das edições do Pisa que compreendem seus ciclos de aplicação e que neste trabalho referem-se aos anos de 2000 a 2015. Agregam-se outros, que retratam sua gênese, a fim de historicizar a trajetória, cotejando materiais e referenciais teóricos que problematizam o caminhar da Organização. O Quadro 1 a seguir apresenta alguns dos documentos que foram analisados.

Quadro 1: Principais documentos analisados no desenvolvimento da pesquisa

Nome do documento	Temática	Ano de publicação
<i>Panorama da educação [Education at a Glance]</i>	Análise de indicadores educacionais	2000 a 2015
<i>Estudos econômicos da OCDE sobre o Brasil</i>	Análise das políticas econômicas e sociais	2001 a 2015
<i>Análises das políticas educacionais</i>	Análise dos desafios para a educação dos países	2003 e 2005
<i>Os princípios da OCDE para o governo das sociedades</i>	Conceito de governança	2004
<i>Professores são importantes. Atraindo,</i>	Trabalho docente na educação básica	2006

¹⁸ O processo de extração das categorias analíticas ocorreu inicialmente com a leitura dos documentos originais e, a partir da relação dialética sujeito-objeto, fizemos dois movimentos: o primeiro sustentado pelas categorias nucleares, hegemonia e ideologia, que sustentaram o percurso metodológico e análise do material; e o segundo permitiu identificar, nas duas séries históricas dos documentos, a preponderância das categorias empíricas que dão forma e conteúdo à relação política-educacional da OCDE com os países.

<i>desenvolvendo e retendo professores eficazes</i>		
<i>Compreender o impacto social da Educação</i>	Educação e desenvolvimento econômico	2007
<i>Capital humano: como o seu conhecimento compõe a sua vida</i>	Capital humano e educação	2007
<i>Avaliação da gestão de recursos humanos no governo – Relatório da OCDE</i>	Reforma da gestão pública brasileira	2010
<i>Boletins Pisa em Foco</i>	Análise dos resultados do Pisa e orientações aos países	2011 a 2015
<i>Melhores competências, melhores empregos, melhores condições de vida: uma abordagem estratégica das políticas de competências</i>	Política de competências	2013
Competências básicas universais	Política de competências	2015

Fonte: OCDE, vários anos. Elaboração própria.

Somam-se, ainda, os documentos públicos brasileiros que versam sobre o Pisa, notadamente, as publicações do MEC e do Inep que avaliam o desempenho dos estudantes brasileiros no programa e as que tratam da relação político-educacional do governo federal com a OCDE, como, por exemplo, as *Análises nacionais sobre os resultados brasileiros no Pisa*, dos anos 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 e 2015. Agregam-se, também, os documentos que influenciam e constituem o marco legal e as diretrizes da educação básica, com destaque para o *Plano de Desenvolvimento da Educação* e o *Plano Nacional de Educação (2014-2024)*.

Consoante com as categorias nucleares do método empreendidas neste tese, é necessário analisar os agentes da OCDE, ou seja, seus intelectuais orgânicos e tradicionais. Neste sentido, busca-se identificar e cotejar as produções de autoria dos especialistas que são responsáveis pela elaboração do Pisa, tentando analisar as concepções políticas, sociais e educacionais desses atores e suas visões nos documentos oficiais da Organização.

Esta pesquisa recorre à análise de cunho político-histórico-social para perquirir a realidade concreta que conforma as políticas da OCDE para a educação básica pública. Compreende que a impostação metodológica do materialismo histórico-dialético nos remete ao entendimento de que o movimento do pensamento, a abstração, adquire centralidade na busca do concreto-pensado, sendo este uma síntese das múltiplas determinações onde está inserido. Sob a lógica da unidade dialética, compreendemos que as relações entre o Brasil e a OCDE, os resultados do Pisa, as políticas de competências e habilidades e seus usos trazem implicações para a educação básica pública brasileira.

Estrutura da tese

O Capítulo 1, “OCDE: A educação como fator de desenvolvimento econômico”, trata da gênese da Organização, sua evolução e funcionamento. Apresenta políticas e programas educacionais que ganharam destaque no cenário internacional, e os objetivos, hegemônicos e ideológicos, desse organismo multilateral com essas iniciativas. Analisa a concepção de educação e a historicidade no processo de atuação da OCDE, em particular, nos movimentos que culminaram na criação do Pisa nos anos 2000.

O Capítulo 2, “As formas de atuação da OCDE na política para educação básica pública nos anos 2000-2015”, analisa a política para a educação básica pública da OCDE, configurada nos seus programas e projetos. Compreender esse processo impõe perquirir como os pressupostos, princípios e estratégias políticas, econômicas e educacionais da Organização ganham importância no cenário educacional mundial, sobretudo a partir dos anos 2000, e como assumem a direção de iniciativas internacionais e nacionais no campo das políticas de avaliação da educação básica pública.

O Capítulo 3, “Da lógica das competências e habilidades ao Pisa: um instrumento político e ideológico da OCDE”, tem por objetivo descrever a trajetória das avaliações de larga escala em nível internacional e analisar as características do Pisa. Tal análise evidencia a forma de funcionamento do programa e nos mostra como as categorias *habilidades* e *competências*, *gestão pública* e *avaliação dos sistemas educacionais* emanam desse instrumento e constituem sua forma de ser. A partir dos resultados dos testes, seus intelectuais formulam políticas de verificação/avaliação externa em larga escala da educação básica, que conduzem um deslocamento conceitual em direção a uma escola instrumental e meritocrática, por meio da política das competências sustentada no processo de resignificação da teoria do capital humano e da sociedade do conhecimento.

O Capítulo 4, “A materialização da política das competências e habilidades: gestão pública e avaliação externa da educação básica pública brasileira”, investiga a relação política do governo federal com a OCDE, sobretudo, na educação. Porém, como as políticas educacionais fazem parte de um todo articulado, tornou-se imperativo identificar e analisar também os elementos e instrumentos que compõem tal ligação. Nesse movimento, constatamos que as reformas estruturais do Estado que fizeram parte da agenda política brasileira desde meados dos anos 1990 são o pano de fundo da relação anunciada e estabelecem a mediação entre o que foi prescrito internacionalmente e o que foi implementado nacionalmente.

1 OCDE: A EDUCAÇÃO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Partimos, nesta tese, da história da instituição e das ações dos governantes, pois estas expressam políticas, programas e concepções relacionados a ações humanas eivadas de intencionalidades, que respondem a determinadas visões de Estado e sociedade. Assim, escolhemos trabalhar, neste primeiro capítulo, com a gênese e a estrutura da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE no interior do contexto histórico em que se desenvolveram, a fim de compreender sua forma de organização e nela os movimentos que conformam sua atuação na educação até os anos 2000.

Ao elegermos como objeto de pesquisa a adoção da política de verificação/avaliação por resultados da OCDE para a educação básica pública brasileira, por meio do Programa Internacional de Avaliação de Alunos – Pisa (na sigla em inglês),¹⁹ impõe-nos percorrer os primórdios, a trajetória e o funcionamento da Organização, a fim de conhecer seu interior e os processos que a levaram a atuar nas políticas educacionais.

Este capítulo possui dois objetivos: i) analisar, no movimento político-econômico, as formas de atuação da Organização, via programas e projetos, bem como as relações político-educacionais que se estabelecem com países-membros, e ii) apreender parte da trajetória histórica da OCDE, com prioridade para a centralidade política dispensada à educação.

Esses objetivos buscam problematizar as seguintes questões de investigação: i) Que razões explicam o interesse de uma instituição de natureza econômica em se voltar para a educação básica pública? ii) Como e por que os economistas e intelectuais do Departamento de Educação e Habilidades da OCDE tomaram os indicadores educacionais como estratégicos para o capital? iii) Como esses intelectuais atribuem à educação básica pública a tarefa de ser um vetor do desenvolvimento econômico? Passemos à reflexão.

¹⁹ Programme for International Student Assessment.

1.1 Gênese, estrutura e funcionamento da OCDE de 1948 a 2000

A Organização para Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE) é um organismo internacional que tem por objetivo auxiliar os países-membros com estudos comparativos e análises internacionais sobre os temas que afetam o desenvolvimento econômico e social dos países ao redor do mundo.

Concomitantemente aos processos que sucederam o pós-guerra (1939-1945), os Estados Unidos da América e o Bloco Soviético (Europa Oriental) travaram confrontos que influenciaram os países e formaram blocos ao seu redor nos quais se enfrentavam os programas capitalista e socialista. Esse antagonismo de posições, denominado Guerra Fria (1946-1989), evidenciou as duas grandes potências e trouxe para as relações diplomáticas questões econômicas, políticas, culturais e ideológicas de um mundo devastado que se reconstruía.

A OCDE é sucessora da Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE), que foi fundada em 1948, e entre suas razões estavam: a) coordenar o auxílio financeiro – Plano Marshall (European Recovery Program) – dos Estados Unidos e do Canadá aos países devastados pela Segunda Guerra (1939-1945) e b) conduzir política e economicamente o processo de reconstrução do continente europeu.

A OECE, com sede em Paris, entrou em atividade no dia 28 de julho de 1948. Sua direção foi exercida por um conselho composto por representantes dos países-membros e contava com um conselho-executivo, comitês técnicos e um secretariado. O processo de coordenação e repartição dos recursos econômicos para a reconstrução dos países foi acompanhado por comitês técnicos da OECE que tinham a finalidade de: a) assegurar um crescimento ágil da produção em setores fundamentais, como a siderurgia, os transportes e a agricultura, b) construir marcos regulatórios que tinham como objetivo a capacitação de pessoal nas áreas científicas e tecnológicas, e c) criar mecanismos destinados a liberalizar o comércio e a multilateralizar os pagamentos entre os países.

Um dos principais feitos da OECE, que esteve em atividade por cerca de onze anos, foi a consolidação, entre os países europeus, da compreensão de que o desenvolvimento econômico dava-se por meio da cooperação e interdependência entre eles. Além disso, os feitos daquele organismo, por meio da coordenação política e econômica, em um mundo polarizado pela Guerra Fria, enaltecera a necessidade, nos países desenvolvidos da Europa,

de criação de uma nova organização, dessa vez mais ampla, que pudesse dar seguimento às políticas desenvolvidas pela OECE (Pinto, 2000).

Em dezembro de 1959, o Conselho de Ministros da OECE decidiu ampliar o alcance político e operacional das decisões econômicas. Surgia, então, a OCDE, com um diferencial significativo em relação à sua antecessora, pois, em seu próprio nome, já anunciava a intenção de não ser somente uma Organização europeia, embora genuinamente o fosse. Contudo, a nova Organização manteve a forma de funcionamento e o conjunto das decisões normativas de sua antecessora e seus membros fundadores foram os mesmos dezoito países que compunham a OECE. Oficialmente, a OCDE foi criada em 30 de setembro de 1961, data da entrada em vigor da sua Convenção.²⁰

A fundação da OCDE deu-se a partir da visão político-estratégica dos governos dos países-membros de sua antecessora (liderados pelos EUA) de assegurar a manutenção da estabilidade econômica através do processo de integração da ordem econômica mundial ao modelo liberal de economia de mercado. É neste movimento político que a OCDE surge com uma missão internacional – ser um espaço de formulação política, disputa de projetos e de aliança entre os países-membros –, destinada à consolidação do modelo econômico adotado no pós-guerra pelos países desenvolvidos, e em complementação ao arcabouço de outras organizações econômicas oriundas de *Bretton Woods* – o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês)²¹ (Pinto, 2000).

Os objetivos postos na fundação, em 1961, consistiam em: a) criar um fórum regular para altos funcionários, cujas responsabilidades interferissem na gestão do sistema econômico internacional, b) reforçar a cooperação entre os países desenvolvidos de economia de mercado, confrontados com os efeitos da interdependência e do desejo de impor uma direção liberal ao desenvolvimento da economia mundial, c) ampliar a estabilidade, difundindo o conhecimento de como a economia liberal atenderia a um conjunto de países (Pinto, 2000; Wolfe, 2007).

No início dos anos 1960, a OCDE já englobava mais de dois terços da produção mundial de bens e quatro quintos do comércio internacional. A legitimação da Organização deu-se por intermédio de sua capacidade de unificar a teoria acadêmica com a conjuntura econômica dos países-membros, gerando recomendações de políticas que compunham as necessidades dos Estados.

²⁰ Cf.: No item 1.3 deste capítulo nos aprofundaremos sobre o contexto de criação da OCDE.

²¹ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

Ainda segundo a OCDE, em cinco décadas, desde sua criação, a riqueza nacional quase triplicou nos Estados Unidos (em termos de PIB *per capita*). Outros países-membros experimentaram progressos semelhantes e, em alguns casos, ainda mais espetaculares.²²

É importante destacar que os 35 países-membros têm acesso ao Relatório Mundial da Organização, documento produzido anualmente e que apresenta orientações gerais para o desenvolvimento da economia de mercado e a reprodução do capital. Nos relatórios evoca-se a missão essencial da Organização:

[...] promover o crescimento econômico mais forte, mais saudável, mais justo, melhorando o emprego e o aumento dos padrões de vida [...] identificando os desafios econômicos, sociais e ambientais importantes para os governos e desenvolvimento de políticas que promovam o bem-estar das pessoas em todo o mundo. (OCDE, 2010, p.2)

O processo de adesão dos países à OCDE consiste na subscrição e aceitação de suas normas de funcionamento, condição essencial para fazer parte desse arco de relações intergovernamentais. Após a fundação, em 1961, todas as adesões foram iniciativa do Conselho de Ministros dos países-membros, com forte pressão do governo dos EUA, que defendia um processo de expansão para além do espaço europeu. “Essencialmente, a adesão é limitada apenas pelo compromisso de um país com uma economia de mercado e uma democracia pluralista”, informa a página eletrônica da Organização.

A OCDE utiliza-se do seu caráter associativo para pressionar os países-membros a executar suas normas e recomendações, sendo este o principal critério para ser aceito no “clube dos países ricos”. Ela não esconde o caminho de seus objetivos, ao contrário, revela. Este consiste em instaurar certa normatização e padrões de comportamento para os governos nacionais, por meio de políticas econômicas que condicionam aquilo que chamam de “bem-estar das pessoas” às exigências do mercado.

Para o seu funcionamento, atua e obtém dados estatísticos, econômicos e sociais dos países-membros, em um processo regular de troca de informações, que gera as condições para que seus intelectuais os transformem em dados comparativos e indicadores sobre diversas temas, dentre elas: economia, estatística, agricultura, comércio, energia, meio ambiente, administração pública, educação, emprego e temas sociais, ciência e tecnologia, políticas industriais, fiscais e financeiras.

²² Informações disponíveis no website da Organização: <www.oecd.org>. Acesso em: 30/03/2015.

Esse processo tem por estratégia política hierarquizar dados e indicadores entre os países-membros e serve de subsídio para as reuniões de trabalho com a participação das representações nacionais. Então, nesse ambiente de coordenação intergovernamental e transnacional, de pressão política e constrangimento institucional, com o intuito de atingir seus objetivos, a Organização atua na implementação de “convergências políticas” em diversas áreas, em especial, a educação.

As reuniões gerais da OCDE acontecem anualmente e têm por objetivo fazer balanço das economias dos países-membros, estabelecer parâmetros mundiais e tensionar as economias que não atenderam aos objetivos prescritos pela Organização.

O *Relatório Mundial* da Organização é um documento que apresenta as bases para a reunião do G7.²³ Estudos de Pinto (2000) demonstram que há uma coincidência entre quase 90% dos temas econômicos e sociais abordados pela OCDE e pelo grupo dos países mais ricos. Além disso, Wolfe (2007) demonstra que a OCDE, durante seu processo de consolidação, buscou simetria com o G7, a fim de se afirmar como instituição catalisadora de demandas e processos que buscassem certa homogeneização de políticas econômicas com base na derrubada de barreiras comerciais e padrões de mercado, atuando sobre os conflitos entre as economias que faziam parte de sua teia constituinte.

O uso da OCDE e, menos diretamente, de outros organismos para tranquilizar os não participantes foi um aspecto da interação da Cúpula (G7) com as organizações internacionais. Mas as Cúpulas também se voltaram para as organizações internacionais para dar continuidade aos assuntos que elas abordavam apenas em intervalos anuais. Manter o elo da OCDE com a Cúpula (G7) é, portanto, importante para a eficácia desta última. É difícil imaginar uma discussão de Cúpula útil acerca de questões que envolvem todos os membros da OCDE que não viesse a envolver alguma relação com algum trabalho posterior da OCDE. Por um lado, a Cúpula não pode replicar o trabalho analítico da OCDE. Por outro lado, a OCDE não pode proporcionar o alto nível de atenção gerado por uma Cúpula. (Wolfe, 2007, p.10, tradução nossa)

Ao atuar por meio da “revisão por pares”, a Organização desencadeia um processo de avaliação e monitoramento que impõe aos países que não se adequam aos parâmetros uma receita de como atingir objetivos para continuar gozando do prestígio internacional.

²³ Grupo dos sete países mais desenvolvidos do mundo, composto por: Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Canadá.

A avaliação por pares pode definir-se como a análise e a avaliação sistemáticas do desempenho de um Estado por outros Estados, tendo por objetivo último ajudar o Estado avaliado a melhorar as suas políticas públicas, adotar as melhores práticas e respeitar as normas e princípios estabelecidos. (OCDE, 2003, p.3)

Os países-membros já recebem orientações e recomendações formuladas pelos intelectuais e funcionários de governos que prestam serviço à OCDE. Países não-membros, mas que estabelecem relações políticas com o organismo, já foram objeto de avaliação de suas potencialidades e políticas. O Brasil, por exemplo, já foi objeto, nos anos de 2001, 2005, 2006, 2009, 2011, 2013 e 2015, da série *Estudos econômicos*, na qual os intelectuais orgânicos da OCDE avaliam os dados do país e fazem recomendações ao governo nacional.

Na edição de 2015, do volume dos *Estudos econômicos*, a OCDE (2015, p.11) avalia que “a posição fiscal [do Brasil] deteriorou-se e os desafios fiscais de longo prazo surgem a partir de um rápido envelhecimento da população” e, para enfrentar essa situação, recomenda que o país “aumente gradualmente a idade de aposentadoria”, ou seja, defende que o Brasil faça uma nova reforma da previdência e coloque a “conta” da crise econômica nos ombros dos trabalhadores.

Em mais longo prazo, será necessário um melhor direcionamento dos benefícios sociais. Uma reforma do sistema previdenciário do Brasil, que custa mais de 10% do PIB e cujos gastos estão aumentando rapidamente, seria um ingrediente essencial para uma reforma sustentável. (OCDE/Estudos, 2015, p.12)

A Organização defende também a implementação de um “ajuste fiscal em conformidade com os objetivos de médio prazo, incluindo uma estabilização da dívida bruta” (OCDE/Estudos, 2015, p.12), que é a dívida pública brasileira. Destarte, preconiza a priorização do orçamento público brasileiro para o pagamento de rentistas e banqueiros nacionais e internacionais que são os maiores beneficiários dos sistema da dívida pública. Noutras palavras, essa é a economia de mercado advogada pela OCDE e esses são alguns dos parâmetros que devem ser atendidos pelos países-membros e parceiros.

Desta feita, no processo de avaliação e monitoramento das políticas públicas e sociais, o organismo assume deliberações políticas e formula proposições que permitem que se estabeleça como instituição fiscalizadora e reguladora das políticas dos países-membros. Nesse movimento transnacional, incide na política dos países ao: a) produzir relatórios de normas e recomendações, b) visitar e monitorar os países e c) submeter à aferição e

comparabilidade de outros países-membros os indicadores de avaliação de suas políticas, dentre elas, a educação pública. Após esses movimentos, elabora-se um documento final que não é de cumprimento obrigatório, porém,

contém, entretanto, elevado grau de cobrança da parte dos demais países. A repetição do exame reforça, paulatinamente, esse caráter de constrangimento, de obrigação moral, que finda por levar ao cumprimento [das proposições]. [...] O constrangimento político e moral constitui o mecanismo de sanção por excelência das decisões da organização. (Pinto, 2000, p.22-23)

Adicionam-se, ainda, outros mecanismos de atuação que explicitam o processo de intervenção nas políticas dos países membros e também dos não membros. O artigo 5º da Convenção da Organização diz que o país-membro que aceita uma decisão tem a obrigação de implementá-la em um prazo razoável. Embora as decisões da OCDE não sejam consideradas acordos internacionais (o que facilita sua aplicação, porque não precisam passar pelo crivo das casas legislativas, como é necessário, por exemplo, no Brasil), elas dispõem de valor jurídico equivalente para os países que as subscrevem.

Artigo 5º: Para atingir seus objetivos, a Organização pode:

- a) tomar decisões que, salvo disposição em contrário, são obrigatórias para todos os membros;
- b) fazer recomendações aos membros;
- c) celebrar acordos com os membros de Estados não membros e organizações internacionais.²⁴

Nota-se que, de acordo com o artigo 5º, a OCDE pode estabelecer acordos diretos com estados de países não membros, além de realizar diversas cooperações e tratados com organismos internacionais, como o Banco Mundial, a Organização Mundial da Saúde (OMS), o GATT/Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outros.

As condições de adesão e o processo de “revisão por pares” e recomendações fazem com que a OCDE assumam um papel de fiadora da comparabilidade e indutora de políticas gestadas em seu interior, levando a crer que as “melhores práticas” sejam implementadas pelos governos ao redor do mundo.

²⁴ Disponível no website da Organização: <www.oecd.org>. Acesso em: 30/03/2015.

Em 2015, a OCDE apresentava em sua composição 35 países-membros, que compõem o Conselho Executivo e tomam decisões. Este conselho, do qual também participa um representante da União Europeia, reúne-se bimestralmente com a participação dos representantes permanentes dos países-membros. Além disso, anualmente, reúne-se o Conselho Geral, que é composto pelos ministros de Relações Exteriores e Finanças dos países-membros e, eventualmente, por chefes de Estado.

Cabe ao Conselho Geral indicar o secretário-geral da Organização, com mandato de quatro anos, cuja responsabilidade é coordenar as reuniões bimestrais e anuais, estabelecendo o elo entre as representações dos países e entre estas e o secretariado. O Conselho Geral também indica três secretários-adjuntos para auxiliar os trabalhos do secretário-geral.

Como a reunião do Conselho Executivo ocorre a cada dois meses, foi criado um Comitê Executivo para identificar as posições divergentes entre os países, a fim de dar seguimento ao funcionamento e andamento das questões. Esse Comitê Executivo reveste-se de importância, pois cabe a ele a negociação, em nível político, das divergências encontradas e não resolvidas nas reuniões técnicas dos comitês setoriais, funcionando, assim, como um órgão revisor, harmonizador e criador de sínteses dos trabalhos especializados da Organização e preparatório para as deliberações do Conselho (Pinto, 2000).

O artigo 6º da Convenção da Organização estabelece que os países têm igualdade jurídica diante das decisões do conselho. Assim, as decisões são tomadas de comum acordo entre os Estados-membros. No entanto, qualquer membro pode se abster das votações, criando a possibilidade do estabelecimento de acordos somente entre os países que assim o desejarem.

Artigo 6º:

1. A menos que a Organização de outra forma aceite por unanimidade em casos especiais, devem ser tomadas decisões e recomendações serão feitas de comum acordo de todos os membros.
2. Cada membro tem direito a um voto. Se um membro se abstém de votar em uma decisão ou recomendação, tal abstenção não invalidará a decisão ou recomendação, que é aplicável aos outros membros, mas não para os Estados que se abstiveram.
3. Nenhuma decisão será obrigatória para qualquer membro, até que tenha cumprido as exigências dos seus próprios procedimentos constitucionais. Os outros membros podem acordar que tal decisão é aplicável provisoriamente a eles.²⁵

²⁵ Disponível no site da Organização: <www.oecd.org>. Acesso em: 30/03/2015.

Neste processo de busca de “harmonização” das posições, o secretariado e o comitê executivo estabelecem relações umbilicais com as burocracias e diplomacias dos Estados-membros, principalmente no trabalho dos comitês.

Entretanto, os países que se abstêm, ou que apresentam ressalvas sobre as decisões e recomendações, passam por um exame de suas considerações. Tal exame é apreciado pelo conselho, que “aconselha o país examinado a modificar ou restringir a aplicação das reservas que estejam em desacordo com a política adotada pela maioria” (Pinto, 2000, p.54).

A OCDE opera por meio de um processo de “construção de consenso através de ‘pressão dos pares’ [que] incentiva os membros a praticarem a transparência, a prestação de explicações e justificativas para a política, e se envolverem em auto-avaliação crítica” (OCDE, 1998a, p.102).

Em outras palavras, após a “revisão”, desencadeia-se um processo de pressão que tem como estratégias: a) um misto de recomendações formais e diálogo político-econômico por parte dos países pares, b) exame público, comparações e mesmo, em alguns casos, listas classificativas dos países e c) dar publicidade, divulgar junto à opinião pública, às administrações públicas nacionais e aos responsáveis pelas políticas públicas nacionais os efeitos das políticas propostas (OCDE, 2003b, p.5).

A hierarquização e a padronização das decisões buscam certo enquadramento de posições, em um processo harmônico, no imediato, porém, no mediato, esses procedimentos buscam constranger os países dissidentes e levá-los a acatar a posição da maioria dos membros. Neste sentido, a OCDE, a) contradiz o funcionamento real, com o funcionamento anunciado, b) inicia-se na “revisão por pares”, mas quando discordâncias são anunciadas, resolvem-se pela “pressão dos pares”, c) na aparência, parecem negociar, mas, na essência, buscam padronizar as políticas da Organização a todos os países que dela fazem parte e (d) constitui-se, assim, num processo de direção e dominação político-hegemônica sobre as nações.

Esses elementos ganham força na medida que a OCDE encontra eco para suas posições e relatórios nos meios de comunicação, compreendendo que não só divulga informações, mas também difunde concepções e políticas. “Este efeito será tanto maior quanto mais divulgado for o resultado da avaliação por pares, como normalmente acontece na OCDE. A participação ativa dos meios de comunicação social torna mais eficaz a pressão dos pares e o exame público resulta muitas vezes da sua atividade” (OCDE, 2003b, p.5).

Na seção seguinte, explicitaremos o funcionamento dos comitês e direções temáticas da Organização, que funcionam como órgãos de base para formulação e tomada de decisões

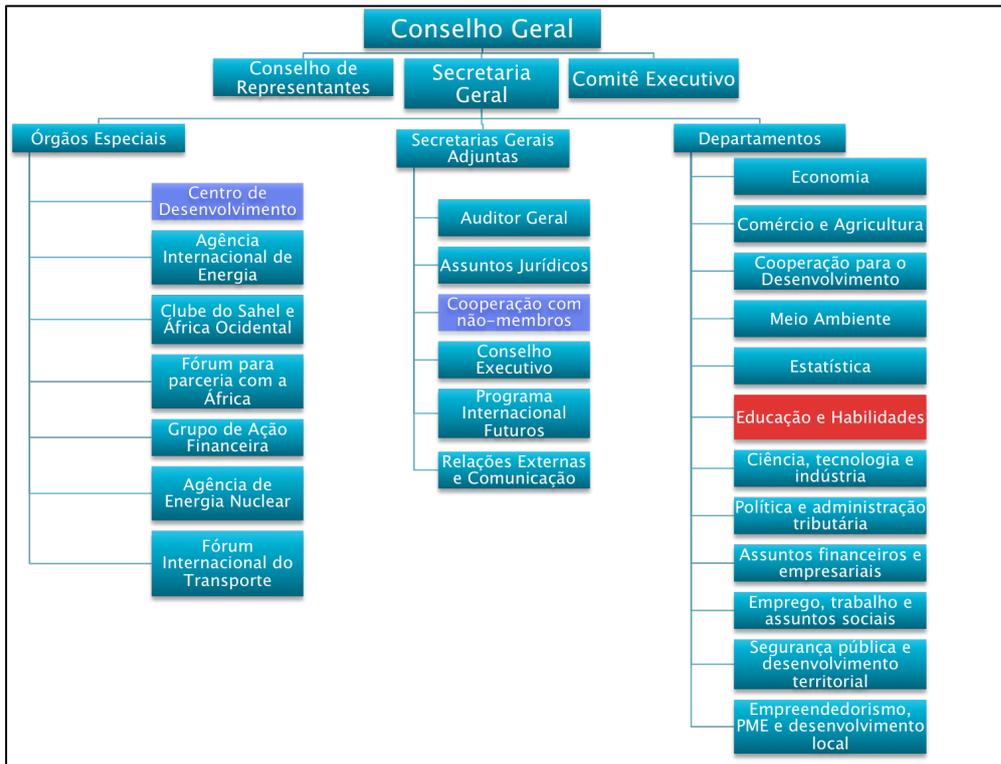
do conselho. É nos comitês que o peso dos países se diferencia e o enunciado do artigo 6º, “cada país um voto”, vê-se sem viabilidade.

1.2 Os departamentos e comitês setoriais permanentes: a atuação da OCDE

Em 2016, a página eletrônica da OCDE registrava 12 departamentos que tratam de diversos assuntos, são eles: Cooperação para o Desenvolvimento; Comércio e Agricultura; Economia; Educação e Habilidades; Serviços de Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais; Empreendedorismo, Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local; Meio Ambiente; Financeiro e Assuntos Empresariais; Política e Administração Tributária; Governança Pública e Desenvolvimento Territorial; Direção da Ciência, Tecnologia e Indústria e Estatística.

Os departamentos centralizam e coordenam os trabalhos dos comitês em seu âmbito de atuação e seus diretores são escolhidos pelo secretariado sob a supervisão dos países-membros. Os mandatos duram cerca de quatro anos, além da responsabilidade sobre os trabalhos dos comitês, os departamentos são responsáveis por preparar relatórios de suas áreas para as reuniões anuais do Conselho Geral da OCDE.

Cerca de 250 comitês setoriais, grupos de trabalhos e grupos de peritos estão organizados nos departamentos de acordo com suas atribuições. Segundo a Organização, cerca de 40 mil funcionários dos governos de países-membros e não membros participam das reuniões dos comitês anualmente e estabelecem, a partir de seus países, contatos permanentes com os cerca de 2.500 funcionários da OCDE em Paris e em outros quatro escritórios da Organização localizados nas capitais do México, dos Estados Unidos da América, da Alemanha e do Japão. O Quadro 2 apresenta a estrutura geral da Organização.

Quadro 2 - Estrutura Organizacional da OCDE - Organograma

Elaboração própria. Fonte: www.oecd.org, acesso em 15 de março de 2015.

Os departamentos são divididos em comitês setoriais e permanentes, que reúnem especialistas de diversas áreas e governos para tratar de temas específicos, com intuito de coordenar políticas, padronizar posições e monitorar os países. Nestes espaços verifica-se também a participação de representantes de outros organismos internacionais, entre eles, Banco Mundial, União Europeia, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Unesco. Também participam organizações não governamentais, de acordo com o interesse dos comitês. Além disso, países não membros da Organização são selecionados e convidados a participar de alguns espaços e suas reuniões acontecem de duas a quatro vezes por ano (Pinto, 2000).

É nos comitês setoriais que surgem as proposições²⁶ dos países sobre a regulamentação de setores específicos e ali são debatidas as necessidades e conveniências para a OCDE sobre cada tema. O secretariado participa ativamente dos comitês, pois são esses os espaços das discussões, disputas e controle, onde ocorre o enquadramento de posições em torno das proposições dos países-membros e onde irrompem as fronteiras das nações.

²⁶ Segundo depoimentos colhidos por Pinto(2000), em torno de 80% da produção normativa da OCDE têm origem em proposições norte-americanas.

[...] altos funcionários do governo dos países participam anualmente em reuniões dos Comitês da OCDE para solicitar a avaliação do trabalho do Secretariado e colaborar com eles. Quando eles retornam aos seus países, os funcionários têm acesso on-line aos documentos da OCDE e podem trocar informações graças a uma rede especial. (OCDE, s.d., p.11)

Os comitês, assim, são espaços estratégicos de elaboração política para suas áreas de atuação. Esses espaços são permeados por disputas e interesses, construindo projetos que buscam estabelecer normatizações internacionais sobre os diversos temas. Ainda, formulam subsídios para a difusão político-ideológica da Organização e seus integrantes atuam nos processos de “revisão” e pressão por pares.

[...] a forma mais comum da avaliação por pares consiste em apreciar o desempenho de um país em função da aplicação efetiva das recomendações e diretrizes sobre políticas públicas [...]. O Comitê de Educação também vigia e avalia os países quanto à aplicação das diretrizes sobre políticas gerais. (OCDE, 2003b, p.8)

A OCDE busca criar, reforçar e dar seguimentos a regras que “dispõem de marcante influência na ordem internacional e raramente entram em contradição com as normas oriundas de outros organismos internacionais. Na prática, elas se harmonizam e se articulam com as demais regras” (Pinto, 2000. p.59), em defesa dos interesses do capital.

Noutras palavras, a OCDE atua e age na construção de princípios, critérios e normas a serem implementados em decorrência do projeto hegemônico-conservador que representa. Seu funcionamento está comprometido político-ideologicamente com uma economia de mercado livre, que pressupõe intervenção em todas as áreas da sociedade consoante com demandas que emanam das prioridades de reprodução do capital, em um contexto de globalização econômica.

O Conselho de Ministros da OCDE, em 2011, reafirmou o papel da Organização, exaltando o sucesso de sua atuação em favor de um “amplo consenso em torno da economia de mercado e da democracia” (p.1).

A OCDE é a vanguarda internacional do projeto de reformas estruturais que promovam o crescimento e equidade. Através dos seus comitês de peritos nacionais, a qualidade do trabalho do seu Secretariado, seus métodos exemplares de coleta e análise de dados, a força de suas revisões e recomendações baseadas em evidências de que faz às autoridades, ela é capaz de ajudar os países a calibrar as suas políticas e divulgar as melhores práticas. Através da sua colaboração com as autoridades reguladoras e

autoridades de ordem pública, líderes empresariais ou representantes de sindicatos e da sociedade civil, que permite que os jogadores-chave troquem pontos de vista, aprendam uns com os outros, e desenvolvam melhor orientação prática para políticas e instrumentos legais. (OCDE, 2011, p.2)

A participação de outros organismos internacionais, assim como a participação de países não membros nos processos de discussão dos comitês da OCDE, revela sua estratégia política para ampliar, calibrar e difundir sua rede de influência, ao mesmo tempo em que o processo decisório assegure relações e o padrão de comportamento dos países sob controle.

Destacam-se também os órgãos especiais da OCDE, que são centros, fóruns e agências afiliadas, autônomos e semiautônomos. Dentre eles, destaca-se o Centro de Desenvolvimento (CD), espaço mais amplo, que conta com a participação de vários países não membros da Organização. O CD é um espaço para estudos sobre o desenvolvimento econômico e social e seu trabalho consiste em estabelecer relações com os principais centros de pesquisa dos países participantes, a fim de definir estratégias para o desenvolvimento. Ele é considerado um centro semiautônomo e auxilia as relações da Organização com as economias consideradas emergentes. Destacamos o CD, pois a participação do Brasil, desde 1994, neste centro, foi pioneira no processo de aproximação política do país com a Organização.

A Secretaria Geral da OCDE é o órgão organizador e articulador das relações internacionais e concentra grande poder na estrutura interna e na difusão externa dos objetivos. Funciona como elo entre o Conselho de Representantes dos países, os departamentos e seus comitês setoriais. Seus representantes atuam como porta-vozes da política e como intelectuais orgânicos desse espaço. De acordo com o art. 10 da Convenção da Organização:

Artigo 10:

1. Um Secretário-Geral responsável perante o Conselho é nomeado por ele por um período de cinco anos. Ele é auxiliado por um ou mais vice-secretários e secretários-gerais-adjuntos nomeados pelo Conselho com a proposta do Secretário-Geral.
2. O Secretário-Geral preside as sessões do Conselho de Representantes Permanentes. Ele auxilia o Conselho de todas as maneiras apropriadas e pode apresentar propostas ao Conselho ou de qualquer outro órgão da Organização. (tradução nossa)²⁷

²⁷ Disponível na página eletrônica da OCDE: <www.oecd.org>. Acesso em: 10/03/2015.

Quadro 3 – Secretários-Gerais da OCDE (1961-2016)

Angel Gurría	México	De 06/2006 – até 2016
Donald J. Johnston	Canadá	De 06/1996 a 06/2006
Jean-Claude Paye	França	De 10/1984 a 05/1996
Emile Van Lennep	Holanda	De 10/1969 a 09/1984
Thorkil Kristensen	Dinamarca	De 09/1961 a 09/1969

Elaboração própria. Fonte: www.oecd.org

Na composição expressa no Quadro 3, percebe-se que a Organização busca contemplar as regiões de atuação da OCDE em seu secretariado, por meio da indicação do secretário-geral. O que não pode ser considerado como um rodízio espontâneo. Tais representações expressam a geopolítica e a escolha por nomes que podem representar os intentos oriundos do interior do organismo e suas ambições no desenvolvimento econômico e social dos países.

O economista Angel Gurría²⁸ é o atual secretário-geral da OCDE (2006-2016), foi secretário das Relações Exteriores (1994-1998) e secretário da Fazenda e Crédito Público (1998-2000) do governo do México. Seu currículo destaca que, como secretário-geral, ele tem reforçado o debate global sobre políticas econômicas, ampliado o número de membros da

²⁸Couto (2001, p.9-10), ao “analisar comparativamente as condições institucionais de implementação das reformas orientadas para o mercado no Brasil e no México”, traz importante avaliação sobre o pensamento de Gurría: “Num artigo em que alardeava as realizações dos governos reformistas do PRI desde o início dos anos 1980, José Angel Gurría (2000), Secretário de Finanças e Crédito Público da administração Ernesto Zedillo, listava dentre elas, para além da melhoria de uma série de indicadores macroeconômicos, a realização de reformas estruturais. Segundo ele: *‘As reformas implementadas pelo México, centradas na liberalização econômica e financeira, permitiram à economia tirar proveito dos benefícios da globalização ao mesmo tempo em que minimizava os riscos inerentes a esse processo. As reformas – que incluíram a liberalização comercial e da conta de capitais, o incremento da participação do setor privado em setores chave da economia, a reforma do sistema tributário, a mudança da estrutura do mercado de trabalho, a liberalização do mercado de capitais e a reforma do sistema previdenciário – transformaram uma economia fechada e pesadamente regulamentada, com elevada intervenção governamental, numa economia aberta e dirigida pelo mercado’*. Segundo o Secretário, as medidas de liberalização comercial tiveram início em 1985, quando o México aderiu ao GATT, incluindo um amplo programa de desregulamentação governamental, uma nova lei de competitividade, a eliminação de controles de preços e a negociação de acordos de livre comércio. Foram eliminadas restrições à entrada de capitais, à obtenção de empréstimos comerciais externos, ao investimento estrangeiro no setor de seguros e nos mercados domésticos de capitais. Também se deu o fim dos controles em relação à saída de capitais. Mediante privatizações houve uma redução da participação do Estado em setores produtivos. Finalmente, uma reforma do sistema financeiro nacional teria conferido maior solidez ao mesmo, sendo criado inclusive um instituto de garantia de depósitos bancários (IPAB). Em 1997 reformou-se o sistema previdenciário, substituindo o sistema de repartição pelo de capitalização, administrado pelo setor privado, passando o governo ao papel regulatório. Isto, segundo o Secretário, teria significado um avanço nos benefícios sociais e auxiliado no incremento das poupanças de longo prazo, reforçando o mercado de capitais. O mesmo sucesso de todas as outras áreas, contudo, não se teria verificado na realização de uma reforma tributária, apesar de medidas administrativas que buscaram torná-la mais eficiente e transparente, de modo que o governo continuaria a apostar na sua discussão (GURRÍA, 2000)”.

Organização, com destaque para Chile, Estônia, Israel e Eslovênia, além de ter fortalecido os vínculos com economias emergentes, como Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul, com vistas a torná-los países-membros. Destaca, ainda, as relações avançadas com a Rússia para que se torne membro pleno da Organização.

Dentre suas atividades, Angel Gurría tem promovido debates sobre a reformulação interna da Organização, que consiste em ampliar o número de países observadores e membros, além de uma estratégia política em torno das discussões sobre inovação, desenvolvimento sustentável, questões de gênero e desenvolvimento de competências.

Segundo o artigo 10º da Convenção da OCDE, o mandato do secretário-geral, indicado pelo Conselho dos países-membros, é de cinco anos, e não há menção à possibilidade de recondução, porém, como se nota no Quadro 3, dos ex-secretários-gerais da Organização, apenas o primeiro ocupou o cargo por menos de 10 anos, o que indica ser uma política sistemática de recondução dos secretários. Há de se considerar, também, a predominância europeia no quadro dirigente, o que atesta a força política dos países daquela região no tabuleiro de poder da Organização.

O financiamento da Organização revela que, assim como a opinião dos países mais influentes prevalece nas proposições da OCDE, o peso político-econômico de cada país também decorre pelos percentuais de contribuição de cada um definidos no orçamento. Para 2014, foi previsto um orçamento²⁹ de 357.000.000 € (trezentos e cinquenta e sete milhões de euros), divididos de acordo com o Quadro 4.

Quadro 4 - Orçamento geral da OCDE 2014

Países	Contribuição %	Países	Contribuição%
Estado Unidos*	21,20	Estônia	1,43
Japão*	12,86	Israel*	1,43
Alemanha	7,61	Eslovênia	1,43
França	5,73	Polônia	1,38
Reino Unido	5,24	Áustria	1,31
Itália	4,51	Dinamarca	1,17
Canadá*	3,89	Grécia	1,05
Espanha	3,26	Finlândia	1,02
Austrália*	3,07	Portugal	0,94

²⁹ Este valor corresponde apenas à primeira parte do orçamento da OCDE e representa 53% do valor consolidado do orçamento geral. A segunda parte do orçamento corresponde aos programas da organização que são financiados pelos países participantes dos referidos programas e não apenas pelos países-membros. Os dados da parte II não estão disponíveis na página eletrônica da Organização.

Coréia do Sul*	2,63		República Checa	0,89
México*	2,63		Irlanda	0,87
Países Baixos	2,12		Nova Zelândia*	0,82
Suíça	1,92		Hungria	0,74
Peru*	1,64		Eslováquia	0,51
Bélgica	1,52		Luxemburgo	0,42
Noruega*	1,50		Islândia	0,33
Suécia	1,50		Brasil* ³⁰	0,00
Chile*	1,43			
Total de contribuições				100

Elaboração própria. Fonte: <www.oecd.org>. * Países que não fazem parte da Comunidade Europeia.

Sendo uma Organização genuinamente europeia, dos 35 países, 22 pertencem à União Europeia e representam 46,57% do orçamento previsto para 2014. Sua gênese está associada a uma estratégia política dos Estados Unidos da América para a reconstrução da Europa – Plano Marshal –, esse organismo internacional continua contando com aporte financeiro desse país de mais de 20% em seu orçamento.

Mas, quais são os fundamentos políticos internacionais do arcabouço constitutivo da OCDE? Como e por que a Organização tem tanto poder no tabuleiro sustentado pelas principais economias mundiais? A próxima seção busca desvelar esse movimento de consolidação e expansão da OCDE.

1.3 O processo de expansão, consolidação e influência da OCDE no desenvolvimento econômico, político e social dos países-membros e parceiros

Como vimos, a OCDE é sucessora da OECE, Organização criada no pós-guerra, em 1948, para organizar a cooperação técnica e financeira norte-americana aos países europeus diante dos efeitos da Segunda Guerra. Neste sentido, a OECE, desde 1948, e sua sucessora, a OCDE, desde 1961, abrigam em seu interior os países que constituem os principais

³⁰ Como o Brasil não é membro pleno da OCDE ele não tem obrigações com a parte I do orçamento. Dessa maneira, ele aporta recursos somente nos programas que participa, esses e outros programas compõem a parte II do orçamento.

atores/decisores do processo de reestruturação do capital³¹ no pós-guerra e nos períodos subsequentes.

Tais atores/decisores são fundamentais para compreender as mudanças que foram moldando o modo de produção capitalista, em permanente reconfiguração. Mudanças que tiveram nos organismos internacionais, como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE, protagonistas da sua materialização e difusão. Assim, faremos uma digressão histórica para prosseguir na análise e, principalmente, desvelar por que a educação pública assume centralidade no processo de desenvolvimento econômico. Sigamos por meio das circunstâncias históricas, na busca das múltiplas determinações.

A crise econômica de 1929, com a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, deu origem, segundo Castanho (2009, p.19), à “maré globalizante da fase associacionista do capitalismo monopolista”. Essa fase antecessora da globalização contemporânea constituiu-se no processo de reestruturação do modo de produção do capital em escala mundial, induzindo a transferência dos parques industriais do centro para a periferia do sistema e estabelecendo parcerias entre empresas privadas e estatais locais. Além de patrocinar e fortalecer os Estados nacionais locais, elevando-os à “condição de agentes organizadores da poupança interna, disciplinadores da moeda e da governabilidade das economias, em suma, de agentes do desenvolvimento nacional.” (Castanho, 2009, p.19).

Os países da OCDE vivenciaram, durante as décadas de 1950 e 1960, sua idade de ouro,³² com crescimentos vertiginosos, e nesse período prevaleceu, em especial nos Estados Unidos e na Europa – ressalvadas suas particularidades –, a política de intervenção do Estado na economia, com vistas à promoção do chamado *welfare state* [estado de bem-estar], através de políticas públicas e sociais com caráter redistributivo, defendidas pelo economista inglês John Maynard Keynes.

No entanto, antes mesmo da formação da OECE e das bases para a formação de um estado de bem-estar na Europa, particularmente na Inglaterra, e em outros países, intelectuais

³¹ Com base em Ianni (2008, p.58), “o capital de que se fala aqui é uma categoria social complexa, baseada na produção de mercadoria e lucro, ou mais-valia, o que supõe todo o tempo a compra de força de trabalho; e sempre envolvendo instituições, padrões sócio-culturais de vários tipos, em especial os jurídicos-políticos que constituem as relações de produção”.

³² “Durante os anos de 1950, sobretudo nos países ‘desenvolvidos’ cada vez mais prósperos, muita gente sabia que os tempos tinham de fato melhorado, especialmente se suas lembranças alcançavam os anos anteriores à Segunda Guerra Mundial. [...] Contudo, só depois que passou o grande *boom*, nos perturbados anos de 1970, à espera dos traumáticos anos de 1980, os observadores – sobretudo, para início de conversa, os economistas – começaram a perceber que o mundo, em particular o mundo do capitalismo desenvolvido, passara por uma fase excepcional de sua história; talvez uma fase única. Buscaram nomes para descrevê-la: ‘os trinta anos gloriosos’ dos franceses (lês trente glorieuses), a Era de Ouro de um quarto de século dos anglo-americanos. O dourado fulgiu com mais brilho contra o pano de fundo baço e escuro das posteriores décadas de crise” (Hobsbawm, 2008, p.253).

liderados pelo economista austríaco Friedrich Hayek (1899-1992) fundaram, em 1947, a Sociedade de Mont Pèlerin na Suíça, que reunia nomes como Milton Friedman, Karl Popper, entre outros. Essa sociedade tinham como lema a salvação do capitalismo e propunha: a) o retorno a taxas de lucros estimulantes, mediante cortes nas políticas sociais, b) a restauração do livre jogo do mercado, c) a restrição aos movimentos sindicais, e d) o aumento do controle sobre a moeda (Castanho, 2009; Anderson, 1995). Tal ideário permaneceu em estado de hibernação por conta do desenvolvimento econômico alcançado nas duas décadas subsequentes, que, ao mesmo tempo, permitiu a continuidade das políticas associadas ao *welfare state*.

Nesse ínterim, a OCDE recompõe seu processo de expansão e consolida a adesão de países como Japão, em 1964, Finlândia, em 1969, e Austrália, em 1971.

A crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, fez que o mundo capitalista caísse em uma longa e profunda recessão, combinando baixas taxas de crescimentos e altas taxas de inflação (Anderson, 1995; Mészáros, 2009b). Desse movimento, várias crises foram evidenciadas: i) a crise do padrão fordista de produção, ii) a crise do seu sistema keynesiano de regulação, iii) a crise do modelo de Estado intervencionista de bem-estar social, e iv) a crise fiscal, com suas consequências no emprego e no salário (Montaño, 2014).

Mesmo nesse cenário, e dentro dos parâmetros do capitalismo, os EUA empreendem e são fiadores do processo de reestruturação da divisão internacional do trabalho, sobretudo nas transferências dos parques industriais para os países da periferia do sistema, com o intuito de reduzir custos de produção.

Esse processo tem implicações imediatas com a ampliação da exploração da classe trabalhadora e a ascensão do modelo neoliberal, sustentado pelo grande capital financeiro e pelos capitais nacionais, como a nova estratégia de reestruturação geral do capital (Montaño, 2014).

Nessa conjuntura o neoliberalismo³³ emerge de seu estado de hibernação e aponta que a crise do modo de produção capitalista estava no protagonismo dos movimentos sindicais e

³³ “O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizadas por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado. Mas o Estado não deve se aventurar para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez

nas suas conquistas materializadas nas políticas sociais, nos salários e empregos dos trabalhadores. Conquistas que, na visão dos governos conservadores, deterioravam o centro das bases do modo de produção do capital.

O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas”. (Anderson, 1995, p.11)

Durante a década de 1970, os países da OCDE ainda se valiam do *welfare state* para remediar a crise, porém, a eleição do governo da primeira-ministra Margaret Thatcher, no Reino Unido, em 1979, esse país de capitalismo avançado empenhou-se na implementação do modelo neoliberal. Em seguida, comprometidos com este programa, também foram eleitos Ronald Reagan, nos Estados Unidos da América, em 1980; Helmut Kohl, na Alemanha, e Poul Holmskov Schlüter, na Dinamarca, ambos em 1982, derrotando candidatos defensores do regime de bem-estar.

Guardadas as diferenças entre as potências anglo-saxônicas e os países do Norte europeu, o processo de implementação do modelo defendido por Hayek viu, a passos largos, nos anos de 1980, o seu triunfo no centro do mundo do capitalismo avançado.³⁴

As vitórias eleitorais de candidatos defensores do modelo neoliberal vieram a acontecer em diversos países do norte da Europa Ocidental, com exceção da Áustria e da Suécia. Há que se considerar que este modelo aporta de forma consistente na América Latina, na década de 1990, porém, antes, em 1973, chega ao Chile, com a ditadura de Augusto Pinochet, servindo como laboratório das políticas sob essa concepção.

Todo esse movimento de estruturação e reestruturação do capital fez emergir contradições e determinações constitutivas de ordem política, jurídica e social. Neste sentido,

criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício.” (Harvey, 2014, p.12).

³⁴ Para maior aprofundamento Cf. ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In. SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

a década de 1980 também apresentou, mesmo que sem sucesso, resistências à onda neoliberal que viria a se consolidar nas décadas seguintes.

Na França, Espanha, Itália e em Portugal, países do Sul europeu, emergiam governos denominados euro-socialistas, que buscavam implementar programas referenciados na idade de ouro e no modelo keynesiano de bem-estar social. Porém, a hegemonia neoliberal sobressaiu-se e, mesmo os governos mais empenhados no modelo de bem-estar, como os de François Mitterrand, na França e, Andréas Geórgios Papandréu, na Grécia, pressionados pela ordem econômica e financeira, redirecionaram seus programas em direção à ortodoxia neoliberal (Anderson, 1995).

Com a ascensão do modelo neoliberal na década de 1980, a globalização econômica adquire ares contemporâneos e tem como características constituintes: na dinâmica do capital, a migração da industrialização para o setor de serviços, em especial os relacionados com a tecnologia da microeletrônica e a informática; dentro dos serviços, a hegemonia do capital financeiro; a formação de megaconglomerados empresariais, em especial do setor financeiro; o redirecionamento dos parques industriais dos países centrais para os periféricos. Entre esses, houve a pulverização dos processos produtivos em diferentes países, organizando-os através dos sistemas gerenciais multinacionais; a proteção do direito de propriedade intelectual, com regulamentação mundial de patentes e, com efeito, desregulamentação econômica, mediante o enfraquecimento da presença estatal na governabilidade de suas próprias economias, favorecendo a regulação via mercado (Castanho, 2009; Mészáros, 2009b).

Neste movimento de recomposição, o neoliberalismo ganha reforço com a queda do muro de Berlim (1989), evento que marcou o fim da Guerra Fria, e com a dissolução do bloco soviético (1991), que acabou por enfraquecer o ideário socialista mundial, fortalecendo as políticas defendidas pelos blocos de países liderados pelos Estados Unidos e pela Inglaterra.

Nesse período, acelera-se a expansão política da OCDE conjuntamente com o processo de avanço do capitalismo, num processo de transformação qualitativa e quantitativa desse sistema, que ultrapassava as fronteiras dos Estados-Nação, reconfigurando as formas de organização social e técnica do trabalho, da produção e reprodução ampliada do capital. Neste intento, para a reprodução do capital internacional, toda economia nacional servia como província de exploração, redimensionando os espaços e tempos (Ianni, 2008).

Outro aspecto do contexto histórico refere-se às mudanças que este processo de reestruturação do capital e de globalização econômica engendrou na cultura da sociedade e dos homens a fim de formar intelectuais que pudessem, por um lado, difundir suas ideias e, por outro, consentir em relação a elas.

Neste sentido, o processo de reestruturação do capital e da globalização contemporânea, ao internacionalizar a produção, circulação e consumo, desconfigurando os Estados-Nação, suas economias e culturas, também desconfigura o homem, pois este determina e é determinado pelo modo de produção ao qual subexiste. Neste processo de desconfiguração acentuada, em que tudo passa a ser mercadoria, o homem em si, ou melhor, sua força de trabalho, também passa a sê-lo. Tornando-se uma coisa em si, o homem e sua força de trabalho passam a cumprir, simultaneamente, papéis e funções no processo de internacionalização do capital e de expansão da concepção neoliberal.

Ademais, uma das estratégias do neoliberalismo foi criar grandes contingentes de desempregados para oferecer mão de obra barata às empresas multinacionais, que, assim, podem optar por instalar suas fábricas de produção em localidades com custos menores. Emanam deste processo contradições intrínsecas ao modo de produção capitalista, ou seja, “a mesma fábrica da sociedade global, em que se insere [o trabalhador] e que ajuda a criar e recriar continuamente, torna-se o cenário em que [ele, o trabalhador] desaparece [desconfigura-se]” (Ianni, 2008, p.21).

Neste percurso, o Estado capitalista também se reconfigura para atender às demandas do capital internacional, e suas agências, incluindo também as instituições públicas e administrativas, modernizam-se, ou melhor, adaptam-se às exigências da regulação e normatização mundial dos mercados. Daí advêm os processos de desestatização, desregulamentação, privatização, entre outros (Frigotto, 1995; Ianni, 2008; Afonso, 2009; Harvey, 2011), que compõem a gama de atividades expressas no programa neoliberal do modo de produção e reprodução do capital, e que afetam o conjunto das áreas sociais.

A dinâmica do capital, com todas as suas faces e fenômenos, em seu movimento internacional, pressiona a globalização das instituições, dos princípios jurídico-políticos, dos padrões socioculturais, em direção aos objetivos do marco civilizatório do capitalismo. Esse movimento de internacionalização do capital segue em direção às economias nacionais com o intuito de submergi-las ao seu processo predatório, lançando mão de políticas e programas para atrair os países e adaptá-los aos seus ditames, por intermédio de organizações multilaterais como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE, com anuência dos governos locais e participação do empresariado, sobretudo, do capital financeiro.

O papel da OCDE no novo mundo, a “aldeia global”, está crescendo. O colapso dos regimes comunistas, a transformação da Ásia, a mudança para economias de mercado, o fluxo mais livre de bens e serviços e uma maior difusão do capital e da tecnologia têm sido parte da receita potente que está produzindo este mundo globalizado mais aberto e “menor”. (OCDE, 1998a, p.5)

Em sintonia com esses objetivos, a OCDE recompõe seu processo de expansão por meio de dois programas, o *Programa para as economias em transição dos países do Leste europeu* e o *Diálogo sobre políticas com as economias emergentes*, ambos de 1990.

O primeiro visava contribuir com o processo de adaptação das economias do extinto bloco soviético e contou com a participação, primeiramente, de Polônia, Hungria, República Tcheca e Eslováquia e, logo depois, de Lituânia, Bulgária e Romênia. O objetivo do programa era oferecer ao país participante um plano de trabalho para reformulação de sua economia e estabelecimento de metas para o desenvolvimento econômico e social. Anualmente, o país era inspecionado por um comitê, composto por membros do secretariado e representantes de países da OCDE, para avaliar o andamento de tal plano.

A Organização também realizava exames setoriais periódicos e monitoramento das perspectivas do país, por meio do seu método de “revisão” e pressão por pares, com vistas ao aconselhamento sobre reformas que deveriam ser implementadas. Oferecia, também, assistência técnica para execução de políticas governamentais e acolhimento de estagiários do país participante na sede da OCDE ou em países-membros da Organização. Cerca de 75% do programa eram financiados pela OCDE. (Pinto, 2000).

À semelhança de uma agência multilateral, como o Banco Mundial e o FMI, o *Programa para as economias em transição dos países do Leste europeu* e o *Diálogo sobre políticas com as economias emergentes* demonstram que a OCDE atuou como uma Organização parceira do processo de globalização contemporânea e internacionalização do capital, com o intuito de adaptar as economias dos países do Leste europeu, que antes compunham o bloco soviético, à dinâmica do capital. Em 1995, a República Tcheca passa à condição de membro pleno da Organização, no ano seguinte, Hungria e Polônia e, em 2000, a Eslováquia. Lituânia, Bulgária e Romênia participam de comitês da Organização.

O segundo programa, designado *Diálogo sobre políticas com as economias emergentes*, era destinado aos contatos com países de economia capitalista e, inicialmente, foi direcionado às economias asiáticas – Hong Kong, Coreia, Malásia, Cingapura, Taiwan e Tailândia. A partir de 1992, foi ampliado para países da América Latina, como Brasil, Argentina, Chile e México. Este programa tinha como finalidade estabelecer relações econômicas com os países, buscando padronizar e influenciar a formulação de políticas nos países participantes (Pinto, 2000). Chile, desde maio de 2010, e México, desde maio de 1994, são membros plenos da Organização. A Argentina já fez um pedido oficial para adesão à OCDE, porém, esta decidiu esperar o desenvolvimento das relações com a América Latina, em especial com o Brasil.

O *Diálogo* funcionava por meio de seminários, encontros e reuniões que tratavam dos temas econômicos e sociais e buscavam imprimir nos países as suas ideologias. Destaca-se que os participantes atuavam em nível institucional e pessoal e faziam parte de diversos setores, públicos, privados e acadêmicos. Em 1996, o programa foi ampliado e passou a se chamar Fórum das Economias Emergentes (Pinto, 2000), integrando o Centro para Cooperação com não membros da OCDE.

A OCDE evoluiu muito na economia mundial globalizada. Tem-se “globalizado” em si mesma, nomeadamente através de novos membros e atividades de diálogo... Além disso, analisar as muitas facetas do processo de globalização, e as suas implicações políticas, tornou-se o centro de tema no trabalho da OCDE, assim como os desafios e oportunidades da globalização tornaram-se uma alta prioridade dos decisores políticos nos países da OCDE. (OCDE, 1996a, p.15)

A expansão da OCDE deu-se por intermédio da capacidade de tornar suas ideias e concepções como se fossem de todos os países-membros por meio de programas e políticas, principalmente nos setores econômico, agrícola, de comércio, indústria, tecnologia e meio-ambiente. As áreas sociais também foram objeto de atuação da Organização e demonstram que seu programa, assim como sua dinâmica no real, inter-relaciona políticas econômicas e sociais, de modo que aquelas se imponham em relação às prioridades destas.

Uma melhor comunicação da “mensagem política” da OCDE para ter uma maior influência sobre a formulação de políticas é de importância crítica. Um amplo consenso existe a respeito de muitos aspectos da exigência política para uma economia mundial globalizada. Mas os formuladores de políticas, políticos ou o público em geral nem sempre são convencidos, e muitos mal-entendidos persistem... É necessário identificar claramente as metas necessárias para a mensagem política da OCDE e potencializar a sua influência sobre a política. (OCDE, 1996a, p.16)

Sob os fundamentos teóricos da globalização econômica, a OCDE constituiu o arcabouço de sua atuação, fazendo da sua “mensagem política” uma correia de transmissão dos interesses do capital. Nesse curso, a Organização adquiriu poder de arbitrar as relações entre os países e interferir em suas políticas internas, tornando-se, assim, um agente hegemônico no processo de monitoramento e controle das nações.

Dentre as políticas sociais, as políticas e concepções da OCDE para educação pública dos países assumiram papel preponderante. Passaremos à quarta sessão deste capítulo com o

intuito de analisar o Departamento de Educação e Habilidades da OCDE e seus principais programas, a fim de desvelar as ações, as formas de atuação e definição de políticas, a partir da seguinte indagação: como a educação básica pública assume centralidade em uma Organização voltada para o desenvolvimento econômico?

1.4 Desenvolvimento Econômico e Educação

A OCDE conta com vários departamentos e neles os comitês setoriais permanentes priorizam estrategicamente cada um dos seus temas de interesse. Nesta seção, o objetivo é demonstrar os principais programas que estão sob a coordenação do Departamento de Educação e Habilidades da OCDE, que atua em quatro eixos: i) primeira infância e escolas, ii) habilidades além da escola, iii) inovação na educação e pesquisa, e iv) conhecimento de gestão. Dentro desses eixos, os programas lançam mão de inúmeros estudos que têm por objetivo a coleta de dados e informações dos países-membros e parceiros para construção de estatísticas e indicadores que buscam construir um panorama geral internacional sobre a educação.

O Departamento de Educação e Habilidades é constituído por um Escritório Central do Diretor, com uma unidade de apoio; três divisões administrativas – i) Análise de Indicadores, ii) Infraestrutura e Gestão da Educação e iii) Políticas de Educação –; além do Programa de Cooperação Econômica com Países não membros e do Centro para Pesquisa e Inovação em Educação (CERI).

O funcionamento dos órgãos responsáveis pela educação dentro da OCDE é fruto de um processo histórico, político e econômico conduzido pelas ações e atuação da Organização nas políticas educacionais. Dessa forma, perquirir o complexo movimento histórico nos ajuda a compreender o estágio das políticas que são dirigidas à área e como, por que e com quais objetivos elas se desenvolveram ao longo dos anos. Apresentamos a seguir as fases e formas de atuação política da Organização na educação básica pública.

Porém, antes de começarmos a reflexão anunciada, registra-se que utilizaremos como referência básica o livro *Education 1960-1990: The OECD Perspective [Educação 1960-1990: A perspectiva da OCDE]*, de George S. Papadopoulos,³⁵ doutor em História e ator

³⁵ Ingressou na OECE ainda em 1960 e foi o mentor intelectual das ações da Organização na área educacional durante 40 anos. Dirigiu o Departamento de Educação, conduzindo os programas educacionais. Foi consultor

principal do processo de ação política da OECE/OCDE na área educacional durante os anos de 1960 a 1990. As linhas que se seguem evidenciam que Papadopoulos cumpriu *strictu sensu* o papel de intelectual orgânico em favor do capital.

Prossigamos no intento de apreender os fundamentos políticos e econômicos internacionais que sustentam a OCDE, seus intelectuais e suas concepções. Assim, ainda que consideremos o tempo como um *continuum*, para fins de análise, buscamos classificar os períodos de modo a demarcar as características da Organização, suas formas de atuação, continuidades e movimentos político-estratégicos. A partir de uma perspectiva temporal mais estendida, percebe-se como programas, ações, relatórios, boletins e acordos compõem os elementos determinantes da política supranacional que se difunde para ordenar e ampliar o modo de produção econômica em prol dos interesses e da segurança do capital.

A **1ª fase, de 1948 a 1960**, da OECE à criação da OCDE – o início das atividades educacionais –, foi marcada pelo processo dos arranjos do pós-guerra e, no caso da Organização internacional, sua institucionalização deu-se como exigência do governo dos Estados Unidos da América para cumprir os propósitos iniciais do Plano Marshall, que consistiam em organizar e redistribuir os 12 bilhões de dólares aportados pelo país.³⁶ No campo educacional, a OECE buscava pessoal técnico e científico que contribuísse com o processo de reconstrução europeia. Segundo a Convenção da Organização, os países-membros concordaram, em particular,

[...] de se juntar para fazer uso o mais amplamente possível de suas capacidades e potencialidades individuais, para aumentar sua produção, desenvolver e modernizar seu equipamento industrial e agrícola, expandir seu comércio, reduzir progressivamente as barreiras comerciais entre eles, promover o emprego e restaurar ou manter a estabilidade de suas economias e a confiança geral em suas moedas. (OECE, 1948, tradução nossa)

Em 1953, para dar cabo a esses objetivos, a OECE criou a Agência de Produtividade Europeia (EPA), com o aporte de 100 milhões de dólares dos EUA, para trabalhar com os centros nacionais de produtividade empresarial constituídos nos países-membros.

“A agência teve um papel de liderança em fomentar a propagação e o desenvolvimento de conceitos de produtividade e de habilidades técnicas gerenciais, apoiando-se fortemente na experiência dos EUA” (Papadopoulos, 1994, p.22, tradução

no processo de reformas educacionais da Europa Central e Oriental e participou da elaboração do relatório Jaques Delors, da Unesco, que preconizou os desafios da educação no século XXI.

³⁶ Informação disponível na página eletrônica da OCDE: <www.oecd.org>. Acesso em: 20/04/2014.

nossa). A capacitação profissional e as demandas das economias modernas eram vistas como requisito central do progresso e, nesse sentido, de acordo com Papadopoulos (1994, p.22, tradução nossa), “esforço considerável foi feito para melhorar a capacitação em todos os níveis e em todos os setores da atividade, em particular a formação técnica e profissional”.

Na educação, a principal dificuldade identificada pela OECE residia na necessidade de mão de obra científica e técnica, que era escassa naquele período. Comparado ao desenvolvimento científico dos EUA e da União Soviética, o quadro europeu, para a Organização, era preocupante. Para enfrentar esse problema, além do aporte norte-americano, a Organização desenvolveu uma política científica que tinha como foco a formação de cientistas e engenheiros para atender a demanda do desenvolvimento. Agrega-se, ainda, a crença de que esse era um investimento que a longo prazo repercutiria positivamente nos sistemas educacionais.

Em maio de 1958, a OECE criou o *Gabinete para pessoal técnico-científico* (OSTP³⁷), que teve como lema o avanço científico como força motora do progresso. Esse, foi o embrião do Departamento de Educação e Habilidades da OCDE, já na década de 1970. A iniciativa era criar um espaço na instituição diretamente ligado às ações dos EUA que tinham a intenção de combater o avanço tecnológico da União Soviética (Sputnik), coroado com o sucesso russo no espaço. Neste sentido, para tentar reequilibrar a disputa tecnológica no âmbito da Guerra Fria, os norte-americanos fazem um novo aporte de 500 milhões de dólares ao gabinete e, em contrapartida, os países da OECE aportam o mesmo valor.

Esses atores dominantes disputam processos e evidenciam como as relações de hegemonia – direção e dominação – fazem parte dos primórdios da OCDE, que, nesse caso, era um ator coadjuvante em relação aos EUA e protagonista na cena europeia. De acordo com Papadopoulos (1994, p.24, tradução nossa),

É necessário enfatizar que foi a oferta dos EUA o fator decisivo na rápida iniciação do novo programa. Meio milhão de dólares era uma quantia bastante grande naqueles dias e, juntamente com a contribuição que os países europeus concordaram em dar, forneceu uma base financeira sólida, apoiada pelo comprometimento político, para que o programa decolasse. É preciso também lembrar que os EUA, que não eram membros da OECE, comprometeram-se em participar integralmente das atividades do programa, inaugurando, assim, uma nova era de cooperação transatlântica e anunciando, nesse sentido, a total participação dos EUA na OCDE [...].

³⁷ Office for Scientific and Technical Personnel.

As atividades iniciais do gabinete foram circunscritas a dois focos: o primeiro era diagnosticar os problemas educacionais em todos os níveis de ensino, e o segundo, desenvolver programas e ações de cooperação técnica para os países membros e associados, com o intuito de resolver esses problemas. “Desde sua origem, o programa foi essencialmente direcionado para o melhoramento da qualidade dos sistemas educacionais e para a expansão de sua capacidade – qualidade e números” (Papadopoulos, 1994, p.24, tradução nossa). Dessa forma, seus objetivos principais consistiram em obter:

a) informações mais acuradas a respeito das necessidades a longo prazo e do suprimento existente e potencial de pessoal técnico e científico; b) conhecimento e apreciação pública melhorada das necessidades educacionais de ciência e tecnologia, incluindo medidas para despertar e desenvolver o interesse dos jovens; c) educação básica adequada em ciências (de forma a fornecer uma base firme para formação científica e técnica subsequente), com métodos melhores de ensino, currículo e fornecimento de professores; d) oportunidades de ensino médio e superior para todos que poderiam deles se beneficiar, de forma a aumentar o fluxo de indivíduos talentosos em direção às carreiras técnicas e científicas; e) expansão de instalações para educação científica e superior técnica, levando em conta as possibilidades de cooperação internacional para suprir as necessidades que superavam a capacidade de países individuais; f) trocas mais livres de pessoal como base para uma futura cooperação técnica e científica entre os países membros; g) uso mais eficaz dos corpos existentes de pessoal técnico e científico nos países membros. (Papadopoulos, 1994, p.24-25, tradução nossa)

Desses objetivos emergiram programas que perduram até os dias atuais, entre eles, o que analisa e monitora os sistemas educacionais, conhecido como *Análises nacionais* – iniciado em 1958/59 –, cujo objetivo é revisar os sistemas educacionais e adaptá-los aos padrões que o desenvolvimento exige. E outro que realiza o mapeamento do pessoal técnico-científico que resultou no programa *Previendo necessidades de mão de obra na era da ciência* – iniciado no começo da década de 1950, com primeiros resultados divulgados em 1957 –, que tinha como recomendação central obter dados e indicadores educacionais dos países. Havia a crença de “que uma extensão de estatísticas comparativas era um pré-requisito essencial para uma melhor compreensão e para um exame eficaz das políticas educacionais que afetavam o fornecimento de cientistas e engenheiros” (Papadopoulos, 1994, p.26, tradução nossa).

Os dois programas, *Análises nacionais* e *Previendo necesidades*, parecem constituir os primórdios de processos de avaliação em larga escala de sistemas educacionais no âmbito

da OCDE, sobretudo pelos contextos e finalidades em que foram criados e pelas similaridades com os objetivos do Pisa, que veremos mais adiante.

Desse modo, nessa primeira fase, a OECE/OCDE mapeia e realiza diagnósticos dos sistemas educacionais e induz a formulação de programas e projetos para reformas nos sistemas. Isto inclui a revisão dos currículos das escolas, e da formação do pessoal docente, com vistas a ampliar o capital humano dos países-membros e parceiros, como requisito central para o crescimento econômico e o progresso social.

Essa primeira fase fundou as bases para a concepção de educação da Organização. Seu caminho, dentro da prioridade de reconstrução europeia, foi realizar o diagnóstico da situação educacional dos países e induzir a reforma dos sistemas educacionais, a partir das demandas econômicas, para a ampliação da mão de obra, associando o binômio economia-educação.

A **2º fase, de 1961 a 1980** – de criação do departamento de educação como ferramenta dos intelectuais orgânicos para formulação da política educacional –, foi marcada pela transformação da OECE em OCDE. Esse momento sintetiza a meta da Organização para a década subsequente, que buscava o aumento do PIB dos países-membros em 50% e, no campo educacional, é marcado pela realização da primeira conferência da Organização sobre educação, que ocorreu em Kungälv, na Suécia, em junho de 1961. A realização da conferência coincide com os debates acentuados acerca da economia da educação, que se conformava como conceito dominante em torno da busca por talentos. Segundo o relator do evento, A. H. Halsey, citado por Papadopoulos (1994, p.33, grifo nosso, tradução nossa),

[...] o grande encorajamento dado aos países que procuram uma sociedade que é tanto educativa, quanto materialmente rica, é o de que a busca por esse objetivo duplo envolve uma espiral ascendente virtuosa. A habilidade humana é socialmente definida; quanto mais complexa a cultura, maior o talento que uma sociedade exige de seu povo. Mas, também, quanto mais complexa uma cultura é em sua aplicação da organização produtiva da sociedade, maiores os recursos disponíveis para converter potencial em habilidade real. **Assim, pode ser dito que o crescimento econômico cria as próprias habilidades que demanda.** Mais uma vez, é somente com o avanço econômico que uma nação pode se permitir ir além do ideal de igualdade formal de oportunidade educacional, em direção ao nobre ideal de igualdade substantiva de oportunidade para que cada indivíduo possa desenvolver sua habilidade latente.

A tendência da conferência foi traduzida nas palavras de seu relator, quando este demonstra a vinculação direta entre o desenvolvimento educacional e as demandas de mercado, consubstanciadas na busca do crescimento econômico que “cria as próprias

habilidades que demanda”, revelando que, para os participantes da Conferência da OCDE, era necessário um processo de conciliação de interesses do ponto de vista do capital para inaugurar um movimento que iria da igualdade formal à igualdade substantiva de oportunidades educacionais.

Entre 16 e 20 de outubro de 1961, a OCDE realiza, em Washington, sua segunda conferência com foco na educação, cujo tema foi *Crescimento econômico e investimentos na educação*. O evento se debruçou sobre as ações dos países para destinar mais verbas para a educação, partindo do pressuposto de que era necessário ampliar suas reservas de capital humano, sobretudo nas ciências e tecnologias, para atender a dois objetivos: i) combater o avanço russo (representado pelo Sputnik) nessas áreas e ii) preparar os países para o processo de “concorrência pacífica” entre eles, dado o advento do crescimento econômico.

Philip H. Coombs, então secretário de Estado adjunto da Educação e Cultura do governo norte-americano, encabeçava a delegação dos Estados Unidos e foi escolhido para presidir a conferência. Em seu discurso inicial, citado por Melo (1975, p.106), o secretário revelou a intenção dos EUA:

É também óbvio que, dentro do clima de competição pacífica que, esperamos, irá caracterizar o desenvolvimento deste mundo ao longo do próximo século, o prêmio do progresso será outorgado àqueles países e sistemas sociais que tiverem tido maior êxito no desenvolvimento dos seus recursos humanos. O chefe de Estado soviético não podia ter sido mais claro ao definir este tema: está perfeitamente convencido de que o modo de vida por ele representado é capaz de desenvolver os talentos da população através do ensino e de transmitir o poder da ciência em termos de realidade material com uma eficácia muito superior à nossa. Eis o desafio que nós, os países da OCDE, ora encaramos, e estou confiante em que o não recusaremos.

A posição político-estratégica dos EUA arbitrou as formas de atuação da OCDE. O discurso do representante norte-americano evidencia a ação daquela nação no que se refere à concorrência entre os países – fator constituinte do sistema do capital – e tem como uma de suas expressões o processo desigual e combinado de desenvolvimento, no qual os que mais conseguem extrair riqueza da produção, da exploração do trabalho, mais se desenvolvem.

O secretário desempenhou papel central na conferência, sobretudo quando afirmou que “nós neste país temos grandes expectativas a respeito das possibilidades da OCDE. E nós prometemos que daremos nosso apoio mais intenso nos anos à frente” (Papadopoulos, 1994, p.40, tradução nossa). O discurso de Coombs e a própria conferência marcaram as ações da OCDE na década seguinte, em que se destacam: a) a busca, em seus países, dos ministros de

Educação por mais dinheiro para investimento na área, b) a elaboração das bases teóricas e das ações práticas da economia da educação, e c) o desenvolvimento do planejamento educacional (Papadopoulos, 1994).

Das ações depreendidas, três tiveram continuidade no cenário da educação europeia e deram as bases para as propostas futuras da OCDE, são elas: o *Projeto Regional Mediterrâneo* (MRP), o *Programa de estatísticas educacionais e técnicas de análise quantitativa* e o *Programa de bolsas*. Passaremos agora a analisá-las.

O MRP articulava seis países³⁸ mediterrâneos com o intuito de aplicar os objetivos da conferência de Washington. O projeto teve origem em 1960, portanto, antes da conferência, pois foi resultado de um pedido do governo de Portugal que, de posse do relatório da revisão nacional realizada pelo gabinete para o pessoal técnico-científico (OSTP), procurou ajuda da OCDE, a fim de “estabelecer metas para que o desenvolvimento educacional satisfizesse as necessidades de mão de obra dos objetivos econômicos de longo prazo do país” (Papadopoulos, 1994, p.43-44). Após a conferência de Washington, o programa foi estendido para outros países.

O principal objetivo do MRP era elaborar relatórios nacionais que identificassem as necessidades educacionais dos próximos quinze anos (1961 a 1975) e colocar em prática propostas a respeito dos recursos necessários para satisfazê-las. Nesse ínterim, a OCDE assumiu a formação de técnicos e especialistas que iriam compor as equipes nacionais – com cerca de cinco a seis pessoas – e também constituiu uma comissão de especialistas da Organização para acompanhar e monitorar os trabalhos. Segundo Papadopoulos (1994, p.44, tradução nossa),

Essa injeção liberal de conhecimento externo, juntamente com o próprio papel ativo exercido pelo secretariado através da implementação de todo o projeto, tirando partido das instalações do Programa de Assistência Técnica da Organização, provou ser um elemento vital no trabalho dos grupos nacionais e da sofisticação da metodologia que foi exercida na preparação dos relatórios nacionais.

Evidencia-se que os trabalhos dos grupos por meio de auxílio técnico e formação de especialistas nos países participantes, agregados às comissões da Organização, cumpriram papel hegemônico de direção cultural e intelectual no processo de implementação do *Projeto Regional Mediterrâneo*. Mas esse processo foi imbuído de contradições, principalmente entre

³⁸ Grécia, Itália, Portugal, Espanha, Turquia e Iugoslávia.

os setores econômicos e educacionais dos países, com destaque para os professores, que viam nas recomendações do projeto um desvio das funções sociais da educação. Com determinação e poder, Papadopoulos (1994, p.45, grifo nosso, tradução nossa) descreve a estratégia política da seguinte maneira:

Esses arranjos sem dúvida permitiram que os grupos tivessem acesso a uma ampla gama de fontes de informação, tais como as projeções de renda nacionais, dados censitários, levantamentos sobre mão de obra e educação. Por outro lado, eles permaneceram organicamente distantes dos ministérios da educação nacionais, mesmo que o contato tenha sido mantido a princípio. Não há como disfarçar o fato de que os ministérios da Economia e da Educação tivessem frequentemente diferentes pontos de vista e de perspectiva a respeito dos problemas de desenvolvimento educacional e que, de certa forma, a estratégia adotada para o projeto era a de trazer pressão externa sobre administrações e estabelecimentos educacionais preguiçosos e relutantes. **A educação era importante demais para ser deixada nas mãos dos pedagogos!**

Além das análises feitas no âmbito do MRP e das indicações realizadas em torno dos parâmetros da economia da educação, proposições foram prescritas nos relatórios dos países participantes, entre elas: a) indicaram a necessidade de ampliação da educação básica obrigatória para nove anos, com o objetivo de influenciar a formação de mais técnicos habilidosos no ensino médio e profissional, b) recomendaram também a ampliação de novas escolas técnicas para desviar a demanda das universidades, e c) orientaram que os investimentos educacionais fossem feitos em áreas de conhecimento que seriam demandadas pela dinâmica futura do desenvolvimento econômico (Papadopoulos, 1994). Nos anos posteriores (década de 1970), financiada pela Fundação Ford,³⁹ a experiência do projeto chegou a ser aplicada pela OCDE em países da América Latina, como a Argentina e o Peru.

O segundo projeto dessa fase da Organização foi o *Estatísticas educacionais e técnicas de análise quantitativa* (1961), que tinha como objetivo medir os sistemas educacionais tendo por referência os padrões de matrículas, em todos os níveis de ensino, que seriam necessários para o crescimento econômico. Além disso, buscava também focalizar a

³⁹ A Fundação Ford foi criada em 1936. É uma organização social privada e pertence à automobilística Ford. Sua página na internet anuncia que, até 2016, foram investidos mais de US\$ 13,3 bi em empréstimos e doações para a educação no mundo. Há de se considerar que uma fundação privada não faz investimentos desinteressados nas áreas sociais. Nesses processos de concessão de créditos, há por trás intencionalidades que precisam ser desveladas. No caso do Projeto Regional Mediterrâneo, revela-se que os procedimentos apoiados pela Fundação tinham como objetivo as reformas dos sistemas educacionais dos países participantes, vinculadas a interesses do mercado.

educação com as demandas do mercado de trabalho, ligando aquela aos sistemas de economia e de mão-de-obra.

Concomitantemente com essa atividade especializada, o trabalho do secretariado resultou na preparação de um modelo computável em larga escala, que relacionava o setor educacional ao setor de trabalho e produção da economia, em termos de uma série de relações de entrada e saída. Também construído pelo secretariado foi um modelo computadorizado de simulação detalhada do setor educacional para uso como ferramenta pelos legisladores. O modelo permite a avaliação de um número de opções políticas em termos de consequências futuras e das dinâmicas das mudanças como resultado de condições definidas quantitativamente, que afetam o sistema educacional. (Papadopoulos, 1994, p.51, tradução nossa)

Aparecem nesta fase os primórdios de processos de aferição em larga escala comandados pela OCDE, que buscavam orientar os investimentos em educação de acordo com as demandas de mercado. Agregam-se também ao projeto as primeiras iniciativas de comparação internacional dos sistemas educativos, com bases em números e dados estatísticos que desconsideravam contextos extraescolares, como os aspectos econômicos, demográficos e sociais, que não constavam dos relatórios do programa. O grupo de trabalho do projeto entendia que:

Tais comparações não poderiam ser significativamente empreendidas sem que primeiro se desenvolvessem um sistema de classificação e a criação de definições aplicáveis a todos os países membros, pelos quais dados nacionais publicados pudessem ser prontamente convertidos com base nos sistemas padronizados estabelecidos no manual. O trabalho, portanto, foi empreendido ao se levar à preparação de uma “chave de conversão”, pela qual cada tipo de educação ou instituição, nos diversos países-membros, era reclassificado sob o sistema da OCDE, tanto através do ponto de vista da designação padronizada quanto nos termos de sua posição na escala educacional por ano de estudo. Com base nessa padronização, e levando em conta os dados nacionais publicados, era possível preparar um compêndio inicial de estatísticas educacionais básicas comparáveis nos países da OCDE; em essência este foi o precursor do trabalho posterior sobre Indicadores Educacionais Internacionais. (Papadopoulos, 1994, p.53, tradução nossa)

O excerto selecionado dá a dimensão do que foram, no âmbito do projeto *Estatísticas Educacionais*, que emergiu no percurso da OCDE, os processos de aferição em larga escala de sistemas educacionais. Além disso, também se percebe outra forma de atuação da Organização, que consistia em formular e propagar instrumentos de padronização dos

sistemas para medir e hierarquizá-los, indicando ao capital os melhores lugares de investimentos e lucros.

A terceira ação depreendida da Conferência de Washington é o *Projeto de bolsas* (1962), que recrutava jovens economistas, sociólogos, estatísticos e educadores para estagiar nas equipes dos projetos e receber formação sobre os objetivos da OCDE e de seus países-membros em relação à educação. Ao recrutar estudantes, a Organização almeja, pelo consenso, elevar “sua aprendizagem e ao mesmo tempo torná[-los] membros úteis dos grupos nacionais. Subsequentemente, eles esta[vam] aptos para fornecer assistência para o planejamento de recursos humanos, para seus próprios países ou outros em desenvolvimento” (Papadopoulos, 1994, p.54, tradução nossa). A Fundação Ford também financiou a participação nesse projeto de jovens oriundos de países não membros da Organização. Os bolsistas foram integrados às equipes nacionais da Argentina e do Peru e suas contribuições “exerceram um papel vital no trabalho dos grupos, frequentemente produzindo contribuições originais de qualidade altamente profissional” (Papadopoulos, 1994, p.54, tradução nossa).

Do *Projeto de bolsas*, pode-se extrair uma dimensão hegemônica das ações e das formas de atuação da OCDE no que tange aos processos de direção cultural e intelectual (Gramsci, 1991). Isso materializou neste programa, que cumpriu papel central na formação de jovens para a propagação da ideologia educacional da Organização. Ao atrair profissionais para formação, a OCDE, em aparência, queria contribuir para o desenvolvimento dos jovens, mas, na essência, pretendia transformá-los em intelectuais orgânicos a serviço de um projeto hegemônico-conservador. Tanto que “não foram poucos os que foram recrutados pelo secretariado da OCDE e que forneceram a espinha dorsal para o desenvolvimento posterior de suas atividades educacionais” (Papadopoulos, 1994, p.55, tradução nossa).

Essa tríade de projetos da OCDE avivou a necessidade de medidas nos sistemas educacionais para dotá-los “da capacidade necessária para a mudança e a inovação, de forma a responderem adequadamente às pressões e demandas legítimas da sociedade moderna” (Papadopoulos, 1994, p.62, tradução nossa). Para coordenar e acompanhar esse processo, com foco em estudos, desenvolvimento e inovação em educação, o Conselho Executivo da Organização aprovou, em julho de 1967, a criação do Centro para Pesquisa e Inovação em Educação (CERI). Nesse movimento político-ideológico e estratégico, a OCDE recompõe o gabinete (OSTP), transformando-o, em 1970, no seu Departamento de Educação, com a prerrogativa de lidar “com a avaliação das perspectivas e políticas para o crescimento e o desenvolvimento da educação, de forma a satisfazer os objetivos econômicos e sociais [...]” (Papadopoulos, 1994, p.64, tradução nossa).

As informações, os censos estatísticos, os números e rendas da economia dos países, coletados pelos projetos dão os fundamentos e bases para acelerar as ações de âmbito político-educacionais dos países-membros e ensejam a realização de uma nova Conferência da OCDE, em Paris, em 1970, sob o tema *Políticas para o crescimento educacional*. O evento foi realizado sob a égide de um processo de recomposição do pensamento educacional da OCDE, em contexto posterior ao das manifestações de maio de 1968⁴⁰ que, no aspecto educacional, sobretudo universitário, buscavam retomar a função da universidade ancorada na participação democrática e na dimensão social da educação como elemento mediador das relações humanas e de acesso ao conhecimento sistematizado produzido historicamente pela humanidade, sobretudo, pela classe trabalhadora.

Na Conferência de Paris, os intelectuais da OCDE teceram análises sobre as manifestações que levaram os estudantes às ruas. Dentre elas, Papadopoulos (1995, p.66, tradução nossa) destaca:

a) incerteza quanto aos objetivos permanentes da sociedade, além da satisfação material, e o desejo dos estudantes de participar como adultos no modelamento do destino da universidade e de uma nova sociedade; b) preocupação estudantil com as perspectivas profissionais após a graduação, principalmente nas disciplinas não ancoradas profissionalmente; c) insatisfação com, e em muitos dos casos total rejeição da estrutura interna existente, da organização, dos conteúdos e dos métodos do sistema educacional.

Mas, pelo contrário, os estudantes não se mobilizaram apenas pela inserção no mercado de trabalho, suas lutas iam muito além:

[...] de modo geral, entre os principais temas de contestação universitária, destacam-se: a recusa do caráter classista da universidade; a denúncia da falsa neutralidade e da falsa objetividade do saber; a denúncia da parcelização e tecnocratização do saber; a contestação dos cursos ex cathedra; a denúncia dos professores conservadores ligados à política do governo; o questionamento do lugar que, na divisão capitalista do trabalho, os diplomados irão ocupar; a denúncia da escassez de possibilidade de empregos qualificados (problemas dos “débouchés”). (Thiollent, 1998, p.70)

⁴⁰ Maio de 1968, em Paris-França, ficou conhecido com uma das maiores demonstrações de luta e resistência operário-estudantil. Os primeiros lutando por melhores condições de trabalho e, os segundos, pela democratização e reforma das universidades e da educação. Ambos saem vitoriosos desse processo, pois conseguiram ir além de questões corporativas e articular os problemas que viviam as questões gerais do sistema da época, ou seja, foram do particular ao todo, compreendendo e criticando a estrutura social e suas interfaces com as singularidades de seu cotidiano. Conferir, dentre outras obras: Thiollent, 1998.

A apreciação dos intelectuais da Organização sobre as manifestações de maio de 1968 foi aludida de forma a descaracterizar o movimento e a ironizá-lo do ponto de vista de suas justas reivindicações e concepções. Trata-se de postura deliberada de representantes do projeto hegemônico-conservador que dissimulam sobre as condições precárias das instituições públicas, a fim de garantir interesses privados na educação.

As discussões feitas entre as forças políticas e econômicas, em consonância com o papel ideológico da OCDE, invertem conceitos e valores, orientando as universidades a repensarem seu papel “e, mais particularmente, de como transformar o potencial profissional e intelectual frustrado das ciências sociais e das humanidades numa força social de peso igual à da ciência e da engenharia”. (Papadopoulos, 1994, p.67, tradução nossa).

A recomposição da política educacional da OCDE assume, segundo seus intelectuais, uma dimensão mais social e qualitativa do fenômeno educativo, marcando uma transição de um período em que predominavam relações técnicas de cooperação com os Estados-membros e parceiros para outra dimensão, em que predominam as análises de intelectuais, orgânicos e tradicionais, que associam crescimento econômico e educação. Deste modo, a Organização aperfeiçoa suas formas de atuação, não anula as anteriores, mas amplia sua capacidade de fazer os países alinharem-se aos seus desígnios.

A Conferência de Paris tornou-se, assim, o novo marco para consolidação da atuação política da OCDE na educação e preconizou proposições políticas para serem aplicadas no período entre 1970 e 1980, como destaca o Quadro 5 que se segue.

Quadro 5 - Proposições da Conferência de Paris 1970

I) Na próxima década, os objetivos do crescimento educacional deviam ser examinados em sua inter-relação com os objetivos mais gerais da sociedade e da economia.

II) Os objetivos para o crescimento educacional nos anos 1970 deviam ser mais explícitos e, quando possível, os indicadores que mediriam a performance do sistema educacional, tanto em relação com os objetivos educacionais em si, quanto com a contribuição da educação para os objetivos sociais e econômicos mais amplos, deviam ser estabelecidos.

III) O estabelecimento de tais objetivos e indicadores auxiliará na alocação eficaz de recursos para o setor educacional, e auxiliará os países membros a fazer escolhas entre os caminhos alternativos agora abertos para o crescimento e a mudança continuada dos sistemas educacionais.

IV) Ele também auxiliará no uso e no gerenciamento mais eficaz dos reais recursos financeiros que estão agora se tornando uma necessidade fundamental para o setor educacional, devido à grande proporção do total de recursos nacionais agora desfrutados pelo setor educacional dos países-membros da OCDE.

V) Ele também fornecerá um ponto de partida indispensável para o desenvolvimento das mudanças qualitativas necessárias, que devem ser uma prioridade na próxima década, levando a processos de aprendizagem mais eficazes nas escolas e nas universidades, e para o estabelecimento de prioridades para o trabalho de pesquisa e desenvolvimento de forma a melhorar tais processos.

VI) Tais mudanças qualitativas podem ser enormemente facilitadas por uma organização eficiente do processo de planejamento e inovação, pelo qual os governos devem ser claramente responsáveis, de acordo com suas circunstâncias nacionais, mas que também devem envolver a total participação de todas as partes relacionadas”.

Fonte: Papadopoulos, 1994, p.70. Tradução nossa.

As proposições políticas da OCDE oriundas da Conferência de Paris são sistematizadas a partir do entendimento de que o contexto socioeconômico continuava imperativo, mesmo que a dimensão educativa tivesse que assumir traços mais sociais. A tradução feita pela Organização desse cenário materializa-se em objetivos ampliados que se referem a: a) designar à educação o cuidado de crianças em seus primeiros anos de vida, b) prover serviços para as famílias no contexto de um novo papel social para as mulheres, c) ajustar de forma eficaz os jovens na vida laboral, d) melhorar a flexibilidade da força de trabalho, e) desenvolver ação comunitária para influenciar o meio natural e social em rápida mudança, e f) ajustar os indivíduos em novos papéis, conforme seus padrões de vida mudam (Papadopoulos, 1994, p.73-74, tradução nossa).

Os anos de 1970 contaram com programas da OCDE que levaram a cabo esses objetivos, dentre eles, o *Programa de construção de prédios escolares* (1972); *Análise e formação docente* (1970); *Formação internacional para o gerenciamento da educação – IMTEC*, na sigla em inglês (1973); *Gerenciamento do ensino superior – IMHE*, na sigla em inglês (1971); *Foco na escola e no processo de ensino e aprendizagem e em políticas de desenvolvimento e pesquisa* (1970). Desses, destacamos o *Foco na escola e no processo de ensino e aprendizagem* (1970), pois constituem as bases fundantes para o Pisa.

O *Foco* busca conciliar as divergências entre as condições estruturais/econômicas e a educação. E, na sua dimensão social, arbitra o “limite das mudanças necessárias para ocasionar isso podem ser alcançadas através de um processo organizado de inovação, mas que não asfixie a criatividade da escola e do professor individualmente” (Papadopoulos, 1995, p.80, tradução nossa). Um dos objetivos do programa era a transferência internacional entre os países-membros de experiências de ensino e aprendizagem consideradas inovadoras, de materiais desenvolvidos pelos países e de inovação educacional.

Outro objetivo recai sobre a reformulação dos currículos escolares, que deviam acompanhar as mudanças sociais em curso, adaptando-os às demandas oriundas do processo de inovação tecnológica que acontecia. Para tanto, a OCDE elaborou um *Manual sobre desenvolvimento curricular* (1970), que trazia em seu interior exemplos multinacionais, incluindo relatos de seminários realizados pelos países-membros que buscavam alterar seus currículos. As mudanças curriculares advinham da percepção dos estrategistas de inovação da OCDE, que destacavam a “imobilidade dos sistemas tradicionais de aprendizagem baseados nos professores, com o processo de instrução permanecendo essencialmente o mesmo, em sua passividade e organização fechada” (Papadopoulos, 1994, p.86, tradução nossa) e procuravam alterar esse modelo.

As características assumidas pela OCDE nesse programa consistiam em traduzir as demandas oriundas das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) – que começam a emergir a partir de meados da década de 1970 – no currículo escolar, buscando, primeiramente, convencer os educadores sobre a necessidade de utilização de novos métodos e técnicas na relação ensino e aprendizagem, “para introduzir no ensino secundário especializado uma variedade de opções e cursos, maior flexibilidade e currículos mais comuns” (Papadopoulos, 1994, p.99, tradução nossa).

Agrega-se, ainda, aos objetivos, o reforço ao desenvolvimento científico e tecnológico nas escolas, inspirado no trabalho da Escola de Genebra intitulado *Inventários piagetianos: os experimentos de Jean Piaget*. Esse processo encorajou a Organização a elaborar o projeto

embrionário do Pisa – o Programa Internacional de Ciências da Aprendizagem (1975-1977), cuja sigla serviria também ao projeto futuro. O objetivo central do (antigo) Pisa era, segundo Papadopoulos (1994, p.89, tradução nossa), “explorar achados científicos relevantes para seu uso aplicado à educação” [a partir do diagnóstico de que] “na ausência de uma ‘ciência da educação’, havia o problema de decidir o que era ‘relevante’, de tomar decisões dentre os amplos campos de ciências relevantes para a educação, sem se tornar refém de nenhuma escola em particular ou de pesquisadores profissionais”.

O projeto não logrou êxito, segundo Papadopoulos (1994, p.99, tradução nossa), pois “estava em jogo a questão de quem tem autoridade sobre a base do conhecimento e quem regula as estruturas valorais na educação”. Naquele momento, a Organização não conquistou apoio de países-membros para seguir com o projeto, o que revelou haver divergências internas.

De toda sorte, essa fase se caracterizou por criar o departamento de educação como ferramenta dos intelectuais orgânicos para formulação da política educacional, afim de abrir trilha para que a OCDE pudesse atuar de forma naturalizada nos sistemas educacionais dos países-membros e parceiros. Seja em seminários conjuntos, reuniões e, principalmente, nos programas, esses sim, veículos para difundir as ideias dominantes.

Os projetos e programas anunciados para a década de 1970, sobretudo os referenciados em processos de monitoramento da educação básica e superior e da formação docente, demonstram a consolidação do Departamento de Educação, que detém, elabora e difunde as políticas educativas que serão o conteúdo da atuação política da OCDE nos anos seguintes.

Na **3º fase, de 1980 a 2000**, - a ampliação e consolidação da ação política da OCDE na área educacional - , ocorre, sobretudo na criação de indicadores educacionais e na coleta de informações dos sistemas educativos dos países-membros e associados, que aceleraram os processos de aferição de conteúdos e composição de dados comparativos, a fim de conceber uma empreitada de padronização internacional da educação.

Embora a OCDE trabalhasse com a compilação e publicação de estatísticas educacionais dos sistemas nacionais desde a sua fundação, já em meados dos anos 1980 a Organização percebe que esses dados não reuniam qualidade suficiente e não davam sustentação para a construção de dados quantitativos relevantes para os processos de decisão política dos países-membros, e, assim, decide criar, no âmbito do Centro para Pesquisa e Inovação em Educação (CERI), o *Programa de Indicadores de Sistemas Educativos* (INES).

No entanto, a possibilidade de criação de um programa de indicadores e de comparação internacional sofreu oposição por parte dos países da OCDE. Na realidade, foi em 1984, em uma reunião em Paris, que o representante dos EUA “exortou a OCDE ‘em linguagem muito direta’ para se envolver em um projeto de coleta e análise de *input* estatístico e informação sobre os resultados” (Henry et al., 2001, p.87). Portanto, a decisão de criar o INES foi oriunda de uma exigência dos EUA – membro permanente e maior financiador da OCDE –, “na verdade os EUA estavam ameaçando retirar o seu apoio ao CERI se suas exigências não fossem atendidas” (Henry et al., 2001, p.87).

A estratégia inicial do Ines, exigida dos países-membros da OCDE, estava voltada para a criação de indicadores e avaliação dos sistemas que pudessem gerar resultados orientadores de reformas com vistas à melhoria da qualidade educativa. Neste sentido, um dos primeiros trabalhos do programa foi a construção de indicadores nacionais básicos dos recursos humanos e financeiros destinados à educação. A partir daí, gradualmente promoveu-se a medição do rendimento e dos resultados educacionais (Schleicher, 2006).

Em novembro de 1987, o governo Ronald Reagan (EUA, 1981-1989) sediou a primeira reunião do Ines, que ocorreu em Washington, cujo objetivo era traçar parâmetros mínimos e alguns indicadores que poderiam ser colhidos pelos países-membros da OCDE. Já em março de 1988, em Poitiers, o governo de François Mitterrand (França, 1981-1995) patrocinou a segunda reunião, na qual foram definidos indicadores para avaliação educacional. Dois meses depois, em maio de 1988, o Conselho de Administração do CERI aprovou o projeto de indicadores internacionais dos sistemas educacionais, consolidando a existência do Ines, que passou a ter como objetivo realizar “um trabalho exploratório na área de indicadores educacionais e construir tais indicadores com base em fontes existentes e dados acessíveis” (Martens et al., 2004, p.12-13).

Essa primeira fase do INES logrou êxito na avaliação dos países-membros da OCDE e, em setembro de 1989, uma nova reunião, sediada em Semmering, na Áustria, avançou para a segunda fase do projeto, que consistiu na criação de grupos de trabalho e redes nacionais para aperfeiçoá-lo e preparar aspectos que deveriam ganhar mais atenção. Tais grupos “elaboraram um manual, a fim de fornecer uma explicação do quadro conceitual e organizacional para a coleta e gestão de dados, o que levou a um conjunto de indicadores refinados de educação internacional” (Martens et al., 2004, p.13). Dois anos depois, em setembro de 1991, em Lugano-Cadro, na Suíça, foi apresentado o primeiro projeto, que resultou na publicação *Education at Glance* (Panorama da Educação) (Martens et al., 2004, p. 13).

Desde 1992, o Panorama da Educação vem sendo publicado anualmente, com 36 indicadores sobre os sistemas educacionais dos países-membros e associados, dentre eles o Brasil. As informações são enviadas pelos países para o Ines, situado na sede da OCDE, em Paris, que de lá coordena toda a coleta e projeta novos indicadores. A partir de 1995, a Unesco começa a participar desse estudo, com sua plataforma mundial de indicadores *World Education Indicators* (WEI), contribuindo para o processo de comparação entre os países.

Nesse processo, agregam-se também os dados oriundos do Eurostat (setor estatístico da União Europeia). O Eurostat, o WEI e o Ines funcionam em caráter complementar, oferecendo dados disponíveis em cada uma das plataformas para análises das organizações. Esse trabalho conjunto tornou-se possível porque tanto a OCDE quanto a Unesco desempenharam papéis preponderantes na criação do *International Standard Classification of Education* (ISCED), uma plataforma mundial de indicadores educacionais. Os países-membros da OCDE e tecnocratas da Unesco adaptaram seus indicadores educacionais às normas dessa plataforma, conformando um processo de homogeneização desses dados que estandardiza a comparabilidade internacional.

No percurso histórico, a OCDE, a Unesco e o Banco Mundial – guardadas suas particularidades – atuam em relação à política educacional de forma articulada, dando sustentação ao projeto econômico hegemônico-conservador internacional. Essas instituições apoiam-se em condicionalidades cruzadas e em sua capacidade política de ultrapassar as fronteiras nacionais e colocar a educação a serviço do capital, por intermédio de indicadores que servem para criar certa padronização que corresponda aos interesses mercadológicos.

Portanto, há evidências que essas organizações internacionais não apenas compartilham seus dados estatísticos, mas também atuam estrategicamente para, a partir de um sistema de classificação e comparabilidade, traçar um perfil dos sistemas educativos e, nesse movimento, difundem um padrão educacional, único e universal, para os países. A assertiva da OCDE é clara neste sentido:

A descrição quantitativa do funcionamento dos sistemas de educação permite que os países se vejam à luz do desempenho de outros países. Através de uma comparação internacional, os países podem vir a reconhecer as fraquezas em seus próprios sistemas de ensino e, ao mesmo tempo, identificar pontos fortes que podem de outra forma ser ignorados no calor do debate interno. (OCDE, 1998a, p.5)

Indicadores educacionais não são apenas números e dados, representam, sim, a intencionalidade que se quer dar à formação. Sob a égide dos organismos internacionais, as análises extraídas dos indicadores apresentam-se como expressão dos interesses do capital no circuito internacional. Nesse sentido, além do desenvolvimento e da coleta de informações, os “membros da equipe fazem sugestões e propostas de revisões e desenvolvimentos, muitas vezes em cooperação e intercâmbio com especialistas, profissionais e políticos” (OCDE, 1998a, p.14).

A publicação da OCDE *Panorama da educação*, além de trazer um conjunto de indicadores, carrega também uma análise sobre as chamadas “melhores práticas” a serem seguidas pelos países que se encontram abaixo da expectativa gerada pela Organização em relação aos sistemas educacionais. Na edição de 1995, por exemplo, afirma-se que “as influências globais têm maior impacto nas sociedades e na atividade econômica, [logo] o desempenho educacional tem que ser considerado num nível além do contexto nacional tradicional” (OCDE, 1995, p.7). Evidenciam-se, portanto, ações de direção e estratégias políticas dos intelectuais orgânicos que atuam na OCDE, particularmente no CERI, Ines e Pisa.

Desde 1998, o *Panorama da educação* expandiu sua aferição para países não membros da OCDE. Essa empreitada foi realizada em parceria com a Unesco e parcialmente financiada pelo Banco Mundial, demonstrando o interesse deste nas políticas de comparabilidade e classificação dos sistemas, ao ponto de a publicação anunciar que os indicadores estavam cobrindo “quase dois terços da população mundial” (OCDE, 1998a, p.6).

O fato de uma publicação anual, como é o caso do *Panorama*, atingir esse significativo número de países e economias resulta da estratégia política da OCDE, associada, sobretudo, aos interesses dos EUA e da Comunidade Europeia, no sentido de estabelecer um sistema fiável de comparação internacional. Porém, o anunciado pela Organização, e consubstanciado na oferta de uma visão global acerca da educação no mundo, apresenta apenas parte do objetivo da OCDE no seio das concorrências intercapitalistas das quais seus países-membros fazem parte.

O que se deseja ao comparar sistemas educacionais de países distintos, com histórias, culturas e desenvolvimentos diversos, é estabelecer uma agenda de reformas estruturais que possa enquadrar a educação básica pública às exigências de um mundo em constante transformação, pautando-a pelos interesses econômicos do capital. Neste sentido, o *Panorama* serve de esteio aos avaliadores, aqueles que realizam a “revisão” e pressão por pares – prática

da OCDE – para fazer com que os países que não se adaptam às suas orientações o façam com base nos indicadores produzidos.

A terceira fase da história da OCDE demonstra que o Departamento de Educação foi criado como espaço político dos seus intelectuais orgânicos e também dos tecnocratas dos países-membros, que deram centralidade aos indicadores educacionais. Esses intelectuais orgânicos caminharam na direção dos pressupostos neoliberais que, no campo da gestão pública, advogam pela racionalidade técnica e burocrática, focando suas ações nos resultados das políticas sociais, ao mesmo tempo que preconizam a retração dos investimentos públicos, particularmente, na educação pública, mas insistem em explorá-la pelas regras comerciais.

1.5 Algumas considerações parciais

Este capítulo teve como objetivo elucidar as formas de organização e atuação da OCDE na educação e, para fins didático-analíticos, historicizou seu desenvolvimento político-educacional em três fases, que vão de 1948 a 2000. Assim o fizemos por compreender que essa história apresenta-se em um *continuum* no qual suas principais mudanças e proposições estão inseridas no processo de globalização econômico.

No geral, destacam-se dois movimentos da Organização nesse percurso: o primeiro ocorreu durante o período keynesiano de políticas de bem-estar social, no qual sua atuação concentrou-se na elaboração de políticas com base em indicadores que estimulavam o incremento de recursos para expansão da educação básica pública, a fim de incentivar a formação de mão-de-obra com o objetivo de criar contingente de capital humano para auxiliar no processo de desenvolvimento econômico dos países.

Assim, amparada por um ambiente econômico favorável ao crescimento dos países, a OCDE desempenhou um papel, dos anos 1960 até o final dos anos 1970, no incentivo à educação de massas para o trabalho. Neste período, a concepção de educação da Organização acompanha a visão dos seus países-membros de que o aumento dos investimentos públicos nessa área é fundamental para o crescimento econômico e social das nações. Tal entendimento recaí sobre os programas desenvolvidos à época e buscam orientar os países a investir na educação, com a crença de que tais recursos seriam investimentos de médio e longo prazo para a formação de mão-de-obra qualificada.

A defesa de uma política econômica associada à educação dos países-membros da OCDE ganha forma mais acentuada com a teoria do capital humano (Schultz, 1976), que associa o desenvolvimento econômico das nações à educação, de tal forma que o centro de sua atuação ancora-se nos *inputs* educacionais, como gastos públicos e privados, despesas de pessoal, matrículas e funcionários, e na eficácia dos recursos para promover a massificação da educação com vistas ao progresso dos países.

Nesse interregno, de 1948 a 1960, foram criados a Agência de Produtividade Europeia (1953) e o Gabinete para o Pessoal Técnico-Científico – OSTP (1958). Ambos materializavam a política da Organização induzindo os Estados a reestruturarem seus sistemas, a fim de encontrar soluções para os problemas educacionais. Dessas iniciativas derivam-se outras duas, que também tiveram destaque nesse período: as *Análises dos sistemas educacionais* e a identificação do nível de formação dos trabalhadores. É também nesse íterim que se cria o Centro de Pesquisa CERI, embrião da formulação de sua política educacional.

Desde a Conferência de Paris, em 1970, há indícios de mudança na concepção e atuação da OCDE na educação. Tais sinais foram permeados pelo processo de expansão e alargamento de suas relações para além do continente europeu, sob forte incentivo, pressão e controle do governo dos EUA.

O segundo movimento dá ênfase em determinados aspectos educacionais e ganha materialidade no desenrolar das décadas de 1970 e 1980, quando se vê operar uma política educacional que começa a buscar indicadores de eficiência dos sistemas. Passou-se a considerar também os *outpts* educacionais, ou seja, procurando analisar se os insumos investidos nos períodos anteriores surtiram os desejos esperados e as ambições preconizadas na teoria do capital humano.

Os indícios de mudança acompanham a crise de 1973 e ganham força com o processo de recessão econômica enfrentado pelos países do seio da Organização, que afeta os investimentos em educação. As políticas sociais paulatinamente perdem espaço nas políticas econômicas das nações, que veem ruir o *welfare state* e, sob seus escombros, veem erguer-se a política neoliberal. A globalização político-econômica acentua-se e ganha contornos que impulsionam transformações nos Estados-Nação, ancoradas nos pressupostos neoliberais que diluem as barreiras econômicas entre os países e incutem a padronização de ações para remediar a crise estrutural do capital, reconfigurando o papel do Estado no processo de transição hegemônica do capital industrial para o capital financeiro.

Nesse contexto, os investimentos educacionais ocupam papel secundário no enfrentamento da crise e sua eficiência e eficácia ganham *status* preponderante nas políticas dos países. A OCDE então aperfeiçoa seu foco de atuação, passando a priorizar a construção de indicadores sobre os sistemas educativos, que permitam comparar o nível de desenvolvimento da educação e seu potencial de contribuição para o enfrentamento dos dilemas advindos da crise do capital.

Se o foco passa a ser o enfrentamento da crise pela educação pública, a partir da racionalidade técnica e do enxugamento da máquina estatal, a construção de indicadores educacionais, em nível global, para aferição dos sistemas, foi a estratégia política que permeou a atuação da OCDE entre os anos 1970 e 1980. Tais indicadores determinam aos países aonde chegar e o que alcançar e são acompanhados da concepção de eficiência e eficácia na educação, propagada pela Organização em conjunto com a Unesco e o Banco Mundial.

Os anos 1990 foram marcados pela ascensão do modelo neoliberal na economia e na educação pública. As políticas implementadas na década anterior, sobretudo por governos da Inglaterra, EUA e Austrália, conduzidos por Thatcher, Reagan e Kohl, respectivamente, apontaram o caminho para a reestruturação dos Estados-Nação e, nesses, para o trato com as políticas sociais, entre elas, a educação pública.

Nesse ínterim, de 1981 a 2000, a Organização avança sobre os países do Leste europeu e da América Latina. Nos primeiros, consolidam-se a transição para uma economia de mercado e a ascensão de governos comprometidos com o ideário neoliberal. Aos segundos, oferece-se um processo de revisão de suas políticas mascarado de “Diálogos”.

Eficiência e eficácia assumem a direção das políticas públicas e sociais ancoradas no conceito de *accountability* [responsabilização] e a OCDE passa a preconizar a necessidade de verificação dos sistemas educacionais a partir desses constructos. Desse movimento emerge o programa de Indicadores Educacionais (Ines), que busca comparar os sistemas de ensino ao redor do mundo. O INES é a base da publicação *Panorama da educação*, que articula um conjunto de 36 indicadores comparáveis entre os sistemas dos países-membros e colaboradores.

Além de ferramentas de comparabilidade, o INES e o *Panorama* são instrumentos que buscam imprimir a lógica da eficiência e eficácia ao processo de responsabilização e controle de escolas, professores e estudantes, redirecionando a atenção da sociedade para esses agentes escolares e redefinindo o foco o papel dos Estados no financiamento público da educação.

Neste processo, a compatibilização de concepções e interesses entre a OCDE, a Unesco e o Banco Mundial dá origem a um pensamento único no intento de estabelecer uma política internacional de indicadores ancorada nas experiências do Ines e do WEI (da Unesco). Seria um equívoco considerar tal simetria apenas por seus aspectos técnicos. Na realidade, a confluência de esforços demonstra a materialidade de uma agenda globalmente estruturada para a educação básica pública que, por intermédio dessas iniciativas, constrói meios e ações que servem ao processo de padronização e hierarquização dos sistemas educativos, a partir da criação de modelos que interessam ao setor hegemônico.

Se nas fases anteriores a preocupação era com os indicadores de entrada (*inputs*) nos sistemas educacionais, nessa fase a Organização coloca ênfase muito maior no registro de medidas de resultados (*outputs*). Com o *Panorama da educação*, uma maior ênfase foi colocada sobre a eficácia do sistema educativo. Esse movimento da OCDE acompanha as mudanças relacionadas com o processo de globalização político-econômica e de reestruturação dos Estados-Nação, sobretudo a partir dos anos 1990, quando ganham novo impulso a partir dos anos 2000, com o Programa Internacional de Avaliação dos Alunos (Pisa). Assim, em tempo, observam-se no Quadro 6 a seguir os principais projetos da OCDE, a síntese dos programas e a sua evolução política na educação.

Quadro 6 - Principais projetos educacionais da OCDE – 1948-2000

Fases	Projeto	Ano
1º Fase 1948-1960	Agência de Produtividade Europeia	1953
	Gabinete para pessoal técnico-administrativo (OSTP)	1958
2º Fase 1961-1980	Projeto Regional Mediterrâneo (MRP)	1961
	Programa de estatísticas educacionais e técnicas de análise quantitativa	1961
	Programa de bolsas	1962
	Centro para Pesquisa e Inovação em Educação (CERI)	1967
	Departamento de Educação	1970
	Programa foco na escola e no processo de ensino e aprendizagem e em políticas de desenvolvimento e pesquisa	1970
	Programa de análise e formação docente	1970
	Programa de gerenciamento do Ensino Superior (IMHE)	1971
	Programa de construção de prédios escolares (PEB)	1972
	Programa de Formação Internacional para o Gerenciamento da Educação	1973
3º Fase 1981-2000	Programa de Indicadores de Sistemas Educativos (INES)	1983
	<i>Education at Glance (Panorama da educação)</i>	1992
	Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa)	1997
	Programa de Política de Aconselhamento e Implementação (PAI)	1998

Fonte: Papadopoulos, 1994. Adaptado. Elaboração própria.

Dos anos 2000 em diante, a OCDE criou e coordena o Pisa como seu principal programa, consolidando um crescimento exponencial de sua legitimidade, perante os países-membros e parceiros, por meio do levantamento de indicadores educacionais e na revisão das políticas educativas dos países.

Esse período também foi o estopim de outros projetos em matéria educativa que, atualmente, constituem o arcabouço educacional da OCDE. Seus principais programas hoje são: *Programa do Sistema de Indicadores (INES)*; *Avaliação do ensino superior e Resultados de Aprendizagem (AHELO)*; *Assessoria Política e Implementação (PAI)*; *Programa de Gestão Institucional do Ensino Superior (IMHE)*; *Programa para a Avaliação Internacional de Competências do Adulto (PIAAC)*; *Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (TALIS)*; e *Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa)*.

No próximo capítulo, nosso objetivo busca analisar os pressupostos políticos, os princípios e as estratégias da OCDE que se consolidaram a partir dessas iniciativas. Prossigamos.

2 AS FORMAS DE ATUAÇÃO DA OCDE NA POLÍTICA PARA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NOS ANOS 2000-2015

Este capítulo trata das formas de atuação da OCDE a partir dos anos 2000 e percorre as linhas mestras dos principais programas educacionais por ela implementados até o ano de 2015. Optou-se por dedicar um capítulo a esse período, pois nele se concentra uma nova fase da Organização, que se reveste de relevância, sobretudo, por conta do incremento de sua influência mundial e de sua atuação, via projetos e programas educacionais, em todos os continentes.

O objetivo desta seção é analisar a política da OCDE para a educação básica pública, expressa na relação dialética entre aparência e essência configurada nos programas e projetos para educação. Compreender esse artil impõe perquirir quais são os pressupostos, princípios e estratégias políticas, econômicas e educacionais da Organização e como estes ganham centralidade no cenário educacional mundial, sobretudo a partir dos anos 2000, e assumem a direção de iniciativas internacionais e nacionais no campo das políticas de avaliação externa da educação básica pública.

Neste intento, exige-se a elucidação dos componentes político-ideológicos dos programas, pois entendemos que eles são parte de um todo articulado em meio à totalidade da política para educação formulada e implementada pela OCDE. Eles influenciam e são influenciados pelos pressupostos, princípios e estratégias e, ainda, pela anuência dos governantes.

A partir desses pressupostos, indagamos: Como as proposições da OCDE assumem relevância nos projetos educacionais dos países-membros e parceiros? Os programas e projetos da OCDE para a educação buscam construir um padrão único de educação? Em que direção? Como esses programas induzem à centralidade das políticas de verificação/avaliação externa em larga escala da educação básica?

2.1 Pressupostos, princípios e estratégias: políticas, econômicas e educacionais da OCDE

No ano de 2011, a OCDE completou 50 anos de existência.⁴¹ Por ocasião da data, a Organização divulgou o documento *Visão do futuro para OCDE* (OCDE, 2011), no qual faz um balanço de sua atuação e projeta seus objetivos para o período que sucede seu cinquentenário. De acordo com a publicação, a Organização considera-se bem-sucedida em sua empreitada de pensar, formular e incentivar a implementação de políticas que orientaram os países-membros e parceiros na construção de uma economia de mercado e, em processos de reformas estruturais, de um setor público que favorecessem a boa governança configurada na livre iniciativa do mercado e na eficácia e eficiência do Estado.

Desde a sua criação, a OCDE, que remonta ao Plano Marshall, ajuda os países a apoiar a **boa governança**, a reformar e melhorar as suas políticas econômicas a serviço de um maior crescimento. Estes esforços deram os seus frutos, em um amplo consenso em torno da **economia de mercado** e da democracia. A OCDE é a vanguarda internacional do desenvolvimento de **reformas estruturais** que fomentem o crescimento e equidade. Através dos seus comitês de peritos nacionais, da qualidade do trabalho no seu Secretariado, de seus melhores **métodos de coleta e análise de dados**, com a força de sua **revisão por pares e recomendações baseadas em evidências** que expressam a intenção das autoridades, é capaz de ajudar os países em calibrar suas políticas e divulgar as **melhores práticas**. Através da sua colaboração com as autoridades reguladoras e autoridades de ordem pública, líderes empresariais ou representantes dos sindicatos e da sociedade civil, tem sido uma referência que permite que os jogadores-chave troquem pontos de vista e aprendam uns com os outros a desenvolver as melhores práticas, orientações para a política e instrumentos jurídicos. (OCDE, 2011, p.1, grifos nossos, tradução nossa)

No excerto citado, e em parte significativa do documento, a Organização afirma que o seu pressuposto econômico é a defesa da economia de mercado. Baseando-se na teoria (neo)liberal, expõe sua simetria com outras organizações que compõem o círculo de *Bretton Woods* e dá seguimento às teses da Sociedade de Mont Pèlerin.

A economia de mercado livre constitui a base do modelo (neo)liberal que tem entre seus próceres o economista Friedrich Hayek, diretor do Instituto Austríaco de Pesquisas Econômicas (1927-1931) e professor da London School of Economics (1931-1950), que

⁴¹ Descontado o período de 1948 a 1960, quando ainda existia a OECE.

recebeu o Prêmio Nobel de Economia, em 1974, pelas teses desenvolvidas em torno do liberalismo contemporâneo.

O programa econômico liberal preconiza a valorização da livre circulação de capitais e defende: a) a abertura das economias nacionais, desregulamentando-as; b) a reforma estrutural do Estado como viabilizadora do equilíbrio fiscal, por meio da retenção das políticas sociais em consonância com as necessidades do capital financeiro; c) o mercado como agente regulador das relações sociais; d) a construção de balizadores de participação da sociedade em paralelo à desestruturação e acomodação das organizações representativas dos trabalhadores que resistem ao programa (neo)liberal (Martins, 2007).

Para levar a cabo tal programa, os liberais formaram um arco de instituições político-financeiras, sejam as do sistema de *Bretton Woods*, seja a União Europeia ou a OCDE, que tenham “caráter de Estado”⁴² (Harvey, 2011, p.49) e que atuem em torno de condicionalidades cruzadas.

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, juntamente com o Banco de Compensações Internacionais na Basileia, são centrais aqui, mas outras organizações, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o G-7 (mais tarde G-8), agora expandido por G-20, também desempenham um papel importante, na medida em que os bancos centrais do mundo e os departamentos de Tesouro procuram coordenar suas ações para construir uma arquitetura financeira mundial em evolução para uma versão internacional do nexo Estado-finanças. (Harvey, 2011, p.49-50)

De fato, sabe-se que a OCDE tem nos princípios (neo)liberais os fundamentos para suas estratégias políticas, econômicas e educacionais, que funcionam como sustentáculos dos processos de produção e reprodução do capital. A estratégia de coleta e análise de dados das economias locais tornou-se um dos pilares do sistema de **revisões por pares** que dá origem às proposições e políticas que surgem como recomendações aos países e viabilizam as formas de atuação da Organização.

Nesse percurso, a OCDE: a) capta informações – dados e censos – dos países, b) analisa, reconstrói e compartilha dados e informações, c) faz reuniões e avaliação *in loco* nos Estados-membros e parceiros, com representantes do poder público e do empresariado, d)

⁴² A assertiva de Harvey nos leva a apreender que existem condicionalidades cruzadas estabelecidas entre FMI, BM e OCDE, dado seu papel no processo sociometabólico do capital. Fica o registro de que: a) esses organismos internacionais participam dos comitês da OCDE, b) desde a década de 1990, os dados coletados e analisados pela OCDE servem de subsídio para análises do FMI e do BM. Essas constatações contribuem para existência de tais condicionalidades.

emite relatórios com comparações e recomendações que preconizam a padronização de políticas econômicas e sociais para o país, e) acompanha a implementação de tais recomendações e pratica constrangimento político quando não são executadas.

Compreender as formas de atuação deste organismo internacional exige analisar um dos seus principais objetivos: fazer dos países um ambiente propício ao crescimento das estruturas e infraestruturas de consolidação, desenvolvimento e reprodução do capital e, além disso, fazer com que os governos subscrevam suas proposições e políticas como se fossem necessidades locais. Em outras palavras, ao estabelecer parâmetros de condutas das políticas econômicas, fiscais e sociais, a essência do caminhar da OCDE constitui-se no âmago da produção e reprodução das relações sociais do capitalismo contemporâneo e compõe o arcabouço material e ideológico desse sociometabolismo.

Além disso, o processo de **revisão por pares** serve como uma “prova dos nove”, na qual os países são analisados de acordo com os parâmetros estabelecidos pela OCDE. O processo também serve como condição essencial para aproximação de um país não membro que busca aprofundar relações com a Organização. Neste sentido, se no imediato propaga-se um processo de ajuda mútua, cooperação técnica e troca de informações e experiências, no mediato, o que de fato se faz e induz são processos de revisão da política dos países que buscam dominá-los e adaptá-los às normas e recomendações padronizadas que atendam aos pressupostos político-econômicos do projeto do capital. Observe o que diz a própria OCDE (2011, p.4, tradução nossa),

A OCDE continuará a expandir a sua rede através do enriquecimento das novas ideias e novos parceiros, mantendo a qualidade de suas análises, instrumentos e normas, a objetividade de suas recomendações e os seus comentários rigorosos por pares. Temos o prazer de colaborar com todos os países dispostos a compartilhar conhecimento e experiência para promover a reforma, contribuir e aderir aos padrões da OCDE. Nós, membros da OCDE, vamos intensificar a nossa cooperação, quando há interesse mútuo com os países que querem laços mais estreitos com a gente, até mesmo, se necessário, aderir à organização.

Também se nota que a revisão por pares da política dos países tornou-se uma estratégia política de expansão da OCDE, combinada com uma capacidade de direção e controle das políticas a serem implementadas pelas nações. Além disso, cumpre uma função de hegemonia em favor dos interesses dos países centrais na dinâmica capitalista. Isso porque os parâmetros que são bases para os exames dos Estados são construídos pelos comitês da

Organização, nos quais os países mais influentes, como é o caso dos EUA, têm forte poder de decisão.

Nos cinquenta anos de sua existência, a OCDE adotou o lema “*melhores práticas para uma vida melhor*”. O mote sintetiza a concepção e os objetivos daquilo que a Organização chama de “boa governança” e é a sua “porta de entrada” nos países que não são seus membros plenos. Sigamos para esmiuçar os fundamentos da boa governança.

O conceito da governança pública ganha assento nos governos nacionais a partir do final do século XX. Sua explicação encontra abrigo na justificativa de que é preciso desconstruir as barreiras entre público e privado e ampliar a participação da sociedade no processo de tomada de decisões em relação às políticas públicas e sociais.

Já em 1992, o Banco Mundial foi pioneiro na difusão do conceito (Guimarães-Iosif, 2012). Seu documento *Governança e desenvolvimento* define a governança como a “maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento de um país” (Banco Mundial, 1992, p.1). Preconiza também que a “boa governança” refere-se aos mecanismos de “gestão para o desenvolvimento” (Banco Mundial, 1992, p.1).

Essa acepção e sua difusão ganharam centralidade nas políticas, proposições e orientações e adquiriram materialidade por meio dos acordos empreendidos com os países, pois afirma que a “experiência do Banco mostrou que os programas e projetos que ajudam a financiar são tecnicamente bons, mas não entregam resultados previstos por razões ligadas à qualidade da ação do governo” (Banco Mundial, 1992, p.1).

Na realidade, a governança pública é a síntese da forma de governo oriunda do modelo (neo)liberal de feição gerencialista do Estado capitalista, que advoga a eficácia e a eficiência do mercado como parâmetros para a administração pública. Sua utilização remete ao entendimento que limita o poder do Estado no processo de tomada de decisões sobre as prioridades políticas, econômicas e sociais e amplia a participação do setor privado, e da sociedade civil nas relações com os governos. Agrega-se, também, a política de resultados que, sendo constantemente avaliada de acordo com as metas e resultados a serem atingidos, configura a centralidade dos mecanismos de *accountability* (Guimarães-Iosif, 2012; Matos; Dias, 2013).

Dessa forma, os limites e as diferenças entre Estado, mercados e sociedade civil (terceiro setor) se esfumaçam, e as atividades de ambos confundem-se, fazendo com que a ideia de uma pretensa democratização do processo de tomada de decisões do Estado, na prática, seja a apropriação do interesse público pelo interesse privado. Nessa toada, reforça-se

a concepção que preconiza a adoção do *ethos* privado para a gestão pública, e é justamente por isso que diversos autores⁴³ também vão tratar a governança como sinônimo de Nova Gestão Pública (NGP).⁴⁴

O conceito de governança foi importado do setor privado, que se utiliza do termo governança corporativa para disciplinar as relações entre acionistas, gestores e outros interessados na administração e transparência das empresas (Matos; Dias, 2013). Seguindo este percurso, a OCDE elaborou um manual sobre governanças corporativas intitulado *Os princípios da OCDE para o governo das sociedades* (OCDE, 2004), que serve como um documento orientador para as empresas no âmbito dos países-membros e colaboradores.

Os *Princípios* foram aprovados pelo Conselho de Ministros da OCDE, em 1999, e passaram por uma revisão em 2002. O documento preconiza seis grandes orientações que se dividem em suborientações, configurando-se numa espécie de estatuto das empresas privadas. São elas: i) assegurar a base para um enquadramento eficaz do governo das sociedades, ii) garantir os direitos dos acionistas e funções fundamentais do seu exercício, iii) tratar de forma equitativa os acionistas, iv) fortalecer o papel dos outros sujeitos com interesses relevantes no governo das sociedades, v) divulgar as informações e difundir a transparência, e vi) instituir as responsabilidades do órgão de administração (OCDE, 2004).

As orientações gerais e suborientações defendem: a) a promoção de mercados transparentes e eficientes, acompanhados de diferentes autoridades de supervisão, regulação e normatização legal, b) a garantia do exercício dos direitos dos acionistas, c) o tratamento equitativo, de acordo com sua categoria, de todos acionistas, d) o respeito aos acordos com os participantes e interessados no papel da empresa, e) a eficiência e a eficácia da empresa, e f) a prestação de contas dos resultados (OCDE, 2004).

O documento *Princípios* é um exemplo de como podem ser constituídas as condicionalidades cruzadas, pois eles, os princípios, servem “de base a um amplo programa de cooperação entre os Estados-membros da OCDE e países terceiros, além de justificarem a vertente dos relatórios sobre o cumprimento de padrões e códigos do Banco Mundial e FMI” (OCDE, 2004, p.3).

Em 2015, os *Princípios* passaram por uma nova revisão, que, em síntese, aprofundou as recomendações do documento anterior e, de forma mais significativa, fez que suas

⁴³ Kissler; Heidemann (2006); Maroy, et al. (2015); Silva; Carvalho (2014);

⁴⁴ A revista *Educação e Sociedade* (v.36, n.132, 2015) traz um dossiê sobre a NGP e em seu editorial afirma que tal concepção de gestão “trata-se de estratégias de caráter orgânico do atual ciclo de desenvolvimento que, ao diagnosticar a crise do Estado, preconiza reformas referenciadas nos parâmetros do mercado e da administração gerencial. Tal tendência coloca em evidência o caráter híbrido das novas formas de financiamento, fornecimento e regulação que o próprio Estado induz e reverbera” (p.590).

orientações passassem a ser adotadas pelos países-membros da OCDE e também pelos países do G-20. Por ocasião do lançamento da nova revisão, ocorrida em Ankara, na Turquia, em setembro daquele ano (2015), o Secretário Geral da OCDE afirmou que “no atual globalizado e altamente conectado mundo econômico e de negócios, é preciso a colaboração de todos para criarmos um ambiente confiável” e ainda que

[...] os novos Princípios de Governança Corporativa G20/OECD representam um entendimento consensual sobre quais são as melhores práticas de governança corporativa. Agora, nossa prioridade é colocar esses princípios em prática e garantir um melhor funcionamento dos mercados financeiros.⁴⁵

É interessante perceber que a defesa contida nas teses (neo)liberais da primazia da economia de mercado como reguladora das relações políticas, econômicas e sociais revela-se também na orientação de funcionamento do próprio mercado e, por conseguinte, por meio do conceito de governança na gestão da administração pública. Não é por acaso que as orientações feitas às empresas são semelhantes às que são feitas aos governos e órgãos de Estado.

Um exemplo é o mote adotado em 2011 pela OCDE, por ocasião do seu cinquentenário: “*Melhores práticas para uma vida melhor*”. Este lema já fazia parte dos enunciados dos *Princípios* desde 2004.

Os Princípios representam uma base comum que os Estados-Membros da OCDE consideram essencial para o desenvolvimento de **boas práticas** de governo das sociedades[...] Não pretendem substituir iniciativas públicas, semipúblicas ou privadas destinadas ao desenvolvimento, com maior pormenor, das “**melhores práticas**” de governo das sociedades. (OCDE, 2004, p.11)

As “melhores práticas” difundidas pela OCDE vão ocupar lugar de destaque nos programas e projetos da Organização para o setor público. Em paralelo, as ações de outros organismos internacionais, como o Banco Mundial e a Unesco, apostam na governança, ou nova gestão pública, como um novo modelo de gestão no Estado capitalista, que assume múltiplas feições em consonância com as determinações do sistema. Algumas das características desse modelo são: a) terceirização e privatização dos serviços/setores públicos,

⁴⁵ Informação disponível no Portal da Associação de Investidores no Mercado de Capitais: <www.amecbrasil.org.br>. Acesso em: 20/01/2016.

b) gestão por resultados, c) eficiência e eficácia do setor privado como parâmetros para o setor público, e d) prestação de contas e responsabilização como instrumentos de vigilância, regulação e financiamento das políticas sociais.

Se o princípio da governança sustenta-se na defesa de decisões compartilhadas entre Estado, mercado e sociedade civil, no campo educacional não é diferente. Nesse percurso, de forma mais acentuada, a partir dos 1990, o Estado capitalista de corte neoliberal passou a compartilhar com as organizações internacionais e com atores do mercado a governança da educação⁴⁶. O marco deste processo foi a globalização da economia e a internacionalização do capital. Como fenômeno deste movimento, as mudanças na política educacional acompanharam o caminho trilhado pelas demandas oriundas das novas tecnologias de informação e comunicação.

Nos anos 1990, os organismos internacionais incluem a educação em suas agendas, como, por exemplo, a Unesco, que realiza a Conferência Mundial Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, e publica relatórios e documentos orientadores aos países signatários dos resultados da Conferência. Tais documentos são: *A educação para todos* (1990), *A educação ao longo da vida* (1993) e, ainda, *Educação, um tesouro a descobrir* (1996). Este último preconiza quatro pilares para a educação: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser.

Ainda como desdobramento de Jomtien, em 1993 realiza-se em Nova Delhi, na Índia, um outro encontro para avaliar a iniciativa dos países quanto às metas da “educação para todos”. A declaração de Nova Delhi preconiza a melhoria e universalização da educação básica, reforça as metas de combate ao analfabetismo, defende o aperfeiçoamento e treinamento dos professores e a realização de reformas estruturais na educação, com o intuito de adaptá-las às demandas emergentes do século XXI.

Em 2000, uma outra conferência foi realizada, dessa vez em Dakar, no Senegal, com a participação de mais de 180 países e 150 organizações não governamentais. O foco desse evento foi o balanço dos avanços alcançados na década anterior, verificando-se que a meta de

⁴⁶ Cf. Política e governança educacional: Contradições e desafios na promoção da cidadania. A obra organizada por Guimarães-Iosif (2012), traz artigos que resultaram de seminário sobre o tema, apresentando diversos olhares sobre o conceito de governança educacional. Conferir também Santos; et al (2016), as autoras apontam que “o termo governança tem sido cada vez mais usado nas discussões acerca das mudanças no papel do Estado e nas fases das políticas públicas educacionais, por força das parcerias público-privadas” (p.962).

universalização da educação básica não havia sido alcançada e estabelecendo, assim, outro prazo: agora a meta deveria ser alcançada até o ano de 2015.⁴⁷

O documento síntese da Conferência de Dakar, além de reafirmar a necessidade do alcance das metas da “educação para todos”, formula novas orientações aos países, dentre as quais o foco na racionalidade técnica para atingir os objetivos, incidindo na gestão da educação básica com o discurso da qualidade, a fim de “assegurar a excelência de todos, de modo que resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização, cálculo e habilidades essenciais para vida” (Unesco, 2001, p.9).

O Banco Mundial também publica, em 1996, o documento *Prioridades e estratégias para educação*, que preconiza os supostos benefícios da abertura da educação como mercadoria para o comércio internacional, além de incentivar e intervir, com consentimento dos Estados nacionais, em favor da ampliação dos espaços para negócios privados na educação pública (Silva, 2002; 2014; Kruppa, 2001).

Em 2008, o Banco Mundial, em conjunto com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), divulga, no Brasil, o documento *Conhecimento e inovação para competitividade*, no qual defende a adaptação da educação básica pública às demandas do mercado, sobretudo acerca das competências e habilidades a serem ensinadas nas escolas.

Como é mostrado neste relatório, o ensino fundamental e médio não proporciona o conhecimento mínimo de português nem de matemática necessários para uma cidadania ativa, muito menos a uma participação produtiva em um mercado de trabalho com base em tecnologia. De acordo com os testes internacionais PISA, cerca da metade dos brasileiros com 15 anos têm dificuldade de leitura, ou não sabem ler, e três quartos não conseguem fazer operações matemáticas básicas. Por isso, não é surpreendente que neste relatório se conclua que, embora as firmas brasileiras invistam recursos no treinamento de seus trabalhadores, esses esforços são em grande parte direcionados para preencher lacunas básicas em sua capacitação deixadas pelo sistema de ensino formal. As empresas deveriam partir da qualificação básica e não ter que fornecê-la. (Banco Mundial/CNI, 2008, p.38)

Desse modo, os mercados, como expressão do sistema capitalista, interagem com as organizações internacionais e participam do processo de governança da educação. Assim, a

⁴⁷ Há de se considerar que a promessa de universalização da educação básica consiste na oferta de um tipo de formação ligada às necessidades básicas de aprendizagem, sob a lógica das competências e habilidades de caráter instrumental. Neste sentido, é uma falsa promessa. Outra questão importante repousa nos discursos e ações dos intelectuais comprometidos com o capital, pois, à medida que defendem a privatização da e na educação, destituem e mingam a concepção de direito à educação.

educação básica obrigatória vem se transformando em objeto de interesse e de especulação dos economistas e burocratas ávidos em dela extrair rendimentos lucrativos para os capitalistas. Neste sentido, as políticas educacionais são governadas por uma tríade de atores formada por: Estados-Nações, organismos internacionais e mercado (Leuze; Martens; Rusconi, 2007).

Nesse movimento de redefinição e definição de papéis, cabe às organizações internacionais estabelecer procedimentos e parâmetros que auxiliem no processo de internacionalização da educação, o que supõe a criação de programas e projetos que busquem a adaptação de políticas e objetivos educativos, dentro dos contextos nacionais, às demandas de competências e habilidades. Podemos definir essas propostas e ações como constituintes do processo de regulação transnacional das políticas educativas (Barroso, 2006).

Tal regulação transnacional, exercida no âmbito dos organismos internacionais, funciona como um exemplo a ser seguido pelos países que querem mudanças rápidas e eficazes em seus sistemas educativos. Ou seja, ao mesmo tempo que criam programas e projetos estabelecendo padrões de referência, os organismos internacionais, e de forma mais acentuada a OCDE, difundem-nos através de reuniões, simpósios, conferências, relatórios e publicação dos resultados, como tábuas de salvação para os sistemas educativos nacionais que não alcançaram índices desejados.

Por sua vez, o mercado assume outros nichos na oferta da educação. O Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) forneceu o quadro político e legal para a desregulamentação e a privatização, considerando a educação como uma mercadoria. Assim, proliferaram-se instituições educativas, principalmente universitárias (mas não universidades), que têm por objetivo oferecer educação de acordo com as demandas do mercado.⁴⁸ Auxiliados pelas ilusões da sociedade do conhecimento, os mercados educacionais absorvem os indivíduos (e os lucros gerados pelos pagamentos de mensalidades)

⁴⁸ Em 2013, foi anunciada a fusão da multinacional Kroton com a Anhanguera Educacional. Juntas, as empresas atendem quase um milhão de estudantes, sendo 486 mil no ensino presencial e 516 mil no ensino à distância. Os números da fusão impressionam, sobretudo com relação à opção de modalidade à distância adotada pela Kroton: são 447 polos de ensino à distância, contra 53 campi presenciais. A fusão gerou o maior grupo educacional do mundo, com um capital aberto na bolsa de valores de R\$ 12 bi (doze bilhões de reais). Em audiência realizada na Câmara dos Deputados, proposta pelos parlamentares Chico Alencar e Ivan Valente, ambos do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), a professora da UnB Cristina Helena de Carvalho criticou a participação de fundos de investimentos de especuladores nacionais e internacionais na gestão das empresas educacionais: “Não se dá mais satisfação apenas ao dono da escola, mas ao conjunto de investidores”, destacou. “Para gerar lucros, há exigência de reestruturação, que envolve redução de quadro de pessoal, baixos salários, demissões dos mais qualificados e precarização das relações de trabalho”, completou. Cf. <www.ivanvalente.com.br>. Acesso em: 20 de abril de 2015).

esperançosos de que uma maior formação em torno das novas competências lhes assegure assento no mercado de trabalho. Uma falácia.

Ao acelerar o processo de mercantilização da educação, “[...] prestadores de ensino particular são capazes de governar a educação ao decidir que produtos eles oferecem e que valores cobrar por eles” (Leuze; Martens; Rusconi, 2007, p.11).

Dando cabo ao processo de resignificação da teoria do capital humano, em que os interesses privados se sobressaem na busca de habilidades e competências com o advento da promessa da empregabilidade (Gentili, 2005), o mercado educacional oferece aos indivíduos/consumidores a oportunidade de escolher “que tipo de produtos educacionais eles pretendem adquirir e quanto eles estão dispostos a pagar” (Leuze; Martens; Rusconi, 2007, p.11).

Neste bojo, cabe ao Estado capitalista lançar mão de processos de regulação dos serviços educacionais que são oferecidos, por ele e pelo mercado, por intermédio de programas de avaliação que pretendem aferir a qualidade das instituições. Geralmente, esses processos avaliativos recaem sobre os estudantes, professores, diretores e escolas que, na maioria das vezes, são responsabilizados pelos desempenhos negativos aferidos por testes, provas e questionários.

Podemos entender esse percurso como um processo de regulação nacional no qual o Estado capitalista e a sua administração gerencial “exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos o contexto das ações de diferentes atores sociais e seus resultados” (Barroso, 2006, p.50).

Esse ambiente de governança tríplice, que resulta de modos formais e informais de múltiplas regulações, constitui o arcabouço geral das políticas educativas, sob a égide dos organismos internacionais, sobretudo da OCDE e do Banco Mundial, por intermédio da ideologia da sociedade do conhecimento, recompondo as bases de reprodução e reestruturação do capital. Particularmente, do processo de governança, via organismos internacionais, notadamente a OCDE, derivam três formas de atuação: por coordenação, por formação de opinião e por instrumentos (Martens et al., 2004).

A governança pela coordenação exprime o *modus operandi* da OCDE, que consiste em fornecer e organizar procedimentos que promovam iniciativas no campo da política, englobando atividades que reúnam diversos atores dos Estados nacionais que, através do diálogo, apresentem propostas para a formulação de políticas, influenciando as dinâmicas nacionais (Martens et al., 2004).

O modelo de governança voltado para a formação de opinião pública compreende o processo de influência que a OCDE exerce nos discursos dos Estados nacionais pela divulgação e difusão de documentos analíticos, modelos de ação e conceitos para avaliação “que geram visões e valores que moldam a formulação de políticas de seus Estados membros” (Martens et al., 2004, p.4) e de Estados parceiros.

A governança por instrumentos faz com que os Estados-membros tenham que aderir a regulamentos e decisões em matéria de política educacional e que cumpram e implementem proposições aprovadas no Conselho Executivo e instâncias da OCDE.

Desta maneira, as formas internas de governança, por coordenação, por formação de opinião e por instrumentos, atuam concomitantemente, interagem e sustentam os princípios da nova gestão pública, revelando o modo de atuação político-ideológica e educacional da OCDE e de suas relações políticas e econômicas com os Estados-membros e não membros.

A tríplice governança (Estado, Organismos Internacionais e mercados), acoplada às formas internas de atuação da OCDE, tem como estratégia político-ideológica-educacional a construção de uma agenda globalmente estruturada para educação e formação na contemporaneidade (Dale, 2004). Tais imperativos são justificados pela criação de conceitos como o da sociedade do conhecimento e ressignificação da teoria do capital humano que, por sua vez, amparam categorias, como as de competências e habilidades, verificação/avaliação externa e gestão dos sistemas educativos. Sigamos com a análise desses conceitos.

2.2 Capital humano e sociedade do conhecimento: conceitos centrais nos documentos da OCDE⁴⁹

O capital é uma categoria peculiar do modo de produção capitalista e, como tal, deve ser entendido em suas duas determinações: econômico-política e social. Na primeira determinação, compreende-se o capital como resultante de um processo no qual o dinheiro, valorizado por meio da mais-valia – produzida pelo trabalhador –, é apropriado pelo capitalista. Ou seja, o capital é o dinheiro valorizado à custa do trabalhador, “um valor superior ao inicial” (Montãno; Duriguetto, 2011, p.78).

⁴⁹ Para definição do termo “conceito”, tomamos a acepção de Lombardi (2005), para quem conceito diz respeito, no âmbito do conhecimento, “ao processo de formulação de ideias pelo pensamento, pelas palavras e pela linguagem, para apreender através delas as características mais gerais das coisas existentes e das relações estabelecidas pelos homens [...] Os conceitos são símbolos mentais que atuam como mediações entre as coisas e o próprio homem.” (p.63-64).

A segunda determinação do capital, entendida como relação social, é resultante da primeira e ambas interagem dialeticamente. Ao se apropriar da mais-valia produzida pelo trabalhador, o capitalista, que é detentor dos meios de produção do capital, estabelece com ele uma relação social. Tal relação se desenvolve a partir do momento em que o trabalhador precisa vender a sua força de trabalho – que vira mercadoria – para aquele que detém os meios de produção. A relação social também é cultural porque se materializa em processos de dominação que vão interferir dialeticamente na conformação do ser social. Essa relação social, influenciada pela ideologia dominante do capital, atua para manter os trabalhadores em estágio permanente de dominação.

É neste sentido, no qual se situam as determinações políticas, econômicas e sociais oriundas do modo de produção capitalista, que podemos falar do conhecimento e da ciência (em suas manifestações hegemônicas) enquanto produto dessas determinações. Assim:

A ciência, produto intelectual geral do desenvolvimento da sociedade, surge, também ela, diretamente incorporada no capital e a sua aplicação no processo de produção material independe do saber e da capacidade do operário individual. Como o desenvolvimento geral da sociedade é explorada pelo capital, graças ao trabalho e agindo sobre o trabalho como força produtiva do capital, [a ciência] apresenta-se como o próprio desenvolvimento do capital. (Marx, 1978, p.85)

A ciência e o conhecimento em torno dela é expressão do processo de desenvolvimento do modo de produção capitalista e tem, nas determinações oriundas da constituição do capital, seus fundamentos ontológicos. Essas delimitações nos guiarão para desvelar, então, as concepções de educação da OCDE.

Em suas publicações, a OCDE tem sido recorrente na utilização do conceito de capital humano. Em todas as edições do *Panorama da educação* analisadas (2003 a 2013), e em outros inúmeros documentos, o desenvolvimento econômico está intimamente ligado aos êxitos educacionais a serem alcançados pelos países. Segundo a OCDE,

o capital humano é amplamente definido como algo que abrange uma mistura de talentos e habilidades individuais inatos, bem como as competências e as aprendizagens adquiridas pela educação e pela capacitação [...], o mundo dos negócios tende a defini-lo de modo mais estrito, considerando-o, sobretudo, como as competências e os talentos numa força de trabalho, que estão diretamente vinculados aos sucesso de uma empresa ou indústria. (OCDE, 2007d, p.2)

Ainda para a OCDE (2007d), o capital humano traz inúmeros retornos econômicos e não econômicos, como a melhoria da saúde, maior expectativa de vida e aumento das relações sociais, além de contribuir para um processo de coesão social. Para o organismo, o aumento da importância do capital humano se dá no bojo do processo de reestruturação produtiva que migra do setor de indústrias para o setor de serviços e demanda um novo tipo de trabalhador, que possa se adaptar às rápidas mudanças inerentes a um processo de transformação globalizada que se renova e se reinventa a passos largos.

Esse processo de reestruturação e transformação global incluiu, na atuação política dos organismos internacionais e nos dizeres da intelectualidade afeta ao pós-modernismo, a tão propalada sociedade do conhecimento. Tal sociedade seria aquela na qual não mais existem relação e contradição de classes. Ou seja, o trabalho e o capital, com as mudanças impulsionadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação e no padrão de desenvolvimento da economia, não mais se contradizem, pelo contrário, o capital passa a ser, nesse caso, o humano, elemento principal para acessar o trabalho. Nessa ideologia de sociedade também não há mais a divisão social do trabalho, que consiste na divisão entre trabalho manual e trabalho intelectual. O capital humano constitui-se pela valorização dos conhecimentos e competências a serem adquiridos pelos trabalhadores ao longo de suas vidas. Para a OCDE (2007d, p.1):

A capacidade dos indivíduos e dos países em se beneficiar dessa economia do conhecimento emergente depende, em grande parte, do seu capital humano – sua educação, suas competências, seus talentos e suas capacidades. Disso resulta que o Governo está cada vez mais envolvido no aumento dos níveis do capital humano. Uma das mais importantes maneiras pelas quais o Governo pode fazer isto é através da educação e da formação, que hoje são vistos como fatores dos mais importantes na contribuição para o crescimento econômico.

Ao atribuir o desenvolvimento do capital humano à educação e à formação, a OCDE retoma as teses dos economistas da educação dos anos de 1950 e 1960, notadamente Theodore Schultz (1973), que se utilizou desse conceito para defender que a educação era o principal instrumento do desenvolvimento econômico das nações. Nesse sentido, a Organização também se associa a outros organismos internacionais como a União Europeia e o Banco Mundial, que atuam na educação para reforçar os laços de subsunção desta à dinâmica do crescimento econômico.

Um dos conceitos que a OCDE utiliza para aferir o capital humano de um indivíduo é o letramento científico, entendido como um conjunto de capacidades de processamento de informações que poderão ser usadas ao longo da vida. Para medir este conceito, a Organização utiliza-se de vários mecanismos, entre eles o Pisa, e cria indicadores sobre o capital humano. Segundo o *Panorama da educação* de 2006, a medida do capital humano, balizada pelo letramento, “demonstra que um país que tem capacidade para atingir taxas de letramento superiores a 1% em relação à média internacional [constituída por resultados do Pisa] conseguirá atingir níveis de produtividade do trabalho e um PIB per capita superiores” (OCDE, 2006, p.5).

Baseada nessa concepção, a Organização defende que o mais importante é que se necessita de pessoas com as habilidades e competências para fazer com que aumente o capital humano e ele se transforme em crescimento econômico (OCDE, 2007). Dessa forma, a OCDE direciona à educação uma de suas principais estratégias políticas de atuação, pois acredita, defende e difunde a teoria do capital humano, entendendo a educação como um instrumento para formar mão de obra adequada ao processo de reestruturação do capital, que tem por ideologia subjacente a sociedade do conhecimento.

As características da concepção educacional da OCDE apresentam simetria com relação às propostas de outros organismos internacionais, como a Unesco e a União Europeia. Vejamos essas conexões.

Em 1972, a Unesco publicou o relatório *Aprender a ser: el mundo de la educación hoy y mañana*, coordenado por Edgar Faure, que sublinhava “a necessidade de modernizar as práticas pedagógicas, realizar transformações estruturais, democratizar as cidades, diversificar os sistemas educativos, seus conteúdos e métodos” (Unesco, 1973, p.69). Já em 1993, um novo relatório foi divulgado e acoplado ao anterior, servindo como subsídio ao Fórum Mundial de Educação, realizado em Dakar, no Senegal, em abril de 2000, evento que teve como objetivo medir as metas estabelecidas na conferência de Jomtien (1990), na Tailândia, que propagavam os pilares da *educação ao longo da vida* – aprender a ser, aprender a fazer, aprender a conhecer e aprender a aprender. Anos depois, em 2005, a Unesco divulgou o documento *Hacia las sociedades del conocimiento* (Silva, 2012, p.314-315).

Nestes documentos e conferências, a Unesco já advogava que as necessidades oriundas da sociedade do conhecimento sintetizavam-se na busca por uma *educação ao longo da vida* e, sob uma estratégia ideológica, transferia a responsabilidade da formação aos indivíduos e incentivava a cultura da meritocracia, comparação, competitividade e individualidade.

No bojo desse processo, no anos 1990, a União Europeia também passou a direcionar e orientar os seus países-membros acerca da necessidade de se adaptarem às transformações oriundas da sociedade do conhecimento, o que desencadeia uma série de propostas e programas que materializam suas intenções. Entre estas destaca-se o processo de Bolonha (1999), que buscou padronizar o conteúdo ministrado nas universidades europeias, reduzir o tempo dos cursos, alterar o conteúdo curricular de modo que fossem atendidas as demandas mercadológicas, ampliar o processo de difusão de conhecimentos por meio da mobilidade estudantil no espaço europeu, entre outras medidas. Para a União Europeia:

O crescimento da sociedade do conhecimento depende da produção de novos conhecimentos, da sua transmissão através da educação e da formação, da sua divulgação pelas tecnologias da informação e comunicação e da sua utilização em novos serviços ou processos industriais. As universidades têm de singular o fato de participarem em todos estes processos, devido ao papel fundamental que desempenham em três domínios: em primeiro lugar, a investigação e exploração dos seus resultados, graças à cooperação industrial e às novas empresas nascidas da investigação (spin-offs); em segundo lugar, a educação e a formação dos investigadores; em terceiro lugar, o desenvolvimento regional e local, para o qual podem assegurar um contributo importante (União Europeia, 2003, p.2).

Neste sentido, OCDE, Unesco e União Europeia atuam junto aos governos nacionais e ao empresariado, formulam políticas educacionais a serem implementadas nos países-membros e parceiros dando materialidade à ideologia da sociedade do conhecimento, que, ancorada na asserção *aprendizagem para toda a vida*, significa “um aprender contínuo para ter empregabilidades, competências, habilidades e condições de competir” (Silva, 2012, p.323) na sociedade capitalista, sob crises cíclicas.

Portanto, ao demonstrar que há uma tríplice governança das políticas educacionais e que a OCDE, por meio de programas e projetos, busca adaptar os países à lógica das competências e habilidades, sob o slogan da sociedade do conhecimento, torna-se imperativo desmistificar algumas assertivas e trazer à luz a estratégia do capital para retirar mais ganhos da educação básica pública e dos trabalhadores.

2.3 Ilusões do capital na dualidade estrutural da sociedade do conhecimento

Como já vimos, a OCDE é uma organização econômica oriunda do processo de reestruturação dos países capitalistas do pós-guerra e sua evolução acompanhou as mudanças e os avanços da sociedade ao longo dos anos, sempre atuando a serviço das demandas do capital, com ações no comércio, indústria, agricultura, educação, entre outras áreas. É mister examinar com mais profundidade qual o sentido que a Organização atribui à sociedade do conhecimento e evidenciar suas concepções, políticas e estratégias para a educação básica pública. Neste sentido, indagamo-nos sobre o contexto histórico e as razões que fizeram emergir a crença na sociedade do conhecimento. E também sobre as relações que possui com a concepção de educação da OCDE.

As teorias da sociedade do conhecimento, e/ou economia do conhecimento, estão embasadas na compreensão de que o capital humano se conforma como a chave para o desenvolvimento econômico e social de um país. Esse capital humano é constituído de habilidades e competências dos indivíduos que são adquiridas por meio da aprendizagem ao longo da vida (OCDE, 2006, 2007d, 2014).

Os próceres da assim propalada sociedade do conhecimento veem na educação o principal instrumento agregador de valor aos indivíduos, contradizendo a ideia de que a sociedade de classes é inerente ao modo de produção do capital (Duarte, 2008). Afirmam, ainda, que o processo de reestruturação produtiva acabou com a dicotomia entre capital e trabalho, fazendo emergir uma sociedade baseada no conhecimento, e, concomitantemente, superou a divisão social do trabalho, que é uma das bases do processo de exploração dos trabalhadores pelos capitalistas.

E para levar a cabo essa ideologia, os organismos internacionais utilizam os governos dos Estados-Nação e os mercados para difundir as bases da sociedade do conhecimento, em busca de transformar a educação em um bem comercializável e de ajustar os trabalhadores “aos imperativos da economia, reconvertida em aprendizagem de ‘habilidades economicamente valorizáveis’ ou em ‘qualificações para o crescimento econômico’ (Lima, 2010, p.42), ou seja, às demandas do processo de reestruturação do capital.

A sociedade do conhecimento constitui-se como ideologia por meio de um processo que inverte as origens das desigualdades sociais e as coloca no bojo da formação individual, desconsiderando, intencionalmente, as determinações oriundas do processo constituinte do

desenvolvimento do capital que gera as desigualdades. Para isso, seus defensores afirmam “que os debates teóricos sobre os princípios e concepções de educação estão hoje ultrapassados, em função dos grandes consensos estabelecidos” (Lima, 2010, p.42) no âmbito do capital e dos organismos internacionais.

Neste processo, a OCDE atua política e intelectualmente como formuladora e (re)formuladora da teoria do capital humano, pois difunde e implementa concepções educativas que dão sustentação à chamada sociedade do conhecimento.

No documento *Educação Hoje – a perspectiva da OCDE*, divulgado em 2009, a OCDE expõe seu programa para a educação, com base nas concepções que dão sustentação à sociedade do conhecimento. O Quadro 7 a seguir apresenta a síntese desse programa.

Quadro 7 - Síntese do programa da OCDE para a educação (2009)

- Melhorar os resultados educativos para todos, com ambientes de aprendizagem mais desafiantes e de apoio, como uma forma de manter a competitividade econômica;
- Fomentar os interesses dos estudantes em ciências, matemática e tecnologia, como objetivo explícito;
- Incentivar que os países assegurem um desempenho estudantil similar entre as escolas;
- **Orientar as avaliações educacionais** com base nas competências fundamentais exigidas pelo mercado de trabalho, tendo as competências três componentes básicos: 1) Usar ferramentas de forma interativa: a) a habilidade de usar a linguagem, símbolos e textos de forma interativa; b) a habilidades de usar a informação e o conhecimento de forma interativa; c) a capacidade de usar a tecnologia de maneira interativa; 2) Interagir em grupos heterogêneos: a) a capacidade de se relacionar bem com os outros; b) a capacidade de cooperar; c) a habilidade de manejar e resolver conflitos; 3) Atuar de maneira autônoma: a) a habilidade de atuar dentro de uma visão completa; b) a habilidade de levar a cabo planos de vida e projetos pessoais; c) a habilidade de reafirmar direitos, interesses, limites e necessidades.
- Investir em análises que permitam que os indivíduos vejam mais precisamente os benefícios da aprendizagem ao longo da vida.

Fonte: OCDE (2009).

Este conjunto programático para a educação, extraído do documento da OCDE, permite compreender que as competências e habilidades são as destrezas individuais a serem adquiridas para se ter um lugar na sociedade do conhecimento. Mais ainda, elas orientam e direcionam a política de verificação de rendimento dos sistemas educacionais dos países membros e parceiros.

Combinando competências e habilidades, a OCDE compõe um processo de verificação dos sistemas educativos, atuando, ao mesmo tempo, como ator e objeto da

sociedade do conhecimento, ao induzir o tipo de conhecimento que deve ser produzido para os mercados e o tipo de educação que os governos devem priorizar e para quê.

Na ótica dos intelectuais orgânicos dessas organizações multilaterais, não está em questão a divisão da sociedade em classes. Essa compreensão já foi naturalizada. Ao contrário, aqui se assume que ainda vivemos em uma sociedade de classes, pautada pela divisão social do trabalho que impõe aos trabalhadores uma situação de superexploração da sua força de trabalho pelos capitalistas.⁵⁰ Esse processo, que teve seu auge no pós-guerra, por meio do sistema fordista/taylorista de trabalho, demandava um trabalhador mecanizado, capaz de desenvolver sua função de maneira repetidora e ágil, dando conta, assim, da produção em larga escala de produtos comuns às sociedades.

A crise do capital iniciada em 1973 e o período de acumulação flexível que dela desembocou demandaram do capital um novo tipo de trabalhador, capaz de se adaptar aos novos padrões de acumulação, transformando-se em um trabalhador polivalente, prontamente qualificado a desenvolver múltiplas tarefas no ambiente de trabalho (Frigotto, 1986; Ianni, 2008; Mészáros, 2009b).

Neste sentido, o que mudou foram os padrões de acumulação do capital e de exigência das habilidades dos trabalhadores, e não o modo de produção e reprodução do capital. Desta forma, a chamada sociedade do conhecimento é uma manifestação ideológica do processo de reestruturação do capital após os anos 1970, produto de uma sociedade de classes em permanente transformação e padronização, sob a égide do processo de internacionalização do capital (Frigotto, 2010; Silva, 2002; Duarte, 2008).

Essas transformações, ao longo dos tempos, ressignificaram o conceito da teoria do capital humano (Gentilli, 2005). Um dos pressupostos básicos dessa teoria era que, à medida que aumenta o capital humano, aumenta também a coesão social. Paradoxalmente, a conjuntura aberta nos anos 1980 e, mais profundamente, nos anos 1990, com o fortalecimento do modelo (neo)liberal de Estados-Nações, fortaleceu a cultura do individualismo como valor moral radical, da competitividade e da busca pela ascensão particular no mercado de trabalho.

As consequências da implementação do programa (neo)liberal – que consiste em reorganizar a economia, enxugar as indústrias e a máquina pública – criaram, ao mesmo tempo, um contingente de desempregados. Essas implicações foram decisivas para a superação da formulação clássica da teoria do capital humano.

⁵⁰ Cf.: Duarte (2008); Paulo Netto (2015).

Consoante a isso, a escola pública passou de centro integrador da coesão social a um centro de desenvolvimento de competências e habilidades específicas e individualizadas que, supostamente, permitissem ao trabalhador conquistar um espaço no mercado de trabalho. Um mercado que exigia novas e diversificadas funções dos trabalhadores, assumindo características empresariais. E a educação pública, que era sinônimo de acesso ao emprego para ascensão social, passou a ser espaço de disputa para colocação no concorrido mercado de trabalho (Paro, 1999).

Ademais, esse contexto de ressignificação da teoria do capital humano mudou o sentido que era atribuído à escola:

[...] passou-se de uma lógica da integração em função de necessidades e demandas de caráter coletivo (a economia nacional, a competitividade das empresas, a riqueza social etc.) para uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho. (Gentili, 2005, p.51)

A ênfase nas habilidades e competências individuais foi utilizada pela ideologia da sociedade do conhecimento “como álibi para a falta de ascensão social (e desemprego estrutural). Alega-se, nesse particular, que os egressos da escola não estão preparados para conseguir emprego” (Paro, 1999, p.10). Além disso, como componente ideológico, inverte a realidade, pois, nesse contexto, “supõe que a escola possa criar os empregos que o sistema produtivo, por conta da crise do capitalismo, não consegue criar” (Paro, 1999, p.10).⁵¹

Desta feita, as concepções e políticas educacionais defendidas pela tríplice governança configuram-se em ações que difundem os termos competências e habilidades numa fórmula compreensível pelos meios de comunicação vinculados ao grande capital – como *a aprendizagem ao longo da vida* – e passam a estimular a chamada pedagogia das competências, entendida no âmbito das pedagogias do “aprender a aprender” (Duarte, 2008).

A pedagogia das competências é fruto do processo de ressignificação da teoria do capital humano e do abandono da promessa do caráter integrador da escola. “A desintegração

⁵¹ A Declaração conjunta dos Ministros da Educação europeus reunidos em Bolonha, em 19 de Junho de 1999, é emblemática neste sentido: “Reconhece-se hoje, amplamente, que a Europa do Conhecimento constitui fator insubstituível para o crescimento humano e social, sendo componente indispensável para a consolidação e para o enriquecimento da cidadania europeia, capaz de fornecer aos seus cidadãos as necessárias competências para encarar os desafios do novo milênio, bem como desenvolver a consciência de valores partilhados e relativos a um espaço comum, social e cultural” (Bolonha, 1999, p.1).

da promessa integradora deixará lugar à difusão de uma nova promessa, agora sim, de caráter estritamente privado: a promessa da empregabilidade” (Gentili, 2005, p.51).

Neste movimento, a escola pública assume o papel de integrar os indivíduos ao mercado, porém, com uma diferença central em relação à formulação clássica da teoria do capital humano (TCH), qual seja: no Estado neoliberal de mercados competitivos, a integração não é para todos. Na sociedade do conhecimento, a divisão social do trabalho é estimulada pelo nível de instrução, habilidades e competências que cada um tem. Neste particular, a função da escola pública é adquirir funcionamento semelhante ao de empresas, medir a produtividade dos alunos, por meio dos testes e exames, selecionar e divulgar os empregáveis.

Sob a ótica dos organismos internacionais, a função social da escola restringe-se à preparação para o trabalho, mas, em sua essência, “a escola deve ser importante, antes e acima de tudo, como consumo, como realização de um direito de usufruir do patrimônio construído pela humanidade, construção que se deu, diga-se de passagem, às custas sempre dos trabalhadores de todas as gerações passadas e da presente” (Paro, 1999, p.10).

Contudo, possuir habilidades e competências significa ter condições de empregabilidade, não direito ao trabalho. Significa simplesmente ter as melhores condições de competição pelos poucos empregos disponíveis (Gentilli, 2005). E é essa realidade que a OCDE busca ocultar, por meio do uso político dos resultados do Pisa. Além disso, suas publicações explicitam seus objetivos, que tratam da reconfiguração da escola pública aos moldes empresariais e da intensificação de modelos de instrução e treinamento para atender às demandas do mercado.

Neste sentido, a sociedade do conhecimento vende ilusões de que o simples fato de adquirir competências e habilidades abre espaço para acesso aos postos de trabalho. Na realidade, essa acepção de sociedade faz com que o indivíduo seja um consumidor de conhecimento ao longo de sua vida para se manter no páreo do mercado de trabalho. Isso significa ter instrumentos próprios para a competição e não enxergar os elementos estruturais da exclusão. Também funciona como mecanismo para manter a demanda por formação sempre aquecida. Uma demanda tida pelos empresários como insuficiente, mas, ao mesmo tempo, elemento fundamental para a expansão dos mercados educacionais.

Na acumulação flexível do padrão toyotista de gestão da produção, a pedagogia das competências, do aprender a aprender, sintetiza “uma concepção educacional voltada para a formação, nos indivíduos, da disposição para uma constante e infatigável adaptação à sociedade regida pelo capital” (Duarte, 2008, p.11).

Nessa realidade, a escola pública acaba por contribuir muito mais para o mercado, não porque tenha o intuito de preparar profissionais para exercer funções no modo de produção, mas porque deixa de lado outras funções que compõem sua *raison d'être* que se referem a dotar os seres humanos de um saber crítico a respeito da sociedade do trabalho alienado, ou seja, “não preparar para crítica do trabalho alienado é uma forma de preparar para ele” (Paro, 1999, p.11).

2.4 Proposições do Departamento de Educação e Habilidades da OCDE

Dando sequência às suas formas de atuação como ator político-ideológico das transformações oriundas do modo de produção do capital, a OCDE, por meio de seu Departamento de Educação, tem se dedicado a fomentar a competição entre países, governos e sistemas educacionais. Na página eletrônica da Organização, constatam-se, na aparência fenomênica de suas políticas educacionais, perguntas que seus inquéritos procuram responder. Como se pode ver a seguir:

Como a educação e o trabalho devem ser combinados para dar aos alunos as habilidades necessárias para ter sucesso? Como é que vamos levar em consideração a demanda por habilidades específicas no desenvolvimento de normas nacionais, currículos e práticas de ensino? Quais são as formas mais eficazes de lidar com o desemprego e falta de qualificações?⁵²

Tais indagações evidenciam a estratégia-política da Organização de fazer com que os países legitimem o Pisa e seus programas educacionais como instrumentos de aferição da lógica de competências e habilidades que difunde. Além disso, indicam que, a partir de considerações sobre os resultados, pode-se rever e adaptar normas, currículos e práticas de ensino. Nesse sentido, esta tese indaga acerca da relevância que adquirem as proposições da OCDE e seus programas educacionais nos países-membros e parceiros, no sentido de desvelar suas intencionalidades no processo de constituição de uma agenda globalmente estruturada.

Nesse curso, as questões que procuramos problematizar, nesta seção, podem ser assim consignadas: Que formação escolar a OCDE propõe? Que concepção de educação adota e difunde aos países-membros? Por que os governos compactuam com as concepções de educação da OCDE? Passemos à análise com o fio das competências e habilidades.

⁵² Disponível em: <www.oecd.org/skill>. Acesso em: 23/01/2015.

A pedagogia das competências, como expressão da mudança do padrão de acumulação do capital e da gestão de procedimentos rígidos para procedimentos flexíveis, passou a exigir o desenvolvimento de habilidades cognitivas como: análise, síntese, estabelecimento de relações, rapidez em respostas, criatividade diante de situações desconhecidas, comunicação precisa, interpretação e uso de diferentes formas de linguagem, capacidade para trabalhar em grupo, gerenciar processos, eleger prioridades, criticar respostas, avaliar procedimentos, resistir a pressões, enfrentar mudanças permanentes, aliar raciocínio lógico-formal à intuição criadora, estudar continuamente, entre outras (Kuenzer, 2005).

A exigência dessas novas habilidades por parte do mercado de trabalho impõe ao trabalho pedagógico uma nova dinâmica, que consiste em formar indivíduos capazes de responder às demandas deste novo padrão de acumulação, ou seja, impõe a formação de indivíduos capazes de efetuar múltiplas tarefas, com rapidez e eficiência, assim como de criar respostas objetivas aos problemas do cotidiano.⁵³

A escola pública, então, será o lócus privilegiado desse processo. Uma escola-empresa, um quase-mercado educacional que precisa atender às demandas dos “clientes”, ávidos por formação para o trabalho. A tarefa da escola do capital é treinar e selecionar indivíduos que são portadores de competências e habilidades para servir ao crescimento dos mercados.

Nesta toada, a lógica das competências e habilidades ocupa um espaço destacado na formulação das políticas educacionais, nos discursos e nas ações dos governantes mundo afora, independente de suas afiliações ideológicas. Ocorre que, esse novo trabalhador, esse homem social, não é um ser dotado da politecnicidade⁵⁴ como fator que articula as partes ao todo e alia conhecimento científico com práxis transformadora, ele é um homem-massa, desumanizado (Gramsci, 2011).

Na realidade, a acumulação flexível do capital e a ampliação de mercados competitivos entre os países-membros e parceiros são determinantes das formas de ser da

⁵³ A título de exemplo, vejamos o discurso da União Europeia. “A crise económica mundial pôs a descoberto debilidades estruturais, com consequências graves para milhões de pessoas. A taxa de desemprego dos jovens é, neste momento, superior a 20% no conjunto da UE e a 50% em alguns Estados-Membros. Contudo, a crise não é a única causa de desemprego. A falta de formação e falta de competências também podem contribuir para esta situação [...]. A inadequação entre as competências procuradas pelos empregadores e as oferecidas pelos candidatos a emprego é denominada o défice de competências. Trata-se de um dos problemas mais graves que os países europeus enfrentam. É necessário colmatar as lacunas e o melhor meio para tal são a educação e a formação (União Europeia, 2014, p.4).

⁵⁴ Segundo Kuenzer (2005, p.89), “A politecnicidade supõe uma nova forma de integração entre vários conhecimentos, através do estabelecimento de ricas e variadas relações as quais quebram os bloqueios artificiais que transformam as disciplinas em compartimentos específicos, expressão da fragmentação da ciência”.

política econômica da OCDE. Por sua vez, as proposições baseadas na lógica das competências e habilidades – como medidas de verificação da qualidade educacional dos países e a prescrição de indicadores e metas a serem alcançadas, pois sinalizam segurança financeira para investimentos e reprodução do capital – são determinantes das formas de ser da política educacional da OCDE.

De fato, o que ocorre na lógica da tríplice governança são processos educativos que acentuam a alienação do trabalho e estimulam a redução de conteúdo, como, por exemplo, os programas *Gerenciamento do ensino superior* (IMHE) e Pisa, que mensuram competências específicas em engenharia, tecnologia, leitura, matemática e ciências.

Nas análises das políticas educacionais de 2004, divulgada em 2005, a OCDE parece comemorar o processo de expansão do ensino superior via instituições não universitárias e destaca com galhardia o fato de essas instituições prezarem pela orientação profissional, oferecendo “menos cursos com programas gerais, como os da área das ciências humanas, que as universidades” (OCDE, 2005, p.2).

Assim, a lógica das competências e habilidades, ao contrário do que parece ser, em sua essência estimula a criação de trabalhadores flexíveis, adaptados à nova dinâmica de produção do capital, transformando-os em cumpridores de múltiplas tarefas instrumentais, sem ligação com o “domínio intelectual da técnica” (Kuenzer, 2005). Neste sentido, a ênfase nas competências e habilidades reforça a divisão social do trabalho e amplia a alienação dos trabalhadores em relação ao produto que é produzido a partir da exploração de sua força de trabalho, demonstrando as contradições entre trabalho, capital e conhecimento.

Esse processo de acentuação das proposições sob a lógica das competências e habilidades, da promessa da empregabilidade no mercado de trabalho extremamente competitivo, no qual não há vagas para todos (Paro, 1999), vem gerando um contexto de dualidade estrutural e tem como características centrais a exclusão includente e a inclusão excludente, que foram analisadas por Kuenzer (2005).

Nesta dualidade, a exclusão includente refere-se às estratégias do mercado de trabalho, sob a égide dos Estados-Nação de orientação neoliberal, de excluir trabalhadores do mercado formal, onde lhes são assegurados direitos trabalhistas, e incluí-los nos mercados informais ou terceirizados, precarizando o trabalho e diminuindo o valor da mão de obra, lançando-os em um processo de empobrecimento.

Dialeticamente relacionada com a exclusão includente, a inclusão excludente refere-se a um modelo neoliberal de educação que, paradoxalmente, não consegue fazer que os indivíduos atinjam níveis de qualidade satisfatórios às demandas do capital, mas que, ao

mesmo tempo, os inclui na escola-empresa e os exclui do mercado de trabalho, pois não oferece as competências e habilidades exigidas pelo sistema do qual faz parte.

Nesse desenrolar conflituoso, sobressaem-se os que têm e tiveram mais condições de ampliar suas competências e habilidades. Ou seja, a dualidade estrutural que inclui-exclui no mercado e que inclui-exclui na educação emerge como um fenômeno oriundo das contradições do capitalismo, ao mesmo tempo que serve às reproduções das desigualdades por ele mesmo originadas. Em um mercado de trabalho onde só há espaço para alguns, torna-se salutar que se tenha uma educação de qualidade que ofereça uma formação adequada para uma minoria. Essa lógica fundamenta os princípios e pressupostos dos intelectuais orgânicos da OCDE.

Porém, a fim de medir e organizar os sistemas educativos, de forma que cumpram as determinações oriundas do modo de produção e reprodução do capital, e para identificar os que se sobressaem na busca de competências e habilidades e tornam-se pilares para o mercado de trabalho, a OCDE atua para: a) produzir e patrocinar programas e projetos voltados para monitorar, revisar e implementar reformas educativas que vão ao encontro das demandas do capital, b) estabelecer um processo de governança das políticas educativas por meio de regulação transnacional, c) monitorar os sistemas educativos através da coleta de dados e informações sobre os indicadores que ela acha necessário serem anunciados, d) produzir e divulgar materiais que servem para expor a comparação dos sistemas, constrangendo os países “malsucedidos” e apressando-os em seguir suas recomendações e orientações como referência.

Se nos documentos da OCDE a política educacional está subsumida aos determinantes econômicos, sua concepção de educação e formação está inscrita e difundida nos projetos, programas, estudos e publicações oriundas do seu Departamento de Educação e Habilidades, órgão responsável pelos programas supranacionais, sobretudo, a partir dos anos 2000.

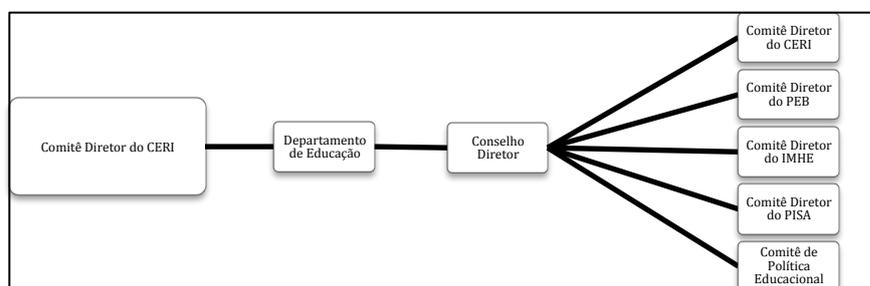
2.4.1 Programas do Departamento de Educação e Habilidades da OCDE

Em que pese a escolha do Pisa como objeto da análise sobre as políticas da OCDE para a educação básica pública, não poderíamos deixar de ao menos anunciar os principais programas da Organização para a educação, pois eles formam o arcabouço geral na área educacional e difundem, a partir de documentos, publicações e relatórios, um modelo de

política para educação dos países-membros e parceiros. Com este raciocínio, apresentaremos alguns aspectos dos outros programas, em sua maioria voltados para educação superior, embora o foco desta investigação seja a educação básica. Dessa forma, não se quer aqui analisar profundamente cada programa, mas demonstrar que há um fio condutor da atuação da OCDE na educação.

Os trabalhos do Departamento de Educação e Habilidades são supervisionados pelo Comitê Diretor do CERI. Este, por sua vez, estabelece a ponte com o Conselho do Departamento de Educação, que é composto por cinco órgãos: Comitê Diretor do CERI; Comitê Diretor do Programa para a Construção de Equipamentos de Educação (PEB); Comitê Diretor do Programa IMHE; Comitê Diretor do Pisa; e Comitê de Política de Educação – conforme o organograma representado no Quadro 8 a seguir.

Quadro 8 - Departamento de Educação – organograma



Fonte: <www.oecd.org>. Elaboração própria.

O fato de o Comitê Diretor do Centro de Investigações e Inovação Educativa (CERI) ter um duplo poder, o de supervisionar os trabalhos do Departamento de Educação e, ao mesmo tempo, de ocupar lugar no Conselho Diretor, como visto no organograma, demonstra o papel de destaque que o centro ocupa nas propostas educacionais da OCDE, essencialmente por seu papel na coleta de informações e criação de indicadores dos sistemas educativos dos países por meio do INES. Sigamos.

O *Programa de Gestão Institucional do Ensino Superior (IMHE)* funciona, desde 1969, como um fórum em que participam instituições de ensino superior dos países-membros da OCDE e de países observadores. Por meio da coleta de informações fornecidas pelas instituições, o programa promove encontros e seminários para divulgação de pesquisas sobre a situação da educação superior, além de produzir análises anuais sobre o estágio do ensino superior no mundo. Tais divulgações são repletas de recomendações que advogam a favor de uma educação superior eficaz e em sintonia com as demandas da sociedade do conhecimento.

Em 2016, o programa conta com 250 instituições, de mais de 50 países. Do Brasil, neste ano, apenas a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) dele faz parte. A participação é feita por adesão de cada instituição, que paga uma taxa anual em torno de 3.500 euros. O programa é dirigido pelo Comitê de Política de Educação da OCDE.

[O IMHE] trabalha principalmente em sistemas de governança e de gestão das instituições de ensino superior em um ambiente político em mudanças. As atividades atuais envolvem, entre outros, o ensino superior e o desenvolvimento de cidades e regiões, qualidade e avaliação de resultados educacionais, e gestão da internacionalização. (OCDE, 2011b, p.3)

Ao analisar o programa, constata-se que ele se destina, em um primeiro momento, a estabelecer um processo de “troca de informações” entre as instituições de educação superior ao redor do globo. De modo que esse compartilhamento vem acompanhado de recomendações e proposições em torno das “boas práticas” de governança e gestão das instituições, sob os marcos e padrões constituídos no âmbito da OCDE.

Outro elemento que explica os movimentos do programa consiste na sua filiação ao *Consórcio para Colaboração da Educação Superior da América do Norte (CONAHEC)*, constituído por instituições de educação superior (IES) daquela região e por outras consideradas de “elevado nível acadêmico”. Sua página eletrônica esclarece que o consórcio foi criado

logo após que o Acordo de Livre Comércio entrou em vigor e foi inicialmente concebido para apoiar o aumento resultante da integração econômica ajudando as instituições de ensino superior na cooperação para desenvolver programas e oportunidades educacionais para preparar profissionais globais, capazes de contribuir com o sucesso continuado da região.⁵⁵

A tríade de governança da educação que envolve Estado, organismos internacionais e mercados atua para expandir o processo de mercantilização da educação por meio do GATS/OMC. Essa tríade estimula, e tem como parceiros, intelectuais orgânicos e tradicionais e empresários que atuam no âmbito das IES locais para fazer valer, em última análise, os objetivos do capital para a educação.

O documento referência do IMHE, *Diretrizes de governança e qualidade no Ensino Superior* (2010), revela a concepção da OCDE em torno do tema. Nele são alçadas

⁵⁵ Disponível em: <www.conahec.org>. Acesso em: 20/05/2016.

proposições para governança e gestão das instituições de educação superior sob três pilares: i) creditar resultado como vontade das IES em demonstrar que podem fazer uso apropriado da autonomia que lhes é concedida, ii) “ajudar” as IES a adotar uma gestão coletiva em semelhança com a concepção da nova gestão pública, e iii) proteger as instituições de fraude ou má gestão, através de orientações e desenvolvimento de sua autonomia (OCDE/IMHE, 2010).

Definir essas disposições de governança pode ser uma oportunidade para analisar um nível adequado de autonomia e compromisso e definir as áreas de responsabilidade para o país e para os organismos intermediários (agências de garantia de qualidade, conselhos de ensino superior, agências de financiamento) e instituições. Estes acordos poderiam expandir a aplicação das regras em todo o país, analisar os níveis de autonomia para as instituições e localizar os elementos vitais que facilitem uma gestão eficiente. (OCDE/IMHE, 2010, p.16)

Da publicação extrai-se uma concepção de gestão que revela sua semelhança com o que preconiza o conceito de governança ou nova gestão pública, demonstrando que a Organização criou projetos na área educacional que buscam enquadrar as instituições aos parâmetros instituídos internacionalmente. A forma voluntária de adesão das IES constitui-se em uma estratégia que busca no imediato não confrontar a autonomia das instituições, mas, após a adesão, as orientações devem ser seguidas, sob pena de constrangimento político dos pares, uma das formas de atuação da OCDE.

O Programa AHELO – *Avaliação do ensino superior e Resultados de aprendizagem* (2010) foi formulado no âmbito do IMHE e se propõe a analisar as competências adquiridas pelos estudantes de graduação nas áreas de economia e engenharia, além de competências genéricas comuns a todos os alunos (tais como pensamento crítico, raciocínio analítico, resolução de problemas e comunicação escrita). Os estudantes têm sua aprendizagem mensurada/verificada ao final da graduação (3º/4º ano). Na primeira edição (2010), cerca de 23 mil estudantes, de 248 instituições, de 17 países, participaram do programa. O Brasil participou como observador e não submeteu estudantes e universidades ao teste (OCDE/AHELO, 2012).

A aplicação do programa se deu em nível experimental e sua aplicação massiva ainda está em debate. Algumas das dificuldades encontradas na primeira edição têm haver com o seu caráter voluntário, que, segundo a OCDE (2012), causou disparidades na aplicação do teste. Enquanto em alguns países a participação dos estudantes foi acima de 80%, em outros,

o nível de participação ficou abaixo das expectativas. Mesmo com essa preocupação, a viabilidade do programa foi defendida por seus organizadores. Para a Organização,

[...] é necessário contar com uma força de trabalho no futuro que sustente o desenvolvimento e o crescimento da economia global e da coesão social, pois os estudantes devem adquirir as competências corretas com a finalidade de contribuir para o progresso econômico, científico e social, por conta do grande investimento dos governos e indivíduos na educação superior. (OCDE/AHELO, 2012, p.2)

Este programa experimental corresponde a um anseio do secretariado da OCDE, que já se pronuncia em favor de um projeto⁵⁶ para a educação superior, nos mesmos moldes do Pisa, com os objetivos de oferecer análises, lições e recomendações sobre os desafios do ensino superior nos países. Embora a educação superior já tenha uma série de *rankings* e processos de acreditação,⁵⁷ a OCDE pensa em desenvolver um novo programa. Para isso, tem patrocinado e divulgado estudos sobre os processos de verificação e mensuração que ocorrem nos países-membros e parceiros.

Em 2013, a OCDE divulgou um artigo sobre a verificação dos resultados da aprendizagem no ensino superior brasileiro. O trabalho, desenvolvido por Pedrosa, Amaral e Knobel (2013), da Unicamp, identificou as particularidades do Sistema Nacional da Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e apontou este último como uma referência para o desenvolvimento futuro do programa AHELO. As aproximações são evidenciadas por meio dos componentes básicos que compõem os exames. Ambos trabalham com provas de habilidades gerais e específicas, questionários socioeconômicos aplicados aos estudantes e estudos de valor agregado.

Parece-nos que as críticas feitas ao Exame Nacional de Cursos (Provão) e ao Enade podem ser estendidas ao AHELO. O próprio documento da OCDE aponta as críticas empreendidas a este programa: a) a criação de rankings, b) a priorização do ensino em detrimento da pesquisa, c) as comparações entre instituições diferentes, d) as simplificações

⁵⁶ Em junho de 2006, por ocasião do encontro dos ministros da educação dos países da OCDE, o secretário-geral, Sr. Angel Gurría, sugeriu a realização do inquérito “PISA para o ensino superior”, referente às competências dos estudantes. (OCDE, 2006).

⁵⁷ Barreyro (2015) faz uma análise sobre os processos de acreditação/avaliação da educação superior e demonstra que estes ganharam força, sobretudo com o advento da globalização e em consequência da internacionalização da educação superior. Agrega-se nesse movimento o acordo de livre comércio compreendido pela OMC/GATS, que impulsionou a mercantilização daquele nível de ensino. A autora traz experiências internacionais e regionais de acreditação, como exemplos norte-americanos, europeus e sul-americanos. Ainda demonstra que a criação e divulgação de *rankings* é constante desde 1980 e se acentuou a partir do século XXI.

dos resultados, e) o impacto na autonomia e liberdade acadêmica, e f) a padronização de cursos (OCDE, 2013b; Barreyro, 2015). Isto não significa mudanças de objetivos, mas, quando estudamos os documentos, parece-nos evidente que a OCDE busca se proteger das críticas afirmando que esses não são os objetivos do programa, porém, assevera que “os estudantes devem adquirir as competências corretas” (OCDE, 2012, p.2), demonstrando a essência do AHELO.

O Inquérito Internacional sobre Ensino e Aprendizagem – (Talis, na sigla em inglês para *Teaching and Learning International Survey*) – foi criado em 2008 e tem como objetivo levantar dados sobre os ambientes de aprendizagens e sobre as condições de trabalho oferecidas pelas escolas aos professores.

Segundo a OCDE (2014c), o Talis tem como objetivo fornecer informações válidas, oportunas e comparáveis para ajudar os países com análises e definição de políticas para o desenvolvimento de uma profissão docente de alta qualidade. “É uma oportunidade para os professores e dirigentes escolares fornecerem elementos para a análise da política educacional e de temas importantes” (OCDE, 2014c, p.5), tais como: formação inicial de professores e desenvolvimento profissional; tipo de avaliação e *feedback* recebidos pelos professores; ambiente escolar; liderança da escola; crenças⁵⁸; e práticas pedagógicas de ensino professores. A amostragem da pesquisa é feita com 200 escolas por país, sendo que em cada uma delas participam 20 professores e o diretor.

A pesquisa dirige-se à primeira etapa da educação secundária que, no Brasil, ocorre do 6º ao 9º ano do ensino fundamental. Cada país participante recebe uma análise “*cross-country*” (pormenorizada, com relatório temático) de seus resultados, além de recomendações para enfrentar os desafios apontados. O Brasil participou das duas edições do inquérito, em 2008 e 2013.

Os fundamentos da pesquisa Talis estão consubstanciados no documento *Professores são importantes. Atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes* (OCDE, 2006b). Nele, a OCDE defende um conjunto de iniciativas que devem ser adotadas pelos governos em relação aos professores: a) dar ênfase à qualidade dos professores, adotando mecanismos de aferição, premiação e recompensas, b) desenvolver o perfil do professor para ajustar seu desenvolvimento de acordo com as necessidades da escola, por meio de regras sobre o que estes devem saber e podem fazer, c) incentivar a formação continuada, d) tornar mais flexível a educação e as formas de ingresso dos professores nos sistemas, e) transformar o ensino em

⁵⁸ No relatório de resultados da pesquisa Talis, percebe-se que este termo enquadra-se melhor na definição de concepções e práticas educativas dos professores.

uma profissão rica de conhecimento, incentivando mecanismos de avaliação e controle dos professores, e f) dar às escolas responsabilidades pela administração do pessoal, inclusive na contratação e demissão de professores.⁵⁹

Esse conjunto de orientações faz parte da pesquisa Talis e induz a uma forma de gestão do Estado em relação aos professores da educação básica. O modelo centra na formação individual de cada professor e estimula a meritocracia e a competitividade por meio de mecanismos de avaliação, premiação e, por conseguinte, punição dos professores. Em países como o Brasil, tais políticas têm se configurado por intermédio de propostas de exames nacionais para certificação da qualificação dos docentes e gestores escolares. Além disso, integradas aos processos de avaliação, têm estimulado as políticas de bonificação por desempenho docente.⁶⁰

O *Programa para Avaliação Internacional das Competências dos Adultos (PIAAC)* foi lançado em 2008, voltado à assistência aos governos na verificação, monitoramento e análise do nível, da repartição e da extensão do uso de competências entre as populações adultas dos países participantes. O PIAAC tem como objetivos: a) avaliar as capacidades e competências necessárias à participação dos indivíduos na sociedade e à prosperidade das economias, b) oferecer um quadro de competências fundamentais, informando níveis altos e baixos de capacitação, e c) prestar assessorias aos governos na compreensão do processo que leva os sistemas de educação e formação a alimentar tais competências (OCDE, 2014).

Participam do PIAAC adultos de 16 a 65 anos, que são entrevistados em domicílio. No primeiro ciclo do programa, foram entrevistados 5 mil indivíduos de cada país participante, que foram inquiridos sobre suas competências nos domínios de leitura, escrita e matemática, e sobre suas capacidades para resolver problemas em contextos de intenso uso de tecnologia e como se utilizam desses domínios nos âmbitos doméstico e coletivo (OCDE, 2014).

O Brasil não participou dos dois primeiros ciclos do PIAAC, 2008-2013 e 2012-2016, respectivamente. Em abril de 2014, o Inep, em conjunto com a OCDE, realizou um seminário em Brasília para discussão do Pisa e do PIAAC. Os representantes da OCDE foram enfáticos no convite e na afirmação da necessidade de o Brasil participar de tal programa. O terceiro

⁵⁹ Em 29 de Janeiro de 2009, o governo federal, por meio do Decreto n. 6.755, instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Os programas criados a partir deste marco legal foram o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid), o Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) e o Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência). Curado Silva e Limonta (2013) e Helena de Freitas (2012) tecem análises críticas ao conteúdo da política de formação de professores no qual identificam um alto grau de tecnicismo na concepção emanada dos programas.

⁶⁰ Diana Ferreira (2011) faz uma análise pormenorizada dos resultados brasileiros da pesquisa Talis de 2008 em sua tese de doutorado.

ciclo da pesquisa iniciou-se em setembro de 2014 e há expectativas de que o país integre-o, porém, consultando as páginas eletrônicas da OCDE e do Inep, até o presente momento (2016) não foram encontradas informações que confirmem a participação do país no programa.

O PIAAC constitui-se em mais uma estratégia da OCDE que propala a suposta sociedade do conhecimento e a necessidade da *educação ao longo da vida*. Na realidade, a concepção que sustenta o programa parte de uma visão que subsume a educação aos desafios impostos pelas sucessivas crises e processos de reestruturação do capital e busca implementar um tipo de formação que possa atender aos objetivos dos mercados. Assume a Organização que “o programa proporciona a compreensão, entre outras, da razão de como os sistemas educacionais adquirem resultados positivos e negativos e a identificação das lacunas entre as necessidades dos mercados de trabalho e os sistemas de educação e formação” (OCDE, 2014, p.1).

O *Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa)*,⁶¹ posto em execução a partir de 1997, objeto de análise desta tese, é uma verificação de caráter comparativo internacional que busca informações sobre os rendimentos dos estudantes da educação básica. Tem sido aplicado num intervalo de três anos e seus resultados têm por finalidade gerar indicadores sobre inúmeros aspectos dos sistemas de educação dos países participantes. Da análise desses resultados são gerados relatórios e recomendações para os países, com o intuito de “contribuir” para a evolução dos sistemas de ensino. O programa avalia uma amostra de alunos de 15 anos dos países participantes. O Brasil participou de todas as edições do programa: 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 e 2015.

As verificações do Pisa abrangem os domínios de leitura, matemática, ciências, leitura eletrônica e resolução de problemas, numa apreciação ampla dos conhecimentos, habilidades e competências inseridos em diversos contextos sociais. Os instrumentos utilizados para coleta de dados são cadernos de testes, questionários e prova eletrônica, que visam fornecer dados sobre o desempenho acadêmico, socioeconômico e cultural dos estudantes e das escolas que participam do programa.

O *Programa de Política de Aconselhamento e Implementação (PAI)*, iniciado em 1998, consiste em prestar assessoria técnica e política da OCDE aos países que queiram revisar e reformar seus sistemas educativos e adaptá-los de acordo com as recomendações da Organização. As fases do programa consistem em: i) definição do escopo da revisão, ii)

⁶¹ Que será analisado no próximo capítulo.

análise documental e visita preliminar de especialistas, iii) visita principal, iv) análise, revisão de relatórios e comentários sobre o sistema, v) discussão e diálogo político sobre o sistema, com base nos relatórios e comentários, e, por fim, vi) acompanhamento e assessoria na implementação de reformas no sistema.

Segundo a página eletrônica da OCDE, o processo da elaboração dos relatórios leva cerca de 8 a 12 meses. A implementação das reformas depende do ambiente político do país e os custos do projeto variam de 150 mil a 250 mil euros. Países como a República Tcheca e o País de Gales, assim como o estado de Puebla, no México, já utilizaram o programa.

Em 2013, foi divulgado o documento *Mejorar la educación en México: Una perspectiva estatal desde Puebla* (OCDE, 2013c), que traz resultados do PAI. Os resultados do Pisa e do Talis foram os motores do processo de verificação do sistema educacional de Puebla e incorporados às análises feitas pelos intelectuais orgânicos da OCDE, em conjunto com os representantes governamentais.

No documento, a OCDE orienta uma série de minirreformas nos sistemas de educação básica e na educação superior e preconiza quatro grande eixos: i) reforçar o apoio às escolas e aos alunos, especialmente nas escolas multigrãos, e aumentar a ênfase na avaliação da aprendizagem e valorização, ii) melhorar a qualidade dos professores e diretores de escolas, incluindo o aumento da qualidade das escolas normais, iii) expandir o acesso ao ensino secundário superior, iv) melhorar a qualidade dos cursos, particularmente nos bacharelados gerais, e v) melhorar o planejamento, financiamento e utilização de infraestruturas escolares (OCDE, 2013c).

Da análise dos documentos, três elementos-chaves que fazem parte do modo de atuação da OCDE são evidenciados: a) mensuração e verificação da aprendizagem de estudantes e professores como mecanismo de vigilância e prestação de contas do tipo burocrático (*accountability*), b) desenvolvimento de normas para definir os papéis de professores e gestores educacionais, estimulando processos de certificação e controle das funções docentes e a competitividade entre eles, e c) adoção dos parâmetros de eficiência e eficácia para controle do financiamento e planejamento educacional (OCDE, 2013c).

A OCDE explicita que seu objetivo era “que as conclusões do estudo não só sejam úteis para Puebla/México, mas também para outros estados e para o governo federal. Além disso, [afirma que] os leitores internacionais encontraram no estudo práticas inovadoras e diferentes enfoques para enfrentar desafios comuns” (OCDE, 2013c, p.3). A leitura do programa e os resultados obtidos em locais em que foram implementados evidenciam que a estratégia era, a partir de padrões educacionais internacionais, moldar os sistemas locais.

Portanto, além de realizar inquéritos, gerar relatórios, análises comparativas e recomendações, os resultados dos programas também servem de base material para as publicações da OCDE sobre a educação em geral. Tais publicações constituem e apresentam concepções sobre educação, desafios a serem enfrentados pelos países e recomendações feitas para os governantes. A fim de elucidar, de forma mais didática, o conjunto de programas, apresentamos o Quadro 9 a seguir.

Quadro 9 - Principais programas educacionais da OCDE 2000-2015

Programa	Ano
Programa de gerenciamento do Ensino Superior (IMHE)	1971/2010 ⁶²
Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa)	1997/2000 ⁶³
Programa de Política de Aconselhamento e Implementação (PAI)	1998/2000 ⁶⁴
Inquérito Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (Talis)	2008
Programa para Avaliação Internacional das Competências dos Adultos (PIAAC)	2008
Programa de Avaliação do ensino superior e resultados de aprendizagem (AHELO)	2010

Fonte: Elaboração própria, com base nos documentos analisados.

Agrega-se aos programas a publicação anual, sob a responsabilidade do Departamento de Educação e do Secretariado da OCDE, *Panorama da educação* – Indicadores da OCDE. Ela reúne os principais resultados dos programas que são analisados de forma transversal e constitui um emaranhado de gráficos, tabelas e análises que mostram as realidades educacionais de acordo com os interesses da OCDE. Essa publicação traduz interesses que se materializam naquilo que é defendido e que podem ser explicados na incessante busca de aperfeiçoamento dos sistemas educativos em direção à produção de capital humano qualificado, segundo as demandas da sociedade do conhecimento num mundo altamente globalizado e excludente.

Além desses projetos, programas e publicações, a OCDE realiza, em seus países-membros e parceiros, o processo de revisão por pares, que – a exemplo do PAI – faz uma extensa revisão das políticas educacionais dos países e busca aferir se os sistemas estão operando de acordo com os pressupostos da Organização. Se não estão, são feitas recomendações e retaliações dissimuladas, com o fim de promover reformas e adoção de políticas. Alguns dos processos foram realizados e financiados em conjunto com o Banco Mundial, demonstrando que os dois organismos atuam em consonância na prescrição e formulação de políticas educacionais, com a anuência dos governos dos países-membros.

⁶² Funcionando desde 1971, somente em 2010 as diretrizes do programa foram atualizadas

⁶³ Implementado a partir dos anos 2000.

⁶⁴ Implementado a partir dos anos 2000.

Deste modo, ao analisar diferentes documentos e a página eletrônica da OCDE, constatamos que, entre 1998 e 2015, foram publicados 33 estudos de diferentes países. Alguns países foram submetidos às revisões mais de uma vez, como é o caso do Chile, outros tiveram revisões em níveis específicos, na educação superior ou na educação básica. O Quadro 10 abaixo apresenta os países que passaram pelo processo de revisão por pares.

Quadro 10 - Países que passaram pelo processo de revisão por pares

1998	Itália, Coreia e Rússia	2007	Portugal, Turquia e Cazaquistão
1999	Rússia (Ed. Superior e Pesquisa)	2008	República Dominicana, Escócia e África do Sul
2000	Romênia	2009	Chile (Ed. Superior)
2001	Latvia e Estônia	2010	Quirguistão, Santa Catarina (Brasil), Egito e Chile (Internacionalização)
2002	Noruega e Lituânia	2011	Noruega
2003	Albânia, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Croácia, Kosovo, Moldávia, Montenegro, Romênia e Sérvia (Foram feitas duas publicações englobando esses países).	2012	República Dominicana (Ed. Superior)
2004	Bulgária, Dinamarca e Chile	2013	Chile (Ed. Superior), Colômbia (Ed. Superior)
2005	Dinamarca (Ed. Superior)	2014	Cazaquistão (Ed. Básica)
2006	Irlanda (Ed. Superior)	2015	Indonésia

Fonte: <www.oecd.org>. Elaboração própria.

O Quadro 10 apresenta apenas os processos de revisão por pares nos quais o objeto principal foram as políticas educacionais dos países. Há outras publicações que demonstram as formas de atuação da OCDE em diversas áreas e nos países, o que denota que existem projetos e orientações para dar forma ao conceito de “boa governança” como elemento nuclear da estratégia político-educacional internacional.

2.5 Algumas considerações parciais

Este capítulo buscou problematizar e analisar as seguintes questões: Como as proposições da OCDE assumem relevância nos projetos educacionais dos países-membros e parceiros? Os programas e projetos da OCDE para educação buscam construir um padrão único de educação? Em que direção? Como esses programas induzem à centralidade das políticas de verificação/avaliação externa da educação básica?

Em um movimento constante e acelerado, as políticas neoliberais foram decisivas dos anos 1990 em diante. Impulsionadas pela globalização econômica, fenômeno político-ideológico que se materializa na derrubada das barreiras comerciais dos Estados-Nações e no advento de uma política econômica internacional administrada, de um lado, pelas organizações de *Bretton Woods*, sobretudo o Banco Mundial e o FMI, e de outro, pela União Europeia e a OCDE, tais políticas ocupam o cerne do Estado capitalista.

Ao atuar por meio da coleta de dados e elaboração de análises comparativas dos sistemas políticos, econômicos e sociais dos países-membros e parceiros, a OCDE acumula peso político para induzir reformas estruturais com base nos conceitos de boa governança e nova gestão pública, que consistem em ampliar a autonomia dos mercados e retrainir as ações do Estado, em particular, no fomento às políticas sociais.

Em consonância com o Banco Mundial, a OCDE propaga a “boa governança” e as “melhores práticas”, conceitos que marcam, direcionam e orientam o processo de revisão por pares no intento de conformar um padrão de funcionamento e gestão da administração pública em direção ao *ethos* privado e à economia de mercado. Neste movimento, o processo de regulação transnacional das políticas educativas divide a governança da educação com os Estados nacionais e os mercados educacionais, constituindo uma tríplice governança que, em seu todo, forja demandas oriundas da globalização econômica e subordina culturas locais.

A OCDE atua combinando políticas de crescimento econômico, mercados competitivos e educação, por entender que esta é a chave para a reprodução do capital. A Organização atua e direciona o processo de globalização econômica e de reestruturação do capital, contribuindo para o processo de ressignificação da teoria do capital humano, formulando e implementando propostas que buscam adaptar as políticas educativas às demandas oriundas do mercado de trabalho.

Através do seu *know-how* acerca dos indicadores, metas a serem alcançadas e análises comparativas da política educacional, constrói, difunde e divulga propostas e políticas, com o intuito de influenciar e interferir nas políticas dos Estados nacionais, buscando estabelecer um padrão internacional educacional baseado nas premissas ideológicas firmadas sobre a sociedade do conhecimento.

Sua concepção educacional está ancorada nos fundamentos da sociedade do conhecimento e da teoria do capital humano, traduzidos na lógica de competências e habilidades, corroborando com as exigências de um novo processo de acumulação flexível do modo de produção capitalista e fazendo que os indivíduos busquem competir, ao longo de

suas vidas, com o intuito de conseguir uma colocação no disputado mercado de trabalho onde não há postos para todos.

Essa concepção de educação assenta-se em quatro eixos, a saber: i) assemelhar escolas com empresas, com o intuito de oferecer uma formação polivalente centrada em conhecimentos rudimentares, porém úteis ao mercado de trabalho; ii) tratar a educação como treinamento e instrução de competências e habilidades individuais, estimulando a competitividade; iii) exigir, por meio de avaliações externas, as características de escola-empresa no quase-mercado educacional, objetivando a exigência de alunos preparados e adaptados às demandas do mercado; e iv) exigir e responsabilizar os estudantes e jovens pela aquisição das destrezas necessárias aos padrões capitalistas de empregabilidade.

Nesse percurso, agrava-se a dualidade estrutural que exclui e inclui no mercado de trabalho e que inclui e exclui na educação os indivíduos, e emergem as contradições que são inerentes ao modo de produção capitalista, dentre elas: a) precarização do trabalho, b) escola de qualidade para uma minoria da população, c) avaliação tecnocrática associada ao produto e, d) gestão da escola pública, instrumental e por resultados, sob a égide do *ethos* do mercado, que se desenvolve a partir de relações sociais que se avivam no movimento geral do capital.

Por intermédio de governanças internas, pela coordenação, por opinião e por instrumentos, o processo capitaneado pela OCDE materializa-se em seus programas e projetos, que têm como objetivo construir indicadores e análises que possam comparar internacionalmente os sistemas educativos, apontando indicadores, metas e políticas que reformem os sistemas de acordo com as demandas do capital.

Tomamos como exemplo o funcionamento do PAI em 2013. O documento sobre os resultados do programa no estado de Puebla, no México, desvela que as estratégias da OCDE na busca da conformação de padrões internacionais para os sistemas educativos apontam para um ciclo que se inicia com os grandes inquéritos internacionais, como o Pisa, a pesquisa Talis e o levantamento de indicadores via projeto INES, e culmina no programa PAI, que, com base nos indicadores criados, aferidos e difundidos pela Organização, sustenta suas recomendações, orientações e proposições para as reformas dos sistemas educativos, de acordo com os pressupostos políticos, econômicos e sociais defendidos por ela.

Neste sentido, o conjunto de programas sob a égide da OCDE compõe uma estrutura articulada que exige ser considerada em seus aspectos políticos, ideológicos, econômicos e educacionais. Se cada programa afere, separadamente, determinadas concepções e intencionalidades, a análise concreta da realidade e o conjunto dos programas demonstram, na

essência, as formas de atuação da OCDE na execução de um projeto educacional afinado com os interesses dos mercados e da reprodução do capital.

O conjunto de programas e agências da OCDE, a aplicação dos inquéritos e a aferição dos sistemas educacionais buscam, concretamente, subsumir a educação pública à lógica das competências e habilidades necessárias para o sucesso do capital.

Portanto, pode-se afirmar que: a) as proposições da OCDE assumem relevância porque combinam conceitos já formulados por outros organismos internacionais, sobretudo o Banco Mundial e a Unesco, e difundem outros, como a sociedade do conhecimento e a ressignificação da teoria do capital humano, com o intento de promover a “boa governança” e a economia de mercado, b) seus programas e projetos, analisados dentro de uma estrutura de totalidade, buscam conformar um projeto global para a educação pública, referenciado nos padrões de eficiência e eficácia oriundos do setor privado e consignado no conceito da nova gestão pública, c) para isso, preconizam a centralidade das políticas de verificação/avaliação externa de tipo burocrático (*accountability*), como mecanismos de controle, regulação, vigilância e punição para aqueles que não atingem os resultados esperados, d) há um processo de dominação dissimulado em programas que buscam instituir o lugar dos países na divisão internacional do trabalho.

Um dos principais programas no âmbito da OCDE, implementado em 2000, é o Programa Internacional de Avaliação dos Alunos, o Pisa, objeto de estudo desta tese e que serve de fio condutor para as formas de atuação política e as ações da Organização na educação básica pública. Nesse sentido, passaremos à análise do Pisa, discorrendo sobre sua gênese e estruturas, assim como sobre as competências e habilidades por ele aferidas nos testes e os objetivos desse processo de verificação e ranqueamento dos países participantes, entre eles, o Brasil.

3 DA LÓGICA DAS COMPETÊNCIAS E HABILIDADES AO PISA: UM INSTRUMENTO POLÍTICO E IDEOLÓGICO DA OCDE

A teoria social que consubstancia o método do materialismo histórico-dialético, assumido nesta tese, exige explicitar as instituições e organizações econômicas que difundem parte substantiva da política prescrita, elaborada e difundida pelas organizações multilaterais. E, de modo complementar, apontar as formas de atuação dos agentes públicos, ministérios, partidos e governos dos países-membros e parceiros, na política para educação básica. Deste modo, agora, a investigação apreende o Pisa, programa de avaliação internacional dos estudantes que emergiu dentro da OCDE, no Centro de Pesquisa e Inovação (CERI) e no seu Departamento de Educação.

Nesse sentido, após termos abordado, no Capítulo 1, a dimensão universal em que está inserido o Pisa, ou seja, a dinâmica histórica da OCDE e, no Capítulo 2, as singularidades que detêm a política dessa organização para a educação básica pública, aportamos, neste capítulo, a dimensão da particularidade do Pisa nesses contextos em que é desenvolvido.

Com esses entendimentos, os objetivos deste capítulo dividem-se em duas partes. A primeira busca desvelar os caminhos trilhados pela OCDE nas formas de construir falsos consensos em torno da centralidade da lógica das competências e habilidades, num processo de ampla dominação hegemônica, a partir da realização de seminários, difusão de documentos e publicações sobre o Pisa. A segunda parte busca elucidar como a lógica das competências e habilidades e seus conceitos se materializaram na forma de avaliação internacional externa em larga escala, representada pelo programa internacional, além de descrever as características técnicas e operacionais do Pisa, a fim de demonstrar as estratégias políticas da OCDE para que os países adotem um modelo/padrão único de educação ao redor do mundo.

A partir dos objetivos enunciados, busca-se problematizar e analisar as seguintes questões: como a lógica das competências e habilidades é utilizada para a determinação de um tipo de educação básica pública e como reflete no desempenho dos sistemas educacionais? Como os intelectuais – orgânicos e tradicionais – ligados ao capital difundem concepções que buscam emprestar sua credibilidade aos auspícios da OCDE?

O percurso teórico-metodológico escolhido consistiu na análise de documentos⁶⁵ que foram coletados durante visita técnica à sede da OCDE, em Paris, em dois períodos,⁶⁶ abril de

⁶⁵ São documentos de discussão e trabalho do Departamento de Educação da OCDE, do Conselho Administrativo e de Governo do Pisa e, ainda, boletins “Pisa em foco”, que não foram divulgados e/ou

2014 e fevereiro de 2016. A análise desses documentos e relatórios permitiu compreender que: a) eles são elaborados por intelectuais orgânicos que fazem parte do corpo administrativo e suas análises são assumidas pela Organização⁶⁷ e b) em outras situações, são artigos científicos (*paper's*) de intelectuais tradicionais que compactuam e sustentam, no campo acadêmico e social, os pressupostos da OCDE, e que ganham destaque em suas publicações.⁶⁸ Ainda trabalhamos com a análise de produções dos presidentes⁶⁹ dos grupos de *expert's* das três áreas do Pisa – Ciências, Matemática e Leitura –, a fim de cotejar suas elaborações com aquelas que são difundidas pela organização.

O mapeamento desses intelectuais orgânicos decorre do suposto de que eles se constituem em lideranças-chaves na formação, formulação, difusão e implementação das proposições que emanam do sistema sociometabólico do capital, por intermédio da OCDE. No caso dos intelectuais tradicionais, tal relação não é imediata, mas mediatizada “em diversos graus, por todo o contexto social, pelo conjunto das superestruturas, do qual os intelectuais são precisamente os funcionários” (Gramsci, 1991, p.10).

A análise dos documentos também leva ao entendimento de que a OCDE, tomada como grupo econômico-social, emerge “no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica” e também molda, em sua estrutura orgânica, “camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político” (Gramsci, 1991, p.3), são os intelectuais orgânicos. O que nos licencia a apontar que as diversas formas de difusão de seus pressupostos fazem parte de uma estratégia política organizada e determinada, que tem como

traduzidos. O acesso a eles se deu diretamente na sede da OCDE em Paris durante o período do doutorado realizado na França.

⁶⁶ O primeiro período, de 1º a 30 de abril de 2014, foi financiado pelo autor com recursos próprios. Já o segundo, de 1º a 29 de fevereiro de 2016, foi propiciado mediante auxílio financeiro da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal – FAP/DF. Em ambos os períodos, fui recebido pelo Laboratório ESCOL (Educação e Formação), e orientado pelo Profº Dr. Ridha Ennafaa. O ESCOL atua no âmbito do CIRCEFT (Centro de Pesquisa Interdisciplinar “cultura, educação, formação e trabalho”), da Universidade de Paris VIII.

⁶⁷ Os boletins “Pisa em Foco” são exemplos desses documentos.

⁶⁸ Por exemplo, o documento *Habilidades y competencias del siglo XXI para los aprendices del nuevo milenio en los países de la OCDE* (2010), de autoria da francesa Katerina Ananiadou e da chilena Magdalena Claro. A primeira é da estrutura de intelectuais da OCDE e atualmente trabalha no projeto do CERI sobre Inovação Sistêmica em Educação e Treinamento [Systemic Innovation in Education and Training]. A segunda é professora/pesquisadora do Centro de Políticas e Práticas em Educação (CEPPE), vinculado à Pontifícia Universidade Católica do Chile.

⁶⁹ **Irwin Kirsch**, presidente do grupo de *expert's* em Leitura nos anos de 2002, 2003 e 2009. É especialista em avaliação em larga escala e coordena a ETS (Educational Testing Service), uma organização social de Princeton/Nova Jersey, nos EUA. **Rodger Bybee**, presidente do grupo de *expert's* em Ciência nos anos de 2006 e 2009. É do Instituto de Estudos sobre Currículo de Ciências – Colorado/EUA. **Jan de Lange**, presidente do grupo de *expert's* em Matemática e resolução de problemas em 2000, 2003, 2006 e 2009. É da Universidade de Utrecht/Países Baixos.

objetivo, em última instância, a criação da legitimidade da posição de classe que a organização ocupa no circuito internacional.

Dessa forma, tomam-se de empréstimo os conceitos gramscianos acerca dos intelectuais. Assim, ao utilizarmos o termo *intelectuais orgânicos*, estamos nos referindo aos tecnocratas da estrutura político-administrativa da OCDE, por outro lado, quando utilizamos o termo *intelectuais tradicionais*, fazemos alusão ao corpo de ideólogos que, do contexto social de onde atuam, agem para dar legitimidade às concepções da organização.

Nessa toada, os intelectuais, orgânicos e tradicionais, nacionais e internacionais, são os “comissários” dos grupos de trabalho político e acadêmico, de organizações e governos dos países de que fazem parte, e exercem funções na construção da hegemonia social sob os parâmetros do capital, dentre elas, a obtenção do consenso em torno de tais tessituras. Passemos à reflexão.

3.1 Da qualificação às competências e habilidades

Os anos de 1980 foram marcados pela intensificação do processo de reestruturação produtiva do sistema sociometabólico do capital. As novas exigências que decorrem das crises cíclicas e estruturais do modo de produção engendram inovações nas formas de organização e gestão do trabalho, subsumidas às proposituras mundiais da globalização econômica.

A crise do modelo fordista-taylorista inaugura uma outra lógica de funcionamento nas formas de produção e reprodução do capital. Se antes a organização e gestão do trabalho se davam via organização e definição de postos de trabalhos fixos e estruturados para dar conta da ampla produção, a fim de acolher e incentivar o consumo de massas, nesta fase de crise estrutural ocorre a diluição dos postos fixos de trabalho e a adoção de parâmetros flexíveis para a realidade engendrada pelo próprio sistema capitalista.

Tais transformações impõem mudanças no sistema produtivo às quais os trabalhadores tiveram que se adaptar para continuar no mercado, produzindo as condições materiais de sua existência. Se o modelo taylorista-fordista requisitava determinadas qualificações para o exercício em postos de trabalhos fixos, como formação especializada em determinada área, agora se pede um trabalhador autônomo, criativo, com liderança e capacidade para resolver problemas inesperados, espírito crítico e criativo para dar respostas rápidas e apresentar

soluções que possam resolver entraves da/na produção. Ou seja, um trabalhador polivalente, flexível (Castanho, 2001; Laval, 2004, Machado, 2002; Rovai, 2010).

Agregam-se também as dificuldades e possibilidades oriundas do advento das Tecnologias de Informação e comunicação (TIC's), num contexto de globalização econômica que dilui as barreiras entre os Estados-Nação, propiciando normas globais de produção e lógicas padronizadas no tratamento e nas relações entre empresas e trabalhadores. As relações trabalhistas sofrem alterações tanto entre empresa-trabalhador quanto entre trabalhador-trabalhador.

O sistema fordista-taylorista, no campo estrutural do capital e, portanto, de apropriação do trabalho excedente dos trabalhadores, conviveu com as contradições que lhe são inerentes e com a resistência e luta dos operários em favor de direitos que pudessem minimizar a extração de mais-valia pelo capital. Conquistas foram oriundas de lutas coletivas que garantiram parâmetros de valorização aos setores assalariados, como contratos de trabalho, garantia de salários e reajustes, e até certa estabilidade e hierarquia, oriunda da especialização em determinada área de atuação ou posto de trabalho (Kuenzer, 2005; Antunes, 2001).

As classificações gerais sobre os postos de trabalho, que envolvem elementos como a qualificação/formação, tarefas a serem executadas, objetivos prescritos e padrões de referência para atividades profissionais elaboradas, não sem contradições, entre trabalhadores, sindicatos e empresas, dão lugar a novos parâmetros, oriundos do processo de reestruturação da produção. No trabalho de caráter flexível, o trabalhador também o é. Assim, dele exigem-se diversas competências e habilidades que possam colaborar com a empresa no enfrentamento de seus desafios, noutras palavras, demanda-se que os trabalhadores tenham competências e habilidades que se encaixem no perfil da empresa e que aceitem flexibilidades nos direitos trabalhistas.

Nesse percurso, a qualificação como expressão de uma prática social que envolve os saberes acadêmicos, o acesso à cultura geral de formação humana e omnilateral e a especialização em determinado ramo profissional foi sendo substituída pela lógica das competências e habilidades (Ropé; Tanguy, 1997; Ramos, 2001).

A lógica das competências e habilidades foi sendo associada ao saber-fazer prático. No *savoir-faire* estão presentes as competências cognitivas e socioemocionais demandadas dos trabalhadores, que, segundo os intelectuais defensores dessa lógica, complementam os requisitos do trabalhador flexível.

A narrativa hegemônica da lógica de competências faz uso dessa ideologia para obnubilar as consequências das crises do capital e inculcar na sociedade e nos trabalhadores uma nova forma de pensar acerca da inclusão no mercado formal de empregos e salários. A teoria do capital humano que alardeava que o conhecimento por si garantiria a inserção no mercado de trabalho, cumprindo a promessa de empregabilidade, foi desnudada pela refração dos postos de trabalho, pela crise do emprego e pelo fato de o sistema capitalista elevar a produção a níveis que a sociedade não dá conta de incorporar (sobretudo em razão das apropriações de mais-valia). Assim, os padrões e relações que sustentavam tal teoria reconfiguram-se e ganham novos significados (Frigotto, 1995; Gentili, 2005; Ianni, 2008) e vão influenciar o recorte temporal de análise desta tese, 2000 a 2015.

A crise do capital, a reestruturação produtiva e as novas formas de gestão e organização do trabalho condicionam e sustentam, não sem resistências e contradições, um processo que se desloca da esfera coletiva da sociedade e impõe, na mais fidedigna concepção liberal, o individualismo como valor moral radical (Hayek, 2010; Martins, 2007). As análises dos intelectuais orgânicos comprometidos com o capital partem do pressuposto de que as necessidades dos indivíduos não podem ser atendidas por meio da coletividade.

Este é o fato fundamental em que se baseia toda a filosofia do individualismo. Ela não parte do pressuposto de que o homem seja egoísta ou deva sê-lo, como muitas vezes se afirma. Parte apenas do fato incontestável de que os limites dos nossos poderes de imaginação nos impedem de incluir em nossa escala de valores mais que uma parcela das necessidades da sociedade inteira [...]. Daí concluem os individualistas que se deve permitir ao indivíduo, dentro de certos limites, seguir seus próprios valores e preferências em vez dos de outrem; e que, nesse contexto, o sistema de objetivos do indivíduo deve ser soberano, não estando sujeito aos ditames alheios. É esse reconhecimento do indivíduo como juiz supremo dos próprios objetivos, é a convicção de que suas ideias deveriam governar-lhe tanto quanto possível a conduta que constitui a essência da visão individualista. (Hayek, 2010, p.77)

A filosofia do individualismo ganha força na lógica das competências e habilidades no seio do processo de reestruturação produtiva do capital, à medida que as crises cíclicas impostas pelo próprio sistema de produção e reprodução contraem os postos de trabalho e enxugam a máquina pública, a fim de retirar mais lucros ao grande capital, sobretudo, o financeiro. O resultado dessa equação consiste na falsa promessa da empregabilidade mediante a aquisição das destrezas necessárias aos mercados e na criação de mecanismos de competitividade entre os trabalhadores. Assim, os intelectuais orgânicos do capital, a partir de

modelos de gestão baseados em desempenho individual, concorrência e competição, incitam uma disputa sem limites que coaduna com a ação (neo)liberal no sentido de atacar a organização coletiva dos trabalhadores na luta por seus direitos (Anderson, 1995).

Nessa toada, a lógica das competências e habilidades ganha centralidade no invólucro do capital e dá sentido às ações de seus organismos internacionais. Estes serão os responsáveis por propagandear e difundir a ideologia da sociedade do conhecimento e suas representações, a fim de instituir um sistema normativo-institucional que constrói falsos consensos entre os países-membros e parceiros. A intenção é implementar uma agenda globalmente estruturada para a educação básica pública, com auxílio de gestores nacionais, mas também lidar com resistências de tantos outros. Vejamos a seguir.

3.2 A centralidade da política de competências e habilidades da OCDE

A lógica das competências e habilidades ganha terreno a partir dos anos de 1990, sendo difundida por organismos internacionais. Esta seção prioriza perquirir a convergência entre as concepções do Banco Mundial, da OCDE e da Unesco sobre a lógica que deságua na política de competências e habilidades. O esforço empreendido quer alcançar as minas de onde brotam esses conceitos e entender por que, a partir dos anos 1990 até 2015, elas se integram aos corpos, teórico e político, na educação básica pública.

Parece que há uma unanimidade de aceitação em torno da política de competências e habilidades, porém, tal aquiescência é conquistada por meio de discursos e slogans que reverberam constructos ideológicos que emanam das organizações multilaterais e de intelectuais, orgânicos e tradicionais (estes sem assumi-los na sua totalidade), que buscam dar ares de legitimidade às concepções hegemônicas. Como asseveraram Marx e Engels (2005, 2007), a burguesia como classe social hegemônica busca transformar em referência, em verdade de toda sociedade, os elementos que são apenas de seu interesse. Prossigamos.

A Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, em 1990, preconizou as necessidades básicas de aprendizagem.

Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas

potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo. (Unesco, 1990, p.3)

A declaração de Jomtien apontou para a seleção e construção de um determinado padrão de aprendizagem, com base em conteúdos fragmentados que viriam a dar sustentação à lógica de competências e habilidades a serem construídas e implementadas no seio do processo educativo. Na realidade, trata-se da apropriação do processo educativo em favor de uma normatização do processo de instrução e treinamento, reduzindo os parâmetros de uma educação para formação humana.

As orientações foram fortalecidas em outras conferências patrocinadas pela Unesco, realizadas em Nova Delhi⁷⁰ (1993) e em Dakar (2000).⁷¹ O documento desta última reafirma a percepção dos países acerca da educação como um “meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e nas economias do século XXI” (Unesco, 2000, p.6).

O grupo Banco Mundial divulgou, em 1996, o documento *Prioridades e estratégias para educação*, no qual preconiza que a educação básica dos países deveria proporcionar

[...] conhecimentos, habilidades e atitudes para funcionar eficazmente na sociedade. Competências básicas em áreas gerais, tais como a expressão oral, conhecimentos de informática, habilidades de comunicação e resolução de problemas, podem ser aplicado em uma ampla gama de ambientes de trabalho e podem permitir que as pessoas adquiram habilidades e conhecimentos específicos para o emprego no local de trabalho. (Banco Mundial, 1996, p.107)

As proposições do Banco Mundial, assim como as da Unesco, demonstram similitudes no entendimento em relação ao papel da educação básica, entre as quais destacam-se: a) a função de instruir competências e habilidades na educação básica que possam servir ao mercado de trabalho ante as atuais exigências do processo de reestruturação produtiva e suas constantes mutações advindas da globalização econômica, b) uma escola interessada de instrução e treinamento, centrada no conhecimento prático, no saber-fazer, de cariz

⁷⁰ Na ocasião (1993), reuniram-se os nove países mais populosos do mundo e com maiores dificuldades de implementação da meta de Jomtien, que consistia na universalização da educação primária universal: Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia.

⁷¹ O Fórum de Dakar avaliou o alcance das metas de Jomtien e formulou novos marcos para os países, porém, a meta fracassada da universalização da educação primária continuou sendo o objetivo dos 180 países que participaram do evento.

construtivista e utilitarista,⁷² e c) um espaço dissociado da cultura geral e coletiva, portanto, reducionista e centrado no indivíduo.

Exemplo dessas similitudes foi o relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI,⁷³ da Unesco, presidida por Jacques Delors, que se tornou um documento-referência para os países ao redor do globo comprometidos com a economia de mercado e com a subsunção da educação aos seus parâmetros. Ancorado na narrativa da “aprendizagem ao longo da vida”, o documento prescreve os quatro pilares da educação: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser. Estes deveriam orientar, e orientaram, reformas nos sistemas educativos, dando centralidade à lógica de competências, oriunda do mercado, nos currículos escolares.

Os empregadores substituem, cada vez mais, a exigência de uma qualificação, a seu ver ainda muito ligada à ideia de competência material, pela exigência de uma competência que se apresenta como uma espécie de “coquetel individual”, [...] torna-se evidente que as qualidades mais subjetivas, inatas ou adquiridas, muitas vezes denominadas “saber ser” pelos dirigentes empresariais, combinam-se ao saber e ao saber-fazer para compor a competência exigida. Isso demonstra a ligação que a educação deve manter entre os diversos aspectos da aprendizagem. (Delors, 2012, p.77)

Nesse sentido, os organismos internacionais preconizam, na década de 1990, um determinado padrão de escola pública no qual se tem por objetivos: a) a instrução em direção às demandas de mercado, b) fazer da escola um anteparo da empresa capitalista, e c) disseminar o individualismo como valor moral radical, reduzindo, assim, a função social da escola, da educação e de sua “cultura desinteressada”.⁷⁴

Essas orientações também são justificadas nos programas neoliberais e da terceira via, este último fundamentado por Giddens (2001), ideólogo do capital, e assumido pelos governos de países-membros e parceiros da OCDE.

⁷² A escola interessada, preconizada pelos organismos internacionais, assemelha-se, guardadas as diferentes épocas e determinações históricas, à escola italiana criticada por Gramsci durante seu exílio (1926-1937). Dizia ele: “Na escola atual, graças à crise profunda da tradição cultural e da concepção da vida e do homem, verifica-se um processo de progressiva degenerescência: as escolas de tipo de profissional, isto é, preocupadas em satisfazer interesses práticos imediatos, tomam a frente da escola formativa, imediatamente desinteressada” (Gramsci, 1991, p.136).

⁷³ A comissão contou com a colaboração de vários *expert's*, dentre eles, George Papadopoulos, que foi responsável pela área de educação da OCDE durante trinta anos, e também de instituições, dentre elas, o Banco Mundial e a OCDE.

⁷⁴ De acordo com Nosella, para Gramsci, a expressão *desinteressado* “[...] Em certo sentido, em português, se contraporia a ‘interesseiro, mesquinho, individualista, de curta visão, imediatista e até oportunista’. Nessa direção, resgata ele o sentido de ‘cultura desinteressada’, como sendo uma cultura de ampla visão, séria, profunda, universal e coletiva, que interessa a todos os homens.” (Nosella, 2010, p.47).

Os governos precisam enfatizar a educação ao longo da vida, desenvolvendo programas educacionais que se iniciam desde os primeiros anos de uma pessoa e prosseguem até tarde em sua vida. Embora o treinamento para habilidades específicas possa ser necessário para a maioria das transições entre empregos, **mais importante é o desenvolvimento de competências cognitiva e emocional.** (p.135, grifos nossos)

Antes de prosseguir, retomemos o objetivo deste capítulo, que consiste em analisar como a política e as orientações da OCDE, por meio das categorias habilidades e competências, determinam práticas de gestão e metodologias de avaliação externa dos sistemas educativos. Nesse sentido, é mister demonstrar como as proposições desse organismo, em particular, cruzam-se com aquelas prescritas por outros organismos, constituindo uma teia entrelaçada de interesses do capital na educação escolar.⁷⁵ Avancemos.

Em maio de 1992, a OCDE realizou uma conferência nos Países Baixos, da qual participaram os ministros de Educação e do Trabalho dos países-membros. O objetivo desse espaço foi discutir o documento *Escolas e empresas: uma nova parceria* (OCDE, 1992). O texto reúne 24 exemplos de parcerias “que deram certo” entre escolas e empresas, em nove países. O documento parte da premissa de que

a multiplicação das relações entre as escolas e as empresas deve-se à definição de objetivos comuns para ambos os parceiros. Como a indústria abandona as estruturas formais da produção em massa, ela precisa de trabalhadores que tenham uma grande flexibilidade, que sejam capazes de resolver problemas e tomar iniciativas. Muitos educadores têm as mesmas aspirações para seus alunos e descobriram que as empresas podem ajudá-los a desenvolver projetos educacionais interessantes. (OCDE, 1992, p.2)

Ao advogar que o envolvimento das empresas na vida escolar pode servir como um catalisador para reformas nos sistemas educativos, a OCDE apresenta os fundamentos iniciais da política de competências e prescreve três grandes áreas nas quais as parcerias desempenham um papel ativo: i) melhorar a transição da escola para a vida ativa, incluindo a assinatura de “acordos” entre empresas e escolas, ii) adaptar a educação profissional em certas indústrias, incluindo alongamento do tempo gasto na aquisição de experiência prática, e iii)

⁷⁵ Documento de trabalho da OCDE demonstra como a organização estabelece diversas parcerias com outros organismos internacionais. O grupo Banco Mundial é a instituição que mais celebra projetos conjuntos, em áreas como educação, saúde, desenvolvimento econômico, agricultura, empresas de mercado, dentre outras (OCDE-Centro para cooperação de não membros, 2007). Por sua vez, Unesco e OCDE firmaram acordo de cooperação desde 1963, em documento que foi reformulado em 2007 e que teve seus pressupostos renovados. O protocolo estabelece a troca de informações e a articulação de políticas e programas nas áreas de interesse mútuo das organizações, dentre elas: ciência e tecnologia; educação nos países não membros da OCDE; pesquisa e inovação em educação; gestão nas instituições de ensino superior; política e indicadores educacionais (OCDE-Conselho Geral, 2007).

apoiar as escolas secundárias para que possam adquirir certas habilidades necessárias em empresas modernas, tais como a capacidade de resolver problemas, tomar a iniciativa e trabalhar em equipe (OCDE, 1992).

Os fundamentos apresentados no documento elucidam os interesses na área da educação, próprios de uma organização para o desenvolvimento econômico: reduzir os processos de formação e ofertar uma instrução de acordo com as necessidades das empresas, materializadas em competências e habilidades “genéricas” que tenham um alto grau de aplicabilidade, em diferentes contextos de trabalho e empresas. Nesse sentido, “a escola é intimada a adaptar seus alunos aos comportamentos profissionais que lhes são reclamados mais tarde” (Laval, 2003, p.60).

Se em 1992 a OCDE define parâmetros gerais, centrados na função da escola e da educação, a partir de 1997 a organização propõe, por meio do projeto *Definição e Seleção de Competências Chave* (DeSeCo), redirecionar seus fundamentos e difundir novos marcos para a lógica de competências. Essa iniciativa é seminal para o projeto de criação e implementação do Pisa e conduz a matriz de referências da elaboração e aplicação das provas do programa.

O documento, que leva o mesmo nome do projeto, DeSeCo – *Definição e Seleção de Competências Chave*, é fruto de trabalho do CERI/OCDE e tem sua versão definitiva divulgada em 2003 e revista em 2005. Sua justificativa é que, com a implementação do Pisa, urge definir um marco conceitual que possa guiar o processo de aferição dos sistemas educacionais, proporcionando “um marco que pode guiar uma extensão, a longo prazo, de avaliações de novos domínios de competências” (OCDE, 2005b, p.2).

De acordo com o documento, “competência é mais que conhecimentos e destrezas”, pois “envolve a habilidade de enfrentar demandas complexas, apoiando e mobilizando recursos psicossociais (incluindo destrezas e atitudes) em um contexto particular” (OCDE, 2005b, p.3). Preconiza ainda que não é estratégico formular uma ampla lista de competências, e sim elucidar aquelas que são chaves para os “desafios da globalização e modernização”.

Em 2003, a OCDE passa a focar com mais intensidade na responsabilização dos indivíduos na aquisição de suas competências individuais para se inserirem em um mundo “cada vez mais diverso e interconectado”. Nessa peça ideológica, há uma mudança no discurso em relação ao documento de 1992 no que diz respeito às competências gerais e à relação escola-empresa.

O discurso e a prática, como numa câmara invertida, criam uma representação como expressão das ideias dominantes e conduzem os trabalhadores a aceitar sua autorresponsabilização no funcionamento das engrenagens de um sistema que os desumaniza.

“Para compreender e funcionar bem neste mundo, os indivíduos necessitam, por exemplo, dominar as tecnologias em constante mutação e compreender a enorme quantidade de informação disponível” (OCDE, 2005b, p.3). E continua: “o marco aqui descrito se relaciona com competências individuais e não com capacidades coletivas de organização ou grupos” (OCDE, 2005b, p.5).

O individualismo como valor moral radical é uma das categorias centrais do liberalismo e das expressões ideológicas que dele derivam. É por isso que, para a OCDE, “os indivíduos necessitam se apoiar em competências chave que os permitam adaptar-se a um mundo caracterizado pela mudança, a complexidade e a interdependência” (OCDE, 2005b, p.6), características intrínsecas ao processo de globalização econômica e de reestruturação produtiva do capital.

A política centrada na lógica das competências e habilidades, associada a valores individualistas, estimula a competitividade e produtividade, tentando romper as relações sociais e coletivas entre os trabalhadores no processo de reconhecimento de sua identidade e solidariedade de classe. Ademais, ao conduzir à seleção de conteúdos práticos e úteis aos mercados, em detrimento da apreensão do conhecimento construído coletiva e historicamente pela humanidade, rompe a possibilidade do trabalho como princípio educativo,⁷⁶ articulado à atividade teórico-prática, e impõe aos trabalhadores um tipo de padrão educacional desvinculado do conhecimento acerca das determinações materiais que o sustentam.

Assim, o documento *DeSeCo* prescreve e imprime concepções consubstanciadas nas três competências-chaves: i) usar ferramentas de maneira interativa (ex.: linguagem, tecnologia), ii) atuar de forma autônoma, e iii) saber interagir e atuar com grupos heterogêneos (OCDE, 2005b, p.4). Essas competências compõem os fundamentos da matriz de referência do Pisa e são adaptadas ao contexto dos letramentos científico, em leitura e matemático que as provas do programa buscam aferir. Ao destacar uma das competências, o documento defende que

[...] atuar de forma autônoma é particularmente importante no mundo moderno quando a posição de cada pessoa não está bem definida como estava tradicionalmente. Os indivíduos necessitam criar uma identidade

⁷⁶ O trabalho como princípio educativo é o “conceito do equilíbrio entre ordem social e ordem natural sobre o fundamento do trabalho, da atividade teórico-prática do homem, cria os primeiros elementos de uma intuição do mundo liberta de toda magia ou bruxaria, e fornece o ponto de partida para o posterior desenvolvimento de um concepção histórico-dialética do mundo, para compreensão do movimento e do *devenir*, para a valorização da soma dos esforços e de sacrifícios que o presente custou ao passado e que o futuro custa ao presente, para a concepção da atualidade como síntese do passado, de todas as gerações passadas, que se projeta no futuro” (Gramsci, 1991, p.130-131).

pessoal para dar sentido às suas vidas, para definir como encaram ela. Um exemplo é a relação laboral, onde há menos ocupações estáveis, vitalícias para quem trabalha para um mesmo patrão. (OCDE, 2005b, p.14)

Essa noção limitada do processo de ensino-aprendizagem e de construção de conhecimentos, associada ao comportamento e conduta dos indivíduos, expressa também a defesa de um processo linear entre currículo e empregabilidade, sem base concreta na realidade. Na aparência, induz os trabalhadores a acreditarem que ter competências-chaves garante um lugar no mercado de trabalho, quando, na essência, busca responsabilizá-los pelo desemprego estrutural que tem origem nas crises intrínsecas ao capital e à política, aos programas e às proposições de cunho liberal.

É no documento *DeSeCo* que também repousa a instrumentalização dos processos de avaliação externa dos sistemas educacionais. A lógica apresentada preconiza os marcos de competências para “modelar a avaliação [dos sistemas] e a aprendizagem ao longo da vida” (OCDE, 2005b, p.16).

Essa política em torno dos processos de avaliação ecoa também nas produções de intelectuais orgânicos no seio da OCDE e de intelectuais tradicionais cujas ideias guardam simetria com as proposições liberais e usam de seu lugar científico na sociedade para sustentar e legitimar os intentos do capital. É o caso da francesa Katerina Anaiadou e da chilena Magdalena Claro, autoras do *working paper Habilidades e competências do século XXI para os aprendizes do novo milênio nos países da OCDE*, publicado em 2010 na seção de *paper's* da organização. No artigo as autoras analisam os resultados do Congresso Internacional sobre as Competências do Século XXI, realizado em Bruxelas, no mês de setembro de 2009, sob a organização do CERI/OCDE.

O congresso retoma os pressupostos e fundamentos alçados pela OCDE desde 1992, porém, acrescenta um novo viés. A partir de 2009, as competências socioemocionais (valores e estilos de vida) ganham lugar nas proposições. Embora o *DeSeCo* já apontasse para tais competências,⁷⁷ foi a partir desse congresso internacional que elas ganharam destaque. Essas intelectuais tradicionais do campo da OCDE advogam que as avaliações externas são instrumentos para garantir a eficiência do processo de implementação da política de competências, afirmam que “todo este processo corre o risco de ser irrelevante para as escolas a não ser que este conjunto de habilidades e destrezas se converta em um núcleo duro que os

⁷⁷ No documento *DeSeCo*, o mapeamento e a avaliação das competências socioemocionais aparecem na fala dos representantes dos ministérios de Educação dos países da OCDE. “O desenvolvimento e a coesão social dependem criticamente das competências de toda nossa população, como competências se entende os conhecimentos, as destrezas, as atitudes e os valores” (OCDE, 2005b, p.3).

professores e as escolas deveriam levar em consideração”, e continuam dizendo que, “isso só será possível através de sua incorporação no sistema educativo nacional, por sua vez, reforçado e avaliado pelas autoridades” (Ananiadou; Claro, 2010, p.3).

Completa-se, assim, um ciclo de formulações e reformulações iniciado na década de 1990 que perdura até 2015. E a lógica de competências da OCDE passa a ser composta pelos seguintes fundamentos: i) desenvolvimento cognitivo dos jovens centrado nas habilidades de uso de ferramentas de maneira interativa (ex.: linguagens e tecnologias), ii) habilidade de interagir em grupos heterogêneos, iii) habilidade de atuar de forma autônoma, iv) absorver e incorporar valores dos indivíduos e, v) modificar estilos de vida, a fim de formar cidadãos conformados a essa lógica.

Pari passu ao ciclo da OCDE estão as proposituras e fundamentos do Banco Mundial e da Unesco para gestão e avaliação externa dos sistemas educacionais, como:

Fortalecer os testes padronizados que quantificam os avanços e valorizam o monitoramento e a avaliação [...]. Em cada nível, os instrumentos de aferição foram desenvolvidos para possibilitar uma visão instantânea e a análise das tendências do aprendizado estudantil [...]. A nascente cultura da avaliação deve ser preservada e intensificada, evitando ao mesmo tempo testes redundantes em diversos níveis de governo (Banco Mundial/CNI, 2008, p.213).

E prossegue a Unesco, em 2015, no seu relatório de monitoramento sobre as metas do programa Educação Para Todos (EPT), oriundo das conferências de Jomtien e Dakar.

Estratégias eficazes para se avaliar e monitorar conhecimento e habilidades requerem avaliações de larga escala, baseadas em pesquisas de amostragem que forneçam informações de todo o país sobre os resultados de aprendizagem. Desde Dakar, mais avaliações nacionais estão sendo conduzidas: de um total acumulado de 283 avaliações, entre 1990 e 1999, para 1.167, no período 2000-2013. As avaliações foram realizadas não apenas pelos países mais ricos, mas também pelos mais pobres. (Unesco, 2015, p.41)

Tais proposituras e fundamentos para avaliação externa dos sistemas educacionais estão baseados no constructo político e ideológico da OCDE e dos organismos internacionais de *Bretton Woods*, a serviço dos modos de produção e reprodução do capital, e consistem em inculcar na sociedade uma ideologia que: i) enaltece o individualismo como valor moral, ii) responsabiliza os próprios jovens e trabalhadores por seu desemprego, iii) adota e difunde os parâmetros privados e empresariais como os únicos a serem seguidos, iv) advoga pelas

competências instrumentais em detrimento dos saberes acadêmicos e de cultura geral; v) molda as competências socioemocionais em direção à construção de falsos consensos e coesão social, sob a égide do êxito econômico do capital.

A lógica das competências e habilidades é um dos instrumentos político-sociais de implementação e difusão da ideologia educacional da OCDE e, neste percurso, o Pisa apresenta-se como um programa para viabilizar a estratégia político-ideológica desta organização, a fim de impulsionar um determinado tipo de educação básica pública, sobretudo nas dimensões da gestão e da avaliação dos sistemas educacionais.

Passemos, então, à análise da presença dessa lógica nos documentos, de maneira a explicitar as formas de ser e o uso político-social dos resultados do programa, inscritos na publicação mensal da OCDE, os boletins *Pisa em Foco*.

3.3 Da lógica das competências e habilidades ao Pisa

Esta seção busca elucidar como a lógica das competências/habilidades e seus fundamentos se materializaram na forma de avaliação internacional externa em larga escala representada pelo programa internacional, a fim de construir padrões globais nos sistemas de educação básica.

Partiremos para as análises dos documentos da OCDE, dentre eles, o boletim *Pisa em Foco*, divulgado entre fevereiro de 2011 e dezembro de 2015, totalizando 58 edições.⁷⁸ Esses boletins são elaborados por diversos intelectuais orgânicos, que são os tecnocratas da OCDE, e trazem em seu conteúdo a combinação de dados dos questionários que são aplicados aos estudantes, professores, diretores e pais de alunos, com os resultados das provas. Esses intelectuais são forjados no seio da organização e assumem as características que interessam ao uso político-social dos resultados, imprimindo em suas análises a metodologia sobre a qual alertava Mendes (1985, p.59-60),

O tecnocrata é o demiurgo fácil. Sôfrego dos resultados, ele procura alcançá-los por todos os meios à mão. A sua ideia de eficiência é muito mais imediata do que a do filósofo, ou a do sociólogo [...], ele se caracteriza pela habilidade técnica, isto é, pela capacidade de fazer, sem que venha a dispor do poder, ele mistura os dois poderes: o de fazer com facilidade, o de impor com facilidade [...], o tecnocrata desse tipo é o antieducador. Pois o

⁷⁸ O Inep faz a tradução desses boletins, porém, consta em sua página apenas 38 números subsequentes (1 a 38), utilizados na análise. Outros vinte números (39 a 58), são analisados a partir das edições francesas.

educador conhece os ritmos longos e densos que a práxis engendra e articula para dentro e para fora de cada homem.

As análises empreendidas são subsidiadas pelos dados dos questionários e os vinculam ao desempenho dos alunos de 15 anos de idade que realizam as provas. Gráficos também sustentam as argumentações de cada número do boletim. A escolha desses documentos ocorreu em razão de serem instrumentos de subsídio, aos países-membros e parceiros da organização, para a definição de políticas e programas orientados pelos resultados do Pisa.

Sabe-se que o documento revela e apresenta uma parte do real: uma parte, não o todo. Assim, a metodologia de análise desses documentos não considerou os boletins de forma isolada, como seus variados temas sugerem, mas, sim, de forma articulada e organizada, com o objetivo de construir uma narrativa de análise dos dados do programa em busca da conformação de um determinado tipo de educação e escola pública. Para isso, empreendemos dois esquemas analíticos no trato das fontes de pesquisa.

O primeiro consiste na identificação dos principais temas sugeridos por cada boletim. Depois de realizado esse levantamento, passamos ao segundo, que consiste na identificação das categorias de análise que emergiam dos documentos – competências e habilidades, gestão e avaliação de sistemas – e que desvelam as principais formas de ser e o uso político-social dos resultados do programa. Por meio do processo de abstração dessas categorias empíricas, seguimos à análise, com base na perspectiva epistemológica do materialismo histórico-dialético, a fim de explicitar as múltiplas determinações que compõem a política de verificação e mensuração da OCDE, por meio do Pisa, e de expor sua concreticidade. Neste sentido, o guia de nossa análise é a tentativa de aproximação e compreensão da teoria social⁷⁹ marxista quando afirma que:

O concreto é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações, logo, unidade na diversidade. É por isso que ele é para o pensamento um processo de síntese, um resultado, e não um ponto de partida, apesar de ser o verdadeiro ponto de partida e portanto igualmente o ponto de partida da observação imediata e da representação. O primeiro passo reduziu a plenitude da representação a uma determinação abstrata; pelo segundo, as determinações abstratas conduzem à reprodução do concreto pela via do pensamento. (Marx, 1983, p.218-219)

⁷⁹ Nossa compreensão é que o método do materialismo histórico-dialético é, antes de tudo, uma teoria social e, como tal, assume a dimensão ontoprática na fundamentação da vida e do conhecimento. Neste sentido, ao assumir a tentativa de aproximação com esse método, assumem-se também seus fundamentos teórico-práticos.

Ainda sobre a metodologia, em que pesem as críticas ao método marxista, sobretudo as que sugerem certo determinismo econômico, assume-se essa teoria social na compreensão das múltiplas determinações do fenômeno estudado, considerando que esse movimento percorre um caminho que se inicia na aparência do objeto do estudo e conduz à essência concreta que o determina.

O termo “tecnocrata” empreendido nesta seção é lançado de maneira intencional, isso porque, da análise dos documentos, apreende-se que os sujeitos que elaboram os boletins imprimem em suas produções a concepção da organização que representam. Os tecnocratas formam um *corpus* de intelectuais orgânicos da OCDE e são condutores de uma ideologia. Sua linha de pensamento e ação dissocia o fenômeno educacional do contexto político-econômico-social-estrutural, supervalorizando a racionalidade técnica em detrimento da racionalidade política, fortalecendo o individualismo e a competitividade sob a lógica neoliberal.

Por fim, seguimos com a análise acerca da produção acadêmica dos presidentes dos grupos de *expert's* das três áreas que são aferidas no Pisa – letramento em leitura, letramento matemático e resolução de problemas, e letramento científico. Nossa intenção foi demonstrar e analisar como as produções desses ideólogos/intelectuais tradicionais, de origem exógena à OCDE, fazem parte do processo de construção da legitimidade social e de classe assumida pela organização.

Neste sentido, o exame empreendido nas páginas que seguem tenta expor a historicidade e uma apreciação acerca do movimento político-ideológico da OCDE que, por meio do Pisa, atua na estratégia de constituir a formação educativa escolar como elemento de treinamento e instrução para as demandas emergentes dos modos de produção e reprodução do capital, desembocando um processo tecnicista⁸⁰ que se impõe por meio da emulação da lógica de competências e habilidades que serão aferidas pelo processo de testes e criação de *standards*.

⁸⁰“O tecnicismo se apresenta, hoje, sob a forma de uma ‘teoria da responsabilização’, meritocrática e gerencialista, onde se propõe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de ‘standards’, ou expectativas de aprendizagens medidas em testes padronizados, com ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições), ancorada nas mesmas concepções oriundas da psicologia behaviorista, fortalecida pela econometria, ciências da informação e de sistemas, elevadas à condição de pilares da educação contemporânea. Denominamos esta formulação ‘neotecnicismo’ (Freitas, 1992; 1995). Este neotecnicismo se estrutura em torno a três grandes categorias: *responsabilização, meritocracia e privatização*. No centro, está a ideia do controle dos processos, para garantir certos resultados definidos *a priori* como ‘standards’, medidos em testes padronizados”. (Freitas, 2012, p.383)

3.3.1 Avaliação internacional em larga escala: história e concepções do Pisa

Nos anos 1950, ocorreu a primeira tentativa de se obter uma avaliação internacional de larga escala, com o objetivo de aferir o desempenho estudantil e dos sistemas educativos em nível internacional. Desde 1952, no Instituto Internacional de Educação de Hamburgo, na Alemanha, pesquisadores de diversos institutos de pesquisa e investigação reuniam-se anualmente para debater assuntos variados relacionados à educação.

Em 1958, esses pesquisadores elaboraram um primeiro delineamento sobre a possibilidade de organizar uma pesquisa internacional em larga escala, cabendo a Benjamin S. Bloom (1913-1999), cientista da educação e psicólogo norte-americano, da Universidade de Chicago, a tarefa de sistematizar as opiniões dos pesquisadores e apresentar um primeiro esboço do que seria essa avaliação.

Um dos objetivos dos pesquisadores era identificar os fatores que explicassem os rendimentos dos sistemas de ensino para poder responder a uma pergunta crucial: existe um sistema de ensino melhor do que outro? Qual é o que mais se destaca? Por quê? Os indicadores do processo de avaliação internacional baseavam-se em dados simples e referiam-se à porcentagem das taxas de participação entre os diferentes níveis de instrução, as taxas de escolarização para além do ensino obrigatório e o tempo de duração da escolaridade obrigatória. À época considerava-se descabido medir o nível de conhecimento dos alunos com dados empíricos (Bottani, 2006).

Um estudo piloto que tentou identificar e medir o rendimento dos alunos foi desenvolvido entre os anos de 1959 e 1961. Cada um dos doze países participantes contribuiu com uma amostra de mil estudantes que já haviam completado 13 anos, independente dos cursos a que pertenciam. Foram avaliadas as áreas de compreensão em leitura, matemática, ciências e geografia. Além das provas aplicadas, os estudantes respondiam a um questionário que também era dirigido aos diretores das escolas.

Os resultados desse estudo piloto pareciam satisfatórios para os pesquisadores por conta da possibilidade atestada de construção de indicadores que permitiam algum nível de comparabilidade entre os sistemas de ensino. O êxito do estudo estimulou a construção de um exame em larga escala. Porém, na avaliação dos pesquisadores, esse exame demandaria estruturas financeira e organizacional que não seriam alcançadas sem uma organização internacional que sistematizasse esse processo. Desta forma, em 1961, esse grupo coordenado por Benjamin S. Bloom criou a International Association for the Evaluation of Educational

Achievement (IEA), a Associação Internacional para Avaliação dos Rendimentos Escolares, cuja sede se situou no Instituto de Hamburgo.

A IEA tornou-se uma associação internacional especializada em estudos comparáveis de rendimento dos estudantes e dos sistemas educativos e reuniu diversos pesquisadores ao redor do mundo que foram se especializando no tema e contribuindo com os estudos da organização.

O maior mérito científico da IEA foi por em marcha instrumentos que fizeram factíveis a maior comparação de dados sobre o rendimento dos alunos que frequentavam sistemas de ensino diferentes. Ao redor da IEA, se constituiu naqueles anos (1961-1988) uma comunidade científica internacional especializada na avaliação em grande escala e nos conhecimentos dos alunos [...]. Há de se considerar o papel principal dos cientistas dos Estados Unidos que desde 1964 realizavam o *National Assessment of Educational Progress* (Avaliação Nacional do Progresso Educacional – NAEP). (Bottani, 2006, p.79, tradução nossa).

Para além dos méritos alcançados, críticas foram dirigidas ao método de estudos da IEA. A principal consistia na falta de objetivo em estabelecer explicações acerca dos fatores que causavam as diferenças entre os sistemas de ensino. Além disso, havia um dissenso entre os pioneiros da associação, pois uma parte defendia que as provas e os resultados dos estudos deveriam orientar reformas educativas dos sistemas, porém, essa visão era minoritária. Outra parte, que prevaleceu na IEA, apostou no desenvolvimento de provas sobre os rendimentos dos alunos, aliadas a questionários familiares e suas estratégias de aprendizagem, agregando instrumentos para entender a proporção dos currículos realmente ensinada, assim como para aferir o tempo real durante o qual os alunos se encontravam em condição de ensino e aprendizagem em sala de aula (Bottani, 2006).

Outro elemento importante dos estudos da IEA diz respeito ao conteúdo das provas que era baseado nos currículos dos sistemas que participavam do processo. Durante cerca de trinta anos (1958-1988), a IEA obteve o monopólio dos estudos internacionais de rendimentos dos estudantes e sistemas educativos.

Mas as críticas oriundas da comunidade científica em relação à associação ganharam corpo no governo dos Estados Unidos da América, sob a presidência do republicano George H. W. Bush (1989-1993),⁸¹ principal financiador da instituição. A administração federal

⁸¹ Diane Ravitch (2011) considera que esse governo iniciou o processo de reformas educacionais nos EUA com base nos resultados dos testes padronizados. Afirma ainda que os sucessores – Clinton (1993-2001) e George W. Bush (2001-2009) – deram sequência às reformas que imprimiram o modelo de mercado na educação pública norte-americana.

norte-americana então decidiu cortar o financiamento da IEA e encarregar o Educational Testing Service de Princeton [Programa de Teste Educacional da Universidade de Princeton] – ETS de realizar uma pesquisa internacional de rendimento estudantil que fora denominada de International Assessment of Educational Progress [Avaliação Internacional do Progresso Educacional] – IAEP e concorria com os estudos da IEA (Bottani, 2006).

A IAEP concentrou-se em duas disciplinas, matemática e ciências, e foi realizada em 1988 e 1991. Com isso, o ETS mostrou ser possível se desvencilhar dos parâmetros da IEA e realizar uma pesquisa mais rápida e menos densa. Porém, a IEAP foi alvo de duras críticas por parte da comunidade científica e de pesquisadores ligados à IEA, críticas que denunciavam o fato de a avaliação internacional ser feita com base nos critérios e pressupostos do governo norte-americano. Com isso, diziam os críticos, avaliavam-se sistemas diferentes por uma ótica monolítica e monocultural. A pressão fez com que os EUA interrompessem a realização da IEAP (Bottani, 2006).

Esse processo evidenciou duas forças em disputa na elaboração de indicadores internacionais baseados no rendimento dos estudantes. Por um lado, a IEA defendendo um processo mais amplo de avaliação que levasse em consideração os currículos nacionais, por outro, a ETS/IEAP, de iniciativa do governo dos EUA, impondo um padrão de referência para a avaliação internacional de acordo com a política educacional norte-americana.

Esse embate foi uma demonstração de força político-econômica, sobretudo via recursos financeiros – do presidente republicano, que, na aparência, enfraqueceu a IEA. Embora as forças disputassem a hegemonia do processo de aferição internacional, contraditoriamente, o poder e a força financeira dos EUA fizeram com que a IEA aceitasse as exigências norte-americanas, abrindo mão de sua autonomia científica, para realizar, com financiamento daquele governo, em um intervalo de dez anos (1990 a 2000), cinco pesquisas internacionais com foco em leitura (1990-91), em matemática e ciências (1994-95 [com a participação de mais de 40 países] e 1997-98), em educação cívica (1999) e em novas tecnologias na escola (1998-99).

O jogo de interesses político-econômicos evidenciava que os EUA obteve hegemonia dos grupos científicos alocados na ETS e na IEA. Esta última passou a se mostrar uma associação comprometida com as regras estabelecidas pelos norte-americanos, abrindo espaço para que um outro ator entrasse, definitivamente, em cena.

Nesse interregno (1980 a 2000), a OCDE⁸² dava-se conta do seu déficit relacionado com a falta de informações sobre os sistemas educativos dos países-membros, em especial os europeus e, dentre eles, países que identificavam na IEA demasiado compromisso com os norte-americanos. Dessa maneira, a organização criou, em 1983, o Programa de Indicadores de Sistemas Educativos (INES) e o ampliou, na década de 1990. Contraditoriamente, esse programa emergiu também de uma pressão do governo dos EUA, sob a presidência do democrata Bill Clinton (1993-2001).

Em 1997, na reunião de ministros da Educação dos países da OCDE, realizada em Genebra, na Suíça, decidiu-se lançar uma pesquisa própria que deu origem ao Pisa. Em sua primeira aplicação, no ano 2000, contou com a participação de 28 países-membros da organização e 4 não membros.⁸³ Inaugurava-se uma nova fase no processo de aferição internacional dos sistemas educacionais e, assim, a organização conseguia realizar o que a IEA não conseguiu em quarenta anos, a saber: comprometer os ministros de Educação dos países envolvidos e reorientar as políticas de ensino nos países-membros e parceiros a partir dos resultados obtidos no programa.

O *Programme for International Student Assessment (Pisa)* – em português, *Programa para Avaliação Internacional de Alunos* – foi desenvolvido pelo Ceri/Ines/DeSeCo, entre 1995 e 1999, e concebido como um instrumento para oferecer informações abrangentes e detalhadas aos países que dele participam e, a partir dos resultados, tomar decisões e formular políticas públicas para melhorar os sistemas educacionais. Para isso, os documentos e publicações, elaborados pelos intelectuais orgânicos da OCDE, estimulam os países-membros e parceiros, com baixo desempenho escolar, a se espelharem em experiências internacionais consideradas exitosas.

É o fato de que o Pisa oferece aos condutores das políticas educacionais e aos educadores uma forma de identificar, em outros países, as políticas educacionais mais eficientes que possam ser adaptadas aos seus contextos nacionais [...] Assim, se você perguntar por que você deve preocupar-se com os resultados do PISA, leve em conta o futuro de suas crianças, o seu próprio desempenho na escola e no trabalho, e a capacidade de seu país de competir em uma economia globalizada. Eis por que preocupar-se. (OCDE/Pisa em Foco, 2013, n. 34 p.2-4).

⁸² Neste período, a OCDE cria o INES em 1983; o *Panorama da educação*, em 1992; o Pisa, em 1997; e o Pai, em 1998.

⁸³ Em 2001 foi aplicado o mesmo teste em outros 11 países.

Tendo desvelado o contexto de criação do Pisa, em seguida buscaremos demonstrar no que esse programa se transformou e que finalidades são atribuídas a ele.

Ao analisar a série de 58 edições dos boletins *Pisa em foco*, pode-se constatar que o Pisa é uma aferição de caráter comparativo internacional, que busca informações sobre os rendimentos dos estudantes da educação básica. Tem sido aplicado num intervalo de três anos e seus resultados têm por finalidade gerar indicadores sobre o desempenho dos estudantes em três áreas consideradas⁸⁴ centrais no processo educativo: leitura/escrita, matemática e ciências. Da análise desses resultados são gerados relatórios e recomendações para os países, com o intuito de “contribuir” para a evolução dos sistemas de ensino a partir dos pressupostos e fundamentos políticos da lógica das competências e habilidades. O programa afere uma amostra de alunos dos países participantes, com idade de 15 anos.

A escolha de estudantes de 15 anos exhibe o interesse da organização em aferir o rendimento estudantil nos anos finais do ensino fundamental e nos anos iniciais do ensino médio, períodos considerados pela OCDE como processos de transição entre a escola e o trabalho. Demonstra, assim, sua intenção em verificar as competências básicas para o mundo do trabalho que não correspondem, necessariamente, ao currículo de cada país (Machado, 2010). O trecho abaixo indica o entendimento dos tecnocratas.

Estes resultados [do Pisa] mostram a importância de oferecer aos alunos a oportunidade de alcançar um elevado nível de competência desde a tenra idade e garantir que eles mantenham este nível no futuro. A aquisição de habilidades é em si mesmo um desafio, mas seu uso, é outro. Habilidades não utilizadas são habilidades perdidas. Os sistemas de ensino que oferecem um elevado nível de habilidade para os seus alunos devem garantir que essas habilidades sejam utilizadas após o fim da escolaridade obrigatória, a fim de obter melhores benefícios sociais e profissionais, quando os alunos saem da escola. (OCDE/Pisa em Foco, 2014, n.45, p.3)

Como temos analisado, o Pisa tem por objetivo orientar os sistemas educacionais a se adaptarem aos fundamentos da política e da lógica das competências e habilidades, com vistas a viabilizar mais condições de reprodução e ampliação do capital. Se havia ampla aceitação da lógica das competências e habilidades, o passo seguinte era criar um veículo para carregar e difundir o mote. Então, o Pisa foi transformado nesse veículo. Assim, transformaram uma ideologia em instrumento real e concreto, possível de se enxergar: o Pisa.

⁸⁴ O boletim *Pisa em Foco* (2015, n.54) define as três áreas que compõem as provas do Pisa como “áreas fundamentais”.

Os testes do Pisa abrangem, a cada ciclo, os domínios de leitura (2000, 2009), matemática (2003, 2012), ciências (2006), leitura eletrônica e resolução de problemas (em todos os ciclos), numa apreciação e aferição dos conhecimentos, habilidades e competências inseridos em diversos contextos sociais. Os instrumentos utilizados para coleta de dados são caderno de testes, questionários e prova eletrônica, que visam obter dados do desempenho acadêmico, socioeconômicos e culturais dos estudantes e das escolas que participam do programa.

Seu caráter comparativo e internacional tem gerado implicações – notadamente na gestão dos sistemas e das escolas e nas políticas de avaliação – nas políticas educacionais dos países participantes e seus resultados têm servido para ações isoladas e parciais dos sistemas de ensino. A própria organização expõe a concepção do programa, quando afirma que

[...] o Pisa examina o grau de preparação dos jovens para a vida adulta e, em certa medida, a eficácia dos sistemas de ensino. Sua ambição é avaliar o sucesso em relação aos objetivos subjacentes (como definidos pela sociedade) dos sistemas de ensino e não em relação ao ensino de um determinado corpo de conhecimentos. (OCDE, 2007b, p.7)

Os objetivos subjacentes aos sistemas de ensino “definidos pela sociedade” são aqueles que aparecem como um mantra nas publicações dos organismos internacionais e intencionam a construção de representações ideológicas – de ideias dominantes –, sustentadas no discurso dos aparelhos privados de hegemonia⁸⁵ comprometidos com o capital de que os sistemas de ensino e suas escolas devem ser o espaço para formação instrumental para o mercado de trabalho. Uma formação ancorada em valores individualistas e tecnicistas a serviço das mutações oriundas do processo produtivo.⁸⁶

⁸⁵ “Os aparelhos privados de hegemonia são a vertebração da sociedade civil e se constituem das instâncias associativas que, formalmente distintas da organização das empresas e das instituições estatais, apresentam-se como associatividade voluntária sob inúmeros formatos. Clubes, partidos, jornais, revistas, igrejas, entidades as mais diversas se implantam ou se reconfiguram a partir da própria complexificação da vida urbana capitalista e dos múltiplos sofrimentos, possibilidades e embates que dela derivam. Não são homogêneos em sua composição e se apresentam muitas vezes como totalmente descolados da organização econômico-política da vida social [...]. Porém muitos partidos políticos e jornais – na maioria das vezes diretamente comprometidos com determinados segmentos de classe – tendem a apagar tal comprometimento, apresentando-se seja como a expressão da ‘unidade nacional’ ou como porta-vozes de uma neutralidade informativa inexistente. Todos, porém, são formas organizativas que remetem às formas da produção econômica (a infraestrutura) e política (ao Estado), embora sua atuação seja eminentemente de cunho cultural.” (Fontes, 2010, p.133-4).

⁸⁶ Segundo Irwin Kirsch (2013, p.1), presidente do grupo de *expert's* em letramento em leitura, “essas avaliações têm se expandido em abrangência ao longo do tempo em resposta à crescente preocupação com a distribuição do capital humano e do crescente reconhecimento de que as habilidades contribuem para a prosperidade das nações e para uma vida melhor para os indivíduos nessas nações.” E reforça o caráter indutor de reformas nos sistemas educacionais: “dado que os países estão olhando cada vez mais para essas avaliações em busca de dados para conduzir e informar a política” (p.5).

Portanto, os discursos e ações que operacionalizam os testes e exames são condutores de ideologias e almejam conseguir que os governos reconheçam a legitimidade internacional da OCDE no processo de aferição das competências-chaves e, com isso, passem a aderir ao programa. Ao fazerem adesão, estão subscrevendo e assumindo as regras e normatizações, assim como todas as implicações decorrentes dos resultados do Pisa.

Porém, há resistências. Como, por exemplo, do governo uruguaio,⁸⁷ que tem empreendido esforços para criação de uma frente latino-americana que possa contestar o Pisa e criar um instrumento de acordo com as características da região. Posição que era compartilhada também pelo governo argentino. Segundo Alberto Sileoni, ministro da Educação da Argentina, “Não é possível comparar o incomparável”. Mesmo confirmando a presença do país no Pisa 2015, ele critica o modelo. “Os rankings definem a qualidade da educação a partir de suas carências, muitas vezes sem considerar os esforços. Em países da nossa região houve um esforço muito grande de inclusão e isso deve ser considerado” (Boueri, 2013)

Por sua vez, Ricardo Ehrlich, ministro da Educação do Uruguai, defende que “um exame não deve servir para estigmatizar o sistema educacional”, e critica o programa, “o formato de ranking do Pisa tem um efeito negativo e acreditamos que é preciso seguir participando do programa, mas fazer ouvir nossas vozes.” (Boueri, 2013).

As assertivas dos ministros dos países latino-americanos mostram que há espaço para construir resistências ao programa da OCDE, porém, como veremos mais adiante, à medida que o Brasil vai ocupando espaços na organização, também passa a colaborar ativamente para a aplicação de suas políticas e concepções, tornando-se um instrumento de difusão do programa para outros países da América Latina. E, desse modo, incide no enfraquecimento da resistência na região e na possibilidade de adoção de um instrumento que possa levar em consideração as características regionais.

As resistências regionais colocam em cheque o programa, porém, com o passar dos anos, ele foi adquirindo legitimidade, sobretudo, com discursos e ações que buscam

⁸⁷ Interessante notar que a Lei da Educação do Uruguai veta a divulgação de resultados de processos de avaliação nacional para responsabilização. Segundo o artigo 116 da Lei 18.437/2008, “A política de difusão desta informação resguardará a identidade dos alunos, docentes e instituições educativas, a fim de evitar qualquer forma de estigmatização ou discriminação”. Luiz Carlos de Freitas (2012c) em seu blog, afirma que “quando olhamos o desempenho do Uruguai no último PISA de 2009, ele está melhor que o Brasil. Está em primeiro lugar na América Latina em matemática, adiante do próprio Chile que os reformadores empresariais costumam tomar como modelo e alardear os avanços; é o segundo da América Latina em Leitura e o segundo também em Ciências. Ou seja, sem expor as escolas e seus profissionais à execração pública e à vergonha nos sites oficiais de suas agências de avaliação, como faz o Brasil, a educação está melhor. Não foi preciso se apelar para os homens de negócio para encaminhar a questão educacional uruguaia. Isso mostra como a mídia e os reformadores empresariais escolhem seus exemplos segundo sua ideologia [...]”.

padronizar a educação básica pública – focando nas disciplinas de português, matemática e ciências –, a fim de torná-la rentável ao capital, por meio de um processo de formação instrumental que atenda às demandas mercadológicas. Documento de trabalho da OCDE de 1999 evidencia as características político-educacionais do programa.

Em primeiro lugar, cresce rapidamente um amplo reconhecimento em todos os países da OCDE de que o desenvolvimento de certas competências essenciais é uma parte essencial da educação. O reconhecimento da importância destas competências, várias vezes descritas como competências-chave, básicas ou de vida, indica que a educação tem de contribuir mais do que apenas com o conhecimento e as competências específicas de determinadas disciplinas. A adaptabilidade, a flexibilidade e a capacidade de transferir e aplicar formas de pensar serão primordiais para a vida e o trabalho nos próximos anos. A capacidade de resolução de problemas, a eficácia pessoal, a capacidade de comunicar e utilizar a tecnologia da informação e o letramento matemático e científico terão uma elevada prioridade. A educação em todo o currículo deve contribuir para essas habilidades. (OCDE/DEELSA, 1999, p.4)

Os trechos citados indicam como o Pisa tornou-se um veículo para transportar a lógica das competências e habilidades expressa no conceito de *literacy* que, no Brasil, foi traduzido como letramento. Observa-se que o termo *literacy*, usado e apropriado pela OCDE, indica a capacidade de cada indivíduo de compreender e usar a informação escrita, contida em vários materiais impressos, de modo a desenvolver seus próprios conhecimentos. A sua definição vai além da simples compreensão dos textos. O que se deseja são medidas para incluir um conjunto de capacidades de processamento de informações que poderão ser usadas na vida profissional de cada indivíduo (OCDE, 2007c). Prossigamos.

3.3.2 Letramento e aferição das competências-chaves

Embora seja uma determinação do fenômeno, foge ao escopo dos objetivos desta tese discutir itens da prova e a apreensão destes pelos currículos dos sistemas educacionais. Nossa intenção nesta seção é analisar como o conceito de letramento foi concebido pela OCDE e incorporado nos testes e exames do Pisa. Para isso, recortamos e optamos por nos circunscrever à concepção de letramento que deriva da lógica das competências e habilidades, evidenciada nos documentos difundidos pela organização e sustentada pelos intelectuais que atuam sob seu espectro.

A OCDE caracteriza o conceito de letramento científico como:

Uma abordagem que foi adotada para refletir a natureza das competências valorizadas nas sociedades modernas, que envolvem muitos aspectos da vida, desde o sucesso no trabalho à cidadania ativa. Também reflete a realidade de como a globalização e a informação estão a mudar as sociedades e os mercados de trabalho. E ainda argumenta que [...] se os alunos aprendem apenas a memorizar e reproduzir os conhecimentos e as competências científicas, correm o risco de estarem apenas preparados para trabalhos que estão a desaparecer dos mercados de trabalho em muitos países. Para participarem plenamente na economia global atual, os alunos precisam não apenas de serem capazes de resolver problemas para os quais não existem soluções claras como também saberem comunicar ideias científicas complexas de maneira clara e persuasiva. (OCDE, 2007c, p.33)

Essa concepção provoca mudanças nas práticas pedagógicas da escola pública e redefine o conceito de aprendizagem dos alunos, alinhando-se às teorias do “aprender a aprender” que ganham destaque na ideologia da sociedade do conhecimento.

No Brasil, a matriz de referência do Pisa, aplicado em 2012, definiu o letramento em leitura como “a capacidade de compreender, utilizar, refletir e se envolver com textos escritos, com a função de alcançar uma meta, desenvolver seu conhecimento e potencial, e participar da sociedade” (Brasil. MEC: Inep, 2013a, p.1). Nele, os estudantes são avaliados na sua capacidade de realizar uma amplitude de tarefas, com textos de diferentes tipos que requerem “desde a recuperação de informações específicas até a demonstração de compreensão geral, interpretação do texto e reflexão sobre o seu conteúdo e suas características.” (Brasil. MEC: Inep, 2010a, p.01).

As três dimensões em que se verifica o letramento em leitura incluem: a) a forma do material de leitura (textos em prosa, listas, formulários, gráficos e diagramas); b) o tipo de tarefa de leitura, o que corresponde às várias habilidades cognitivas próprias de um leitor efetivo (habilidade de identificar e recuperar informações, de desenvolver uma compreensão geral do texto, interpretando-o, refletindo sobre o conteúdo e a forma do texto e construindo argumentações para defender uma opinião ou um ponto de vista); c) o uso para o qual o texto foi construído (um romance, uma carta pessoal ou uma biografia são escritos para uso “pessoal”, documentos oficiais ou discursos políticos são para uso “público”, e um manual ou relatório são para uso “operacional”) (Brasil. MEC: Inep, 2010a, p.2).

Segundo o Inep (2010a), os estudantes apresentam dificuldades variadas em relação a cada tipo de leitura, isso justifica os tipos de dimensões, que podem ser classificadas como forma, processo e contexto.

A matriz de referência do Pisa, aplicado em 2012, definiu o letramento em matemática como:

A capacidade individual de formular, empregar, e interpretar a matemática em uma variedade de contextos. Isso inclui raciocinar matematicamente e utilizar conceitos, procedimentos, fatos e ferramentas matemáticas para descrever, explicar e prever fenômenos. Isso auxilia os indivíduos a reconhecer o papel que a matemática exerce no mundo e para que cidadãos construtivos, engajados e reflexivos possam fazer julgamentos bem fundamentados e tomar as decisões necessárias. (Brasil. MEC: Inep, 2013b, p.1)

O conceito geral de letramento em matemática consiste em analisar a capacidade do aluno em raciocinar, analisar e comunicar operações matemáticas, neste sentido, ultrapassa as operações matemáticas e implica na capacidade de utilizar o raciocínio matemático nas soluções de problemas do cotidiano. Ele também mensura três dimensões: a) a reprodução, em que se trabalha com operações comuns, cálculos simples e problemas próprios do entorno imediato; b) a conexão, que envolve ideias e procedimentos matemáticos para solução de problemas que estão fora do cotidiano; e c) a reflexão, que implica na solução de problemas complexos (OCDE, 2007b).

O presidente do grupo de *experts* nessa área, Jan de Lange, afirma que o letramento matemático significa lidar com “problemas reais” que não são “puramente matemáticos”, para ele, “os estudantes têm de ‘resolver’ um problema do mundo real que exige usar as habilidades e competências que adquiriram através do ensino e das experiências de vida” (Lange, 2006, p.17).

A fala de Lange evidencia como a OCDE e seus intelectuais apropriam-se do conceito de letramento baseado na lógica das competências e habilidades de cariz mercadológico e o transforma em uma verdade, neutra, universal e incontestável. Ou seja, aquilo que foi concebido por alguns intelectuais – orgânicos e tradicionais – passa a ser interesse de todos. De maneira hábil e do lugar institucional que ocupam, suas posições são o espelho da Organização. Ocultam a origem dos problemas reais, que são aqueles originados nas demandas que emergem da empresa capitalista que, por sua vez, exigem os conteúdos escolares, tratando as escolas públicas como antessala das empresas.

Por fim, o conceito de letramento em ciências que aparece na matriz de 2012 refere-se ao indivíduo que:

Possui conhecimento científico e utiliza esse conhecimento para identificar questões, adquirir novos conhecimentos, explicar fenômenos científicos e tirar conclusões baseadas em evidência científica sobre questões relacionadas a Ciências; Compreende os traços característicos da Ciência como uma forma de conhecimento humano e investigação; Demonstra consciência de como a Ciência e a Tecnologia moldam nosso ambiente

material, intelectual e cultural; Demonstra engajamento em questões relacionadas a Ciências como um cidadão consciente. (Brasil. MEC: Inep, 2013c, p.1)

Tal como as áreas anteriores, o letramento em ciências busca medir três dimensões, a saber: a) os conceitos científicos necessários para compreender certos fenômenos do mundo natural e as mudanças decorrentes de atividades humanas (mesmo que os conceitos utilizados sejam dos campos da física, química, biologia e ciências da terra e do espaço). Eles são aplicados a problemas científicos presentes na vida real, incidindo a avaliação em três grandes áreas de aplicação: ciências da vida e da saúde, ciências da terra e do meio ambiente e ciência e tecnologia; b) os processos científicos, centrados na capacidade de adquirir, interpretar e agir com base em evidências, em cinco domínios: reconhecimento de questões científicas, identificação de evidências, elaboração de conclusões, comunicação dessas conclusões e demonstração da compreensão de conceitos científicos; e c) as situações científicas, selecionadas principalmente da vida cotidiana das pessoas em diferentes contextos, variando de situações pessoais ou particulares até questões públicas mais amplas, incluindo, algumas vezes, questões globais (Brasil. MEC: Inep, 2010c, p.4).

O presidente do grupo de *expert's* dessa área, Rodger Bybee, justifica que essas dimensões seguem uma direção que é justificada pela ênfase na educação “dos futuros cidadãos” (Bybee, 2009, p.866) e que as competências e habilidades aferidas são associadas “com as prioridades do século XXI” (p.865), abonando a metodologia do exame circunscrita a medir o “que os alunos podem aplicar de seus conhecimentos em contextos relevantes” (p.869).

Evidencia-se na fala dos presidentes dos grupos de *expert's* das áreas aferidas no Pisa o delineamento da função e posição que esses intelectuais tradicionais desempenham no emaranhado do capital. À medida que sustentam e justificam a lógica de competências e habilidades empreendidas pelo Pisa no conceito de letramento, reforçam, de seu lugar científico, o emprego da estratégia político-ideológica da OCDE, como se fosse uma emergência de toda sociedade.

Assim, os resultados do Pisa são instrumentos de um discurso ideológico voltado à construção de hegemonia a partir da disseminação de supostos consensos, consubstanciados nos “desafios” socioeconômicos colocados pela agenda neoliberal que emerge do processo de reestruturação produtiva, e têm como estratégia política, na educação básica, a redefinição dos saberes acadêmicos em favor das exigências do mundo empresarial.

Essa “lógica da competência”, dando mais prioridade às qualidades diretamente úteis da personalidade empregável do que a conhecimentos realmente apropriados, mas que não seriam necessariamente e imediatamente úteis economicamente, comporta um sério risco de desintelectualização e de desformalização do processo de aprendizagem. (Laval, 2004, p.63)

Há de se registrar que nos chamou a atenção a edição mexicana da publicação da OCDE (2007b) *Pisa o que és e para que serve*, que não usa o termo letramento, mas, sim, competências. Essa diferença não é um mero problema de tradução. Na realidade, o debate nas ciências linguísticas nos ajudou a compreender que o letramento como competência é fruto de uma concepção ideológica que vê os processos de alfabetização e do seu uso social de forma linear e pragmática. Portanto, não há erro na tradução mexicana, e, sim, exposição da lógica de competências que defende a Organização. Mas por que a OCDE então usa o termo letramento e dá a ele destaque, como vimos nas definições de cada uma das áreas mensuradas pelo Pisa?

Há uma ideologia dominante em circulação, materializada nos documentos e publicações que compõem o arcabouço de dominação política e cultural que faz parte das formas de atuação político-ideológicas da OCDE, e que, por meio do Pisa, ganha materialidade no processo de apropriação que se faz do termo letramento. O sentido ideológico que está posto na concepção de letramento da OCDE emana das necessidades do mercado global. A Organização constrói, ou melhor, ressignifica o conceito de letramento, nele inculcando a lógica das competências e habilidades, como se este – o conceito – fosse universal, o que revela também uma estratégia de construção de consenso em torno dos parâmetros a serem aferidos.

Para aprofundar os argumentos de análise em torno do debate sobre o letramento, recorreremos aos estudos de Soares (2001, 2004, 2010) e Street (2013), pois estes distinguem-se do que é apresentado pela Organização e seus intentos dominantes.

Ao comentar sobre a utilização dos resultados do Pisa no ano de 2000, a professora Magda Soares, uma das referências no debate sobre letramento no Brasil, afirma que não é possível tomar os resultados do programa como referência absoluta. Isso porque ele verifica apenas uma parte do emaranhado que diz respeito às habilidades de leitura. Para Soares (2001), há vários tipos de letramento e aquilo que se pede nas avaliações em geral tem a ver com o que se quer medir/aferir, e não com a totalidade do que é necessário avaliar.

A assertiva da pesquisadora coaduna com a análise que realizamos sobre os boletins *Pisa em Foco*, qual seja, que o Pisa fotografa uma realidade parcial, estanque, e que isso se dá

de maneira intencional, não por um simples descuido. O foco do programa concentra-se nas competências e habilidades que são destrezas seminais para a adaptação dos jovens de acordo com as demandas do processo de reestruturação produtiva do capital, em que do trabalhador exige-se ser dotado de certa instrução do saber-fazer, em detrimento do saber-fazer-pensando.

As habilidades e competências, portanto, não são aquelas capacidades analíticas que emergem da apropriação dos saberes sistematizados e que podem mobilizar e movimentar o pensamento em direção à emancipação política, cultural e social dos indivíduos e da coletividade, mas são aquelas destrezas que reforçam a instrumentalização da força de trabalho como mercadoria e o trabalho alienado que desumaniza o homem (Antunes, 2001).

Constata-se que, nessas circunstâncias, há uma disputa política sobre o projeto de educação em dois lócus. Por um lado, a OCDE, a partir dos resultados do Pisa, atua nos marcos da agenda globalmente estruturada para a educação, com a perspectiva de transformação da escola básica em uma escola-empresa. Por outro lado, mantém-se no rol das contradições e disputas contra-hegemônicas a perspectiva da escola como uma instituição que contribui para a emancipação política e humana da sociedade,⁸⁸ amparada naquilo que Gramsci (1991) chamou de cultura desinteressada.

Ainda buscando explicitar os argumentos críticos sobre qual concepção de letramento se pede e se verifica nas provas do Pisa, direcionamos a reflexão para os Novos Estudos sobre Letramento [New Literacy Studies] (NLS), que, na assertiva de Brian Street, têm como enfoque “não tanto a aquisição de habilidades, como acontece nas abordagens dominantes, mas sim o que significa pensar o letramento como prática social” (Street, 2013, p.52), o que requer o reconhecimento de múltiplos letramentos que variam de acordo com os contextos de tempo-espço, assim como as estruturas de poder presentes na sociedade.

Os NLS não tomam como certos os letramentos e as práticas sociais às quais estão associados, antes, tem a preocupação de problematizar em que contexto são desenvolvidos e de questionar “a quem” pertencem os letramentos dominantes e os marginalizados. E é nesse percurso que Brian Street distingue o “letramento autônomo” do “letramento ideológico”. Para o autor,

⁸⁸ Em agosto de 2014, a declaração do grupo de trabalho em políticas educacionais e direito à educação na América Latina e Caribe, do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (Clacso), expressou posição crítica ao Pisa e destacou sete aspectos que evidenciam o cariz tecnocrático do programa, dentre eles, o tratamento que é dado a uma prova como se ela fosse capaz de avaliar um sistema, o impacto dessa metodologia no trabalho e formação docente; a concepção de qualidade na educação vinculada aos parâmetros mercadológicos de eficácia e eficiência. (Clacso, 2014).

A perspectiva padrão em muitos campos, da escolarização a programas de desenvolvimento, trabalha com a suposição de que o letramento por si só – autonomamente – terá efeitos sobre outras práticas sociais e cognitivas. Introduzir o letramento para as crianças na escola, para pessoas “iletradas” em vilarejos e para jovens pobres em áreas urbanas, entre outros, teria o efeito de intensificar suas habilidades cognitivas, melhorar suas perspectivas econômicas, torná-los cidadãos melhores, independentemente das condições sociais e econômicas que respondem pelo seu “iletrismo”, em primeiro lugar. Eu me refiro a isso como um modelo “autônomo” de letramento. O modelo, eu proponho, disfarça as conjecturas culturais e ideológicas que o sustentam, de forma que possa então ser apresentado como se elas fossem neutras e universais e que o letramento em si teria esses efeitos benéficos. (Street, 2013, p.53)

Na perspectiva do letramento autônomo, a aquisição de competências e habilidades faz parte de um processo linear, estanque, alheio e impermeável às contradições sociais, políticas e econômicas existentes na sociedade, não levando em consideração dimensões que interferem diretamente na cultura e nas particularidades de um país. Sobretudo, na efetividade de suas políticas, notadamente, as sociais e, dentre elas, na educação e na formação de seus estudantes. A abordagem autônoma do letramento “simplesmente impõe concepções particulares dominantes de letramento a outras classes sociais, grupos e culturas” (Street, 2013, p.53).

Ao analisar os documentos da OCDE e do Pisa, e sua definição acerca do conceito de letramento, percebemos que a aceção ali presente coaduna com o letramento autônomo – neutro e universal –, alinhado com a proposição dos grupos dominantes que comandam os organismos internacionais.

Diferente da concepção “autônoma” de letramento, os NLS defendem que o letramento varia de um contexto para o outro e de uma cultura para outra e, neste sentido, variam-se os efeitos dos diferentes letramentos em diferentes condições (Street, 2013). Nesta aceção, o letramento é um letramento ideológico que

[...] oferece uma visão culturalmente mais sensível das práticas de letramento, pois elas variam de um contexto para outro. Este modelo parte de premissas diferentes daquelas do modelo autônomo – ele postula, ao contrário, que o letramento é uma prática social, e não simplesmente uma habilidade técnica e neutra; que está sempre incrustado em princípios epistemológicos socialmente construídos. (Street, 2013, p.53)

Portanto, as práticas e os contextos sociais que são carregados de determinantes políticos, sociais e culturais, e constituem-se como elementos seminais da racionalidade política para análise dos fenômenos educativos, são ocultadas dos documentos e análises

elaborados pelos intelectuais orgânicos da OCDE/Pisa. Na realidade concreta, o que pesa são as possibilidades e potencialidades de aumentar o desempenho nos testes do programa e, para isso, os tecnocratas recomendam: o aumento de horas-aulas nas áreas consideradas “fundamentais”, a criação de programas específicos de aprendizagem, e “professores competentes”.

Nos sistemas de ensino, o tempo a atribuir às diferentes áreas fundamentais é uma decisão importante. Se a oferta de um tempo de aula suficiente é uma condição necessária para a aprendizagem e equidade da educação, a simples extensão do tempo não permite a melhora sistemática do desempenho dos alunos. Instituições e sistemas de ensino devem, assim, garantir a combinação criteriosa de programas, professores de qualidade e ambientes favoráveis à aprendizagem. (OCDE/Pisa em Foco, 2015, n.54, p.4).

Portanto, a concepção de letramento adotada pela OCDE evidencia: a) a afirmação da ideologia da sociedade do conhecimento, b) a responsabilização dos indivíduos na aquisição de competências e habilidades, c) a construção de padrões internacionais nos sistemas educativos, locais e nacionais, d) a seleção de conteúdos considerados “fundamentais” – competências-chaves – e o estreitamento dos componentes curriculares na formação escolar, e e) a intensificação de práticas instrumentais.

Desta forma, a concepção de letramento da Organização apresenta-se de maneira linear e impermeável em relação às contradições sociais que levam às diferenças estruturais entre os países e as pessoas. Nesse sentido, o Pisa acaba por “reduzir a qualidade à avaliação e a avaliação em medição” (Clacso, 2014, p.2), configurando-se como “uma fraude epistemológica, política e pedagógica, com consequências no empobrecimento dos projetos educativos”, contribuindo para a “formação de seres humanos alienados” (Clacso, 2014, p.2).

As ideias da classe dominante são as ideias dominantes (Marx; Engels, 2007). Assim, por meio do Pisa, a OCDE atua e difunde a ideia de letramento dominante – baseada na lógica das competências e habilidades – e, com os resultados do programa, faz acreditar que os sistemas educacionais estão aquém da necessidade de letramento preconizada por ela. Na verdade, a Organização busca adaptar os sistemas de ensino para que correspondam às expectativas do universo mercadológico, e atribui aos estudantes e professores a responsabilidade pelo fracasso escolar.⁸⁹ Na realidade, o letramento tal como compreendido

⁸⁹ Maria Helena Souza Patto (2015), na obra *A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia*, nos mostra como as ideias dominantes incutem aos indivíduos – alunos e professores – e às suas condições econômicas e sociais a responsabilidade pelo insucesso na escola, ocultando as determinações político-econômicas engendradas pelo capitalismo e reproduzidas pelas classes dominantes para perpetuar sua dominação sob a classe trabalhadora.

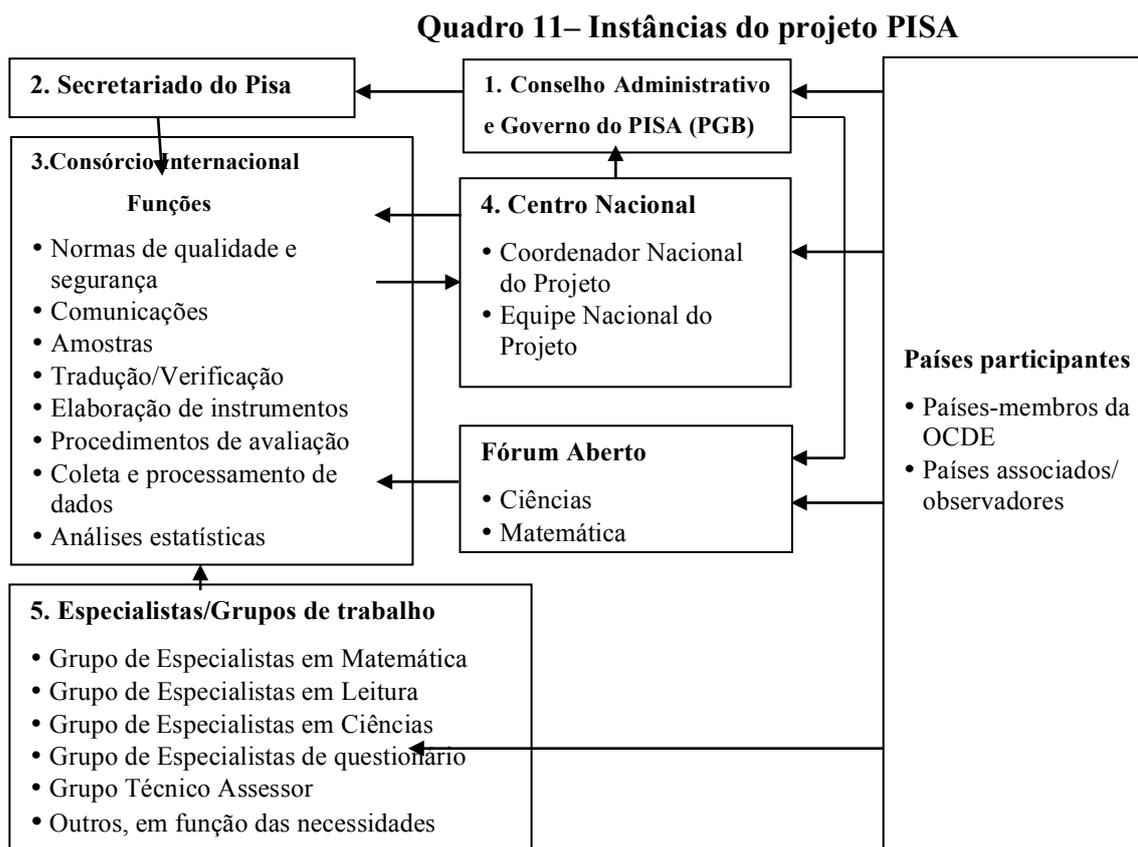
pela OCDE, sustentado em uma suposta neutralidade, persegue uma linearidade e imprime um viés utilitarista e instrumental à escola e à educação, reforçando sua perspectiva ideológica no campo educacional.

Para ter êxito em sua estratégia política, a OCDE organiza uma ampla estrutura administrativa para o Pisa. Esse arcabouço operacional – aparentemente técnico, mas eivado de opções políticas – busca, em sua essência, constranger e assegurar a presença dos países no programa. Essa estrutura será objeto de análise da próxima seção.

3.4 Estrutura político-administrativa-operacional do Pisa

Esta seção tem dois objetivos integrados: i) analisar a estrutura administrativa que dá sustentação político-institucional à estratégia política da OCDE/Pisa para que os países-membros e parceiros, ao aderirem ao programa, adotem, a partir dos resultados obtidos, um modelo/padrão único de educação ao redor do mundo, e ii) problematizar os rituais, operacionais e técnicos, do programa.

O Quadro 11 apresenta as instâncias políticas, institucionais e administrativas do programa.



Ao observarmos o Quadro 11, percebe-se que o Pisa envolve em sua estrutura organizativa diversos atores, oriundos de distintos espaços. Isso inclui desde os tecnocratas da OCDE e dos governos dos países, até intelectuais tradicionais, especialistas, investigadores e centros e instituições de pesquisas, integrando vários mundos sociais (Carvalho, 2009). Essa composição faz com que o programa agregue reconhecimento por parte daqueles que dele participam e que nele se fazem representar institucionalmente.

Para análise nesta tese, destacamos as instâncias de 1 a 4, por se tratarem de espaços em que as decisões políticas são tomadas e implementadas ou, ainda, atribuídas aos países que participam do programa.

3.4.1 Dimensão político-institucional e administrativa

1. Conselho Administrativo de Governo do Pisa (Pisa Governing Board – PGB)

O Conselho Administrativo de Governo do Pisa tem sede na França e é a instância principal do programa, responsável pelas decisões e arbítrios em torno dele. É composto pelas representações dos 34 países-membros da OCDE, mais o Brasil, único país não membro da Organização, mas considerado país associado⁹⁰ ao Pisa. Inclusive, o Brasil ocupa uma das três vice-presidências do Conselho e teve o maior número de estudantes participantes do programa no ciclo de 2012. Todos os outros países participantes que não são membros da OCDE⁹¹ participam do Conselho como observadores.

Em janeiro de 2015, a presidência do Conselho era ocupada por Lorna Bertrand, do Departamento para Crianças, Escolas e Famílias (DCSF) do Reino Unido. As três vice-presidências eram ocupadas por Luiz Claudio Costa, presidente do Inep/Brasil, Sungsook Kim, diretor do Instituto Coreano de Currículo e Avaliação da Coreia do Sul, e Dana Kelly, do Programa de Atividades Internacionais do Departamento de Educação dos Estados Unidos.

⁹⁰ Segundo a página eletrônico da Organização, os países associados são aqueles que, embora não sejam membros, “têm direitos e obrigações dos membros no que diz respeito aos organismos e programas específicos da OCDE” (tradução nossa). Disponível em: <<http://www.oecd.org/Pisa/contacts/Pisagoverningboard.htm>>. Acesso em: 07/01/2015.

⁹¹ São estes: Albânia, Argélia, Argentina, Azerbaijão, Bulgária, República Popular da China, Hong Kong-China, Macau-China, Shanghai-China, Colômbia, Costa Rica, Croácia, República Dominicana, Geórgia, Indonésia, Jordânia, Cazaquistão, Kosovo, Quirguistão, Letônia, Líbano, Lituânia, Macedônia (antiga República da Iugoslávia), Malásia, Malta, República da Moldova, Montenegro, Panamá, Peru, Qatar, Romênia, Rússia, República da Sérvia, Singapura, Taipei-China, Tailândia, Trindade e Tobago, Tunísia, Emirados Árabes Unidos, Uruguai e Vietnã.

Há eleição dos membros plenos e associados do Conselho para ocupação dos cargos a cada três anos, coincidindo com os ciclos de avaliação do programa.

As atribuições do Conselho consistem na tomada de decisões sobre os rumos gerais do Pisa e na construção de consensos entre os participantes, além da definição do processo de escolha do consórcio internacional, a avaliação e aprovação das propostas oriundas desse consórcio, a aprovação de orçamentos do programa, a definição de prioridades, a publicação dos resultados, a avaliação dos possíveis enviesamentos culturais que possam haver no processo de criação e definição dos itens das provas, entre outros. Seguindo as normas de funcionamento de outros conselhos e comitês da OCDE, o PGB se reúne, em regra, duas vezes por ano para avaliar o andamento dos ciclos do Pisa e arbitrar os instrumentos do programa.⁹²

O papel político atribuído ao Conselho é de grande envergadura e heterogeneidade. Ao analisarmos as produções dos presidentes dos grupos de *expert's* em matemática e ciências, notamos interesses conflitantes desses intelectuais tradicionais em relação às decisões e arbitragens dessa instância. Gramsci (1991), já tinha alertado que os conflitos de interesse emergem da relação entre os intelectuais tradicionais e o modo de produção, suas representações e organizações, e são mediados pelos contextos nos quais eles se inserem.

Jan de Lange expõe, por exemplo, que um dos itens propostos por seu grupo “foi rejeitado por causa de seu alto grau de dificuldade” (2006, p.17). Rodger Bybee atesta que a percentagem de pontos a serem atribuídas a cada uma das dimensões do letramento “é determinada pelo Conselho” (2009, p.876).

Além disso, o Conselho tem poderes para definir o que consta e o que ficará de fora dos relatórios do teste. Segundo Lange (2006, p.31), “o conselho pode influenciar a forma como os resultados são recolhidos (os testes de múltipla escolha são baratos) e quais resultados merecem um lugar de destaque”. Porém, contraditoriamente, o intelectual defende a legitimidade do Conselho, já que ele é composto por representantes dos países que “estão pagando por todo empreendimento” (Lange, 2006, p.31).

2. Secretariado do Pisa

O Secretariado do Pisa cumpre uma função política executiva das proposições estabelecidas pelo Conselho de Governo (PGB). Atualmente (2016), o Secretariado é

⁹² A periodicidade das reuniões do PGB foi aferida após análise dos documentos de trabalho desse órgão.

composto por 19 pessoas que respondem pelo funcionamento do programa. Localiza-se na sede da OCDE em Paris e funciona diariamente com os tecnocratas de sua estrutura. Note-se que o Secretariado foi sendo ampliado na medida do crescimento e expansão do Pisa.⁹³

As concepções e orientações da OCDE/Pisa são elaboradas pelos intelectuais orgânicos da sua estrutura e dos governos de países-membros. Elas também são mediadas pelas intervenções e elaborações dos intelectuais tradicionais oriundos de instituições acadêmicas que gozam de prestígio na sociedade. Ambos, intelectuais orgânicos e tradicionais, formulam proposições que constituem o cerne das políticas da Organização. Porém, como vimos, é o Conselho (PGB) que toma as decisões. Ocorre que elas são tomadas mediante avaliação e recomendações do Secretariado, que tem como seu coordenador o atual diretor do Departamento de Educação e Habilidades e assessor especial de Política de Educação para o secretário-geral da OCDE, o físico alemão Andreas Schleicher.⁹⁴

Schleicher atua como intelectual orgânico da OCDE para as questões educacionais e tem viajado o mundo divulgando os resultados do Pisa e incentivando a participação dos países nos projetos educacionais da Organização. Dada sua atuação política, optamos por destacar sua produção em relação ao programa. O diretor de Educação e Habilidades destaca as seguintes características políticas essenciais na elaboração do Pisa:

a) sua orientação política; b) o desenho do Programa está determinado pela necessidade dos governos extraírem lições políticas; c) o inovador conceito de alfabetização/letramento, que se centra na capacidade dos alunos de aplicar seus conhecimentos instrumentais e destrezas em áreas temáticas essenciais; d) sua relevância para uma aprendizagem que durará toda a vida; por isso o Pisa não se limita a verificar as competências curriculares e transversais dos alunos, mas também lhes pede informações sobre sua própria motivação para aprender, o que pensam sobre eles mesmos e suas estratégias para aprendizagem; e) sua regularidade, que permite aos países acompanhar seu progresso e; f) a amplitude de sua cobertura geográfica e de sua natureza colaboradora. (Schleicher, 2006, p.31)

A visão política exposta por Schleicher faz parte de uma arquitetura esboçada pela OCDE e apresentada em seus documentos, que busca influenciar os governos locais em direção à mudança das práticas pedagógicas, com discursos e ações que vão ao encontro do constructo ideológico da *aprendizagem ao longo da vida*, inculcando novos valores na

⁹³ A pesquisa de Costa (2011) indica que em 2000 eram cinco pessoas; em 2003, sete; em 2006, doze.

⁹⁴ Antes de entrar para a OCDE, Schleicher foi diretor de Análise da IEA. Estudou física na Alemanha e é licenciado em matemática e estatística na Austrália. Tem o título de professor honorário da Universidade de Heidelberg, na Alemanha.

dinâmica da educação básica, com o intuito de estimular competências e habilidades nos jovens de acordo com os interesses de mercado.

[...] Se é dever dos governos garantir que os sistemas educativos tenham estratégias eficazes para as competências e habilidades em escrita, leitura e matemática, nos sistemas de ensino e formação pós-secundária, os empregadores têm uma margem considerável para melhorar o nível de habilidade dos jovens [...]. (OCDE/Pisa em Foco, 2014, n.45, p.4).

A demanda em rápido crescimento por trabalhadores altamente qualificados tem levado a uma competição global por talentos. Competências de alto nível são fundamentais para a criação de novos conhecimentos, tecnologias e para o desencadeamento da inovação; dessa forma, são essenciais para o crescimento econômico e o desenvolvimento social. A consideração sobre os estudantes que se destacam em todas as áreas avaliadas no PISA – leitura, matemática e ciências – permite aos países estimar qual o seu celeiro de futuros talentos. Esses são os estudantes multitalentosos do PISA: estudantes que alcançam níveis de proficiência 5 ou 6 – os maiores níveis de proficiência do PISA – nas três áreas. (OCDE/Pisa em Foco, 2013, n.31, p.1).

Os excertos selecionados evidenciam parte da política da Organização, que busca imprimir nos sistemas educativos: a) maior desenvolvimento das capacidades exigidas pelas novas formas de gestão e organização do trabalho, b) prioridade a certos conteúdos e instrumentos, c) componentes curriculares estéreis e reduzidos, d) implementação de políticas de aferição de habilidades e competências, e) estímulo à lógica de competição entre estudantes e escolas, f) seleção de aptos e não aptos para o mercado, e g) padronização dos conteúdos curriculares dos países. Isso significa para as escolas públicas incluir, já na educação básica, a cultura da mensuração e comparação internacional de acordo com as demandas de mercado. (OCDE, 2003).

3. Consórcio Pisa

Segundo a página eletrônica do Pisa/OCDE, os trabalhos técnicos/organizativos do programa são feitos por um consórcio escolhido a cada ciclo do exame e constituído por várias instituições com experiência em testes e verificação, sob a direção de um conselho maior que, em todas as edições do Pisa, foi o Conselho Australiano de Investigação Científica (ACER). Dentre as instituições que compõe o consórcio estão: a Educational Testing Service de Princeton (ETS), dos EUA; a CITOgroep, holandesa; e o National Institute for Educational Policy Research (NIER), do Japão (Costa, 2011).

O Consórcio, típico modelo de alianças empresarias para elevar forças e garantir interesses, cumpre a função de articular as instituições e os intelectuais que tiveram atuação

seminal na trajetória da avaliação internacional de alunos e sistemas. Neste sentido, constitui-se como um grupo⁹⁵ de empresas privadas, especializadas em processos de aferição de desempenho de estudantes e sistemas, que detêm o controle dos métodos e técnicas.⁹⁶ O Consórcio atua com supervisão do Secretariado do Pisa e do PGB e tem como funções as atividades apresentadas no Quadro 12.

Quadro 12 - Atividades do Consórcio Pisa

- Estabelecimento de normas de qualidade com relação a todos os aspectos do projeto;
- Estabelecimento de procedimentos para garantir que todos os participantes cumpram corretamente essas normas de qualidade e de mecanismos para supervisionar a qualidade colocada pelo projeto;
- A manutenção de comunicações abertas e eficazes entre todos os participantes do projeto;
- O trabalho em estreita colaboração com o pessoal dos Centros Nacionais para recopilar todos os dados nacionais sobre questões relativas à elaboração e ao andamento do projeto;
- O estabelecimento dos marcos de avaliação
- O estabelecimento de todos os instrumentos de avaliação e estudo;
- O estabelecimento e andamento dos métodos de amostra;
- O estabelecimento de procedimentos operativos para a administração da prova e de toda documentação pertinente;
- A formação de pessoas-chaves dos Centros Nacionais em questões relativas aos requisitos para o andamento do estudo;
- O estabelecimento de todos os procedimentos de coleta de dados; a coleta e o processamento de dados das avaliações;
- A análise dos resultados e a preparação do material de apoio à OCDE para elaborar os informes exigidos por esta;
- O apoio ao Secretariado através da análise dos procedimentos e melhoras no planejamento para os futuros ciclos do programa.

Fonte: TURNER (2006, p.48-49, tradução nossa).

Pelo quadro de atividades do consórcio, percebe-se que este desempenha tarefas centrais no programa e atua de forma transversal com os diversos atores políticos e sociais que compõem e participam do Pisa. Essas atividades do Consórcio são exercidas em

⁹⁵ A dinâmica do desenvolvimento da sociedade capitalista, nos escritos de Marx (2011), revela duas categorias importantes, a concentração e a centralização do capital. Nesse movimento, a concentração significa o domínio dos meios sociais de produção e a centralização refere-se às empresas que, mais especializadas e mais bem-sucedidas na competição, absorvem outras menores e/ou que não foram bem-sucedidas. Parece-nos que a OCDE e o ACER seguem esse movimento. A OCDE concentra as informações e encontra sempre nos países “a porta aberta”, via sistemas de indicadores internacionais, o que compõe uma estrutura de poder e informação significativa. Por outro lado, o ACER centraliza os “melhores métodos e técnicas” para proceder à aferição dessas informações de maneira “clara e objetiva”, fazendo o que outras empresas não fizeram, como o caso da ETS, que hoje é subordinada ao Conselho (ACER).

⁹⁶ Shiroma (2015), ao analisar a prestação de serviços de inspeção escolar por empresas especializadas, no contexto inglês, revela que esses grupos empresariais mantêm relação direta com pessoas e postos-chaves do Estado, implicando na coparticipação ativa desses empresários na elaboração de normas e padrões para os processos que inspecionam. Esse movimento empresarial, com a anuência do governo, coloca o Estado como cliente dessas empresas, não só na inspeção como na formulação dos parâmetros que a subsidiam. Parece-nos correto inferir que a atuação do ACER se assemelha ao processo analisado por Eneida Shiroma, à medida que os custos do Pisa, que incluem os pagamentos ao Consórcio, são oriundos das taxas que são devidas pelos países participantes, e que os padrões dos exames são definidos de comum acordo entre o ACER e o PGB.

consonância com os objetivos do Pisa, que, segundo Schleicher (2006), estruturam-se em quatro campos temáticos: 1) qualidade dos resultados do processo de aprendizagem; 2) igualdade dos resultados de aprendizagem e equidade nas oportunidades educativas; 3) eficácia e eficiência dos processos educativos; e 4) impacto dos resultados da aprendizagem no bem-estar social e econômico.

Destaca-se, ainda, a relação do Consórcio com os Centros Nacionais, oferecendo formação para os quadros técnicos dos países envolvidos, fato que revela formas de atuação da OCDE. Além disso, o Consórcio serve como catalisador de troca de informações dos dados específicos de cada país, dados esses que vão incrementar o arcabouço estatístico da OCDE e contribuir para outras análises e proposições de mudanças e reformas educativas nas nações.

4. Os Centros Nacionais

Os centros nacionais do Pisa são compostos pelo gestor nacional do projeto (NPM) e pela equipe de trabalho. São constituídos pelos órgãos governamentais responsáveis pelo programa e funcionam como operadores do Pisa nos países. No caso brasileiro, o Inep é o centro nacional.

Os centros e os gestores nacionais estabelecem relação direta com o Consórcio em torno dos quesitos que compõem as engrenagens do Pisa. Também respondem pela elaboração dos resultados nacionais do programa e pela divulgação de análises, relatórios e publicações, seguindo os procedimentos acordados no Conselho Diretor. Ao menos uma vez por semestre, os gestores nacionais reúnem-se em espaços formativos, simpósios, grupos de trabalho e *workshops* para debater o desenvolvimento do inquérito.

Os centros nacionais tornaram-se o elo entre as orientações e protocolos oriundos da OCDE e os gestores nacionais, e receptáculo dos testes e resultados dos países. Além disso, os intelectuais locais, responsáveis pelos centros nacionais, cumprem a função de divulgar, nos sistemas educacionais, as concepções e ideologias que emergem das análises dos resultados do programa. Já que, para os tecnocratas,

[...] os sistemas educacionais desempenham um papel crucial na canalização de habilidades e de talentos para o mercado de trabalho, bem como na ajuda aos jovens em sua transição da adolescência para a idade adulta. O desafio para os sistemas escolares é guiar essa transição de maneira eficiente. O processo começa cedo, quando os estudantes começam a criar expectativas para si mesmos e para o futuro. Os sistemas escolares precisam orientar essas expectativas para garantir que as competências dos estudantes e seus interesses encontrem um correspondente adequado na economia e na sociedade. (OCDE/Pisa em Foco, 2012, n.23, p.1)

O destaque à suposta preocupação com os jovens, na realidade, vela a intencionalidade de uma formação instrumental para o mercado de trabalho, induzindo os sistemas educativos à adoção de parâmetros consubstanciados na lógica das competências e habilidades. Ao analisar, em abstrato, os sistemas, oculta – intencionalmente – as implicações dos condicionantes materiais da estrutura sociometabólica do capital que operam na divisão das classes sociais e incidem na organização e gestão da educação nos países e buscam imprimir na educação pública o *ethos* mercadológico.

A dimensão político-institucional e administrativa do Pisa evidencia a forma de atuação político-social da OCDE, que, na aparência, busca tomar suas decisões com base nos falsos consensos entre os seus países-membros, mas, na essência, atua por meio de diferentes formas de pressão e dominação dos países que não se adequam às proposições e protocolos que são difundidos. Feitos os registros sobre essa dimensão, a seguir focalizaremos as dimensões processual, operacional e técnica dos testes.

3.4.2 Dimensões processual, operacional e técnica dos testes

O Pisa, inquérito internacional, divide-se em várias áreas e procedimentos que buscam dar legitimidade ao programa, com os objetivos de permitir comparabilidade dos resultados entre os países, no desenvolvimento dos ciclos de medição e verificação de aprendizagens. Discorreremos sobre as principais fases que constituem os procedimentos operacionais dessa aferição. Mas, antes, é necessário registrar que qualquer técnica que visa operacionalizar determinados processos tem como pano de fundo os fundamentos de primeira ordem que condicionam sua aplicabilidade, portanto, longe de serem procedimentos isentos de constituintes políticos, eles são, em sua concreticidade, um movimento intencional para implementação da política. Passemos à análise de cada fase.

1. Planejamento e desenvolvimento da prova

As provas e seus itens são desenvolvidos pelo Consórcio contratado pelo Conselho de Governo do Pisa (PGB). Elas são objeto de consulta e verificação por parte dos centros nacionais e dos intelectuais que analisam as questões, propondo incorporação e supressão de

itens de acordo com a cultura específica de cada país. Este processo não é, em absoluto, consensual, cabendo em última instância uma decisão por parte do PGB.

O fato de o PGB tomar as decisões finais sobre o conteúdo da prova, mesmo sob insatisfação, soa como legítimo para os intelectuais tradicionais, pois, como disse Lange (2006), no Conselho estão os países que pagam a conta do Pisa. Porém, tal legitimidade, em última instância, é construída pela força dos interesses. É falso o argumento recorrente de que “cada cabeça, um voto”, pois, como já vimos, uma das formas de atuação da OCDE é a pressão, sobre os países em desenvolvimento, para o aceite dos protocolos e normatizações. Um processo de dominação que se inicia na tentativa de construção de falsos consensos e atinge consentimento com o uso da força do constrangimento e da pressão advinda dos países considerados mais desenvolvidos.

As provas são aplicadas em um faixa de tempo determinada pelo PGB, que compreende mais ou menos dois meses. Esta determinação tem por objetivo garantir que os países organizem a aplicação dos testes, levando em consideração os requisitos com relação à faixa etária dos estudantes, que deverão, na data de realização da prova, ter entre 15 anos e 3 meses e 16 anos e 2 meses.

Cada estudante tem 2 horas para a realização da prova principal, que engloba as três áreas específicas do programa, sendo que 70% da prova consistem no domínio central que é verificado a cada ciclo. Ainda têm entre 20 e 30 minutos para responder um questionário socioeconômico que busca informações sobre o entorno do processo educativo dos estudantes, suas relações familiares e o ambiente escolar. O diretor de escola também responde a um questionário, no qual fornece informações sobre as condições da escola e a sua composição socioeconômica.⁹⁷

As provas também passam por um processo de análise e tradução para os idiomas dos países participantes. Esse processo é acompanhado pelos tecnocratas e pelos centros nacionais do Pisa, que aplicam uma prova piloto para verificação a existência de possíveis viesamentos culturais e/ou linguagens e conteúdos inapropriados para a prova ou que estejam em desacordo com a cultura de cada país. Após esse percurso, as provas finais são submetidas aos estudantes sorteados no processo de amostragem.

⁹⁷ Esses dados compõem as análises dos boletins *Pisa em Foco*.

2. O processo de amostragem e seleção dos estudantes

O processo de amostragem é realizado em duas etapas. A primeira consiste na escolha, por sorteio, das escolas públicas e privadas que têm alunos que se enquadram nos critérios estabelecidos pelo programa. Após esse processo, cada escola escolhe, também por sorteio, 35 alunos que participarão dos testes.

Cada país participa do Pisa com no mínimo 150 escolas, ou com a totalidade de suas escolas, caso o número seja inferior a esse. Desta forma, espera-se medir a aprendizagem de 5.250 alunos de cada país. Sendo que o mínimo admitido pela organização é de 4.500 estudantes submetidos aos testes. No decorrer dos ciclos, os países, como o Brasil, foram aumentando suas amostras. O recomendável é que a amostragem tenha abrangência nacional.

3. A análise dos dados

O Pisa usa a Teoria de Resposta ao Item (TRI), um método recorrente nas avaliações de larga escala,⁹⁸ que consiste em utilizar as respostas dos alunos a um conjunto de itens da prova para obter cálculos aproximados da dificuldades e ao mesmo tempo aferir a capacidade dos alunos que fazem o teste. Esse método também permite a construção de escalas e relações com outros itens de respostas dos questionários, como gênero e situação socioeconômica (Turner, 2006).

A opção teórico-metodológica de utilização da TRI no Pisa acompanha os pressupostos e fundamentos que dão base à implementação da lógica de competências e habilidades empreendida pela OCDE. Com a TRI busca-se medir as destrezas de distintos grupos de estudantes que realizam provas diferentes, com conteúdo similar.

Esse procedimento teórico-metodológico faz opção por determinadas escalas de medida que são prescritas intencionalmente de acordo com o resultado que se espera alcançar. Sua lógica de funcionamento trabalha com o instituto de “variáveis latentes”, que busca identificar as competências e habilidades em uma área determinada. Ela também considera de forma linear o desempenho dos estudantes, numa perspectiva unidimensional. Sendo o Pisa,

⁹⁸ Atualmente, na área educacional, vem crescendo o interesse pela aplicação de técnicas derivadas da TRI, que propõem modelos de variáveis latentes para representar a relação entre a probabilidade de um aluno responder corretamente a um item e seus traços latentes ou habilidades na área do conhecimento avaliada, os quais não são observados diretamente. Tendo como elemento central os itens, e não a prova como um todo, a TRI permite, por exemplo, a comparação entre populações distintas submetidas a provas diferentes, mas com alguns itens comuns, ou, ainda, a comparação entre indivíduos da mesma população que tenham sido submetidos a diferentes provas, com ou sem itens comuns (Andrade; Valle, 1998, p.13).

isento de determinações sociopolíticas estruturais que, ao nosso modo de entender, influenciam as formas como os sujeitos assimilam e aplicam seus conhecimentos.

A TRI é a teoria que responde à busca por resultados objetivos e mensuráveis que facilitam a comparabilidade, a fim de instaurar a competitividade entre escolas e sistemas educacionais. Oriunda da psicometria, essa metodologia de construção dos itens de uma prova e de análise dos seus resultados serve para estabelecer uma mesma métrica para medir e classificar estudantes diversos em variados contextos. O Pisa, como instrumento de medida, é um exame parcial, signatário de uma concepção mecanicista do mundo que subscreve a ideologia positivista. Seus fundamentos sustentam a ocultação das determinações econômicas e sociais que perpassam as relações sociais no âmbito do capitalismo e que interferem no processo de apreensão dos saberes.

[...] o exame é só um instrumento que não pode por si mesmo resolver os problemas gerados em outras instâncias sociais. Não pode ser justo quando a estrutura social é injusta; não pode melhorar a qualidade da educação quando existe uma drástica redução de subsídio e os docentes se encontram mal pagos; não pode melhorar os processos de aprendizagem dos estudantes quando não se atende nem à conformação intelectual dos docentes, nem ao estudo dos processos de aprender de cada sujeito [...], afirmamos que o exame é um espaço social superdimensionado. Também enunciamos que o exame não pode resolver uma infinidade de problemas que se condensam nele. (Barriga, 2003, p.27)

Os resultados oriundos desse exame são tratados pelo Consórcio do Pisa, que elabora os documentos estatísticos, tabelas e gráficos que dão base às análises feitas pelos tecnocratas da OCDE e dos países participantes, notadamente, na construção de seus relatórios nacionais e nos documentos de comparabilidade entre escolas e Estados que, por sua vez, vão orientar processos de reformas. Tais reformas, orientadas pelos resultados parciais impressos pelo exame, desconsideram as determinações e consequências oriundas do sistema sociometabólico do capital e acabam por sustentar políticas que geram mais desigualdades no interior dos sistemas educacionais.

Nesse sentido, a política de avaliação externa em larga escala, ou melhor, os testes e exames de mensuração e verificação impetrada/os pela OCDE, busca(m) aferir se os sistemas educacionais estão implementando as proposituras que emergem do organismo. Assim, o Pisa se transformou num veículo que carrega e difunde um padrão universal de conteúdos – os resultados obtidos e aferidos ocultam as determinações político-econômicas e sociais próprias do sistema sociometabólico do capital – e, concomitantemente, institui e é instituído sob a lógica das competências e habilidades.

Nossa tese é que, a partir deste exame, a Organização, de posse dos resultados, materializa uma estratégia político-ideológica de adaptação da educação dos países-membros e parceiros que não alcançam os resultados almejados, incidindo, sobretudo, nas dimensões da gestão e avaliação dos sistemas educacionais, como veremos a seguir.

3.5 Do Pisa à lógica das competências e habilidades: o movimento político da OCDE

Nas seções anteriores, procuramos analisar as convergências entre os Organismos Internacionais, sobretudo na política de verificação/avaliação externa em larga escala da OCDE/Pisa para a educação básica pública. Vimos que tal política subjaz à estratégia político-ideológica que sobrepõe a lógica das competências e habilidades de orientação mercadológica, em detrimento da apreensão dos saberes acadêmicos construídos pela humanidade ao longo de sua história.

Na realidade, o que se constata na metodologia do Pisa é um processo de verificação e medição de conteúdos instruídos aos alunos, que busca também aferir se certas competências e habilidades foram ou não incorporadas por eles. Esses parâmetros que compõem o exame em larga escala não buscam contribuir com uma formação crítico-emancipadora, sobretudo porque sustentam fundamentos que vão ao encontro de práticas de treinamento para que os estudantes sejam passivos em relação aos processos de superexploração do trabalho engendrados pelo capital.

A cultura da avaliação tem sido uma das mais recorrentes na contemporaneidade. Mesmo considerando a avaliação como uma prática secular na relação dos homens com o mundo produtivo – em que a escola se constitui num exemplo peculiar – é preciso registrar como essa dimensão do trabalho humano potencializou sua importância, na medida em que as estruturas capitalistas globalizadas se instituíram de forma efetiva. (Cunha, 2011, p.565)

A cultura da avaliação na contemporaneidade tem sido apropriada pelas estruturas do capital, a fim de verificar e aferir as competências e habilidades que ele demanda e de responsabilizar escolas, professores e estudantes que não detêm as destrezas que interessam aos mercados. Assim, o Pisa é um instrumento ideológico da OCDE, que busca engendrar nos governos nacionais a mesma avaliação meritocrática e instrumental da cultura que conduz.

Nesse sentido, o objetivo desta seção é analisar o movimento ideológico da OCDE/Pisa na busca da consolidação da lógica das competências e habilidades, tendo como referência histórica os marcos que se apresentam a partir de 2010. Para isso, indagamos: i) em que direção são utilizados os resultados do Pisa?, ii) as análises empreendidas pelos intelectuais servem a que concepção de educação? iii) quais dimensões assumem a política de competências e habilidades difundidas pela OCDE? Prossigamos.

A OCDE atua como signatária, receptora e difusora das ideias dominantes de uma determinada classe social e apresenta o Pisa como um veículo/instrumento de exame e aferição das destrezas dos estudantes dos países, com a finalidade de comparação. A pretensa legitimidade do programa repousa nas determinações que o processo de reestruturação produtiva do capital imprime na necessidade de instrução dos indivíduos, na busca da formação de um trabalhador flexível.

Após cinco edições do Pisa (2000, 2003, 2006, 2009 e 2012), e com o crescimento da adesão de países, constata-se o consentimento de parte dos governos nacionais aos intuítos do programa e a resistência por parte de outros governos e de associações e entidades de pesquisa.

Nesse processo, o movimento da OCDE adquire uma nova direção, porém, não contraditória em relação à anterior. Se antes o movimento se iniciava na propagação do discurso da lógica das competências e habilidades e da necessidade de aferir o quanto os estudantes estão aptos para dar respostas aos imperativos do mercado, a partir de 2013, os resultados do Pisa passam a ser utilizados para reforçar a lógica que criou o programa. Vejamos.

Desde a década de 1990 os fundamentos e pressupostos da lógica de competências e habilidades de padrões mercadológicos vêm sendo criticados por intelectuais e pesquisadores.⁹⁹ Muito deles vêm alertando para as consequências da adoção de tais lógicas nos sistemas educativos e por processos de verificação e exames em larga escala, que têm sido utilizados para definição de políticas e programas educacionais. Isso atesta que esses constructos foram adquirindo centralidade nas políticas educacionais, mas com contradições que se manifestam nas resistências e repulsas por parte de setores comprometidos com uma educação pública, de qualidade e referenciada socialmente.

No intuito de fortalecer a adoção da lógica das competências e habilidades, a OCDE passa a utilizar os resultados do Pisa como um atestado que fortalece sua estratégia político-

⁹⁹ Cf.: Ropé e Tanguy (1997); Laval (2004); Machado (2002); Ramos (2001); Kuenzer (2005); Frigotto (1995); Gentili (2005); entre outros.

ideológica de adaptar os sistemas educacionais aos padrões empresariais nos termos de uma agenda globalmente estruturada para a educação.

Nesse sentido, a OCDE desenvolve um documento de referência intitulado *Melhores competências, melhores empregos, melhores condições de vida: uma abordagem estratégica das políticas de competências*, publicado em 2013, e traduzido para o português pelo Grupo Santillana¹⁰⁰ em 2014. O documento se utiliza dos resultados do Programa para Avaliação Internacional das Competências dos Adultos (PIAAC), e também recorre aos resultados do Pisa, para traçar uma estratégia político-institucional para o uso e a formação de competências para o mercado de trabalho.

Esse documento está dividido em três eixos/alavancas políticas – 1) desenvolvimento de competências relevantes; 2) ativação da oferta de competências; e 3) usar as competências de maneira eficaz –, além de apontar 4) o caminho a percorrer. A OCDE justifica o documento da seguinte forma:

[...] as competências se transformaram na moeda global do século 21. Sem investimento adequado em competências, as pessoas permanecem às margens da sociedade, o progresso tecnológico não se traduz em crescimento econômico e os países não podem competir em uma sociedade mundial que se baseia cada vez mais no conhecimento. (OCDE, 2013, p.3)

Há uma articulação refinada entre economia e educação, sobre novas bases. Sobretudo após a crise de 2008, a estratégia política do capital assenta-se na recomposição de um projeto hegemônico-conservador que intenta não só dar continuidade às reformas do Estado empreendidas a partir dos anos de 1990, mas também aprofundar as redefinições dos papéis e funções estatais, ao passo que a educação pública deve assumir a tarefa de formar intelectuais de novo tipo, que possam consentir com uma formação instrumental e útil somente aos mercados e, ao mesmo tempo, defender e difundir as ideologias que sustentam tal instrução. Assim, o documento de 2013 preconiza as bases elementares para uma política de competências e habilidades eficaz. São elas: a) antecipar e responder às necessidades do mercado de trabalho, b) ajudar na formulação de currículos e programas de treinamento, c) garantir que as competências e habilidades básicas sejam utilizadas pelos sistemas educacionais, d) identificar pessoas que estão fora do mercado e que possam receber

¹⁰⁰ O Grupo Santillana é uma empresa espanhola que atua na Europa e nas Américas. Em 2001, comprou as editoras brasileiras Moderna e Salamandra e se especializou na venda de materiais didáticos para escolas e para formação de professores. O Santillana é o braço editorial do grupo PRISA, que se apresenta como uma empresa global e define sua atuação “em cinco grandes áreas de negócio: edição, educação e formação, jornalismo rádio, audiovisual, e uma unidade digital que opera de modo transversal com toda organização”. Disponível em: <<http://www.gruposantillana.com.br>>. Acesso em: 10/12/2014.

incentivos para retornar, com especial atenção às mulheres e às pessoas com deficiência, e) combater o desemprego e ajudar os jovens a utilizar as competências para se posicionar no mercado de trabalho, f) incentivar a utilização de competências mais elevadas e de maior valor agregado para competir mais eficazmente na economia global atual, g) aproveitar os vínculos entre os diversos campos das políticas econômicas e sociais, e h) assegurar eficiência e evitar a duplicação de esforços (OCDE, 2013, p.4).

O documento define uma política de competências e habilidades básicas, como instrumentos que buscam a resolução de problemas em ambientes de risco e flexíveis, e define quatro áreas chaves, a saber: a) tecnologia (habilidade no uso de tecnologia para resolver problemas e executar tarefas difíceis); b) alfabetização (habilidade de entender e usar a informação dos textos escritos, numa variedade de contextos, para atingir metas e continuar desenvolvendo conhecimento); c) noções de aritmética (habilidade de usar, aplicar, interpretar e comunicar informações e ideias matemáticas); d) componentes de leitura (inclui o reconhecimento das palavras, as competências para decodificar, o conhecimento do vocabulário e a fluidez) (OCDE, 2013). Essas competências são aferidas pelo conceito de letramento adotado pela Organização, expresso nas provas do programa Pisa.

Além disso, o documento reforça o argumento de que a política de competências e habilidades tornou-se essencial para garantir mecanismos de coesão e adaptação social. Julga que um ser humano dotado das competências básicas “é vital para o funcionamento das democracias” (OCDE, 2013, p.11).

Tal política, traduzida nos sistemas educacionais, foi conceituada como pedagogia das competências ou pedagogia dos resultados (Ramos, 2001; Saviani, 2007), concepções que passaram a nortear as atuais políticas educativas, impulsionadas por meio de verificações/avaliações externas em larga escala, nacionais e internacionais, que constam das proposições dos relatórios da OCDE e dos documentos oficiais internacionais.¹⁰¹

¹⁰¹ Em 2005, a Unesco publica *Avaliação e certificação de competências e qualificações profissionais*, de autoria de Olivier Bertrand, com o objetivo de oferecer “aos decisores das políticas educacionais e do trabalho e emprego, um subsídio para regulamentar e colocar em plena prática a LDB.” (Bertrand, 2005, p.7). O documento aponta caminhos a serem “escolhidos” com base em experiências internacionais. Em 2008, o Banco Mundial, em conjunto com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), divulga o documento *Conhecimento e inovação para competitividade*. Em sua apresentação, Armando Monteiro, presidente da CNI, expõe que o objetivo do estudo é analisar “os problemas e deficiências derivados do processo de preparação do Brasil para enfrentar os desafios da *economia do conhecimento*, os quais repercutem no processo de inovação nas empresas e afetam negativamente a competitividade do País” (Banco Mundial/CNI, 2008, p.22, grifo nosso). E o Banco afirma que o sentido da análise decorre da compreensão de que “A economia global de hoje tornou-se conhecida como ‘economia do conhecimento’, e é um mundo em que trabalhadores inovadores e com boa escolaridade – e não matérias-primas e capacidade de produção industrial – são a chave da competitividade e do crescimento” (Banco Mundial/CNI, 2008, p.24).

Os intelectuais orgânicos da OCDE apregoam que a qualidade da educação está ancorada em resultados definidos a priori, que servem para comparar países, estados, municípios e escolas, sobretudo com ênfase no desempenho – ou na falta dele –, independentemente da história local e da diversidade entre as populações. Sobre essa questão, concordamos com Isabel Cunha:

[...] quando as palavras-chave começam a se explicitar como competência, excelência e produtividade de uma forma generalizada, a formação é seriamente atingida, pois a ênfase nos resultados finais de produção afasta-se da consideração das ricas cadeias de mediação e do processo histórico de sua produção que explicitam escores finais. (Cunha, 2011, p.567).

Nesse sentido, busca-se um determinado padrão, universal e incontestável, para a educação pública, baseado em valores econômicos e referenciado em parâmetros globais que atendam às prescrições do capital. Nesse movimento, os homens de negócios pressionam por uma concepção mercantil na educação pública por intermédio da utilização de métodos próprios do mercado. Exemplos dessas práticas recentes são a adoção de apostilas de sistemas privados na escola pública, as críticas à formação docente nas universidades que não ensinam ao professor as técnicas do “ensinar a ensinar”,¹⁰² os testes de verificação de conteúdo dos alunos e os mecanismos de premiação e punição de docentes por meio de avaliações que acabam por desestruturar a carreira e o senso coletivo de categoria (Frigotto, 2011).

Desde 2013, a OCDE reforça e atualiza o processo de deslocamento conceitual dos saberes acadêmicos para a lógica das competências e reorienta a política de certificação, incluindo as competências e habilidades não cognitivas no escopo de sua estratégia.

¹⁰² Em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo em 28/11/2015, o então Ministro da Educação, Aloizio Mercadante, deu a seguinte declaração, “O Brasil tem que acelerar sua transição para uma economia do conhecimento. Educação, ciência e tecnologia e inovação são a base dessa estratégia. A educação, principalmente, se estiver melhor articulada com o setor produtivo [...]. Se nós formássemos os nossos médicos como formamos nossos professores, íamos ter uma crise na saúde dramática. Porque, se um médico chegar à frente de um paciente e começar a refletir sobre a teoria da saúde, sobre ética e saúde, filosofia da saúde, o paciente morre. Ele tem que fazer o diagnóstico e dar a terapia. Se o engenheiro não botar o prédio na planta e fizer o cálculo, se começar a refletir sobre as várias opções da teoria da construção civil, o prédio vai cair. Não que a gente tenha que abdicar de uma reflexão teórica abrangente na educação, mas tem que ter a prática, como aprender, como transmitir conhecimento, como liderar uma sala de aula, como observar os alunos, acompanhá-los”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/11/1712167-se-pais-formasse-medicos-como-professores-pacientes-morreriam-diz-mercadante.shtml>>. Acesso em: 24/05/2016.

[...] a estratégia de competências da OCDE modifica a abordagem dos agentes tradicionais de competências, tais como anos de educação e treinamento formal ou certificações/diplomas obtidos, por uma perspectiva muito mais ampla que inclui as competências que as pessoas adquirem, utilizam e mantêm – e que também perdem – durante a vida. (OCDE, 2013, p.12)

A política implementada está amparada em dois movimentos interligados. O primeiro vincula e reforça a supremacia das questões macroeconômicas de interesse do grande capital na definição de prioridades dos países, o segundo transfere essas prioridades aos sistemas educacionais por meio da política de competências e habilidades.

A Organização defende que a implementação da política de competências é mais efetiva se os mundos acadêmico e do trabalho estiverem conectados e formulando juntos, currículos padronizados da educação, retomando aquilo que era prescrito desde 1992. E para que esses currículos sejam de alta qualidade, a OCDE defende: i) o aprofundamento das aferições internas e externas como mecanismos de responsabilização dos gestores e professores, ii) que os governos criem canais de incentivo financeiro para que o setor privado invista em treinamento pós-escolar, e iii) que a educação básica seja considerada como pilar fundamental de “uma estratégia eficiente para assegurar que as crianças comecem com vigor sua carreira educacional e que as primeiras competências engendrem as futuras” (OCDE, 2013, p.18).

Nesse movimento político-ideológico, a OCDE utiliza-se da política das competências e habilidades para incidir nas formas de organização dos sistemas educativos, orientando-os à aderência de uma gestão gerencial, de parâmetros privados, que atenda aos objetivos de um determinado tipo de educação formal, orientada para as demandas das economias de mercado, e aos preceitos da nova gestão pública. Seus documentos também incentivam e exaltam as parcerias com empresas privadas para gestão da educação e indicam formas de transferência de verbas públicas para iniciativa privada via a política de *vouchers*.

Recentemente, um número cada vez maior de sistemas educacionais nos países da OCDE e países parceiros tem recebido de bom grado o envolvimento com entidades privadas, inclusive associações de pais, organizações não governamentais e empresas comerciais, para financiar e administrar as escolas [...]. Nos países em que as escolas privadas recebem mais recursos públicos, a diferença entre os perfis das escolas públicas e privadas é menor [...]. Há muitas formas de oferecer recursos públicos para escolas privadas. Uma delas é por meio de bolsas que atendem diretamente aos pais. (OCDE/Pisa em Foco, 2012, n. 20, p.1-3)

Embora o foco de nossa análise não seja o financiamento da educação, é notório considerar que no movimento da OCDE há uma intencionalidade que retoma os preceitos e processos de redefinição do papel do Estado no que tange à retração do financiamento público da educação, induzindo a assunção dos setores empresariais na oferta educacional. À medida que avançam as concepções da nova gestão pública, as parcerias público-privadas se avolumam e abrem espaço para que os reformadores empresariais (Freitas, 2012) empreendam ações no sentido da destruição dos sistemas públicos de educação, por meio de variadas formas de privatização.

Neste sentido, o movimento político-ideológico da OCDE utiliza os resultados do Pisa para: i) fortalecer a política de competências e habilidades, ii) induzir as parcerias público-privadas, a fim de reconfigurar os pressupostos da gestão, iii) incentivar a transferência da gestão das escolas para organizações sociais, aparelhos privados de hegemonia, e iv) defender a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, sob a tutela do conceito de *aprendizagem ao longo da vida* que seria materializado pela instrução dos trabalhadores via empresas, a exemplo do sistema S no Brasil.

Em 2015, a OCDE lançou um novo documento, *Competências básicas universais: o que os países têm a ganhar*.¹⁰³ Esse texto resulta de um relatório de pesquisa que buscou identificar as relações entre o desempenho dos alunos no Pisa e o crescimento econômico dos países. Escrito por Eric Hanushek, professor da Universidade Stanford e conselheiro sênior da OCDE, e Ludger Woessmann, professor de economia da Universidade de Munique e diretor do Centro de Economia da Educação, o documento preconiza aos países que “uma meta central de desenvolvimento pós-2015 para a educação deve ser a de que todos os jovens atinjam, pelo menos, habilidades básicas como uma base para o trabalho e uma aprendizagem futura e não apenas que eles ganhem acesso à escolaridade” (OCDE, 2015, p.3).

Já em seu editorial, o diretor do Departamento de Educação e Habilidades da OCDE, Andreas Schleicher, dá o tom do conteúdo das páginas do documento:

A primeira coisa que os resultados mostram é que a qualidade da educação em um país é um poderoso prognosticador da riqueza que os países irão produzir a longo prazo. Ou, dito ao contrário, a produção econômica que se perde por causa das políticas e práticas de educação pobres deixa muitos países no que equivale a um estado permanente de recessão econômica – e que pode ser maior e mais profundo do que aquele que resultou da crise financeira no início do milênio, da qual muitos países ainda estão lutando para subir. (OCDE, 2015, p.9)

¹⁰³ Que passa a ser tratado aqui apenas como *Competências básicas*.

A narrativa construída pelo documento de 2015 é baseada em dados dos países-membros e parceiros e é sustentada por tabelas, gráficos e figuras que expõem a triangulação das informações utilizadas na pesquisa. Tal constructo consiste na afirmação de que, à medida que os sistemas educativos transmitem as competências básicas universais aos alunos, a aquisição destas elevará – em médio e longo prazo – o crescimento econômico dos países.

Além disso, difunde a ideia de que as competências individuais são o motor do desenvolvimento e da diminuição das desigualdades de origem socioeconômica. Neste sentido, advoga que

[...] o mundo não é mais dividido nitidamente em países ricos e bem-educados e países pobres e mal-educados. Com as políticas certas, os países podem romper com o ciclo de maus resultados na educação que conduzem a resultados econômicos pobres no prazo previsto na agenda da educação pós-2015. (OCDE, 2015, p.13)

Mais uma vez, torna-se imperativo demonstrar que a política defendida pela OCDE encontra simetria com a agenda do Banco Mundial para as políticas educacionais. Em sua denominada “Estratégia 2020 para educação”, divulgada em 2011, que apresenta a política do Banco para a segunda década do século XXI, o vice-presidente da instituição, Tamar Manuelyan Atinc, afirma que

Estamos a viver num período de extraordinária transformação. A impressionante ascensão dos países de renda média, liderada pela China, Índia e Brasil, intensificou o desejo de muitas nações de aumentar a sua competitividade mediante o desenvolvimento de forças de trabalho mais capacitadas. Os avanços tecnológicos estão a mudar os perfis e as qualificações profissionais e, ao mesmo tempo, a oferecer possibilidades de aprendizagem acelerada. Os níveis implacavelmente elevados de desemprego, especialmente entre os jovens, ressaltaram a incapacidade dos sistemas de educação para formar jovens com as competências corretas para o mercado de trabalho e incentivaram os apelos de mais oportunidades e responsabilidades. (BANCO MUNDIAL, 2011, p.1).

Os países que almejam o crescimento econômico e as condições ideais de competitividade na economia globalizada, dizem a OCDE e o BM, precisam conectar seus objetivos com as demandas do mercado, formando cidadãos que estarão aptos a respondê-las no processo produtivo. E nesse caminho não importam as diferenças estruturais dos países, nem as consequências que delas decorrem, pois o centro é a melhoria dos níveis de competências dos estudantes em idade escolar.

O documento *Competências básicas* traz experiências de “políticas eficazes” a serem assumidas por países e os pressiona com inúmeras expressões de alarde: “não há tempo a perder”, “sem habilidades certas, as pessoas acabam nas margens da sociedade”, “os países enfrentam uma grande batalha para permanecerem à frente neste mundo interconectado” e, ainda, “O sucesso chegará aos indivíduos, instituições e países que se apressarem para se adaptar, que reclamarem pouco e que forem abertos a mudanças” (OCDE, 2015, p.14).

O Brasil e a Turquia mereceram destaque nesta publicação, com notas explicativas sobre a elevação de seus desempenhos no Pisa.¹⁰⁴ Em ambos os casos, são apresentadas as “medidas exitosas” que cada um dos países adotaram, como, por exemplo: i) incremento de financiamento focalizado na educação básica, ii) reformas curriculares voltadas às competências, e iii) políticas de formação e certificação de professores vinculadas ao neotecnicismo.

O conjunto de tais medidas inclui desde a defesa da abertura dos mercados internos ao comércio internacional – o que nos leva a recordar a Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio, que tem como uma de suas estratégias a inclusão da educação como uma mercadoria – até a pressão para que os países qualifiquem melhor seus gastos em educação “naquilo que realmente importa ao desenvolvimento”.

A estratégia anunciada – que centra a análise do documento no crescimento econômico – vem sendo, novamente, justificada pela “simples razão de que o crescimento expande as possibilidades para ambos os resultados econômicos e sociais” (OCDE, 2015, p.18). No campo econômico, países como o Brasil, considerados de renda média-alta,¹⁰⁵ se atingissem o objetivo de tornar universais as competências básicas, num intervalo de quinze anos, conseguiriam, neste mesmo tempo, ter um crescimento médio sete vezes maior em relação ao níveis de crescimento atual de seu PIB (OCDE, 2015).

No campo social, o *Competências básicas* preconiza que, à medida que os indivíduos adquirem mais habilidades, ocupam melhores lugares no mercado de trabalho e, ao ocupá-los, reduzem-se as pressões por conta dos efeitos da pobreza, ao mesmo tempo em que se dinamiza a produtividade e se reduz a necessidade de programas de distribuição de renda.

¹⁰⁴ Segundo o documento “com uma economia que tradicionalmente se baseou na extração de recursos naturais e sofreu estagnação do crescimento e períodos de hiperinflação até o início dos anos 1990, o Brasil está hoje em rápida expansão do seu setor industrial e de serviços [...] e reconhece o papel crítico que a educação tem no desenvolvimento econômico do país. Como em apenas um punhado de outros países, o desempenho do Brasil em matemática, leitura e ciências melhorou notavelmente durante a última década” (OCDE, 2015, p. 31).

¹⁰⁵ O estudo de cada um dos 76 países – que participam do Pisa - incluídos na pesquisa, agrupou as nações de acordo com as categorias de renda: : os países de renda média-baixa, os países de renda média-alta, países não-membros da OCDE de rendimento elevado, e os países membros da OCDE de alta renda. (As categorias seguem a classificação do Banco Mundial de países por grupos de renda).(OCDE, 2015, p.49).

É muito mais fácil garantir a inclusão e aliviar os encargos da pobreza quando todo o bolo econômico é maior. As habilidades expandidas permitem que um segmento mais amplo da sociedade contribua para a economia; e este aumento da participação contribui diretamente para o aumento de produtividade e reduz as necessidades de redistribuição. Dentro de uma economia estável, mesmo a tentativa de redistribuir os recursos geralmente é politicamente difícil, e a redistribuição excessiva pode ameaçar o desempenho geral da economia. (OCDE, 2015, p.20)

O excerto citado evidencia os dois movimentos a que nos referimos anteriormente, ou seja, por um lado, a OCDE prioriza as questões macroeconômicas e, por outro, transfere essas prioridades para os sistemas educacionais. Desta maneira, a política de competências e habilidades da OCDE/Pisa, forjada a partir dos interesses do grande capital, apresenta-se vinculada a cinco dimensões interligadas.

A primeira consiste no discurso político-ideológico e em ações empreendidas pelos intelectuais orgânicos e tradicionais que vinculam as competências e habilidades ao cerne do mundo acadêmico para atender às demandas do mundo do trabalho, estando este subsumido à lógica do capital. Assim, estimulam-se mudanças nos sistemas educacionais, particularmente em sua gestão e metodologia de avaliação, na forma de contratação de professores, que devem ser eficientes e eficazes independente das condições de trabalho docente, e na padronização e esterilização dos conteúdos escolares.

A segunda dimensão fomenta ordenamentos político-jurídicos consoantes aos preceitos da nova gestão pública e busca incorporar, na dinâmica da oferta educacional, os setores empresariais por meio das organizações sociais e parcerias público-privadas, implementando um processo de cogerência e coparticipação (Shiroma, 2015) sob os pressupostos mercadológicos que devem gerir as políticas públicas e sociais.

A terceira dimensão vincula a aquisição de competências e habilidades ao crescimento econômico dos países de maneira linear e intencional. Desconsidera os determinantes político-econômicos e sociais das crises cíclicas do capital, que incidem na redefinição do papel do Estado e na reconfiguração da teoria do capital humano, e impulsiona o individualismo como valor moral radical e a competitividade entre escolas, estudantes, professores, trabalhadores e nações.

A quarta constrói um discurso e estimula ações que, na aparência, buscam diminuir as desigualdades sociais, sob o pretexto da aquisição das destrezas vinculadas às necessidades do mercado de trabalho, mas que, na essência, ocultam que é falsa a promessa da

empregabilidade, sobretudo porque no sistema do capital não há espaço para todos. Assim, busca responsabilizar trabalhadores e estudantes por seu suposto fracasso – suposto porque, na verdade, é construído pelas estruturas econômicas e sociais dominantes.

A quinta busca transformar a educação básica pública em objeto de comércio e mercados. À medida que as aferições feitas se transformam em análises dos resultados, o Pisa busca identificar e divulgar quais são os países e sistemas que apresentam as melhores condições para desenvolvimento e reprodução do capital.

Essas dimensões corroboram a tese aqui defendida de que, por meio do Pisa, a OCDE busca adaptar os sistemas educacionais dos países, a fim de que estes possam atender às demandas oriundas do processo de reestruturação produtiva do capital consignadas na lógica das competências e habilidades. Para isso, induz a determinado tipo de gestão dos sistemas educativos, ancorado em metodologias de verificação/avaliação externa em larga escala que têm como objetivo a aferição dos resultados almejados pelo mercado.

Nesse percurso, a política de competências e habilidades básicas da OCDE compreende que o mínimo a ser alcançado pelos países refere-se aos níveis¹⁰⁶ elementares que são aferidos pelo Pisa, que, por sua vez, são “as habilidades necessárias para a participação produtiva no mercado de trabalho” (OCDE, 2015, p.21).

Assim, retornamos às duas primeiras questões desta seção: em que direção são utilizados os resultados do Pisa? As análises empreendidas pelos intelectuais servem a que concepção de educação?

Os resultados do Pisa, sobretudo a partir de 2010, são utilizados para justificar e fortalecer a passagem da lógica para a política de competências e habilidades, difundida e implementada pelos organismos multilaterais, com destaque para a OCDE. Nesse movimento, as análises empreendidas por intelectuais, orgânicos e tradicionais, vinculados ao grande capital, servem a uma concepção de educação que busca adaptar os sistemas educacionais aos parâmetros de eficiência e eficácia de cunho mercadológico. Assim, induzem um processo de instrução baseado na esterilização de currículos e conteúdos, por meio de mecanismos de

¹⁰⁶ No **Nível 1**, os alunos conseguem responder a questões envolvendo contextos familiares onde toda a informação relevante está presente e as perguntas estão claramente definidas. Eles são capazes de identificar as informações e realizar procedimentos de rotina de acordo com instruções diretas em situações explícitas. Eles podem realizar ações que são quase sempre óbvias e resultam imediatamente dos estímulos dados. No **Nível 2**, os alunos podem interpretar e reconhecer situações em contextos que não requerem mais do que inferência direta. Eles podem extrair informações relevantes de uma única fonte e fazer uso de um único modo de representação. Os estudantes neste nível podem empregar algoritmos, fórmulas, procedimentos ou convenções básicas para resolver problemas envolvendo números inteiros. Eles são capazes de fazer interpretações literais dos resultados.

verificação/avaliação externa em larga escala, cujos resultados servem para introduzir mecanismos privados de gestão das instituições públicas.

Após a análise dos documentos de 2013 e 2015, pode-se afirmar que há um movimento político-ideológico da OCDE, com origem nos resultados do Pisa, em direção ao fortalecimento da política das competências e habilidades. A sua estratégia político-ideológica tem caráter cíclico e se utiliza de variadas representações, a fim de normatizar determinada política. Se antes era a lógica das competências e habilidades que justificava a implementação do Pisa, agora são os resultados do Pisa que condicionam à adoção da política.

Assim, além de atuar no interior dos sistemas educacionais, a OCDE age no interior das escolas, na perspectiva de materialização dos conceitos emanados da nova gestão pública, preconizando a eficiência do gasto público em detrimento da ampliação de recursos. Além disso, associa de forma linear gestão eficiente com desempenho dos estudantes e, ao mesmo tempo, sustenta a responsabilização dos sujeitos da gestão pelo não atendimento dos objetivos esperados.

Adiciona-se a esse movimento a compreensão da autonomia da escola por um viés burocrático, como, por exemplo, liberdade para contratação e demissão de professores, associada a uma noção de responsabilização também de tipo burocrática, emanada do conceito de *accountability*.

Os resultados do PISA sugerem que, quando se combinam de forma inteligente a autonomia e a responsabilização, esses dois fatores tendem a associar-se com melhores desempenhos dos estudantes [...]. A autonomia das escolas na alocação de recursos é maior na República Tcheca, na Holanda, no país parceiro Bulgária e na economia parceira China-Macau. Em todos eles, mais de 90% dos alunos frequentam escolas que têm autoridade para contratar e demitir professores [...]. Em resumo, a autonomia das escolas na alocação de recursos tende a estar associada ao bom desempenho, no caso dos sistemas educacionais em que a maioria das escolas torna públicos seus resultados de rendimento. Isso leva a crer que é a combinação de várias políticas relacionadas à autonomia e responsabilização da escola, e não apenas uma política isolada, o que conduz a desempenhos melhores dos estudantes. (OCDE/Pisa em Foco, 2011, n.0, p.1-4)

Dois registros são necessários: um chama a atenção para os diferentes países que já apareceram ou foram citados como exemplo de práticas exitosas pelos intelectuais orgânicos da OCDE. De maneira similar, o Banco Mundial exalta experiências dos países, mas também desconsidera – intencionalmente – as consequências das determinações político-econômicas e sociais engendradas pelo capitalismo. O outro consiste na crença dogmática, dessas

organizações multilaterais, nos testes internacionais como instrumentos de dominação dos países ricos sobre aqueles que não implementaram ou não fixaram os ideários que sustentam a política de competências e habilidades.

Consoante a esses registros, a lógica da responsabilização burocrática, linear e ideológica, tem como pressuposto o controle do trabalho docente, reduzindo a autonomia dos professores. Por sua vez, o discurso da autonomia busca imprimir valores do mundo privado na escola pública. Neste sentido, concordamos com Afonso (2014) quando afirma que,

Não é, portanto, por acaso que a responsabilização negativa (ou a culpabilização) dos professores constitui, em diferentes medidas de política educativa e nos discursos dominantes, uma das estratégias mais frequentes. Ela decorre, aliás, da indução da desconfiança social e política no seu trabalho e na sua formação (sobretudo no que diz respeito aos professores da escola pública), pretendendo assim justificar políticas de privatização e de liberalização, e a introdução de modelos não democráticos e coercitivos de accountability. (p.494)

Para isso, a OCDE “oferece” o Pisa como um tipo de avaliação externa em larga escala dos sistemas, que, na realidade concreta, opera a partir de uma lógica de aferição para construção de *rankings* nos quais os países que não ocupam o topo da lista são induzidos a adaptar seus sistemas – “sem reclamar” – para que possam ver o crescimento econômico em médio e longo prazo e criar as condições para competir na economia “cada vez mais globalizada”. Desta forma, o tipo de educação almejada pelo Pisa é a instrução requerida pelos mercados e determinada pelas demandas da globalização econômica.

Julgar o desempenho geral do sistema escolar nos mercados econômicos internacionalmente conectados de hoje exige uma avaliação precisa do desempenho pelos padrões internacionais. Existe agora meio século de experiência com testes internacionais, e isso proporciona às nações participantes uma visão de como seu desempenho atual está à altura do que é possível. Estes testes internacionais se alimentam diretamente da meta de desenvolvimento de habilidades básicas universais. As habilidades básicas de hoje podem ser definidas apenas pelos padrões internacionais. Além disso, no interior dos países, é improvável que pessoas sem competências básicas possam ser incluídas nos ganhos de qualquer desenvolvimento. (OCDE, 2015, p.83)

O trecho selecionado evidencia como a OCDE constrói falsos consensos em torno da pretensa necessidade de se comparar os níveis educacionais dos países. Em outras palavras, tem-se aqui a ideologia como a capacidade de uma classe ou fração de classe de propor e

executar ideias, programas e projetos de seu interesse, transformando-os como se fossem a vontade geral (Marx; Engels, 2005, 2007).

A globalização econômica, ao romper as barreiras dos Estados-Nação e ao esfumçar suas características culturais, econômicas, políticas e sociais, desfaz também as funções das instituições escolares pensadas a partir das demandas nacionais e impõe um processo de normatização internacional de acordo com proposições estabelecidas que expressam os desígnios reais e concretos do modo de produção e reprodução do capital.

3.6 Algumas considerações parciais

Neste capítulo buscamos desvelar os caminhos trilhados pela OCDE na intenção ideológica de construir falsos consensos, num processo de ampla dominação hegemônica, a partir da realização de seminários e da difusão de documentos sobre a educação e, também, da realização do Pisa. Buscamos, ainda, elucidar como a lógica das competências e habilidades e seus conceitos se materializaram na forma de verificação/avaliação internacional externa em larga escala, representada por esse programa internacional, além de descrever as características técnicas e operacionais do Pisa. Por fim, demonstramos a estratégia política da OCDE para que os países adotem um modelo/padrão único de educação ao redor do mundo.

Esses objetivos também trouxeram à tona reflexões a respeito de como intelectuais, orgânicos e tradicionais, comprometidos com o capital, difundem a lógica das competências e habilidades para determinar um tipo de educação básica pública e um modelo de gestão e avaliação dos sistemas educacionais.

Procuramos, assim, analisar as seguintes questões: Como a lógica das competências e habilidades é utilizada para determinar um tipo de educação básica pública e como reflete no desempenho dos sistemas educacionais? Como os intelectuais – orgânicos e tradicionais – ligados ao capital difundem concepções que buscam emprestar sua credibilidade aos auspícios da OCDE?

A análise que empreendemos evidencia que a concepção educativa da OCDE, expressa na gênese do Pisa e defendida por meio de sua estratégia político-ideológica, é operacionalizada a partir de dois movimentos que se combinam. O primeiro, iniciado na década de 1990, consistiu na difusão de parcerias entre escolas e empresas, a fim de dar publicidade e criar convencimento e consentimento acerca dos benefícios de tais parcerias,

dentre o quais: i) melhorar a transição do estudante da escola para a vida ativa, ii) adaptar a educação profissional em certas indústrias, iii) apoiar as escolas secundárias para que possam adquirir certas habilidades necessárias em empresas modernas.

Esse movimento também correspondeu ao que antes já havia sido formulado por outros organismos internacionais, a exemplo da Unesco e do Banco Mundial. A simetria entre as proposições dessas instituições demonstra que existem parâmetros e fundamentos que dão base à atuação da OCDE e que repousam sobre os pressupostos da economia liberal de mercado que, por sua vez, preconiza a nova gestão pública como referência para a administração dos governos dos países e, na educação, sustenta a lógica das competências e habilidades como elemento delineador das políticas educacionais.

Ainda no final da década de 1990, em 1997, o documento do projeto DeSeCo advoga a favor da seleção de competências-chaves que seriam uma espécie de guia para os processos de medição e monitoramento dos sistemas de ensino. Tais processos teriam como objetivo aferir as competências fundamentais para os “desafios da globalização e modernização”. No âmbito desse projeto, em 1997, surge o Pisa como veículo/instrumento de política educacional que carrega a política de competências e habilidades para dentro dos países-membros e parceiros da OCDE.

Durante o primeiro movimento (1990-2010), criaram-se, a partir da emulação dos discursos e práticas em torno da lógica de competências e habilidades, as possibilidades para a realização de um exame internacional, a fim de aferir as destrezas dos estudantes que estão em processo de transição entre a vida escolar e a vida laboral. Isso atesta que o objetivo posto para a escola e a educação públicas pela OCDE é a formação de um cidadão produtivo e flexível, que possa se adaptar às exigências do mundo do trabalho em tempos de globalização econômica.

Já o segundo movimento, a partir de 2010, foi desenvolvido como se fosse um *détour*, em que as características que justificaram a criação do Pisa passaram, a partir daí, a ser justificadas pelos resultados do programa. Há um ciclo determinado que engendra a política educacional da OCDE e que encontra em outros organismos internacionais um ponto de apoio. Nesse ciclo, 1) cria-se a necessidade de competências e habilidades para o mundo do trabalho; 2) defende-se que a escola seja a instituição a ensinar tais destrezas a partir dos parâmetros empresariais; 3) inaugura-se um programa de aferição de tais competências e habilidades por meio do Pisa; 4) difundem-se os resultados para estandardizar os sistemas que seguem as orientações da OCDE e os que não as seguem; 5) os que não as seguem são pressionados a partir dos países que são considerados exemplares; 6) para que as pressões

funcionem, o movimento é invertido, ou seja, utilizam-se os resultados para reforçar a lógica das competências e habilidades.

A análise da história dos testes internacionais que buscavam comparar os rendimentos de estudantes e sistemas nos permitiu desvelar as propostas que deram bases para o formato que o Pisa tem na atualidade. Embora o programa apresente características distintas dos seus antecessores, o que não poderia ser diferente, dado o grau de prioridade que vem assumindo ao longo de sua existência, ele guarda similaridades técnicas e políticas com processos anteriores, como, por exemplo, a ênfase em leitura, matemática e ciências, apontada na centralidade da política de competências, e, além disso, o objetivo de monitorar e controlar os sistemas de ensino, a fim de verificar se estão atendendo às demandas de formação que emanam do grande capital.

O peso político da OCDE e os círculos criados pelo Pisa contam com diversos mundos – governos nacionais – e intelectuais que se organizam em conjunto para debater a adesão e implementação do programa e construir consensos acerca de suas prioridades, com base nas orientações da OCDE e dos países participantes, via Conselho de Governo (PGB). Este processo consiste em um tipo de governança por coordenação no qual os participantes dão sugestões e discutem as normas do programa, movimento que faz com que os países se sintam parte da elaboração e, com isso, expressem consentimento em relação às diretrizes da organização e do programa, mesmo sob resistências internas.

O consentimento dos países torna-se questão central para que o programa avance na sua concepção político-ideológica, daí a persuasão haver se tornado vital nos acordos e protocolos. No intuito de aferir as competências e habilidades, a OCDE apropria-se do conceito de letramento e inverte sua base histórica para propalar sua ideologia de letramento. Neste caminho, a organização advoga um conceito de letramento autônomo das relações políticas, sociais e culturais, revelando, então, o seu caráter ideológico de subsumir a educação às regras e demandas de mercado.

Os objetivos aparentes do programa são exaltados pela OCDE e por seus intelectuais orgânicos como sendo elementos que buscam a melhoria dos sistemas educacionais e políticas de equidade no acesso e na aprendizagem. Porém, ao analisarmos mais a fundo, evidencia-se que por trás dos objetivos aparentes existem objetivos concretos que consistem em inculcar uma concepção de qualidade educacional com referência no *ethos* do mercado e do processo de globalização econômica, submetendo a educação ao papel de mera formadora de estoque de capital humano (usando os termos empreendidos pela OCDE).

Esse movimento que decorre da supremacia econômica permite afirmar a tese de que o Pisa tornou-se um veículo/instrumento da política educacional da OCDE para aferir se os países e seus sistemas educativos oferecem a instrução e o treinamento em competências e habilidades que sejam úteis ao mercado de trabalho. Para isso, a OCDE empreende discursos e organiza fóruns e seminários que resultam em análises e relatórios que buscam relacionar a aquisição de competências universais com o crescimento econômico dos países. E mais, pressiona os países à adoção de parâmetros internacionais em realidades diversas.

As características organizativas, técnicas e políticas do programa imbricam-se em um arcabouço de totalidade que compreende a operacionalização dos objetivos da OCDE com o Pisa e fortalece a relação com os países participantes. Os intelectuais orgânicos que atuam sob o espectro da Organização são oriundos da sua própria estrutura, notadamente, do setor educacional, mas também da estrutura de governos nacionais e de outros organismos internacionais. Por sua vez, os intelectuais tradicionais são oriundos de instituições de pesquisa e universidades e utilizam seu lugar científico para legitimar as ações dessas organizações multilaterais.

Nessa conjuntura que reúne forças governamentais, ministros, empresários, intelectuais orgânicos e tradicionais, e organismos multilaterais, a governança por coordenação, empreendida pela OCDE, serve ao intuito de recrutar os quadros técnicos e políticos de diferentes espaços sociais, a fim de criar uma estrutura dotada de legitimidade e cariz hegemônico para que seus projetos tenham maior receptividade em distintos espaços, públicos e privados, e sejam inseridos em uma lógica de consenso entre os países.

Portanto, o Pisa, gestado para aferir a aprendizagem dos estudantes, transformou-se em um veículo que carrega e difunde a política de competências e habilidades. Tornou-se, assim, um instrumento de normatização de sistemas, de busca exógena para problemas internos, com finalidades e objetivos demarcados, entre os quais se encontra a busca por uma agenda globalmente estruturada para os sistemas educacionais. Esta dimensão dominante consiste no fato de que os países industrialmente mais desenvolvidos querem fazer de sua imagem uma espécie de caminho a ser seguido pelos países menos desenvolvidos (Marx, 2011).

Sob orientação liberal, a OCDE atua para que os problemas concretos que ocasionam os níveis de desigualdade sejam colocados sob uma câmera invertida e as consequências dessas assimetrias sejam o foco da responsabilização dos sistemas, escolas e, sobretudo, de professores e estudantes. Nesta visão, os desafios colocados para que se alcancem as competências e habilidades que o mercado demanda serão, por exemplo, a

verificação/avaliação do desempenho dos alunos, a gestão das escolas, o perfil docente e a qualidade/conteúdo de aprendizagem.

A análise dos boletins *Pisa em Foco*, assim como dos demais documentos da OCDE que apresentam os objetivos e a política de competências e habilidades, desvela as formas de ser do Pisa. Suas dimensões vinculam essa política: i) ao mundo acadêmico, ii) à nova gestão pública, iii) ao crescimento econômico dos países, iv) à diminuição das desigualdades, e iv) à educação pública como objeto de comércio e mercados.

Essa política sofre resistências de países como o Uruguai e Argentina, no contexto latino-americano, e também de pesquisadores que têm contestado o Pisa e sua lógica de competências e habilidades orientadas para o mercado. Essas contestações também têm encontrado eco na luta de setores da comunidade acadêmica brasileira que se mobilizam contra as parcerias público-privadas e os estímulos à cogerência e coparticipação dos setores empresariais na gestão dos sistemas educativos e de escolas públicas, mantendo um fio de esperança na defesa da educação pública, gratuita e de qualidade, socialmente referenciada.

No próximo capítulo, buscaremos analisar como a política da OCDE, por meio do Pisa, tem ganhado espaço na formulação e implementação de políticas educacionais no contexto brasileiro.

4. A MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE COMPETÊNCIAS E HABILIDADES: GESTÃO PÚBLICA E AVALIAÇÃO EXTERNA DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA BRASILEIRA

Há um debate complexo que permeia o campo da política educacional e que revela suas contradições, expressas nas produções acadêmicas da área. Embora tenhamos um conjunto de pesquisas que analisam a interferência dos organismos internacionais na educação dos países e, em particular, no Brasil,¹⁰⁷ ainda é necessário o debate sobre as implicações – ou não – de determinadas concepções de Estado, sociedade e educação que emanam das organizações multilaterais como a OCDE. Aqui, assumimos que tais organizações continuam incidindo nos países, projetando proposições e modelos de gestão pública, de gestão da educação e de avaliações externas em larga escala dos sistemas educacionais.¹⁰⁸

Este capítulo tem como objetivo analisar como o movimento estratégico-político-ideológico da OCDE, fundamentado na política das competências e habilidades, vem se materializando na política para a educação básica pública no Brasil, sobretudo, na gestão educacional e nas políticas de avaliação externa em larga escala.

Para tanto, contextualizaremos a política para a educação básica pública no âmbito dos processos de reconfiguração do Estado brasileiro, desencadeados sob a égide da reestruturação produtiva do capital, num movimento desigual e combinado que tem na globalização econômica muitas de suas dimensões. Assim posto, a reestruturação dos processos de produção do capital, a combinação da produção associada ao consumo em massa e a intensificação das tecnologias de informação e comunicação operam um movimento cíclico que emerge do próprio capital, introduzindo mudanças na organização das instituições educativas e na gestão pública do Estado (Antunes, 2001; Mészáros, 2009b; Netto, 2010; Frigotto, 1995).

O movimento político-ideológico que faz o capital e a burguesia – classe social dominante e diretamente beneficiada pelo sistema – oculta, intencionalmente, as contradições e os processos de expropriação da riqueza produzida pelos trabalhadores, construindo

¹⁰⁷ Cf. Leher (1998); Kruppa (2001); Silva (2002); Pereira (2010); Silva e Pereira (2016a, 2016b).

¹⁰⁸ Em 2011, o Banco Mundial divulga o documento *Aprendizagem para todos: investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento - Estratégia 2020 para educação do Grupo Banco Mundial*". Em 2015, a OCDE divulga o documento *Competências básicas universais: o que os países têm a ganhar*, fazendo projeções acerca do retorno financeiro que os investimentos na política da lógica das competências podem trazer até 2030.

discursos e slogans que buscam reduzir os parques investimentos do Estado nas políticas públicas e sociais.

A retração das políticas públicas setoriais e a regulação econômica transnacional interessam ao capital na medida em que esses discursos e ações impulsionam a adoção de modelos exógenos para a administração e gestão pública nos países em desenvolvimento, a partir de interesses e práticas das nações consideradas desenvolvidas. Desta forma, os organismos internacionais do grande capital cumprem o papel de difusor de políticas, programas e modelos considerados eficientes e eficazes para incidir nos países, a fim de que estes possam aderir aos protocolos e proposições que apresentam.

Os seguintes documentos forneceram elementos para o aprofundamento da análise: 1) *Avaliação da gestão de recursos humanos no governo – Relatório da OCDE: Brasil 2010*, e 2) *Estudos econômicos* da OCDE sobre o Brasil, edições de 2005, 2009 e 2015.

A partir desta problematização, indagamos: como a política de competências e habilidades, difundida pela OCDE, tem se materializado nas políticas para a educação básica pública brasileira? Como essas políticas se fazem presentes na gestão pública brasileira e na educação básica (gestão e avaliação dos sistemas)? Como atuam os governos brasileiros diante dessas políticas? Passemos à reflexão.

4.1 A política de gestão pública associada à política das competências e habilidades, entre 2010 e 2015, no Brasil

A reforma do Estado brasileiro, desencadeada a partir de 1995, imprime ao país os parâmetros que combinam: i) a presença dos organismos internacionais no país, difundindo suas concepções sobre políticas públicas; ii) a leniência e o consentimento dos governos locais mediante adesão às políticas que restringem direitos sociais; iii) a implementação de políticas que emanam dos governos neoliberais; iv) a adoção de parâmetros privados para organização, gestão, avaliação e regulação das políticas públicas educacionais.

A globalização econômica esfumaça e dilui as barreiras dos Estados-Nações e conduz a um processo de padronização das práticas da administração pública estatal, induzindo à adoção de parâmetros privados para a organização do Estado, cobrando deste relações mais estreitas com a sociedade civil, representada por organizações sociais que, em última

instância, constituem-se como aparelhos privados de hegemonia, disputando determinada concepção de política pública, em especial, a educacional (Ianni, 2008; Fontes, 2010).

Esse movimento do grande capital, em escalas globais, encontra nos organismos internacionais o ponto de formulação e difusão de valores, ideias, políticas e programas que buscam incidir nos países, a fim de adaptá-los a uma nova ordem mundial, com o intuito de fortalecer e ampliar o capital financeiro.¹⁰⁹ Além disso, apropria-se das riquezas nacionais e, também, constrói falsos consensos na sociedade com o discurso da coesão social e a implementação de políticas para o alívio da pobreza (Leher, 1998; Kruppa, 2001; Silva, 2002; Pereira, 2010).

As ideias dominantes são as ideias da classe dominante, a burguesia, e estão organizadas em formas de governo e plataformas políticas consignadas num projeto hegemônico-conservador, sintonizado com as demandas do processo de reestruturação produtiva do capital. Portanto, há um projeto hegemônico, constituído por meio de falsos consensos forjados pelos organismos internacionais do grande capital, que incide nas diversas áreas dos países da periferia do sistema, comandado pelas potências mundiais: G8, EUA e União Europeia.

Este projeto hegemônico-conservador sustenta-se nos pilares da doutrina liberal na qual se sobressaem aqueles países e governos mais competitivos, que possuem as condições de exercer hegemonia no sentido gramsciano, ou seja, que podem exercer a direção política, junto a outros setores, grupos e forças, por meio da obtenção de falsos consensos, tomando suas ideias e ideologias como se fossem de todos. Compõe-se, assim, um projeto econômico e social que tem força e poder para dirigir e orientar outras nações sob seus pressupostos.

A OCDE, nas suas formas de atuação, imprime disputas econômicas entre grupos ou frações setoriais que atuam na defesa de seus interesses no país ou de seus negócios em outros países. Para isso, vimos que a Organização atua das seguintes maneiras: a) na revisão e pressão por pares; b) na difusão de políticas e programas a serem implementados; c) através de três formas de governança: pela coordenação, por instrumentos e por opinião pública; e d) nas múltiplas dimensões da política de competências e habilidades.

¹⁰⁹ No que toca às exigências imediatas do grande capital, o projeto restaurador viu-se resumido no tríplice mote da “flexibilização” (da produção, das relações de trabalho), da “desregulamentação” (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e da “privatização” (do patrimônio estatal). Se esta última transferiu ao grande capital parcelas expressivas de riquezas públicas, especialmente, mas não de forma exclusiva, nos países periféricos, a “desregulamentação” liquidou as proteções comercial-alfandegárias dos Estados mais débeis e ofereceu ao capital financeiro a mais radical liberdade de movimento, propiciando, entre outras consequências, os ataques especulativos contra economias nacionais (Netto, 2010, p.11).

Considerando essa atuação político-ideológica, a OCDE, em 2007, estabeleceu um Programa de Parceiros-Chaves com cinco países considerados economias emergentes – Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul –, e que participam de diversas atividades da Organização. Por ocasião da reunião de ministros dos países da OCDE, foi lançada uma declaração sobre o programa e, nela, os ministros expõem a estratégia política da Organização em monitorar os países para garantir seus auspícios.

Reconhecendo a necessidade de aprofundar o alcance global, o impacto das políticas e a relevância da OCDE, os Ministros congratularam-se com o relatório sobre o alargamento e o reforço do envolvimento. Sublinharam a importância do Brasil, Índia, Indonésia, China e África do Sul na economia mundial, observando como suas políticas e atividades têm impacto global e afetam as questões abordadas pela OCDE. Eles também consideraram que a experiência da OCDE de boas práticas de políticas poderia ser de interesse para esses países. (OCDE/Conselho de Ministros, 2007, p.1)

Segundo a OCDE, o objetivo do programa é fortalecer a cooperação com os cinco países, “com vista a uma eventual adesão”. Para isso, a declaração do Conselho de Ministros diz que ele “irá determinar se há necessidade de abrir discussões sobre a sua adesão à luz do interesse, da prontidão e da capacidade desses países para adotar as práticas, políticas e as normas da OCDE”.¹¹⁰

A página eletrônica da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (SAIN/MF) justifica a adesão do Brasil ao programa como forma de obter informações e divulgar posições do país em relação aos temas que abrangem a atuação da OCDE. Para a SAIN/MF,

O Brasil pode atuar, de forma seletiva, nos Comitês que lhe são de interesse e que lhe servem como fonte de informações e de plataforma para a divulgação de posicionamentos. As discussões nos comitês e grupos de trabalho de que o Brasil participa **têm revelado convergência de políticas** em diversas áreas, desde combate à corrupção até padrões de conduta para empresas multinacionais, passando por políticas de concorrência e de fomento do investimento estrangeiro direto (grifos nossos).¹¹¹

A declaração brasileira revela o consentimento do governo federal com a Organização. A afirmação de que há “convergência de políticas em diversas áreas” evidencia que existe

¹¹⁰ Disponível na página eletrônica da Organização: <http://www.g8.utoronto.ca/oecd/oecd2007.htm>. Acesso em 10/06/2016

¹¹¹ Disponível em <www.sain.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10/06/2016.

uma estratégia política também em nível nacional que busca aprofundar relações com aquele organismo multilateral. Postura que, em se tratando desse tipo de organização não demonstra nenhuma inovação, pois o Brasil, desde a década de 1960, tem estabelecido acordos com organismos internacionais. O foco aqui é perquirir como se desenvolvem as relações entre Brasil e OCDE. Essas relações promovem alterações na gestão pública brasileira? Em que direções?

Uma das formas de atuação política da OCDE ocorre por meio do processo de revisão por pares, em que países desenvolvidos e considerados modelos enviam seus intelectuais orgânicos para analisar as políticas de países em desenvolvimento e, num primeiro momento, propõem recomendações para, num segundo momento, pressionar pela implementação de políticas carregadas de suas ideologias e concepções. Essa revisão foi um dos critérios que compôs a política de engajamento ampliado à qual o governo federal brasileiro se submeteu.

Para dar conta deste processo, a OCDE empreendeu uma série de estudos sobre diversas áreas dos países. São análises de políticas econômicas, sociais, educacionais e de variados temas. Também produziu perspectivas econômicas e sociais para países e regiões, como a América Latina, a África e a Europa.¹¹²

Como fruto dessa política, em 2009, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), o Brasil submeteu-se ao processo de revisão por pares da OCDE. Elegemos para análise o relatório *Avaliação da gestão de recursos humanos no governo – Relatório da OCDE-2010*,¹¹³ que teve como objetivo “contribuir para o desenho das futuras reformas da gestão da força de trabalho do governo federal” (OCDE, 2010b, p.11). O relatório conta com um sumário executivo; introdução; quatro capítulos; conclusões e recomendações. Os capítulos dividem-se por temas: i) planejamento e gestão da força de trabalho; ii) fortalecendo a capacidade do governo; iii) reforçando a orientação por desempenho e construindo liderança; e iv) fortalecendo a reforma da gestão de recursos humanos no governo federal brasileiro.

A revisão por pares abrange os dois governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006, 2007-2010), estabelecendo comparações com os governos anteriores e fazendo recomendações para os vindouros. Embora o foco tenha sido a gestão do serviço público federal, as análises irradiam para os entes federados, sobretudo para os municípios. O critério deste trabalho para a escolha desse *Relatório* (2010b) levou em consideração o destaque que

¹¹² Confira a página eletrônica da Organização: <www.oecd.org> A página é repleta de materiais que podem ser pesquisados por temas ou por países, e filtrados de acordo com cada um deles.

¹¹³ Que passa a ser mencionado como *Relatório* (2010b).

ele dá ao empreendimento de novas reformas estruturais da administração pública brasileira, recomendando a ênfase na política de competências e habilidades para contratação de funcionários públicos.

Os governos dos países membros e não membros da OCDE necessitam melhorar a capacidade, competência e eficiência de sua administração e dos serviços públicos para atingir as expectativas dos cidadãos com relação a serviços de qualidade e custo-benefício positivo [...]. À luz da experiência dos países da OCDE [...] concentra na gestão de competências como base para integrar práticas e políticas de gestão de recursos humanos nas metas e no desempenho do governo. (OCDE, 2010b, p.129)

A “avaliação foi produzida pela Diretoria de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial da OCDE em cooperação com o governo federal do Brasil (poder executivo) e o Banco Mundial”¹¹⁴ (OCDE, 2010b, p.3). Dos países-membros da OCDE, participaram os intelectuais: Bunzo Hirai, Ministério de Assuntos Internos e Comunicação, Japão; Kevin Mahoney, Escritório de Gestão de Pessoal, Estados Unidos; Jacky Richard, Conselho de Estado, França; Xavier Sisternas, Escritório Antifraude da Catalunha, Espanha; e Tatyana Teplova, Secretariado do Conselho do Tesouro, Canadá. Do Banco Mundial participaram: Jeffrey Rinne, Evelyn Levy e Mariano Lafuente, sob a supervisão de Nick Manning, além de outros intelectuais e tecnocratas da estrutura da OCDE.

A variada participação de intelectuais orgânicos do capital na revisão por pares mostra os interesses em torno das potencialidades econômicas do Brasil na conjuntura geopolítica internacional. Revela também que a globalização econômica, ao esfumaçar e diluir as fronteiras dos países, parece também romper as divergências históricas de setores outrora progressistas, como é o caso do Partido dos Trabalhadores. Soma-se a esse processo de

¹¹⁴ Segundo a OCDE (2010b, p.3), contribuíram para a análise “membros do Congresso Nacional; a Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; as Secretarias de Recursos Humanos, de Gestão, de Assuntos Internacionais e de Orçamento Federal; o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, também do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; os Ministérios das Relações Exteriores, da Educação, da Previdência Social e Fazenda; a Ouvidoria Geral da União; a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); o Tribunal de Contas da União; a Fundação Getúlio Vargas (no Rio de Janeiro e em São Paulo); a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); o Banco do Brasil; a Petrobras; a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO); os sindicatos do serviço público (CONDSEF – Confederação dos Trabalhadores Nacionais do Serviço Público Federal, SindiReceita – Sindicato dos Analistas Nacionais-Tributários da Receita Federal do Brasil, o Fórum de Entidades Sindicais de C&T, CUT – Central Única dos Trabalhadores, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE); o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; a Prefeitura do Rio de Janeiro; o Instituto de Seguridade Social de São Paulo; o Instituto de Seguridade Social dos Servidores Públicos Municipais (Município de São Paulo); e da Universidade de São Paulo. A maioria do trabalho na preparação para esta análise foi realizada pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que demonstrou um enorme empenho para o sucesso da análise”.

construção de falsos consensos a cooptação de parte dos movimentos sociais e sindicais, que acabam por dar “legitimidade” aos intentos hegemônicos do sistema, conformando, segundo Neves (2010), uma esquerda para o capital.

Com discurso sobre a necessidade de promoção de alterações na legislação voltadas à eficiência administrativa e dos serviços públicos “para atingir as expectativas dos cidadãos com relação a serviços de qualidade” (OCDE, 2010b, p. 129), a Organização afirma uma falsa preocupação do neoliberalismo com as questões sociais, pois, de fato, induz à adoção de critérios de quase-mercado na garantia das políticas sociais.

O *Relatório* (2010b) apresenta dados estatísticos sobre o serviço público no Brasil e anuncia que, embora o total de servidores nos governos federal, estadual e municipal seja limitado em termos de tamanho, “torna-se cada vez mais caro” (OCDE, 2010, p.17). Além disso, tece críticas às formas de contratação do funcionalismo – via concurso público – por privilegiar as qualificações acadêmicas em detrimento das competências consideradas necessárias para a administração pública.

Transparência não significa que os servidores devem ser contratados por meio de concursos que, principalmente, testam suas habilidades e conhecimentos acadêmicos, como é o caso de outras carreiras. Em vez disso, o recrutamento deve confiar mais na comparação das exigências profissionais com os perfis de competência dos candidatos. (OCDE, 2010b, p.25)

Percebe-se que esse trecho do relatório busca indicar o fim dos concursos para a administração pública brasileira e a adoção de critérios subsumidos à política das competências e habilidades como marcos referenciais para atuação no Estado. Ao criticar os concursos por seu foco na qualificação acadêmica, a OCDE segue no caminho do deslocamento conceitual dos saberes acadêmicos para a lógica que emana das demandas empresariais e preconiza um processo de contratação discricionário, que possa atender à centralidade da política de competências e habilidades na gestão pública e “reforçar o papel das competências na gestão de pessoas” (OCDE, 2010b, p.25). Para isso, propõe que,

[...] reformar a contratação para cargos DAS [Direção e Assessoramento Superior] pode ser um bom exercício experimental para a futura reforma de todos os processos de contratação no serviço público e dar mais peso às competências e experiências do que às habilidades acadêmicas. (OCDE, 2010b, p.25)

Os cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS são cargo de livre provimento pelo comando do Executivo. Podem ser contratados tanto servidores efetivos do governo, como pessoas externas às carreiras do serviço público federal. São cargos comissionados e de confiança do administrador público. Eles são justificados pelo critério do notório saber que, na acepção da OCDE, deveria se basear nos marcos da política de competências e habilidades, inclusive com a criação de uma agência de recrutamento (OCDE, 2010b, p.28).

Há aqui questões de gestão pública dignas de serem consideradas. Os DAS são cargos na estrutura do Estado. Em geral, seus ocupantes têm lugar de destaque no processo de formulação e implementação das políticas públicas e sociais. Ao centralizar a seleção para esses cargos sob os critérios de competências e habilidades defendidos pela OCDE, pode-se deduzir que seus ocupantes estarão em concordância com o conjunto da política preconizada pelos governos e suas plataformas.

Aliado a essa política, o *Relatório* (2010b) da “revisão por pares” critica a estrutura dos planos de carreiras no âmbito do sistema público, afirmando que esse sistema engessa e prejudica a administração pública. Defende, assim, a adoção do sistema de cargos a partir das competências-chaves necessárias a cada um deles. Ao defender a gestão por desempenho, preconiza que o sistema de carreiras a prejudica, pois define critérios de progressão a partir do tempo de serviço e não do desenvolvimento de competências em relação às demandas da administração pública.

Além disso, o *Relatório* (2010b) defende formas de subcontratação de pessoal a partir das práticas de terceirização,¹¹⁵ advoga que os serviços não essenciais podem ser executados pelo setor privado e defende a ampliação daquilo que seriam tais serviços.

Serviços não essenciais podem ser legalmente fornecidos pelo setor privado. No entanto, a definição de serviços essenciais ou missões principais evolui ao longo do tempo e poderia ser dada maior flexibilidade aos gestores para contratar outros serviços, desde que feita pelos motivos certos e os controles necessários estejam funcionando. (OCDE, 2010b, p.22)

Nestes termos, a reforma do Estado brasileiro, em 1995, e a redefinição de seu papel já trouxeram no seu bojo a tentativa de classificar a educação, sobretudo as universidades, como serviço não essencial, fora do escopo estratégico do Estado, o que permitiria sua publicização

¹¹⁵ Tramita no Congresso Nacional Brasileiro um Projeto de Lei que amplia as terceirizações no país, o PL 4.330/2004.

– ou seja, a gestão e o financiamento privados da educação pública –, desresponsabilizando o Estado de sua manutenção e desenvolvimento.

Temos assistido, por um lado, a um processo de privatização *da* educação superior via instituições privadas de qualidade comprometida e, por outro lado, a um processo de privatização *na* educação superior, via constituição de fundações privadas nas universidades públicas e de terceirização de suas atividades-meio. Tudo isso a passos largos. E mais, estão abertas as possibilidades de contratação de organizações sociais para “contribuir” na gestão das instituições, inclusive com a contratação de professores, ou seja, para atividades-fim.¹¹⁶ E, ainda, no caso das organizações sociais, consta o aumento de contratos de gestão com governos estaduais para administração de escolas de educação básica.

O *Relatório* (2010b) faz críticas aos processos de reforma da administração pública brasileira, buscando propor e aprofundar alguns aspectos e “modernizar” outros. Segundo a OCDE,

Não há dúvida de que as reformas anteriores tentaram resolver estas questões. Desde a década de 1980, o Brasil tem passado por diversas fases de reforma da administração pública. Sua ênfase principal mudou sob governos sucessivos: primeiro o restabelecimento dos valores tradicionais, tais como mérito, continuidade e probidade, depois o foco na redução de número de servidores no início da década de 1990, seguida pela reestruturação da administração pública e a introdução de incentivos de desempenho. Devido à falta de capacidade de implantação e continuidade, muitas delas continuaram incompletas. (OCDE, 2010b, p.20)

Parte significativa do *Relatório* (2010b) aprofunda esses argumentos e incentiva a continuidade da adaptação do Estado brasileiro às demandas do processo de reestruturação produtiva do capital. Não é demais recordar que, com a justificativa de dar eficiência e eficácia à administração pública brasileira, a reforma do Estado, em 1995, incutiu uma concepção gerencialista de gestão, apoiada no *ethos* privado em detrimento das finalidades públicas, com o Estado assumindo uma cariz avaliadora e reguladora das políticas sociais e utilizando métodos de verificação focados no desempenho do produto final.

¹¹⁶ Em 2015, o STF reconheceu a constitucionalidade da Lei nº 9.637, de 15 de Maio de 1998, que dispõe sobre “qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências”. O Caput do artigo I preconiza que: “O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, **cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.**”

Como expressão dessa reforma e da gestão gerencial do Estado, outras manifestações e formas de gestão derivadas da primeira também emergiram, como a gestão compartilhada entre público e privado,¹¹⁷ e se acentuam com a entrega da gestão de instituições públicas – sobretudo da educação básica – para empresas privadas, sob o manto das Organizações da Sociedade Civil de (duvidoso) Interesse Público (Oscip's).

Neste sentido, as proposições da OCDE no interior do *Relatório* (2010b) buscam, na realidade, aprofundar os elementos da reforma do Estado brasileiro e imprimir novas concepções que ainda não se consolidaram. Assim, o *Relatório* preconiza, i) a passagem da gestão gerencial para a gestão eficaz, ii) o desempenho eficaz associado a competências e habilidades; iii) a contratação de funcionários públicos via processo discricionário, com base nas destrezas a serem avaliadas (notório saber) e em detrimento dos saberes acadêmicos aferidos em concursos públicos; iv) a diminuição das carreiras do serviço público em favor de cargos isolados de acordo com as demandas dos serviços públicos; e v) a personificação de cargos e a conformação de trabalhadores sem carreira, sem identidade de classe e sem visão coletiva.

A prioridade do Brasil deveria ser a de definir uma estratégia de gestão de recursos humanos baseada em uma sólida visão de longo prazo de como os valores essenciais devem evoluir. **A reforma da gestão dos recursos humanos deve ser integrada com outras reformas de gestão.** Para construir a base para a reforma, é recomendável que o governo envolva várias partes interessadas nas fases de concepção e planejamento. A estratégia de longo prazo também **deve identificar potenciais vencedores e perdedores** e considerar uma compensação para perdedores, assim como estabelecer processos e instituições para acompanhar as reformas ao longo do tempo e assegurar a sua sustentabilidade. Isto não implica uma grande reviravolta. Pelo contrário, recomenda-se um passo a passo **para construir consenso em torno de valores novos**, uma avaliação de como as ferramentas de gestão podem ser ajustadas para esses novos valores, e um esforço para um plano realista que pode ser feito a curto, médio e longo prazo, bem como um reconhecimento de que as reformas terão de ser construídas de forma gradual, levando em conta os sucessos e fracassos. (OCDE, 2010b, p.32, grifos nossos)

Essas proposições para a modernização do serviço e da gestão do funcionalismo público revelam outras intencionalidades expressas no *Relatório* (2010b) e que vão além desse escopo. A noção de reforma, no texto do relatório, está referenciada a expressões como “gestão dos recursos humanos”; “força de trabalho”; “terceirizações”; “planejamento

¹¹⁷ A este respeito, conferir: FERNANDES, M. D. E.; ALVES, A. V. V.; ALVES, A. G. R. Gestão democrática da educação: por entre concepções e tendências. *Dialogia*. São Paulo, n.19, p.35-45, jan./jun. 2014.

estratégico”; “recrutamento”; “competências, habilidades e desempenho”; “clientes”; “eficácia e eficiência” (OCDE, 2010b).

As expressões selecionadas no relatório indicam a ideologia que sustenta e potencializa os argumentos de governos, empresários, mídia e partidos políticos que defendem uma gestão empresarial, meritocrática e hierárquica nas instituições públicas, dentre elas, as escolas e universidades.

Os estudos de Bresser Pereira (1997) já apontavam alterações estruturais no aparelho do Estado brasileiro, a partir de 1995, quando anunciavam seus componentes ou processos básicos. Segundo Bresser Pereira, a reforma deveria vislumbrar um Estado Social-Liberal, no qual deveriam ser observados: “a) delimitação de seu papel através dos processos de privatização, publicização e terceirização; b) a desregulação; c) o aumento da governança; e d) o aumento da governabilidade” (Bresser Pereira, 1997, p.20).

Agora, nos anos 2010-2015, o que se observa em curso são processos de aprofundamento e continuidade das reformas estruturais que reconfiguram as funções do Estado brasileiro. São proposições mais firmes, que exigem um Estado capitalista para os desígnios do capital. E, para isso, servidores e trabalhadores da educação precisam ser remodelados para se tornarem flexíveis e produtivos.

Na realidade, o ataque direto aos planos de cargos, carreiras e salários do funcionalismo público evidencia uma reforma estrutural que busca dar continuidade à adaptação do Estado brasileiro às exigências do grande capital, o capital financeiro, pois intenta: i) a terceirização dos serviços públicos; ii) a gestão compartilhada com a iniciativa privada; iii) o quase-mercado na garantia dos direitos sociais; iv) a construção de novos valores morais baseados no individualismo, como eficiência e desempenho; v) a construção de falsos consensos na sociedade, a fim de obter hegemonia de suas concepções.

A materialização dessas recomendações acontece à medida em que as sucessivas administrações¹¹⁸ do governo federal seguem no intento de implementar a reforma do Estado e imprimir no marco legal as condições favoráveis para a política do grande capital.¹¹⁹ São exemplos contraditórios dessa política na gestão da educação, a) a Constituição Federal de 1988, que consignou a gestão democrática no ensino público, mas deixou de fora o ensino

¹¹⁸ Fernando Henrique Cardoso, do PSDB (1995-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Vana Rousseff (2011-2016) – ambos do PT, e Michel Temer, do PMDB (a partir de agosto de 2016).

¹¹⁹ Harvey (2014, p.87) assinala que “o estado (neoliberal) produz tipicamente legislação e estruturas regulatórias que privilegiam as corporações, e em alguns casos, interesses específicos, como energia, produtos farmacêuticos, agronegócios etc. Em muitos casos das parcerias público-privadas, em especial no nível dos municípios, o governo assume boa parte dos riscos enquanto o setor privado fica com a maior parte dos lucros”.

privado; b) a Lei 9.394/96, que institui a LDB e regulamentou a gestão democrática, somente no âmbito da educação pública, e com instrumentos limitados de participação das comunidades acadêmica e local; e c) a Lei 13.005/2014, que institui o PNE e, na sua meta 19, induz os sistemas educacionais a adotarem leis de gestão democrática, porém, vincula a escolha de diretores de escolas a critérios de mérito e desempenho.

Contudo, há contradições. Parte dos movimentos sociais, incluindo aqueles que atuam em defesa da educação pública, vem resistindo às medidas que buscam implementar os intentos do capital no Estado brasileiro. A título de exemplo, educadores e estudantes têm lutado contra a gestão compartilhada da educação básica pública. O projeto do governo federal para terceirização (PL 4.330/2004)¹²⁰ das atividades-fim teve forte oposição das centrais sindicais dos trabalhadores.¹²¹ Medidas que se espelham nas recomendações da OCDE, em que pese a aquiescência de setores da sociedade civil, a partir de seus aparelhos privados de hegemonia, não adquirem consentimento total e são objeto de críticas e contestações de outros setores organizados.

Assim, os elementos de continuidade e aprofundamento da reforma do Estado brasileiro preconizados pela OCDE encontram resistência e consentimento. Nossa inquietação reside no fato de que há em um curso um elemento conservador do projeto das classes dominantes, que busca esgarçar a expropriação das riquezas nacionais e retrair os direitos sociais, sobretudo, atacando conquistas da classe trabalhadora. Como veremos a seguir, os *Estudos econômicos* da Organização sobre o Brasil seguem as mesmas trilhas.

Os diagnósticos que dão os fundamentos econômicos para o processo de revisão por pares partem também dos *Estudos Econômicos* que a Organização realiza e que abordam aspectos das políticas econômicas e sociais que são empreendidas pelos governos nacionais. Nesta linha, sigamos.

¹²⁰ Embora o Projeto de Lei seja de 2004, foi no ano de 2015 que a correlação de forças criou um ambiente favorável para sua aprovação no Congresso Nacional. Atualmente, o PL foi aprovado na Câmara dos Deputados e tramita no Senado Federal.

¹²¹ Segundo a Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef, 2015), “entre os argumentos adotados para a defesa da terceirização está o fato de que o fim deste vínculo pode gerar desemprego. Está claro para a maioria que este argumento não passa de um mito e que a terceirização não acaba com os postos de trabalho, ela apenas estabelece o tipo de vínculo com o trabalhador que, além de retirar direitos, precariza as relações de trabalho. Essa argumentação é inclusive refutada no âmbito do setor público. A Condsef defende que se há uma demanda por força de trabalho no Estado é necessária a realização de concurso público como forma de contratação no setor. Quando faz uso da terceirização para admitir funcionários, o Estado assume o risco de arcar com passivos trabalhistas”. Disponível em: <<http://condsef.org.br/inicial/6786-2015-04-13-20-59-27>>. Acesso em 14/10/2016.

4.2 Os Estudos Econômicos da OCDE sobre a gestão pública no Brasil

Outra forma de atuação da OCDE consiste na realização de *Estudos Econômicos* sobre os países-membros e parceiros. Os *Estudos* são análises feitas pelos intelectuais orgânicos do corpo da Organização e subsumem todas as áreas dos governos às questões econômicas e de desenvolvimento. A diferença em relação ao *Relatório* (2010b) reside no fato de que as avaliações e recomendações são feitas diretamente pelos tecnocratas e avaliadas pelo Comitê de Economia e Desenvolvimento. Assim, não participam diretamente da análise intelectuais vinculados à estrutura governamental dos países. Porém, os *Estudos Econômicos* fornecem as bases para os processos de *revisão por pares* e são constantemente arrolados nas análises empreendidas.

Sobre o Brasil, há uma série de sete *Estudos Econômicos*, que foram publicados nos anos de 2001, 2005, 2006, 2009, 2011, 2013 e 2015. Em regra, esses documentos são compostos de um sumário executivo, dois a quatro capítulos e avaliações e recomendações. Nosso critério de escolha desses *Estudos Econômicos* reside na atuação que imprimem às políticas econômicas e fiscais do Brasil e ao movimento ideológico feito para subsumir as políticas sociais aos parâmetros econômicos de desenvolvimento. Além disso, eles revelam que há uma política hegemônica voltada para a obtenção de consenso político-jurídico dos países aos ditames externos. Nosso foco priorizou a análise do item *avaliações e recomendações* que consta dos *Estudos Econômicos*, pois este traz em seu escopo aquilo que os países devem fazer para se alocar no circuito da economia global.

Atenção especial foi dirigida aos *Estudos Econômicos* de 2005, 2013 e 2015. Os dois primeiros preconizam recomendações seminais para a educação básica pública brasileira e serão analisados na seção posterior, apresentando as proposições e sua materialização. Já o de 2015 apresenta um quadro que afere se as recomendações feitas ao longo da série histórica dos *Estudos Econômicos* foram adotadas pelo Brasil. Ele também fundamenta o programa de trabalho¹²² firmado, em novembro de 2015, entre o Brasil e OCDE, que prospecta ações para os anos de 2016 e 2017.

Ao analisar o *Relatório* (2010b), cujo teor, como vimos, são proposições para o aprofundamento da reforma do Estado brasileiro, o volume dos *Estudos Econômicos* de 2015 revela a continuidade da elaboração de um programa político da OCDE para o Brasil, sustentado sob uma avaliação conjuntural extensa, que traça proposições para que o país

¹²² Que será analisado à frente.

possa enfrentar os efeitos da crise do capital e avançar nos intentos requeridos pela globalização econômica.

Para isso, os *Estudos* de 2015 apresentam uma visão positiva sobre o crescimento econômico brasileiro nos últimos anos, mas recomenda o aprofundamento de reformas estruturais que possam recuperar a credibilidade externa do país junto aos mercados, sobretudo o financeiro.

O Brasil tornou-se uma das grandes potências econômicas mundiais e tirou milhões de pessoas da pobreza. A estabilidade macroeconômica foi um fator crucial por trás desse êxito, mas o desempenho fiscal deteriorou recentemente e a inflação aumentou de forma marcante. O ajuste fiscal e a política monetária mais rigorosa que estão sendo implementados ajudarão a fortalecer a confiança. Restrições de médio prazo, no entanto, são principalmente de natureza estrutural e o Brasil deve fortalecer seu notável progresso social e econômico implementando as reformas estruturais necessárias para elevar, de modo sustentável, os padrões de vida de todos. (OCDE/Estudos, 2015, p.3)

Então, como justificar reformas estruturais com base em ajustes fiscais em 2014 e 2015? O que se constata são proposições convergentes em publicações separadas. Ambas têm a mesma finalidade: promover elementos para ampliar as condições de produção e reprodução do capital. Neste sentido, não é possível analisar apenas um documento – reconhecendo que eles apresentam uma parte e não o todo da política –, é necessário cotejá-los com discursos e ações práticas, a fim de extrair as múltiplas determinações que compõem suas propostas.

De acordo com os *Estudos* de 2015, houve um elevado aumento dos gastos primários¹²³ – contraditoriamente, tais gastos foram os responsáveis por levar o país a se tornar “uma das grandes potências econômicas mundiais e tirar milhões de pessoas da pobreza” –, que levou a um desajuste fiscal das contas públicas. Porém, segundo João Sicsú (2016, p.1),¹²⁴ “excetuando os dois últimos anos (2014 e 2015), os diversos governos fizeram superávit no orçamento primário. Sempre gastaram menos do que arrecadaram. Em todos os anos, sem exceção”, incluindo as áreas de educação e saúde.

A Constituição Federal de 1988 dedica vários artigos a prescrever os direitos sociais, e a forma de assegurá-los foi atribuída às políticas sociais, por meio da expansão dos direitos e do reconhecimento de setores excluídos da sociedade. Nesse sentido, em 1988, houve disputa

¹²³ “O governo faz dois tipos de gastos: os primários e o pagamento de juros da dívida pública. Os primários são os gastos com saúde, educação, assistência social, cultura, defesa nacional etc.” (SICSÚ, 2016, p.1).

¹²⁴ Professor do Instituto de Economia da UFRJ, foi diretor de Políticas e Estudos Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA entre 2007 e 2011.

de projetos antagônicos entre classes e frações de classes e, por força dos movimentos sociais e entidades científicas, prevaleceram no texto da carta magna algumas conquistas importantes, como a vinculação constitucional de recursos para saúde e educação.

A este propósito, o volume dos *Estudos Econômicos* de 2015 recomenda ações no sentido contrário ao conquistado em 1988.

O gasto cresceu rapidamente nos últimos anos. Uma forma de garantir uma gestão fiscal prudente para o futuro poderia ser a adoção de uma regra de despesas, que inclua todas as despesas. Já que os estabilizadores automáticos operam predominantemente pelo lado da receita, uma regra de despesa não seria muito pró-cíclica. No contexto do rígido processo orçamentário do Brasil, que se caracteriza por grandes volumes de receitas vinculadas e gastos obrigatórios em determinadas áreas, a operação de uma regra de despesas não será fácil e exigirá repensar alguns destes fatores de rigidez. Ainda assim, a alternativa de aumento contínuo de impostos que vem sendo tradicionalmente usada para resolver situações de desequilíbrios fiscais no Brasil atingiu o seu limite, e um controle efetivo do gasto pode forçar uma discussão sobre como desfazer alguns dos fatores de rigidez orçamentária. (OCDE/Estudos, 2015, p.14)

Deste modo, o volume dos *Estudos Econômicos* de 2015 recomenda uma série de medidas que compõem um processo de reforma estrutural do país e que incluem: i) reforma da previdência, com desvinculação das aposentadorias em relação ao salário mínimo e com ampliação da idade mínima indexada à expectativa de vida; ii) ampliação da desregulação dos mercados e do comércio externo; iii) desvinculação gradativa das receitas vinculadas em educação e saúde; iv) retração dos gastos primários em favor da estabilização da dívida pública; v) redução do abono salarial dos trabalhadores que ganham até dois salários mínimos; vi) garantia do seguro desemprego vinculada a cursos de qualificação profissional; vii) autonomia do Banco Central, e viii) redução das contribuições e impostos empresariais, como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), devido pelas instituições do sistema financeiro.

Esses temas fazem parte do Programa de Trabalho firmado entre o Brasil e a OCDE, em novembro de 2015, durante uma agenda de três dias, quando o Secretário-Geral da Organização, Angel Gurría, difundiu em vários espaços governamentais brasileiros as concepções políticas da OCDE. Na ocasião do lançamento do programa, o secretário afirmou que

este Programa aproveita os mais de 20 anos de cooperação entre o Brasil e a OCDE [...]. Por meio desse Programa de Trabalho, a OCDE coloca toda a sua expertise à disposição do Brasil. Os senhores podem contar com todo o nosso apoio para enfrentar dificuldades políticas complexas e promover a ambiciosa agenda de reformas necessárias ao próximo estágio de transformação do Brasil. Dessa forma, esperamos aprofundar o engajamento entre a OCDE e o Brasil ao perseguirmos nossa meta comum de políticas melhores para vidas melhores. (Gurría, 2015, p.1-2)

A fala do secretário dá continuidade à estratégia política da OCDE lançada pelos ministros dos países-membros em 2007, quando houve a elevação do Brasil ao *status* de parceiro-chave da Organização. Demonstra que vêm se aprofundando a presença e a atuação política desse organismo nas relações com o Brasil, com a ampliação do consentimento ativo dos sucessivos governos.

Assim, o Programa de Trabalho (2015) tem por objetivo estreitar os interesses e políticas entre o Brasil e a OCDE, a fim de que a Organização aprofunde suas proposições e, ao mesmo tempo, o país amplie sua participação nos seus comitês e fóruns, em questões i) econômicas, industriais, comerciais e financeiras; ii) de governança pública e combate à corrupção; iii) de ciência, tecnologia, meio ambiente, agricultura e energia; iv) laborais, sociais e relacionadas a sistema de pensões, e v) de cooperação para o desenvolvimento (OCDE/Programa de Trabalho, 2015).

O governo brasileiro, sob a gestão de Dilma Vana Rousseff, justificou o Programa de Trabalho a partir de uma estratégia política que busca inserir e consolidar o país nos processos de globalização econômica. Nota emitida pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) afirma que:

[...] aproximação com a OCDE é parte da estratégia do Governo brasileiro de recriar as bases para um crescimento sustentável da economia, com inclusão social e preservação do meio ambiente. País de renda per capita intermediária, o Brasil precisa encontrar os caminhos dos ganhos sistemáticos de produtividade em sua economia, o que requer um melhor ambiente de negócios, maior qualificação de nossa população, gastos públicos mais eficientes e menos onerosos, políticas de inovação tecnológica que aumentem a competitividade de nossa indústria e uma inserção dinâmica na economia internacional. Vários desses desafios poderão ser mais facilmente superados com a cooperação internacional, inclusive da OCDE. (Brasil/MRE, 2015, p.2)

Um parêntesis. O campo de estudos sobre as políticas públicas educacionais exige dos pesquisadores que se demonstrem as dimensões dessas relações. Talvez os sucessivos

acordos, protocolos, convenções e programas de trabalho sirvam para caracterizar e distinguir o que é continuidade e manutenção das posições daquilo que são estratégias conjunturais de atuação político-econômica e ideológica. Vejamos.

A primeira fase da OCDE (1948-1960), ainda como OECE, teve foco na reconstrução do desenvolvimento econômico dos países europeus atingidos pela Segunda Guerra Mundial, demonstrando uma atuação conjuntural, mas também estratégica do ponto de vista das relações de hegemonia que foram estabelecidas entre os países daquela região sob o comando Estados Unidos da América, via Plano Marshall.

A segunda fase (1961-1980) foi demarcada pelo crescimento econômico dos países-membros e por programas que buscavam consolidar a estratégia política para obtenção de hegemonia da OCDE, criando políticas e programas de fiscalização e monitoramento das nações, a fim de implementar suas concepções em diversas áreas, dentre elas, a educação.

Na terceira fase (1980-2000), a Organização dá um salto em sua expansão e consolida suas formas de atuação política nos países, ampliando sua ação, sobretudo, nas questões educacionais. Neste sentido, as segunda e terceira fases conotam uma estratégia política de continuidade, manutenção e aprofundamento dos movimentos ideológicos da OCDE em direção não só dos países-membros, mas também de países considerados chaves para a ampliação de sua hegemonia.

Agora, neste quarta fase (2000-2015), a OCDE busca, por meio de estratégias conjunturais, como o Plano de Trabalho firmado com o Brasil, dar continuidade e aprofundar sua atuação no país. Por que tanto interesse pelo Brasil? Como explicar a aproximação estreita do país com a OCDE? Arriscaremos uma reflexão. Interessam aos especuladores do capital financeiro, aos banqueiros, aos especuladores da Bolsa de Valores as riquezas nacionais. Por isso, programas de trabalho como esse intentam criar um ambiente de negócios lucrativos, sem riscos e em segurança, além de consumidores de produtos oriundos de mercados livres e competitivos. Um caminho de negócios livres. Por outro lado, nada dizem sobre a concentração de riqueza que gera pobreza generalizada no Brasil e no mundo, também não reconhecem as reivindicações protagonizadas pelos setores sociais. Silenciam sobre valores como cooperação, solidariedade, direitos humanos, cultura, pluralidade.

Estudos já demonstraram as condicionalidades cruzadas entre os organismos internacionais do capital (Kruppa, 2001; Altman, 2002; Silva, 2002; Pereira, 2010). No entanto, observe-se o trecho selecionado do documento conjunto do Banco Mundial com a CNI.

O Banco Mundial encontrou fortes elos entre conhecimento, capital humano e crescimento econômico no crescente volume de pesquisas sobre a natureza da inovação. Isto não é surpreendente no atual ambiente econômico, caracterizado por mudanças tecnológicas rápidas, comunicação acelerada e comércio global em expansão. A economia global de hoje tornou-se conhecida como “economia do conhecimento”, e é um mundo em que trabalhadores inovadores e com boa escolaridade – e não matérias-primas e capacidade de produção industrial – são a chave da competitividade e do crescimento. Entre as causas do crescimento relativamente mais lento do Brasil, a “falta de inovação” é muitas vezes citada. O presente estudo buscou lançar luz sobre por que tem sido tão difícil para o Brasil avançar na inovação. (Banco Mundial/CNI, 2008, p.26)

Neste sentido, a atual fase da OCDE se desenvolve em concomitância às ações de outros organismos internacionais, nesse caso, notadamente, o Banco Mundial, e evidencia que as condicionalidades cruzadas fazem parte da atuação dessas organizações multilaterais. Arriscamos dizer que elas se revezam de tempos em tempos nas relações, estratégicas e conjunturais, com os países, ou seja, quando acordos e protocolos já estão saturados, entram em cena outras prescrições que advêm de um organismo “diferente”, mas que na realidade é signatário de políticas e fundamentos similares. Fecha parêntesis.

Voltando à agenda de Gurría no Brasil, observa-se que as relações que estabelece são com empresários, banqueiros e, também, em espaços governamentais. Como representante de uma organização para o desenvolvimento econômico, o secretário e outros intelectuais orgânicos integrantes de sua comitiva participaram do seminário organizado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – Fiesp, com apoio do Tribunal de Contas da União (TCU), intitulado *Uma agenda positiva para o Brasil: aprendendo com práticas internacionais*. Na ocasião, o secretário argumentou em seu discurso que

[...] governos de todo o mundo estão se tornando mais abertos e envolvendo cada vez mais os usuários finais – empresas e cidadãos – no desenvolvimento de políticas, perguntando quais são seus desejos. Por exemplo, na preparação de regulamentos, praticamente todos (31) os países da OCDE utilizam a Internet para conduzir consultas públicas junto às partes interessadas e a grande maioria (24) faz o mesmo com as versões preliminares. Esforços como esses estão ajudando os governos a eliminar a burocracia desnecessária, simplificar processos e reagir de forma mais eficaz às necessidades da sociedade. (Gurría, 2015b, p.2)

O discurso do secretário-geral da OCDE segue a política da Organização que representa e difunde concepções econômicas e políticas dos grupos empresariais transnacionais. Quando fala em governos mais abertos, quer difundir os princípios da nova

gestão pública, e deseja nos fazer acreditar que defende governos democráticos; quando seus atos e ações vão em direção à abertura, esta significa uma gestão compartilhada com o mundo empresarial-privado, em que a democracia e a participação são formais e adquirem contornos de classe a favor da burguesia e dos grandes grupos econômicos transnacionais. A participação cidadã resume-se, nesse modelo de gestão, à execução de tarefas e responsabilização pelos “fracassos” (Peroni, 2012).

Também recorrente nos *Estudos Econômicos* são as crenças no incentivo à produtividade e à quebra de barreiras comerciais entre os países, supondo mais eficiência na produção.

O setor industrial, no qual algumas reformas estruturais chaves poderiam liberar um significativo potencial inexplorado, pode desempenhar um papel de liderança neste sentido. Atualmente, um sistema fragmentado de impostos indiretos, uma infraestrutura insuficiente, fracas pressões competitivas e uma baixa integração ao comércio internacional estão atrasando o desenvolvimento da indústria brasileira, que não se beneficiou suficientemente das tendências globais que moldaram a produção industrial em outros lugares. (OCDE/Estudos, 2015, p.3)

Os interesses de grupos transnacionais, empresários, banqueiros e governos nacionais neoliberais se entrecruzam e formam a trílice governança, no contexto internacional do processo de reestruturação produtiva do capital. Na abertura do evento na Fiesp, o presidente da instituição, Paulo Skaff, defendeu em seu discurso¹²⁵ a necessidade do ajuste fiscal das contas do governo, sobretudo das despesas obrigatórias que são consignadas pela vinculação de recursos à saúde e à educação. Além disso, acastelou a economia liberal e atacou o intervencionismo que ocorre via cobrança de impostos. Em entrevista ao jornalista da federação, Skaff afirmou que “é preciso cortar gastos e desperdícios e evitar a má aplicação de recursos, além de combater a corrupção e buscar eficiência. O Governo precisa fazer mais com muito menos” (Toni, 2015, p.1).

Skaff se congratulou com o êxito do Sistema S e valorizou a adesão, por vários municípios, ao sistema de ensino elaborado pela federação. A este respeito, embora não analisem diretamente o caso da Fiesp, Adrião e outros desvelam as práticas de administrações municipais no Estado de São Paulo que têm se utilizado da compra de sistemas de ensino privado e desenvolvido “uma modalidade peculiar de privatização da educação pública” (Adrião et al., 2009, p.1).

¹²⁵ Disponível em: <www.fiesp.com.br/multimidia>. Acesso em: 15/11/2015.

No âmbito das continuidades históricas, pode-se constatar que, acerca da produtividade, a OCDE tem defendido: i) reduzir a proteção comercial de forma gradual, diminuindo as tarifas de importação e retirando as exigências de conteúdo nacional; ii) fortalecer a concorrência, simplificar a regulação sobre os mercados de produtos e implementar as reduções planejadas das regulações de abertura de empresas; iii) melhorar a capacidade técnica e o planejamento para as concessões de infraestrutura e elaborar pacotes licitatórios mais pormenorizados antes de lançar os editais; e iv) expandir ainda mais os programas de educação profissional e tecnológica para aliviar a escassez de profissionais técnicos¹²⁶ (OCDE/Estudos, 2015, p.4).

Nesse contexto, faço um registro de que os países-membros da OCDE são signatários da Rodada de Doha da OMC, que propôs um amplo acordo comercial de liberalização das barreiras comerciais entre os países, favorecendo a livre circulação e concorrência, dialeticamente, dilui e fortalece os processos de regulação econômica dos países, com vistas ao livre comércio da economia liberal. Esse acordo comercial também lista a educação como um serviço e a coloca no rol de bens comercializáveis.

Assume-se aqui que os *Estudos Econômicos* são parte do real, das múltiplas determinações econômicas e industriais que configuram as relações entre Brasil e OCDE. Aqui tivemos o cuidado de não cair na armadilha linear que vincula processos produtivos e a educação pública, para isso, ao analisar o volume de 2015, buscamos evidenciar contradições como: a) a naturalização da presença de tecnocratas externos na definição e elaboração de políticas públicas, incluindo a educação básica; b) a crença de que a escola, como anteparo das empresas, deva oferecer as competências e habilidades demandadas pelo mercado, sobretudo aos estudantes do ensino médio, para que eles possam disputar um lugar no cassino livre do capital; e c) o suposto de que as competências e habilidades auxiliam as empresas e as escolas públicas nos desafios contemporâneos.

¹²⁶ Durante a análise, pode-se notar a mudança de posição da OCDE em relação ao sistema S. Nos *Estudos Econômicos* de 2006, a Organização defendia a substituição dos subsídios públicos a esse sistema e a adoção de *vouchers* para os trabalhadores escolherem onde fazer seus cursos. “Para o efeito, transferências diretas para os prestadores não estatais do sistema ‘S’ poderiam ser substituídos por vouchers de treinamento que os trabalhadores poderiam usar para financiar a formação fornecida por instituições aprovadas” (OCDE/Estudos, 2006, p.19). Essa mudança de posição é compreendida quando a organização, em 2013, enaltece o Pronatec: “O programa federal Pronatec, lançado em 2011, tem como objetivo expandir a rede nacional de instituições técnicas, para oferecer locais de treinamento gratuito para os jovens provenientes de meios desfavorecidos e para fornecer apoio financeiro sob a forma de empréstimos e subvenções. Estas são iniciativas promissoras que merecem ser apoiadas por meios adicionais. Para desenvolver a aprendizagem, o Brasil poderia criar melhores sinergias entre o Serviço Nacional de Emprego (SINE) e do Sistema de Aprendizagem (SENAI)” (OCDE/Estudos, 2013, p.41).

Em 2012, Estados Unidos e União Europeia lançaram uma nova proposta¹²⁷ que pretende liberalizar o comércio, incluindo a educação como uma mercadoria. O atual Ministro da Educação, o administrador de empresas José Mendonça Bezerra Filho, do partido Democratas (DEM), publicou a Portaria nº 983, de 26 de agosto de 2016, que instituiu um grupo de trabalho¹²⁸ “com a finalidade de realizar levantamento de legislação que estabeleça condições diferentes entre o prestador de serviço nacional e estrangeiro para efeitos de negociações internacionais em matéria de comércio de serviços”, e que tem como objetivos i) realizar o levantamento exaustivo de toda regulamentação/legislação que estabeleça condições diferentes entre o prestador de serviço nacional e o estrangeiro dos setores e subsectores de serviços relacionados à educação; e ii) trabalhar em colaboração e prover insumos ao Ministério das Relações Exteriores – MRE para preparação de lista negativa para efeitos de negociações internacionais no comércio de serviços, no âmbito dos setores e subsectores de serviços relacionados à educação. Segundo Luiz Carlos de Freitas,

[...] o pedido vem do Ministério das Relações Exteriores em um momento em que se estuda a entrada do Brasil no Acordo de Serviços – TISA. Este acordo procura viabilizar a prestação de serviços em várias áreas – inclusive na educação – a serem feitos por corporações internacionais no Brasil. (Freitas, 2016)

Essa política visa abrir espaço para investidores externos na educação básica, como acontece na educação superior. O que quer a portaria? Ampliar tal política. No bojo dos processos de privatização no interior da educação básica pública, vê-se que a estratégia dos reformadores empresariais tem alcançado, não sem resistências dos educadores, êxito no país. As implicações dessas medidas condicionam à construção de uma agenda privatista para a educação pública, que tem como eixos: i) a desmoralização do magistério e a destruição do sistema público de educação; ii) o controle pedagógico do trabalho docente e escolar; e iii) o combate ao princípio da gestão democrática da escola pública brasileira (Freitas, 2012a; 2012b; 2014a; 2014b; 2015).

¹²⁷ Trata-se do Acordo sobre o Comércio de Serviços Internacionais – Tisa, do inglês Trade in Services Agreement. Segundo a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – Contee, “Esse acordo já inclui mais de 50 países e tem a pretensão de estender o alcance e as normas do AGCS na OMC” (Petta, 2015).

¹²⁸ De acordo com o 2º artigo da portaria, “o GT será coordenado pela Assessoria Internacional do Gabinete do Ministro e será integrado por um Diretor, indicado pelo Secretário, e um suplente dos seguintes órgãos: I - Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação - SESu-MEC; II - Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação - SERES-MEC; III - Secretaria da Educação Básica do Ministério da Educação - SEB-MEC; IV - Secretaria Executiva do Ministério da Educação - SEMEC; e V – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES”.

Ao aprofundar a análise sobre as múltiplas determinações que permeiam as relações entre o Brasil e OCDE/Pisa, constatou-se que, subjacente às formas de atuação ideológica, veem-se o formato e a aderência que as proposições supranacionais adquirem nos governos brasileiros que as tomam como suas. Forjam um livre comércio na educação básica, exaltam o individualismo, a competitividade, as competências e habilidades a qualquer preço. Esses “homens de negócios” (Frigotto, 1995), sem alarde, atuam por meio dos testes e exames externos como se fossem a medida capaz de traduzir a essência, o processo, e os significados presentes na cultura de um povo.

Neste sentido, pode-se afirmar que a série *Estudos Econômicos* da OCDE difunde uma determinada concepção de Estado, sociedade e educação, e que suas ideias encontram guarida nos aparelhos privados de hegemonia do capital, como a Fiesp, são recebidas no Brasil com louvor, e, por meio de governos comprometidos com o neoliberalismo, são inscritas no marco legal do país, com o intuito de facilitar a participação de investidores internacionais no processo de privatização da educação pública brasileira.

Esse movimento do capital financeiro internacional, capitaneado pelos organismos multilaterais, empresários e parte dos governos nacionais, forma uma tríplice governança, com implicações na educação básica pública, em especial, nos modelos de gestão, avaliação e financiamento público.

4.3 Brasil e OCDE: uma estreita relação de interesses econômicos e políticos

Ao dar sequência às relações com a OCDE, o governo brasileiro participa ativamente dos espaços instituídos pela organização e subscreve protocolos, programas, projetos e acordos transnacionais oriundos dos seus fóruns. De fato, foi a partir da segunda metade dos anos 1990 – período de avanço do neoliberalismo no Brasil, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, para a Presidência da República – que o país passou a aprofundar suas relações com aquela instituição e, desde 1997, integra, como membro pleno, o Comitê do Aço,¹²⁹ órgão responsável pelas políticas de regulação específicas em torno dessa *commodity* mineral.

¹²⁹ Em 2014, o Brasil ocupou a nona posição entre os dez maiores produtores da indústria siderúrgica no mundo (Valor Econômico, 2015). Em 1996, estava em sétimo lugar (BNDES, 1997). Segundo Pinto (2000, p.113), a contribuição do Brasil para participação no Comitê é no valor de US\$ 9.000,00 por ano.

Em termos estruturais, desde 1990, está em curso um projeto econômico hegemônico-conservador que reage para recompor seus investimentos na produção, circulação e consumo, e que também contesta o avanço dos direitos sociais, inscritos na Constituição Federal de 1988 e em legislações específicas. Ao focalizar os pilares de sustentação desse projeto, percebe-se que estão no agronegócio, em empresas transnacionais, nos bancos privados, e nos setores petrolífero, de telecomunicações, de energia elétrica e mineração. Ainda nesta direção, a luta de classes se intensifica e o bloco histórico conservador arma-se para ampliar seus lucros, expropriando os trabalhadores que, nesse contexto, acumulam perdas salariais e direitos sociais.

Se, para ampliar as condições de reprodução do capital, são procurados outros nichos, outros espaços de produção e consumo, então encontra-se aí a forte atuação da OCDE para abrir negócios rentáveis. Nas relações político-econômicas, recompõem-se, assim, as instituições, os governos, os empresários transnacionais, as empresas em variados ramos, incluindo as dos setores educacionais e do ramo editorial, para negócios que dão corpo ao projeto hegemônico-conservador.

Em seguida, as ações da Organização voltam-se para a derrubada de barreiras na legislação dos países-membros e parceiros. Neste particular, alianças são fortalecidas com partidos políticos e ministérios, e intelectuais orgânicos dirigem o projeto hegemônico-conservador no setor educacional e em ciência e tecnologia, unindo interesses. A educação, então, é tida como veículo para formar intelectuais de novo tipo, que possam difundir e expandir, sem alardes, os desígnios daquele projeto.

Nesse sentido, amplia-se a participação do governo brasileiro na Organização. O Brasil participa como país associado em sete órgãos e dois projetos, e, como participante, em outros onze comitês e grupos de trabalho. Ainda, participa como membro de duas organizações que foram criadas pela OCDE, sobressaindo-se nesses espaços a partir dos anos 2000.

Segundo o estatuto da OCDE, os países que atuam como associados aos programas, projetos, comitês e grupos de trabalho têm as mesmas prerrogativas de um país-membro da Organização, o que inclui o pagamento de taxas, poder de decisão sobre os temas e aplicação das decisões no país. A atuação como participante dá o direito ao acompanhamento das discussões, porém, não gera obrigações como as relatadas no status de associado. O Quadro 13 a seguir ilustra a participação do país na OCDE.

Quadro 13 - Participação do Brasil na OCDE – 1997-2015

Participação do Brasil na OCDE – 1997 - 2015	
Órgãos (Brasil como associado)	Órgãos(Brasil como participante)
1. Conselho de Administração do Pisa (desde 2007, Vice-presidente desde novembro de 2013).	1. Comitê de Agricultura e seus órgãos subsidiários (1998).
2. Conselho de Administração do Centro de Desenvolvimento (2005).	2. GT sobre Segurança de produtos de consumo do Comitê de política do consumidor (2012).
3. GT sobre suborno em transações comerciais internacionais, do Comitê de Investimento (1997).	3. Comitê de Estatísticas e de seus órgãos subsidiários (2006).
4. GT do Comitê de Investimento relacionado à Declaração sobre investimento Internacional e Empresas Multinacionais (1997).	4. Comitê de Concorrência e seus grupos de trabalho (1997).
5. Comitê do Aço (desde 1996, Vice-presidente desde dezembro de 2013).	5. Comitê de Política Científica e Tecnológica (2007).
6. Reunião conjunta do comitê de produtos químicos e GT de produtos químicos, pesticidas e biotecnologia em questões relacionadas à mútua aceitação de dados; GT dos coordenadores nacionais do programa diretrizes de teste; e GT sobre boas práticas de laboratório (2011).	6. Comitê de Investimentos (1997).
7. Fórum Mundial sobre Transparência e troca de informações para efeitos fiscais (2009).	7. Comitê de Comércio e seu grupo de trabalho (1997).
Projetos	8. GT conjunto em Agricultura e Comércio (2004).
1. Erosão da base fiscal sobre transparência e troca de informações para efeitos fiscais (BEPS) (2013).	9. GT conjunto de Comércio e Meio Ambiente (2003).
2. Revisão dos princípios de governança corporativa.	10. Comitê de Governança Pública e seus órgãos subsidiários (2001).
	11. GT sobre Pensões Privadas (IPPC) (2005).
Organizações criadas pela OCDE (relacionadas)	
Parceria global para cooperação para o desenvolvimento eficaz	Força-tarefa de ação financeira sobre lavagem de dinheiro

Fonte: OCDE, 2014e. Elaboração própria.

A atuação brasileira nos conselhos, comitês, grupos de trabalho e fóruns indica um estreitamento das relações do país com a OCDE, sobretudo em espaços em que o status de país-associado incide na adesão a concepções políticas, subscrição de protocolos, cumprimento de regras e orientações, de tal sorte que os governos executem decisões dali emanadas, ainda que sob protestos e discordâncias. De acordo com a OCDE (2014e, p.46), ela “criou inúmeros instrumentos jurídicos, que resultam do profícuo trabalho realizado nos comitês da organização, e muitos deles viraram normas aplicáveis em todo mundo”. Tais instrumentos podem ser acordos formais (ratificados pelos países, no caso do Brasil, pelo

Congresso Nacional), padrões e modelos, recomendações ou orientações. Atualmente, o Brasil é signatário de quatorze protocolos¹³⁰ da OCDE.

Em 2005, o governo brasileiro criou um grupo de trabalho¹³¹ para tratar da relação do país com a OCDE (GT-OCDE). Esse grupo tem por objetivos:

I – analisar estudos da OCDE; II – elaborar estudos acerca de temas específicos de interesse para as relações do Brasil com a OCDE; III – examinar a compatibilidade dos instrumentos da OCDE com a política e a legislação brasileiras; IV – coordenar a participação brasileira em órgãos da OCDE; V – colaborar na organização de eventos da OCDE no Brasil, bem como em outras iniciativas dela de interesse do País; VI – fornecer subsídios para a elaboração de políticas afetas ao relacionamento com a OCDE e; VII – contribuir para a promoção das relações entre o Brasil e a OCDE e para a divulgação de estudos por ela realizados no País. (Brasil/MRE, 2005)

Como dissemos, desde 2007 o Brasil participa da política de *engajamento ampliado*, que consiste em estender a participação das economias emergentes nos fóruns da OCDE, com vistas à adesão dos países como membros plenos, principalmente de Brasil, Índia, China, África do Sul e Indonésia. Para selar essa estreita aproximação, os países precisam cumprir alguns requisitos: a) participação em comissões, b) produção regular, pela OCDE, de estudos econômicos do país, c) respeito aos instrumentos, normas, orientações e recomendações, d) integração em sistemas de informação estatística e coleta de dados, e) análise das políticas públicas do país pelos países da OCDE. Após o cumprimento dos requisitos e/ou procedimentos, desde 2012, os países que participaram da política de *engajamento ampliado*, por deliberação do Conselho de Ministros, foram elevados à categoria de parceiros-chave da Organização.

Ao investigar essa relação complexa e contínua do Brasil com a OCDE, foi possível

¹³⁰ São eles: Códigos e Esquemas Agrícolas; Carta de Bolonha sobre a declaração de políticas para pequenas e médias empresas (PMEs); Convenção sobre o combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais; Decisões do conselho relativas à mútua aceitação de dados na avaliação de produtos químicos; Recomendação do Conselho relativa a uma ação eficaz contra cartéis; Declaração Ministerial de Istambul para fomentar o crescimento de PMEs inovadoras e internacionalmente competitivas; Declaração sobre investimento internacional e empresas multinacionais; Recomendação do Conselho sobre as orientações de devida diligência para as cadeias responsáveis pelo fornecimento de minerais originários de áreas de conflito e áreas de alto risco; Declaração sobre propriedade, integridade e transparência na condução de negócios e finanças internacionais; Convenção sobre assistência administrativa mútua em assuntos fiscais; Declaração sobre a crise financeira global e créditos à exportação; Declaração sobre erosão da base fiscal e transferência de lucros; Diretrizes multilaterais – Extrato anexo da decisão que instituiu o comitê do aço e; Declaração de troca automática de informações para fins fiscais. (OCDE, 2014, p.46).

¹³¹ O GT é coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e composto pelos ministérios da Casa Civil da Presidência da República; Fazenda; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ciência e Tecnologia; e Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil/MRE, 2005). A Secretaria-Executiva do grupo fica a cargo do Departamento Econômico do MRE.

construir a tese de que, a partir dos resultados do Pisa, consubstanciados na política das competências e habilidades, a OCDE desenvolve a estratégia político-ideológica de construir padrões internacionais para a educação básica pública que respondam às demandas do processo de reestruturação produtiva do capital.

À medida que o consentimento do país com essa estratégia se aprofunda, e que esta passa a ser formulada conjuntamente entre os intelectuais locais e internacionais dos governos e dos organismos, conforma-se, então, um consentimento ativo. Afinal, como disse o secretário-geral da OCDE, na ocasião do lançamento dos *Estudos* em 2013, “como todos sabem, o Brasil não é membro da OCDE, mas é como se fizesse parte da família” (Gurría, 2013, p.1).

Ao afirmar que o Brasil é parte da família, Gurría está dizendo que uns poucos decidem e outros executam. E mais, sinaliza que existe uma hierarquia que determina o lugar dos países-membros e dos países parceiros nos fóruns de decisão da Organização e na ordem internacional. Expõe, portanto, relações de poder e hegemonia nas quais o Brasil ocupa seu lugar na periferia do sistema.

Como discorremos no Capítulo 2, a Organização tem uma ampla carta de programas educacionais que visam construir uma agenda globalmente estruturada para a educação, subsumida às políticas econômicas e fiscais e à construção de uma nova ordem mundial, a fim de promover padrões de sociabilidade capitalista por meio de valores ancorados na economia liberal de mercado. Nesse movimento, por meio do Pisa e de seus resultados, ressignifica a teoria do capital humano e propaga a ideologia da sociedade do conhecimento para dar ênfase à política das competências e habilidades que materializa a atuação dos organismos internacionais, com anuência dos governos nacionais, na educação pública dos países. Vejamos esse movimento no contexto brasileiro.

4.4 A materialização das proposições da OCDE na política para a educação básica pública

O objetivo desta seção é analisar se, e como, as proposições da OCDE/Pisa para a educação básica pública brasileira se materializam, sobretudo nas dimensões da gestão e avaliação dos sistemas. Para tanto, recorreremos a alguns documentos que retratam esses movimentos e relações.

Da OCDE, selecionamos os *Estudos Econômicos* sobre o Brasil dos anos de 2005 e 2013. Esses documentos fazem recomendações direcionadas à educação básica pública brasileira. Já do ponto de vista nacional, trabalhamos com os seguintes documentos do governo federal: o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, lançado em 2007, bem como o Decreto 6.094/2007 que dele emerge, e, por fim, o Plano Nacional de Educação (2014-2024).

4.4.1 Sistema de Avaliação da Educação Básica Pública a partir de 2005

Em 2005, ocorreu uma ampla mudança no sistema de avaliação da educação básica pública brasileira. Porém, é necessário considerar que, entre as recomendações¹³² da OCDE e a materialização de políticas educacionais no contexto brasileiro, existe um conjunto de mediações a serem observadas, dentre elas, o fato de que, desde a década de 1990, o país já adotava sistemas de avaliação para monitorar o desempenho dos sistemas educacionais.

Mas também é preciso destinar atenção ao fato de que o Brasil participa do Pisa desde sua primeira edição, no ano 2000. Dado que uma das formas de atuação da Organização é a difusão de suas concepções e políticas por meio de seminários internacionais e outros eventos dessa natureza, torna-se possível inferir que as medidas adotadas localmente sofreram influências desse processo. Como aponta o relatório nacional da primeira participação, a implementação do Pisa no Brasil, em 2000, teve os seguintes objetivos:¹³³

- 1) Obter informações para situar o desempenho dos alunos brasileiros no contexto da realidade educacional, nacional e internacional.
- 2) Fomentar a discussão sobre indicadores de resultados educacionais adequados à realidade brasileira.
- 3) Participar das discussões sobre as áreas de conhecimento avaliadas pelo Pisa em fóruns internacionais de especialistas.
- 4) Promover a apropriação de conhecimentos e metodologias na área de avaliação educacional.
- 5) Disseminar as informações geradas pelo Pisa, tanto em termos de resultados quanto em termos de conceitos e metodologias, entre diversos atores do sistema educacional, governamentais e não-governamentais. (Brasil/MEC/Inep, 2001, p.22)

Nesse sentido histórico, os objetivos declarados demonstram que a participação brasileira no programa internacional busca metodologias e parâmetros para compor os

¹³² É importante salientar que os *Estudos*, seus diagnósticos, avaliações e recomendações, são discutidos na OCDE anteriormente à sua divulgação e contam com representação dos países avaliados.

¹³³ Que são reforçados nos relatórios subsequentes.

processos de avaliação nacional dos sistemas educativos. Assim, examinar as relações entre Brasil e OCDE, e suas implicações na concepção da política de verificação/avaliação externa em larga escala da educação básica pública brasileira, supõe analisá-las sob esse movimento dialético entre o local e o externo.

Desde a década de 1990, o Brasil aplica testes de rendimento estudantil para avaliar os sistemas educacionais. Como uma das competências constitucionais, no âmbito do direito à educação, cabe à União coordenar e monitorar a política de educação nacional e, para isso, empreender a avaliação dos sistemas com o intuito de garantir a qualidade do que é ofertado.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb é sucessor do Sistema de Avaliação do Ensino Público de primeiro grau – Saep, originário, por sua vez, de duas experiências¹³⁴ do final dos anos 1980, advindas de programas do Ministério da Educação, em convênio com o Banco Mundial e a Organização dos Estados Americanos (OEA).¹³⁵ Os estudos de Oliveira (2012) mostram que o Banco Mundial “demandou das autoridades brasileiras o desenvolvimento de uma sistemática de avaliação para o Projeto Nordeste, possivelmente para terem informações sobre o custo-benefício dos investimentos” (p.151). Nota-se que a presença e influência dos organismos internacionais na educação brasileira, em particular, nas políticas de avaliação, não começa com a OCDE.

O primeiro ciclo de avaliações do Saeb ocorreu em 1990. Desde então, foram feitas algumas mudanças metodológicas, sendo uma das mais significativas, em 1995, a adoção da Teoria de Resposta ao Item, aos moldes do que comentamos sobre o Pisa. Consolidou-se também a prioridade às áreas de língua portuguesa, com foco em leitura, e matemática, com ênfase na resolução de problemas.

Com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/96 e a criação de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), dois movimentos ficaram perceptíveis: por um lado, os PCNs consolidavam as orientações das conferências internacionais de educação – Jomtien (1990) e Dakar (2000) –, que preconizaram as necessidades básicas de aprendizagem sob a lógica das competências e habilidades, e, por outro, a LDB alçava a avaliação a política de Estado.¹³⁶

¹³⁴ Trata-se das avaliações em larga escala feitas no âmbito do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro (Edurural), e do Programa de Educação Básica para o Nordeste, conhecido como Projeto Nordeste.

¹³⁵ Oliveira (2012) apresenta ampla documentação e análise sobre esse período. Conferir a Seção 2.2.2.

¹³⁶ O inciso VI do artigo 9º da LDB diz que cabe à União “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

Nesse curso, o Saeb ganha centralidade e, no contexto da reforma do Estado Brasileiro e com as feições gerenciais que o neoliberalismo imprime à gestão e administração públicas, os resultados do sistema vão adquirindo destaque na condução das políticas educacionais do país. Porém, Sousa e Bonamino (2012) classificam esta fase da avaliação em larga escala como uma primeira geração de avaliações que não permite medir a evolução do desempenho individual de alunos ou escolas, portanto, com um foco mais diagnóstico da situação dos sistemas educativos.

Em 2005, o MEC operou mudanças estruturais no Saeb. Por meio da Portaria nº 931, de 21 de março de 2005, o então ministro da Educação, Tarso Genro, do PT, reformulou o sistema de avaliação da educação básica, criando a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil, que passaram a integrar o Saeb.

A Aneb manteve a sistemática adota anteriormente pelo Saeb, que consiste na aplicação em larga escala, de caráter amostral, de provas nas áreas de língua portuguesa e matemática, aos alunos das 4^{as} e 8^{as} séries (5º e 9º anos) do ensino fundamental e dos 3^{os} anos do ensino médio, de escolas públicas e privadas, com o intuito de aferir índices dos estados e nacional. Segundo a portaria, os objetivos e características da Aneb são,

a) a ANEB tem como objetivo principal avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira; b) caracteriza-se por ser uma avaliação por amostragem, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público e particular, de periodicidade bianual; c) utiliza procedimentos metodológicos formais e científicos para coletar e sistematizar dados e produzir informações sobre o desempenho dos alunos do Ensino Fundamental e Médio, assim como sobre as condições intra e extra-escolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem; d) as informações produzidas pela ANEB fornecerão subsídios para a formulação de políticas públicas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação, e buscarão comparabilidade entre anos e entre séries escolares, permitindo, assim, a construção de séries históricas; e) as informações produzidas pela ANEB não serão utilizadas para identificar escolas, turmas, alunos, professores e diretores. (Brasil/MEC, 2005)

Por sua vez, a Prova Brasil, em 2005, tornou-se um exame nacional de rendimentos dos estudantes nas áreas de língua portuguesa e matemática, aplicado de forma censitária a todos os alunos da 4^a e 8^a séries (5º e 9º anos) do ensino fundamental e da 3^a série do ensino médio, somente de escolas públicas. A portaria expõe os seguintes objetivos e características,

a) avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global; b) contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados; c) concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional; d) oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares. Tais informações serão úteis para a escolha dos gestores da rede à qual pertençam. (Brasil/MEC, 2005)

Ambas as citações dão ênfase à qualidade, equidade e eficácia da educação básica. Para isso, lançam mão de uma cultura avaliativa, a fim de justificar e legitimar mudanças nas políticas educacionais a partir dos resultados aferidos. Ainda, expõem a ligação entre avaliação, gestão e responsabilização a partir do rendimento dos estudantes e dão centralidade aos processos normativos e regulatório dos sistemas.

O novo Saeb, caracterizado por Sousa e Bonamino (2012) como parte da segunda geração de avaliações da educação básica, induz a um tipo de regulação sobre o trabalho escolar e docente centrado na aquisição de habilidades e competências consubstanciadas nas matrizes de referências desses instrumentos que, por sua vez, remetem-se aos PCNs. Além disso, o fato de a Prova Brasil adotar a característica de uma prova censitária, que divulga resultados por escola, atende às recomendações da OCDE, no sentido de promover uma ampla avaliação das áreas sociais dotadas de vinculação de recursos, como é o caso da educação básica, e, ainda, aos parâmetros gerenciais assumidos pelas características do Estado capitalista e avaliador para o qual nos chama atenção Afonso (2009).

Outra questão central é a difusão dessa cultura avaliativa para estados e municípios, sob a justificativa da competência constitucional da União em prestar assessoria técnica e financeira aos sistemas educacionais. O Inep promoveu, em março de 2005, um seminário para “disseminar a cultura de avaliação”. Segundo o instituto, participaram representantes de todos os estados brasileiros e do DF e de alguns municípios. O seminário, denominado de *Escola de Avaliação*, foi fruto de uma parceria com a Unesco e teve como objetivo “capacitar técnicos das secretarias estaduais nas metodologias de avaliação educacional, com a finalidade de criar sistemas próprios dentro dos estados e municípios” (Brasil/Mec/Inep, 2005).

Segundo informações disponíveis na página do instituto, o evento foi coordenado por Cláudia Tamassia, doutora na área de avaliação e consultora da OCDE, que falou sobre “conceitos básicos de avaliação, metodologias e conteúdos, desenvolvimento de provas e

tipos de avaliação, interpretação de resultados e modelos alternativos” (Brasil/Mec/Inep, 2005).

A participação da OCDE na difusão de parâmetros aos estados e municípios para avaliação da educação básica pública brasileira é mais um elemento que evidencia a confluência das políticas educacionais do país com orientações e proposições desse organismo internacional, no contexto nacional e local. Ademais, a Organização busca, por meio do Pisa, construir padrões para a educação básica pública que deseja alcançar.

Embora Sousa e Bonamino (2012) caracterizem a terceira geração das avaliações da educação básica como diretamente ligada às medidas de rankings, premiação e punição de sistemas estaduais, como é o caso de São Paulo e de Pernambuco, entendemos que essa terceira geração é consequência dos parâmetros levantados na fase que a antecedeu. Nesse sentido, nossa interpretação é que as iniciativas formuladas em âmbito federal contribuíram para a indução da adoção, por estados e variados municípios, de sistemas próprios de avaliação, aprofundando medidas de responsabilização de escolas, professores e estudantes.

Os *Estudos Econômicos* de 2005 dedicam um capítulo especial às políticas sociais brasileiras e avaliam que “muito foi feito na área social na última década, com melhorias inquestionáveis em importantes indicadores sociais, especialmente na área da educação” (OCDE/Estudos, 2005, p.12). E preconizam que,

As políticas sociais deverão ser fortalecidas para o cumprimento da agenda social do governo, priorizando os programas sociais considerados mais eficientes e conducentes ao acúmulo de capital humano, ao mesmo tempo que se mantém a disciplina fiscal e se consolida o apoio da sociedade às reformas. (OCDE/Estudos, 2005, p.12)

Os *Estudos* seguintes mostram que as relações da OCDE com o Brasil passam pela adequação das políticas sociais à lógica economicista própria da economia de mercado que é defendida pela Organização.¹³⁷ As relações são hierárquicas, verticais, arbitrarias e, dialeticamente, são mútuas, de cooperação técnica e de aproximação de interesses. Há um elemento comum nessas análises que dedica atenção às políticas de focalização brasileiras, materializadas por políticas de transferências condicionadas de renda, como é o caso do Bolsa

¹³⁷ Outra questão recorrente, mas que foge ao escopo desta tese, é a defesa intransigente de reformas no sistema previdenciário brasileiro. Desde 2005, e nos estudos subsequentes, a OCDE defende que as aposentadorias sejam desvinculadas do salário mínimo e, mais recentemente, defende a indexação da idade mínima aos indicadores de expectativa de vida.

Família. A vinculação de auxílios financeiros às famílias de baixa renda, com a contrapartida de matrícula e frequência escolar dos filhos, é enaltecida nos documentos internacionais.

O volume dos *Estudos Econômicos* de 2005 coloca em suspeição a eficiência da política constitucional de vinculação de recursos para determinadas áreas. Considera que são políticas de muita “rigidez” orçamentária. Segundo a publicação, “o insucesso em reduzir as despesas correntes deve-se em parte à existência de uma rigidez quanto ao corte de gastos, que decorre, em grande parte, da ampla vinculação de receitas” (OCDE/Estudos, 2005, p.43). Os *Estudos* avançam em comentários sobre a política de financiamento da educação básica pública consignada no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), implementado ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, que estabelecia um gasto mínimo por aluno, mas que naquele ano aproximava-se o fim de sua vigência.

Como propulsora de acordos internacionais e das conferências mundiais de educação que preconizaram as necessidades básicas de aprendizagem sob o slogan “Educação para Todos”, a OCDE também enaltece a política que priorizou o ensino fundamental e deixou à deriva os outros níveis e modalidades da educação básica. Na esteira do Estado capitalista de cariz avaliador e regulador, a Organização conjectura que **“uma ampla avaliação, em termos do alcance dos objetivos almejados, das atuais vinculações de receitas e das exigências de gastos mínimos poderia criar as condições para que as despesas sejam mais eficientes”** (OCDE/Estudos, 2005, p.24, grifos nossos).

A Organização, então, sob a lógica da nova gestão pública e da defesa de ajustes fiscais para garantir os lucros do capital financeiro, pressiona a suposta rigidez orçamentária causada pela vinculação de recursos à educação e à saúde, e propõe mecanismos de avaliação e regulação, a partir dos critérios de eficiência e eficácia do mundo empresarial, para saber se mesmo as mínimas parcelas do fundo público destinado às áreas sociais¹³⁸ estariam sendo bem utilizadas.

Neste sentido, parece-nos que o Brasil tem materializado as políticas de verificação/avaliação externa da educação básica pública que encontram simetria com as proposições internacionais. A implementação da Prova Brasil e as mudanças no Saeb, em 2005, ensejaram reformulações em direção à aferição pragmática da eficácia e eficiência do desempenho dos sistemas educacionais.

¹³⁸ “No período 2000 a 2009, o fundo público transferiu o equivalente a 45% do PIB produzido em 2009 para o capital financeiro. De acordo com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (2010), com esses recursos seria possível custear o Programa Bolsa Família durante 108 anos (mantido fixo o valor do benefício do programa de 2009). Ou, ainda, seria possível o governo federal custear a educação durante 40 anos, se mantido o mesmo valor gasto em 2009” (Salvador, 2012, p.8).

4.4.2 O Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007

Além das mudanças ocorridas no Saeb em 2005, outra iniciativa do governo federal foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 2007, e a promulgação do Decreto 6.094/2007, que dispôs sobre a implementação do Plano de Metas e Compromissos Todos pela Educação. Intencionalmente, este plano recebeu o mesmo nome de um dos aparelhos de privados de hegemonia, a organização não governamental Todos Pela Educação,¹³⁹ constituída por representantes do empresariado brasileiro.

Na apresentação do documento “O PDE: razões, princípios e programas”, divulgado pelo MEC em 2007, o presidente Luís Inácio Lula da Silva enaltece seu ministro da Educação, Fernando Haddad, e diz que uma de suas maiores qualidades é buscar “uma interlocução com todos os que têm compromisso com a educação, independentemente de simpatias políticas e ideológicas”, e continua: “não é por acaso que os mais diferentes setores sociais, dos trabalhadores aos empresários, dos professores aos alunos, das escolas privadas às escolas públicas, em todas as regiões, têm reconhecido a consistência das políticas públicas voltadas para a educação” (Brasil/MEC, 2007, p.2).

Assim, que aspectos do PDE de 2007 encontram simetria com proposições da OCDE e de outros organismos internacionais? Como temos insistido, a estratégia político-educacional dessas organizações passa pela construção de falsos consensos para obtenção de hegemonia e, para isso, elas constroem e ressignificam slogans que possam ocultar a essência da política de conciliação de classes que, em última instância, só beneficia a burguesia.

O PDE de 2007 foi estruturado em seis eixos: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social. Embora busque apresentar “uma visão sistêmica”, configura-se como uma dimensão fragmentada da política educacional daquele período histórico.¹⁴⁰ O MEC sintetizou os fundamentos dos eixos de responsabilização e mobilização social da seguinte forma:

¹³⁹ Erika Moreira Martins (2013) defendeu dissertação de mestrado na Unicamp, intitulada *Movimento “Todos pela Educação”: um projeto de nação para a educação brasileira*. A pesquisa apresenta elementos para a compreensão do processo de construção de um projeto hegemônico para a nação brasileira, em que a educação pública ocupa um papel estratégico. Analisando o lugar do empresariado na formulação de políticas educacionais, a pesquisadora conclui que “a forma como o TPE foi estruturado – a partir de um pacto entre iniciativa privada, terceiro setor e governos – contribui para a ocultação dos conflitos entre classes e frações de classe, tornando mais complexa a compreensão da realidade, sobretudo no que se refere aos tênues limites entre o público e o privado – de modo a tornar também menos nítida a distinção entre os direitos sociais e os direitos individuais. As propostas desse grupo contribuem para sustentar a possibilidade de aliar práticas de mercado à justiça social, integrando e promovendo pactos por supostos interesses em comum entre as classes sociais” (Martins, 2013).

¹⁴⁰ Para uma discussão mais ampla e crítica do PDE, conferir: Saviani (2007); Araújo (2007); Krawczyk (2008); Adrião; Garcia (2008); Camini (2010).

Se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a **responsabilização**, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. Com efeito, a sociedade somente se **mobilizará** em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado. (Brasil/MEC, 2007, p.11)

No campo das políticas educacionais e das práticas de gestão e administração dos sistemas educativos, a responsabilização tem se materializado, ao contrário do que tenta fazer crer o MEC, como um instrumento que, por um lado, responsabiliza escolas, professores e estudantes pelas condições precárias de aprendizagem e, por outro, desresponsabiliza o Estado pela manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, oculta as condições estruturais e operacionais da educação e as determinações políticas, econômicas e sociais que condicionam a aprendizagem e que são próprias do sistema sociometabólico do capital.

Os conceitos de mobilização e responsabilização de que lança mão o MEC tentam fazer crer que se trata de um movimento das comunidades escolar e local em torno da defesa da educação pública de qualidade, socialmente referenciada. No entanto, os caminhos do documento demonstram que esse processo é conduzido pelos aparelhos privados de hegemonia da sociedade civil, sobretudo aqueles comprometidos com a estrutura social vigente, como é o caso da Oscip Todos pela Educação. Ambos os conceitos, responsabilização e mobilização, também estão nos documentos da OCDE.

As medidas de responsabilização destinadas a estudantes, professores e escolas podem complementar-se mutuamente para melhorar os resultados dos alunos. Os exames de conclusão externos e a utilização de avaliações para a tomada de decisões sobre a aprovação e a reprovação de alunos incentivam a aumentar o desempenho, enquanto o uso de avaliações para alunos em grupo reduz o desempenho. Testes padronizados regulares são benéficos somente onde padrões claros e objetivos são definidos por meio de exames de conclusão externos. O desempenho dos alunos aumenta também quando os professores são responsabilizados, porque seus diretores e inspetores externos monitoram suas aulas. Da mesma forma, os alunos têm melhor desempenho se suas escolas são responsabilizadas, porque são usadas avaliações para compará-las com o desempenho local ou nacional. (OCDE/Política Educacional, 2007, p.58, tradução nossa)

O trecho selecionado atribui a estudantes, professores e escolas públicas a responsabilidades pelos seus resultados. Exalta testes e exames para medir as propagadas competências e habilidades dos estudantes, tratados quase como objeto, destituídos de humanidade. São tão coisificados que o humano se recolhe, se generaliza. Não há limites. Nessa lógica, os gestores escolares, também desumanizados, estão na cadeia de produção do quase-mercado educacional.

O excerto citado faz parte de um documento de trabalho do Comitê de Política Educacional da OCDE, divulgado no ano de 2007, mesmo ano de implementação do PDE. A publicação baseia-se na análise dos resultados do Pisa de 2003 e defende a adoção de parâmetros privados para a gestão da escola pública, preconizando “a igualdade de condições em termos de acesso ao financiamento do governo para escolas públicas e privadas [e ainda recomenda que] os alunos têm melhor desempenho se as escolas têm autonomia para decidir sobre o seu pessoal e contratar seus próprios professores” (OCDE/Política Educacional, 2007, p.58, tradução nossa).

Ainda nos quesitos de responsabilização e mobilização social, o MEC argumenta que o PDE promove “profunda alteração na avaliação da educação básica. Estabelece, inclusive, inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão, que invocam conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social” (Brasil/MEC, 2007, p.19).

O Ministério da Educação e o Inep, órgão responsável pela implementação das avaliações, então confirmam a assertiva de que a terceira geração das avaliações da educação básica pública foi de iniciativa fulcral do governo federal. Na realidade, desde a década de 1990, no contexto da reforma do Estado brasileiro, a centralidade dada à avaliação foi fator preponderante de regulação dos sistemas, imprimindo a lógica de recursos atrelados aos bons resultados (Krawczyk, 2008).

O Decreto 6.094/2007, que instituiu o Plano de Metas fundamentado no PDE e nos conceitos de responsabilização e mobilização social, criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. Apresentado como um indicador objetivo da qualidade da educação básica pública no país, o Ideb se constitui a partir dos resultados da Prova Brasil e da Aneb, combinando as taxas de aprovação e reprovação do fluxo escolar que são aferidas pelo EducaCenso – sistema alimentado pelas escolas e secretarias de educação, a fim de compor o Censo da educação básica.

No Brasil, o exame internacional do Pisa ocorreu em 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 e 2015. Os testes foram realizados pela equipe técnica do Inep e todos os custos foram arcados

pelo governo brasileiro. No calor das relações com a OCDE, o que os governos e empresários brasileiros desejam com o Pisa?

Como já mencionado, o Pisa tem a finalidade de medir a compreensão dos estudantes em português, matemática e ciências, para, em seguida, supor que obteve uma medida do que foi instruído para os estudantes. Com os resultados dos testes, governo e empresários fazem política econômica, isto é: obtido o diagnóstico das potencialidades para o capital, os melhores resultados dos países revertem-se na segurança de bons investimentos. Se o país não alcançou os resultados desejados, então aumentam as pressões para que adote medidas de correção até chegar ao ponto esperado. Para isso, contam com os meios de comunicação hegemônicos, que estimulam e exaltam políticas de premiação e gestão por desempenho.

Deste modo, competências e habilidades tornam-se fetiches, não tê-las significa fracasso. De fato, o Pisa fotografa uma parte do real, uma amostra, um momento fixo, mas os dados em si não traduzem os processos formativos de aprendizagens vivenciados nas escolas públicas. Ainda assim, segundo o MEC,

[...] a avaliação do aluno individualmente considerado tem como objetivo a **verificação da aquisição de competências e habilidades** que preparam uma subjetividade, na relação dialógica com outra, para se apropriar criticamente de conhecimentos cada vez mais complexos. (Brasil/MEC, 2007, p.19, grifos nossos)

Percebe-se que o Ministério da Educação, sob o comando de Fernando Hadadd, assume, em 2007, que a centralidade nos processos de avaliação do rendimento estudantil focalizaria a aquisição de competências e habilidades, considerando que tais destrezas preparariam o aluno para as disputas e concorrências no trabalho e na vida.

Na realidade, a verificação de competências e habilidades traduz o que a OCDE/Pisa mensura em apenas três áreas: português, matemática e ciências. Nessa lógica, o Ideb é o instrumento central do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE de 2007) e suas ramificações, que incluem o Plano de Ações Articuladas – PAR e a criação de um Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, “incumbido de colaborar com a formulação de estratégias de mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, que subsidiarão a atuação dos agentes públicos e privados”. Este comitê “poderá convidar a participar de suas reuniões e atividades representantes de outros poderes e de organismos internacionais” (Brasil, 2007).

As metas do Ideb estão em estreita relação com os resultados do Pisa. O governo

federal utilizou-se dos resultados da Prova Brasil de 2005 para a construção das metas para as escolas e sistemas.¹⁴¹ O objetivo consiste em “alcançarmos o nível médio de desenvolvimento da educação básica dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), no ano em que o Brasil completará 200 anos de sua independência, meta que pode ser considerada ousada” (Brasil/MEC, 2007, p.22).

Por sua vez, o Plano Nacional de Educação (2014-2024), em sua meta 7, que trata da qualidade da educação, alça o Ideb a uma política de Estado e prescreve as seguintes metas a serem alcançadas, conforme mostra o Quadro 14:

Quadro 14 - Metas a serem alcançadas no Ideb

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do Ensino Fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do Ensino Fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5	5,5

Fonte: Lei n.13.005/2014.

O mesmo PNE (Brasil, 2014), na estratégia 7.11 da meta 7, apresenta o objetivo almejado no Pisa:

[...] melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido, de acordo com as seguintes projeções:

PISA	2015	2018	2021
Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	438	455	473

Fonte: Lei nº 13.005/2014.

Um parêntesis sobre as múltiplas determinações e contradições que surgem a partir de 2007. Por um lado, o ministro Fernando Hadadd cria o PDE, que, em termos de gestão e avaliação da educação significou uma ação estruturante da nova gestão pública no contexto educacional brasileiro, pois subsumiu a política educacional à logica de desempenhos e

¹⁴¹ Para calcular as metas finais e intermediárias do Ideb, o MEC e o Inep partiram de três premissas: “ P1: As trajetórias do Ideb, para o Brasil e para todas as redes, têm o comportamento de uma função Logística. [...] ou seja, para um dado ‘esforço’ obtêm-se uma melhora cada vez menor do indicador. P2: As trajetórias do Ideb por rede de ensino devem contribuir para a redução das desigualdades em termos de qualidade educacional. Isso significa que no esforço empregado por cada rede (municipal ou estadual) estarão implícitos os objetivos de atingir as metas intermediárias de curto prazo e alcançar a convergência dos Idebs atingidos pelas redes no médio ou longo prazo. P3: Para que o Brasil alcance a meta estipulada no tempo adequado, o esforço de cada rede de ensino, estadual ou municipal, deve contribuir, a partir de metas individuais diferenciadas” (MEC/Inep, s/d).

resultados aferidos por meio de verificações/avaliações externas em larga escala, que intentam responsabilizar a comunidade acadêmica pelos resultados obtidos, ocultando os condicionantes político-econômicos e sociais que determinam tais desempenhos.

Por outro lado, também foi em 2007 que ocorreu a implementação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – o Fundeb, que aumentou a transferência de recursos da União para estados e municípios mais pobres. Em 2008, foi sancionada a Lei nº 11.738, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN para os profissionais do magistério público da educação básica. Em 2009, foi aprovada a Emenda Constitucional 59, que reduziu gradativamente, até o seu final, em 2011, a Desvinculação de Receitas da União (DRU), mecanismo contábil que retirava 20% dos recursos vinculados à educação. Essa emenda também ampliou a escolaridade obrigatória, que passou a ser dos 4 aos 17 anos, compreendendo a idade considerada correta para cursar a educação, da pré-escola ao ensino médio.

Por que mencionar essas medidas? De acordo com o método aqui adotado, analisar a política educacional significa revelar as múltiplas determinações e contradições que a permeiam. Neste sentido, se por um lado o governo brasileiro, sobretudo a partir de 2007, com o PDE, inclinou-se para as proposições da OCDE/Pisa nas políticas de gestão e avaliação dos sistemas educacionais, por outro, e em contradição com algumas das recomendações da Organização, ampliou, mesmo que de forma tímida, se comparada aos lucros do capital financeiro, o financiamento da educação, o acesso escolar e as condições materiais para o trabalho docente. São conquistas que foram fruto da mobilização e luta dos trabalhadores da educação e dos estudantes. Portanto, esses movimentos fazem parte de uma mesma conjuntura, complexa e contraditória, que tem no PNE de 2014 sua sistematização, daí o uso desse marco legal em complementação ao que preconiza o PDE de 2007. Fecha parêntesis.

Retornemos aos indicadores Ideb e Pisa no Brasil. A lógica de comparação e produção de ranqueamentos procura equivalência com os países desenvolvidos e despreza/omite as condições estruturais das instituições educativas e as incertezas quanto ao repasse de recursos financeiros dos governos, federal, estadual e municipais. Nesse sentido, recolocamos as indagações feitas por Jesus (2012):

[...] no momento em que se traçam metas nacionais e se busca um padrão nacional de qualidade, não se pode prescindir de políticas voltadas, especificamente, para o balizamento das unidades escolares, oferecendo-lhes condições minimamente adequadas de funcionamento para atender às necessidades do processo de ensino. Pois como se pode comparar realidades

de escolas tão diferentes? Como comparar uma escola urbana, com laboratórios, biblioteca, sala de leitura, quadra de esportes, computadores, internet, entre outros, com escolas, por exemplo, rurais que possuem uma estrutura precária? Como esperar uma convergência de resultados entre esses tipos tão diferentes de escola? Políticas de responsabilização, sem o devido investimento humano e em infraestrutura, não serão capazes de mudar a realidade das escolas. (p.20)

Dessa forma, MEC e Inep assumiram as proposições dos intelectuais do Departamento de Educação da OCDE, pois a) aplicam regularmente os testes nos estudantes brasileiros; b) ocupam cargos nos órgãos e instâncias da Organização; c) dentro do Inep, criou-se uma estrutura tecnológica e operacional que alcança todo território nacional para aplicação dos exames; e d) aprofundaram-se metodologias de verificação/avaliação externa em larga escala em âmbito nacional, sendo que os resultados têm sido utilizados para premiar e punir, monitorar e excluir.

De forma que a lógica da OCDE/Pisa está subjacente à lógica do Ideb, um instrumento que apresenta uma concepção de avaliação limitada e reducionista e submete escolas, professores e estudantes a determinantes gerenciais para o alcance de metas prescritas, consideradas como elementos reveladores de uma suposta qualidade educacional.

Nesse sentido, a gestão pública meritocrática, que se sobrepõe à perspectiva de gestão democrática das escolas e mobiliza a participação das comunidades para alcançar as metas do Ideb, conforma-se como um instrumento de responsabilização e consolida um processo de regulação burocrática do governo federal sob os sistemas de ensino. Mesmo assim, conta com aceitação e anuência dos governos, secretários de educação, partidos políticos e parte da imprensa.

Mas há resistências. Os estudos organizados por Carvalho (2009b) mostram que, no contexto europeu, berço do Pisa, existem pesquisadores portugueses, franceses, húngaros, belgas, entre outros, que fazem críticas sistemáticas ao programa, revelando seus interesses mercadológicos. A título de exemplo, Eric Mangez e Branka Cattonar, pesquisadores da Universidade Católica de Louvain, na Bélgica, concluem em seu estudo que,

[...] ao contrário da linha oficial, que retrata o PISA como um instrumento de suporte de decisão, as nossas observações indicam que na Bélgica francófona o PISA tende a funcionar como instrumento de monitoração e controle, o que aumenta a pressão pelos utilizadores do quase-mercado sobre os atores públicos ou privados do setor da educação (Mangez; Cattonar, 2009, p.23)

Por sua vez, Luís Miguel Carvalho, pesquisador do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, define a utilização do Pisa pelos governos da seguinte maneira,

[...] o PISA propõe um perfil atual dos políticos qualificados [como] aqueles que governam com base em diagnósticos objetivos, aqueles que procuram vantagens competitivas pela medição dos resultados do sistema escolar, aqueles que adotam soluções baseadas no que funciona em outros países – portanto, os que aprendem acerca dos seus competidores e os copiam para progredir; os que aceitam a avaliação mútua como uma regra para governar. (Carvalho, 2009b, p.4)

No Brasil, mesmo conhecendo os limites do programa, pois se trata de uma amostra, uma fotografia que, portanto, não traduz os elementos contraditórios da realidade concreta, os testes são aplicados regularmente.

Na ocasião do lançamento dos resultados brasileiros do Pisa de 2012, o então ministro da Educação, Aloizio Mercadante, em entrevista coletiva, pronunciou o seguinte: “a nossa fotografia ainda não é boa e não temos que nos acomodar com isso. Porém, o nosso filme é muito bom. Quando olhamos o filme, somos o primeiro da sala” (Mercadante, 2013).

O ministro lamentava a posição do Brasil em relação aos países que competem no Pisa, mas exaltava a evolução do país nos ciclos do programa. No ciclo de 2012, o desempenho brasileiro em matemática foi o que mais evoluiu em relação a outros países que ocupam baixas posições no ranking.

O Quadro 15 a seguir demonstra os resultados do Brasil no Pisa e a evolução no número de participantes brasileiros.

Quadro 15 – Resultados do Brasil no Pisa e evolução da participação dos estudantes

	2000	2003	2006	2009	2012
Participantes	4.893	4.452	9.295	20.127	18.589 ¹⁴²
Média da nota em Leitura	396	403	393	412	410
Média da nota em Matemática	334	356	370	386	391
Média da nota em Ciências	375	390	390	405	405
Média das áreas	368	383	384	401	402
Média da OCDE	500	497	497	500	498

Fonte: Relatório Nacional do Pisa 2012 (Brasil/MEC/Inep, s/d).

¹⁴² No relatório nacional que apresenta os resultados da participação brasileira no ciclo de 2012, o Inep responsabiliza as greves de professores em alguns estados pela queda na participação em relação ao ciclo de 2009, argumentando que “essa representatividade seria maior, bem como os resultados, caso elementos externos à aplicação não tivessem interferido na aplicação. Um deles foi a greve de professores. No estado da Bahia, a greve de 2012, que durou mais de quatro meses, resultou em um dos números mais baixos de aplicações com relação ao número de escolas previstas. Em Sergipe e no Amapá, a greve estadual também afetou a presença dos estudantes. Foram registradas greves municipais ainda em Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte. Observa-se também que a reposição de aulas relacionadas à greve do ano anterior (2011) também pode ter prejudicado o desempenho em algumas regiões. É o caso do Pará, onde as aulas avançaram sobre os primeiros meses de 2012. Somadas a alguns problemas isolados de aplicação registrados em algumas escolas, tais situações podem ter tido influência sobre os resultados brasileiros” ((Brasil/Mec/Inep, s/d, p.14).

O Quadro 15 assevera que, ao supervalorizar os resultados do Pisa, buscando melhorar a fotografia, o governo brasileiro aceita aquilo que Carvalho (2009) classifica como avaliação mútua para governar. A distância entre o desempenho brasileiro e a média dos países da OCDE foi o que justificou a implementação do Ideb, por isso as metas buscam alcançar tais resultados até 2021, materializando o processo de copiar para progredir para o qual nos alerta o autor mencionado.

Essa política também implica em consequências para os princípios e práticas de gestão democrática, isso porque a gestão pública gerencialista que sustenta o Ideb apresenta valores como mérito, eficácia, desempenho, competitividade e competências técnicas, na perspectiva do ideário neoliberal e dos interesses de mercado. Nesse sentido, as políticas de verificação/avaliação externa em larga escala, sob esse modelo de gestão, carregam a ideologia das competências e habilidades para introjetar tanto nas elites conservadoras, empresários, governos e partidos políticos, quanto nos trabalhadores e estudantes o “sucesso” da política de competências, no contexto dos processos de produção e reprodução do capital.

4.4.3 Participação do Brasil no Conselho de Administração e Governo do Pisa

Os dados apresentados no Quadro 15 também chamam à atenção pelo significativo aumento da participação dos estudantes nos testes do Pisa, sobretudo a partir da edição de 2009. Para compreender esse fenômeno, é necessário nos remeter à ampliação da participação do Inep no Conselho Administrativo e de Governo do Pisa (PGB).

O ano de 2007 também é simbólico por conta da participação do Brasil no Conselho de Administração do Pisa, que deriva da política de engajamento ampliado. Nesse sentido, a ampliação da participação dos estudantes brasileiros nos ciclos de 2009 e 2012 decorre desse contexto. Outro elemento apresentado pelo Inep no Relatório de participação do ciclo de 2006 foi a necessidade de se avaliar os estados brasileiros e obter médias de cada um deles, a fim de compará-los.

Depois de 2012, após cumprir os requisitos da política de engajamento ampliado, o Brasil passou a ser um parceiro-chave da OCDE. Como um dos resultados desse movimento, em novembro 2013, assumiu a vice-presidência desse espaço e fortaleceu sua posição, sendo o único país não membro da Organização a ocupar um posto desta envergadura. Segundo o

termo do acordo entre Brasil e OCDE,¹⁴³ a elevação da posição do país no Conselho de Administração trouxe consigo “deveres e obrigações” que devem ser seguidos, entre eles:

Participar das reuniões dos trabalhos do Conselho Diretor em pé de igualdade com os membros da OCDE, incluindo: participação de todas as reuniões do Conselho Diretor e todos os seus trabalhos; participação da tomada de decisão do Conselho Diretor; possibilidade de ser eleito para o Escritório do Conselho Diretor; aceitação do e contribuição para o cumprimento do mandato do Pisa; fornecer todas as informações e dados necessários para execução do programa de trabalho do Pisa. Submeter-se às conclusões, propostas e decisões do Conselho Diretivo, salvo se o Brasil declarar-se contrário. (Brasil, 2013, p.1)

O trecho selecionado indica o fortalecimento da relação da OCDE com o Brasil, desvelando aspectos de seu modo de operação em que confluem interesses. A política de engajamento ampliado buscou comprometer os países com diversos procedimentos, tal qual um país-membro. Entre as formas de atuação, os organismos internacionais buscam, pela persuasão, obter o consentimento e a anuência dos países, conforme demonstram os estudos de Harvey (2014), Freitas (2012), Kruppa (2001) e Silva (2002). Trata-se de formas de regulação transnacional apontadas nos estudos de Barroso (2006), em que organizações multilaterais buscam meios de padronizar instrumentos de comparabilidade dos resultados das aprendizagens dos estudantes para potencializar o desenvolvimento dos países, a fim de gerar novos nichos de exploração dos interesses do capital.

Nos processos de regulação transnacional, ocorrem múltiplas regulações que combinam e estreitam políticas locais e externas, envolvendo interesses hegemônicos conservadores, sobretudo, sob os auspícios econômicos das nações mais desenvolvidas. Nesse movimento geopolítico, marcado por crises e sobressaltos, as relações entre Brasil e OCDE se aprofundam em torno de interesses econômicos e educacionais.

Para que as organizações multilaterais aproximam-se de países que possuem indicadores distantes de suas métricas? Para analisar essa questão, propomos outra: Para que países como o Brasil constroem relações político-econômicas junto a essas organizações, com participação em acordos, protocolos e programas no setor educacional? Após a análise do *Relatório* (2010b), dos volumes dos *Estudos Econômicos* e dos boletins *Pisa em Foco*, arriscaremos três argumentos.

¹⁴³ Os termos do acordo foram conseguidos mediante requerimento que apresentamos ao MEC/Inep, via a Lei de Acesso à Informação. Portanto, ele não está disponível de maneira totalmente pública.

O primeiro consiste na percepção de que os organismos multilaterais aproximam-se dos países em desenvolvimento para difundir e inculcar políticas que interessam ao grande capital, nacional e internacional, e para isso propõem reformas estruturais do aparelho do Estado que buscam deteriorar os direitos sociais e aumentar as condições de produção e reprodução do sistema sociometabólico do capitalismo. Nesse movimento político-ideológico, intentam, a) reduzir as conquistas da seguridade social e os direitos trabalhistas; b) induzir e ordenar a privatização de serviços sociais, como saúde e educação; c) reconfigurar o papel do Estado, a fim de garantir menor regulação econômica, com o intuito de diluir as barreiras comerciais e diminuir a carga tributária do capital financeiro.

O segundo argumento é uma inquietação causada pelo entendimento de que, ao disponibilizar informações, dados, censos, números e estatísticas econômicas, os países expõem seus nichos estratégicos para os interesses hegemônicos do grande capital que passam a direcionar investimentos para os setores de maior potencialidade geradora de lucros. Os dados que mostram o processo de financeirização da educação superior¹⁴⁴ atestam tal movimento. Medidas como a recente portaria do Ministério da Educação (Brasil/Mec, 2016) atestam o interesse do governo brasileiro em seguir no caminho que busca derrubar barreiras para atuação do capital estrangeiro na educação básica.

O terceiro argumento entende que, no campo educacional, as formas de atuação dos organismos internacionais e suas proposições compõem uma agenda globalmente estruturada que, sob o véu de inúmeros documentos e publicações, confunde para ocultar as condicionalidades cruzadas e similitudes de propostas que impõe aos países. Nesse movimento, é necessário apreender que tais organizações, por mais distintas que pareçam ser, no concreto, fazem parte e são instrumentos de um mesmo projeto hegemônico-conservador, que segue em marcha por meio de projetos e programas no setor educacional.

Também por isso, o Pisa não é o único programa educacional da OCDE que conta com a participação brasileira. Dentre os principais programas, o Brasil ainda participa dos seguintes: Programa do Sistema de Indicadores – Ines, que recolhe dados e informações educacionais dos países e resulta na publicação conhecida como *Panorama da educação*; Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem – Talis, que busca identificar o perfil dos professores e do trabalho docente; Programa de Gestão Institucional do Ensino Superior – IMHE, que tem como intuito discutir soluções globais para os problemas comuns da gestão

¹⁴⁴ Cf. Guimarães-Iosif e Santos (2012); Oliveira (2013).

das Instituições de Educação Superior – IES, estabelecendo relações diretas com universidades e centros universitários.

Há também projetos em fase de implementação dos quais o país ainda não participa, como a Avaliação do Ensino Superior e Resultados de Aprendizagem – AHELO,¹⁴⁵ que busca aferir as competências dos estudantes nas áreas de economia, engenharia e competências genéricas comuns a todos os alunos (tais como pensamento crítico, raciocínio analítico, resolução de problemas e comunicação escrita); e ainda, o Programa para a Avaliação Internacional de Competências do Adulto – PIAAC,¹⁴⁶ que, em formato de pesquisa, busca aferir o domínio de determinadas competências no público de 15 a 65 anos.

Se até 1990 havia espaço para justificar as adesões às políticas dos organismos internacionais como contrapartida dos financiamentos destinados ao país, a partir dos anos 2000-2013, ocorre o consentimento ativo do governo federal em relação à participação nos espaços de formulação política da Organização. Vejamos o caso do Pisa.

Pode-se observar, na América do Sul,¹⁴⁷ um reposicionamento do Brasil ao ser o único a participar de todas as edições do programa, sendo, ainda, o país que mais submete estudantes à amostra. Em 2015, cerca de 33 mil estudantes, dos 27 estados da federação, realizaram os testes – enquanto a média dos países da OCDE gira em torno de 4 mil –, o que significou um gasto médio para aplicação da prova de R\$ 5 milhões. Além disso, a ascensão ao Conselho de Administração e Governo do Pisa trouxe consigo a elevação das taxas de adesão ao programa. Se antes a taxa anual de pagamento para participação no programa variava entre 35 mil e 40 mil euros, a partir de 2014 passou a custar, em média, 200 mil euros.¹⁴⁸ A Tabela 1 a seguir apresenta os dispêndios financeiros do governo brasileiro com a participação e aplicação do Pisa no Brasil.

¹⁴⁵ Barreyro (2015) faz interessante análise sobre a possibilidade de esse programa vir a se tornar o “Pisa da educação superior”.

¹⁴⁶ Em 2014, o Inep, em conjunto com a OCDE, promoveu o seminário “Pisa e Piac: Melhores Competências, Melhores Empregos”. Na ocasião, os representantes da OCDE foram enfáticos no convite à participação brasileira.

¹⁴⁷ Aqui há um tema a ser explorado em pesquisas futuras. De forma recorrente, a OCDE refere-se ao Brasil como um “ator global e regional”, dando ênfase à sua capacidade de liderança na região (OCDE, 2014). Dada a assunção do país ao centro do processo de formulação política do Pisa – o Conselho Diretor –, é possível vislumbrar que isso possa exercer um papel importante para que os países da região se submetam, de forma regular, ao exame.

¹⁴⁸ Assim como os termos do acordo, os dados financeiros expostos foram disponibilizados pelo MEC/Inep a partir de requerimento de informação via Lei Nacional de Acesso a Informação.

Tabela 1: Recursos despendidos pelo Brasil no Pisa

Recursos financeiros despendidos pelo Brasil no Pisa			
	Parcelas de participação no Pisa pagas à OCDE		Aplicação do Pisa no Brasil
	Euros	Reais	Reais
2004	35.000,00	128.730,00	-
2005	35.000,00	97.615,00	-
2006	35.000,00	98.175,00	1.673.443,65
2007	36.500,00 ¹	99.745,00	-
2008	36.500,00	95.812,50	-
2009	36.500,00	109.755,50	1.950.064,70
2010	36.500,00	80.738,00	-
2011	42.000,00 ²	99.696,00	-
2012	40.000,00	96.436,00	2.869.083,55
2013	40.000,00	102.960,00	-
2014³	202.134,00	635.812,50	-
2015	212.241,00	696.426,39	5.078.500,01

Fonte: Inep (adaptado). Tabela fornecida no ano de 2014, via Lei de Acesso à Informação. Legendas na nota de rodapé.¹⁴⁹

Além de submeter a educação básica pública aos auspícios internacionais, dando seguimento à construção da agenda globalmente estruturada para educação (Dale, 2004), o país ainda paga, e muito, por isso, evidenciando seu consentimento ativo às políticas formuladas pela OCDE. Nesse processo, a Organização atua junto ao governo federal no sentido de modificar, aperfeiçoar e criar estruturas e sistemas para aplicação de testes, de modo a controlar e fiscalizar as políticas educacionais, e induzi-las a adaptações, atuando nas decisões políticas e na execução de programas de verificação de rendimentos dos estudantes e das escolas.

Essa política está reforçada no volume dos *Estudos Econômicos* de 2013. Parte do segundo capítulo dessa publicação dedica atenção às políticas educacionais e, em grande medida, faz um balanço das políticas de verificação/avaliação externa da educação básica pública brasileira, recomendando ações no sentido de seu aprofundamento.

¹⁴⁹ Legendas da nota de rodapé referentes à Tabela:

¹ Sendo EUR 35.000,00 referentes à última parcela do PISA 2006 e EUR 1.500,00 referentes à primeira parcela do PISA 2009.

² Sendo EUR 40.000,00 referentes à última parcela do PISA 2009 e EUR 2.000,00 referentes à primeira parcela do PISA 2012.

³ O Brasil, por meio de acordo com a OCDE, passa a participar como membro associado do Pisa. Com isso, a anualidade de participação no Programa para o ano 2014 passa de EUR 45.500,00 para EUR 202.134,00.

O Brasil criou uma série de testes nacionais para avaliar as habilidades dos alunos após a 4ª, 8ª e 11ª série que compara os resultados de quase todas as instituições acadêmicas no país, e tem sido extremamente útil à criação de mecanismos de incentivo. A reforma do sistema de avaliação escolar, incluindo metas de desempenho para cada estabelecimento em todas as regiões, para premiar as escolas não só para o nível dos alunos, mas também para a sua presença, começa a dar frutos. Alguns estados desenvolveram mecanismos de incentivo promissores. Assim, o Estado de São Paulo oferece aos professores testes de desempenho regulares, com os aumentos salariais chave se os resultados são positivos. Dois outros estados adotaram uma abordagem semelhante, que continua a ser uma exceção em um sistema onde as tabelas salariais são em grande parte ligadas à antiguidade. Os primeiros dados empíricos sugerem uma melhoria das competências dos alunos, ainda mais importante, as metas são ambiciosas para as escolas [...]. A extensão a todo o país deste sistema de remuneração com base no desempenho seria uma medida útil. (OCDE/Estudos, 2013, p.106-107)

O balanço positivo da Prova Brasil e das metas “ambiciosas” ou “ousadas” – como dizem os documentos da OCDE e do PDE de 2007, respectivamente – evidenciam a simetria de análises e concepções entre as políticas da Organização e as do governo federal. Há de se considerar que essa política tem continuidade e implicações que emanam de programas no âmbito federal.

Da relação entre Brasil e OCDE, decorre a centralidade atribuída às políticas de verificação/avaliação externa em larga escala da educação básica pública, aprofundando-a e respondendo às exigências do projeto hegemônico-conservador. Tal projeto imprime na reconfiguração do Estado um cariz avaliador e regulador das políticas educacionais sob a ideologia neoliberal que incide na adoção e determinação de um tipo de gestão educacional associada aos parâmetros de eficácia e eficiência oriundos do mundo privado-empresarial.

O aprofundamento da relação entre o governo brasileiro e a OCDE intensifica a tríplice governança na educação, um sistema de poder no qual se incluem, além dessas instituições, os setores empresariais, que buscam ampliar seus ganhos, combatendo, com auxílio dos primeiros, os direitos dos trabalhadores em educação, do setor público e privado. Tal governança também ataca e enfraquece conquistas consubstanciadas na Constituição Federal e em legislações específicas, como o princípio da gestão democrática na educação e a efetiva participação das comunidades, acadêmicas e locais, nos processos de tomada de decisões que interessam às escolas públicas.

A assertiva dos *Estudos Econômicos* de 2013 também mostra que as recomendações feitas no *Relatório* (2010b) acerca da gestão pública no Brasil ganham contornos nas recomendações para as políticas educacionais que se referem à contratação de professores. Ao vincular os salários aos considerados “bons resultados”, pretende-se desconstruir avanços

conquistados pelas lutas e mobilizações dos docentes que foram consignados no Piso Salarial Nacional e nos planos de cargos e carreiras no âmbito dos sistemas educativos, vinculando as remunerações à gestão por desempenho, característica da nova gestão pública.

O volume dos *Estudos Econômicos* de 2013 ainda faz uma série de outras proposições, inclusive para a reforma do ensino médio brasileiro,

Maior flexibilidade na aquisição de qualificações, nomeadamente através da organização do ano escolar ou semestre na adoção de um sistema de crédito, poderia atrair mais estudantes (Barros et al., 2012). Ele também iria oferecer uma maior escolha de aulas no ensino secundário (nosso ensino médio), onde o programa é muito tradicional e formal (Schwartzman, 2010). Um programa de reforma iria introduzir componentes mais profissionais para os menos inclinados a assuntos acadêmicos. (Bassi et al. 2012) (OCDE/Estudos, 2013, p.109).

Aqui pedimos licença para mais um parêntesis. Desde junho de 2013, a conjuntura política brasileira opera em estado de constantes movimentos contraditórios. Naquele período, milhares de pessoas foram às ruas para protestar por mais saúde e educação, cobrando de todas as esferas governamentais, do municipal ao federal, mais compromissos com as políticas sociais e com a coisa pública. Ocorre que, no interior desse movimento, afloram-se também movimentos conservadores de ordem liberal-burguesa, em contraposição aos movimentos populares ligados à classe trabalhadora.

Esses movimentos são influenciados pela conjuntura das eleições presidenciais de 2014, na qual se acirram embates entre projetos hegemônicos de partidos políticos, em especial do PT, PMDB e PSDB, sendo que os dois primeiros disputaram a eleição em uma única chapa, com Dilma Rousseff (PT) para presidente e Michel Temer (PMDB) para vice. A candidatura opositora que agregou mais densidade eleitoral foi a de Aécio Neves, do PSDB. O resultado final, em segundo turno, deu vitória com mais de 54 milhões de votos à chapa PT/PMDB, porém, o outro postulante obteve cerca de 51 milhões de votos. Diferença pequena, que revelou divisão de forças acirrada no país.

Combinando aspectos da crise do capital em nível internacional com a atuação de partidos políticos conservadores e a crise econômica interna, os grupos econômicos, nacionais e transnacionais, disputaram o projeto hegemônico-conservador e conseguiram destituir a

presidenta da República em 29 de agosto de 2016, empossando seu representante direto, o vice Michel Temer¹⁵⁰. Fecha parêntesis.

Para finalizar, retomamos a discussão sobre a gestão da educação básica pública, dimensão na qual as forças que representam o projeto hegemônico-conservador vêm atuando para fazer valer seus interesses. Reflexo desse contexto são as indicações de representantes do ensino privado para postos-chaves do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação. Além disso, o retorno da intelectual orgânica dos setores empresariais, Maria Helena Guimaraes Castro, que foi responsável, em 2000, pela adesão do Brasil ao Pisa, na condição de secretária-executiva do Ministério da Educação. Chama a atenção também, o retorno, ao comando do Inep, de Maria Inês Fini, que no governo de Fernando Henrique Cardoso foi responsável pela criação do Exame Nacional do Ensino Médio – Enem.

Essas intelectuais representam os interesses do grande capital na educação e são favoráveis aos modelos de gestão gerencial e compartilhada da educação básica, que impõem à escola pública parâmetros e administração privados, refletindo os intentos da nova gestão pública. Nesse sentido, elas também reforçam a política das competências e habilidades, via implementação e aprofundamento de verificações/avaliações externas em larga escala, a fim de responsabilizar as comunidades acadêmicas pelos problemas na educação e desresponsabilizar o Estado, induzindo, ainda, à privatização da educação pública.

A partir dos fundamentos epistemológicos do materialismo histórico-dialético, buscamos evidenciar as estratégias de abrangência interna e externa, nacionais e internacionais, que se imbricam e apontam na direção de aprofundar o Ideb como um instrumento nacional de aferição de resultados, a partir de três caminhos, i) incluir o ensino de ciências nos testes brasileiros,¹⁵¹ ii) reafirmar a fotografia do Ideb como instrumento nacional em consonância com os indicadores internacionais de aferição da aprendizagem e da qualidade dos sistemas de ensino, e iii) consolidar o Pisa como instrumento internacional de referência para a aferição da qualidade da educação básica pública brasileira.

A conjuntura iniciada em 2000, e com desdobramentos até 2015, 2016, apresenta uma agenda de aprofundamento das relações de interesses entre o Brasil e a OCDE. Diríamos que foi reforçada a liderança política da Organização para: a) propor e direcionar a política

¹⁵⁰ Para uma discussão ampliada sobre o processo de golpe jurídico-político e midiático por qual passou o Brasil em 2016, sugiro conferir o livro *“Por que gritamos golpe?: Para entender o impeachment e a crise política no Brasil”*, organizado por Ivana Jinkings, Kim Doria e Mutilo Cleto, publicado pela editora boitempo, em 2016.

¹⁵¹ Na edição de 2013 da Prova Brasil e da Aneb/Saeb foram aplicados, em caráter experimental, “para validação das matrizes e escalas, os testes de Ciências definidos nas Matrizes de Referência do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB” (Brasil/MEC/Inep, 2013). Porém, na edição de 2015 não se confirmou a aplicação de testes na área de Ciências.

educacional dos países para fins econômicos comerciais; b) recompor a teoria do capital humano mediante fixação de competências para cada indivíduo; c) afirmar o capital humano como elemento central que compõe o processo de crescimento econômico e social de um país.

Neste sentido, os programas dos quais o Brasil participa fazem parte de um projeto educacional da Organização, baseado no que Teodoro (2011) e Dale (2004) classificam como *agenda globalmente estruturada para educação*, que persegue o desempenho das escolas, professores e estudantes, a fim de oferecer ao capital nichos para sua reprodução ampliada.

Diante deste contexto, afirma-se a tese de que a OCDE atua, por meio do Pisa, com consentimento ativo do governo federal, para adaptar o sistema educacional brasileiro aos parâmetros da política das competências e habilidades demandadas pelo processo de reestruturação produtiva do capital, porém não sem resistências de setores comprometidos com a educação pública. Para isso, a Organização exalta modelos de gestão pública ancorados no gerencialismo meritocrático e, por consequência, estimula a adoção de metodologias de avaliação externa em larga escala para monitorar e aferir os países com o intuito de controlar se estão aplicando as proposições que a Organização preconiza.

4.5 Algumas considerações parciais

Após as análises dos documentos internacionais e nacionais, evidencia-se que a política de competências e habilidades tem se materializado, sobretudo, na gestão e avaliação da educação básica pública brasileira. Ao percorrer o traço histórico do Saeb, percebe-se que mudanças estruturais ocorreram a partir de 2005 e 2007, notadamente com a implementação do PDE e do Ideb em 2007. Esses marcos aprofundaram a centralidade dada aos resultados de exames e provas focados no desempenho dos estudantes e utilizados para regulação, controle e normatização dos sistemas educacionais.

Conforma-se, então, uma tríplice governança que envolve os organismos internacionais, o governo federal e os setores empresariais, para definir e implementar políticas que interessam ao grande capital e que direcionam seus investimentos para nichos que multiplicam seus lucros.

Nesse sentido, a postura dos sucessivos governos brasileiros (1995-2016), resguardadas diferenças, nuances e partidos, reveste-se de um consentimento ativo na formulação e adesão dos conceitos, ideias e valores emanados da OCDE, e mesmo levando em consideração o conjunto de mediações que perpassa essa relação, impera uma ampla

simetria de posições e proposições. A elevação do Ideb a uma política de Estado e do Pisa a parâmetro internacional de referência para qualidade da educação dão mostras de como se materializam as posturas do governo brasileiro.

Prevalece e aprofunda-se, então, uma visão instrumental da educação subsumida às regras, procedimentos e cultura do modelo gerencial de administração do Estado capitalista, seguindo os marcos e expressões ideológicas que priorizam resultados das políticas públicas e sociais em detrimento dos determinantes e das condicionalidades impostos pelo sistema sociometabólico do capital, que imprimem suas marcas no processo de ensino-aprendizagem dos estudantes, nas condições do trabalho docente e nas estruturas administrativas das instituições escolares.

Nas duas últimas décadas, as medidas adotadas em âmbito nacional, não sem nuances e resistências, relacionadas às políticas públicas e sociais e aos processos de globalização econômica e cultural reforçam a ideia de que a aproximação entre o governo brasileiro e a OCDE tem impulsionado e materializado mudanças, sobretudo nas diretrizes da educação básica pública, a partir dos resultados e proposições oriundos dos programas dos quais o país participa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese aponta o Programa Internacional de Avaliação de Alunos – Pisa como instrumento da política de competências e habilidades da OCDE, que afere a eficiência e eficácia dos sistemas de ensino e induz à competitividade entre os países. Afirma que os pressupostos político-ideológicos do programa orientam os países a adotar políticas educativas, via falsos consensos, que buscam construir um projeto hegemônico de educação, único e universal, centrado nos resultados dos processos de verificação e mensuração da aprendizagem dos estudantes, e impulsionam uma gestão gerencial-meritocrática subsumida ao *ethos* mercadológico. Assim a educação básica pública brasileira vem sendo permeada por contradições e conflitos que emanam da relação político-educacional entre o Governo Federal e a Organização.

Investigamos a política de verificação/avaliação da OCDE, por meio do Pisa, para educação básica pública brasileira, entre 2000 e 2015. Neste sentido, o problema de investigação acadêmica perquiriu as relações político-educacionais entre o Brasil e aquela organização, e seu projeto de educação. Os objetivos buscados foram: **objetivo geral**: analisar as orientações e proposições que emanam das relações entre Brasil e OCDE para a política da educação básica pública, por meio dos resultados obtidos no Pisa; e **objetivos específicos**: a) apreender, no processo histórico, a centralidade política dispensada à educação, a gênese, os fundamentos, a evolução, a expansão e a concepção educacional da OCDE; b) analisar as formas de atuação da OCDE na política para a educação básica pública e seus movimentos históricos que culminaram em políticas e programas educacionais; c) desvelar as estratégias da OCDE para construção de consenso, a fim de obter hegemonia para a sua política de competências e habilidades, por meio dos discursos e ações de seus intelectuais orgânicos; d) analisar como a política e as proposições da OCDE, por meio das categorias *habilidades* e *competências*, bem como suas determinações na gestão e na avaliação, materializam-se na política para a educação básica pública brasileira.

Para alcançar esses objetivos, lançamos questões de investigação que permearam a pesquisa e orientaram a construção dos quatro capítulos que compõem esta tese, são elas: i) Por que a participação brasileira em um programa de avaliação internacional patrocinado por um organismo externo do qual o Brasil não é membro pleno? ii) Por que o governo federal, mesmo tendo seus métodos de avaliação, aceitou participar de um exame de caráter internacional? iii) Ao participar do Pisa – que busca aferir os sistemas de ensino a partir de uma determinada visão sobre educação –, como governos incorporam, na política para a

educação básica pública, parte das concepções da OCDE? iv) Os intelectuais, orgânicos e tradicionais, que atuam sob a égide da OCDE, querem construir um padrão único e universal de educação? v) Como a organização atua e materializa seus intentos nas políticas de avaliação externa da educação básica pública brasileira? e vi) Quais têm sido as ações dos gestores governamentais brasileiros nesse processo?

Os aportes teórico-metodológicos que deram sustentação à problematização e análise das indagações aqui propostas partiram das contribuições do materialismo histórico-dialético para o campo da educação, para a pesquisa em políticas educacionais e, sobretudo, para a análise de documentos – metodologia empreendida nesta tese. Neste sentido, nossos pressupostos filosóficos consubstanciaram quatro premissas que guiaram a investigação das múltiplas determinações que compõem o objeto desta tese e que podem ser assim sintetizadas: i) na perspectiva ampliada do Estado capitalista, as determinações que emanam do sistema sociometabólico do capital, assim como as lutas contra ele, incidem na concepção, formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais, ii) a OCDE é uma instituição multilateral signatária da teoria liberal e suas formas de atuação político-ideológicas intentam obter hegemonia de concepções, via construção de falsos consensos que interessam ao capital, iii) o Pisa é um programa cuja intencionalidade é construir padrões únicos e universais nos sistemas de educação básica pública nos países que dele participam, a fim de ampliar as condições de produção e reprodução do sistema capitalista, e iv) o contexto nacional influencia e é influenciado por intelectuais, orgânicos e tradicionais, dos governos e partidos políticos, que difundem, sustentam e implementam tipos de gestão e verificação/avaliação no sistema educacional brasileiro sob o *ethos* privado.

Os conceitos de hegemonia e ideologia, em Marx e Engels, e o salto dialético dessas categorias em Gramsci nos guiaram na investigação, a fim de realizar o movimento de sucessivas aproximações das determinações do objeto de pesquisa. Essa postura teórico-metodológica conduziu a relação dialética entre sujeito-objeto, fazendo com que o primeiro extraísse do segundo as categorias identificadas em seus documentos, que foram: *competências e habilidades, gestão pública e avaliação dos sistemas educacionais*.

Nesse movimento, esta tese afirma que a OCDE, por meio do Pisa, intenta construir um padrão único e universal para a educação básica pública nos países-membros e parceiros que participam do programa. Para isso, suas formas de atuação envolvem a difusão dos resultados via seminários, reuniões de trabalho, conferências, publicações de documentos e análises. O processo de revisão e pressão por pares revela que há uma obtenção de falsos

consensos em torno das proposições, mas, também, que existe consentimento ativo dos governos locais em torno de algumas políticas que são implementadas em nível nacional.

Esse processo faz parte de um todo organizado, portanto, não é isolado de uma estrutura dinâmica e contraditória, envolta no contexto internacional de reestruturação produtiva do capital, que tem seus sustentáculos na globalização econômica, na redefinição do papel do Estado e na atuação dos organismos multilaterais. Desta forma, a OCDE é um dos agentes do capital que atuam para criar as melhores condições de ampliação da reprodução desse sistema socimetabólico.

Esta tese aponta que as análises e proposições contidas nos documentos dessa organização multilateral, na área econômico-educacional, compõem iniciativas para o fortalecimento de um projeto hegemônico-conservador que busca dar continuidade e aprofundamento às reformas estruturais iniciadas na década de 1990, que interessam ao capital e aos seus homens de negócios, ampliando a reconfiguração do papel dos Estados-Nações.

A OCDE é signatária da economia de mercado livre, assim, suas proposições são arbitradas pela teoria liberal que representa e difunde. Essa doutrina fornece seus fundamentos às proposições apresentadas pela Organização. Nesse sentido, a política de verificação da aprendizagem dos estudantes que realizam os exames do Pisa tem seus assentos, sobretudo, no individualismo, como valor moral radical, e constitui uma das determinações do objeto de pesquisa aqui analisado.

Desde a fundação de sua antecessora, a OECE, em 1948, chegando à sua configuração como OCDE, em 1961, a organização vem expandindo suas formas de atuação e sua influência sobre os países-membros e parceiros. Porém, embora pareça ser uma organização europeia, isso não se confirma. A história atesta que ela é originária de uma ação dos Estados Unidos da América – o Plano Marshall –, que até hoje (2016) controla e arbitra as ações deste organismo, sobretudo pelo peso político-financeiro que exerce, sendo responsável por cerca de um quinto do orçamento anual da organização, que conta com 35 países-membros.

A expansão, representada pela adesão de 15 países que se somaram a outros 20 desde a fundação, fez com que a OCDE aprofundasse suas formas de atuação político-ideológica, a fim de obter a hegemonia de suas práticas e políticas no interior dos governos dos países-membros e parceiros. Para isso, operacionalizou métodos refinados de monitoramento, fiscalização e pressão dos países-membros e parceiros, que podem ser listados da seguinte forma: a) reuniões de trabalho, seminários, conferências, entre outros eventos de discussão, formulação e difusão de sua política; b) publicações de materiais de variadas naturezas, como

boletins, relatórios, estudos econômicos e sociais, análises e orientações sobre políticas sociais; c) formação de intelectuais orgânicos aos seus interesses, que, em última instância, são os negócios do capital; d) revisão por pares das políticas nacionais dos países-membros e parceiros; e e) pressão por pares para que as suas proposições sejam implementadas a contento.

Para dar cabo dessas formas de atuação, a organização empreende métodos de governança de três dimensões na relação com os países: i) pela coordenação, que significa coordenar vários espaços políticos que reúnem distintos atores para formulação da política; ii) por instrumentos, construindo programas que buscam comprometer a participação dos países, a fim de constrangê-los a implementar as políticas apresentadas em seus documentos; e iii) pela opinião pública, difundindo as políticas, seus instrumentos e, centralmente, os resultados, como se eles fossem objeto de única interpretação e análise, contando, para isso, com a ajuda de parcela hegemônica dos meios de comunicação.

Esse organismo multilateral avançou na conformação de propostas educativas baseadas em uma concepção de educação instrumental, útil às regras econômicas que buscam subsumir os sistemas educacionais aos intentos de um modelo de desenvolvimento que serve aos interesses do grande capital financeiro internacional. Esse movimento se expressa, ao longo das circunstâncias históricas, na criação do Centro de Pesquisa e Inovação (Ceri), em 1967, e do Departamento de Educação e Habilidades, em 1970.

Esses espaços reúnem, num primeiro momento, intelectuais tradicionais, cooptados de instituições acadêmicas e de pesquisas, mas também dos governos dos países-membros. Em um segundo momento, com a sua expansão, a organização passa a formar seus tecnocratas, criando uma camada de intelectuais orgânicos que serão responsáveis, em conjunto com os tradicionais, pelas principais iniciativas da OCDE no campo educacional.

A partir dos anos 1990, a educação adquire maior relevância no interior das formas de atuação da OCDE e projetos e programas são criados e/ou reformulados. A tônica dessas iniciativas sempre passa pelo discurso do crescimento econômico, da competitividade em um mundo global e da sociedade do conhecimento. As ações que emergem dessa cantilena constroem e ressignificam slogans que querem fazer crer que a aquisição de competências e habilidades, ao longo da vida, pelos trabalhadores, garantirá um espaço num mercado de trabalho no qual não há lugar para todos.

Os instrumentos que derivam dessas ações, a partir de 1990, serão centralizados na coleta de dados dos países-membros e parceiros que dão à OCDE informações seminais para que seus intelectuais orgânicos possam delinear, a partir de uma perspectiva global, políticas nacionais. No campo educacional, essa metodologia, então, está consolidada no programa de

Indicadores Educacionais – Ines e nas publicações do *Panorama da educação*, que, desde 1996, apresentam, anualmente, os indicadores de interesse da organização para mapear as condições e situações de competitividade entre os sistemas educativos nacionais.

Ainda na década de 1990, criou-se o projeto *Definição e Seleção de Competências – DeSeCo*, com o intuito de retomar e reformar a lógica das competências e habilidades que demanda do mundo trabalho subsumido ao capital. Esse movimento teve como objetivo ampliar instrumentos para obtenção de hegemonia político-social para implementar programas que pudessem identificar nichos de investimento para o capital e ampliar suas condições de reprodução. A estratégia político-ideológica que daí sobressai constitui a criação do Programa Internacional de Avaliação dos Alunos – Pisa, que se tornou, então, um instrumento de verificação internacional da aprendizagem de estudantes.

Um dos pilares desta tese afirma que o Pisa é um veículo carregado de intencionalidades que buscam assegurar uma agenda globalmente estruturada para a educação. Esse processo constitui-se a partir de proposições semelhantes de organismos internacionais como o Banco Mundial e a Unesco, que, em conjunto com a OCDE, atuam como instituições globais, quase-Estados, apresentando programas e pressionando governos locais para que modifiquem seus sistemas educativos, a fim de criar padrões únicos e universais na educação básica pública, e também na educação superior (como têm apontado outras pesquisas).

Um outro pilar desta tese expõe que a carta de programas da OCDE compõe sua estratégia político-ideológica de atuar em variadas dimensões do processo educativo e induzir os países-membros e parceiros a implementar políticas que emanam das relações com a organização. Essa intencionalidade foi verificada nos documentos que apresentam os fundamentos de programas como o Ines, o IMHE, o Talis, o Piac, o Pai e o Pisa, e ainda em análises de publicações como o *Panorama da educação*, os *Estudos Econômicos* e os boletins *Pisa em Foco*.

Esse conjunto de iniciativas, na última década do século XX, potencializou o peso político-hegemônico da OCDE em matéria de projetos educacionais dos países-membros e parceiros. Esses traçados ganham outros contornos a partir de 2000, período em que avança a difusão do conceito de governança pública, também chamada de nova gestão pública, em que se exalta o slogan das boas práticas na administração do Estado. Esse constructo ideológico intenta ocultar os processos de redefinição do papel e do lugar do Estado na concepção, formulação e implementação das políticas públicas e sociais.

No campo educacional, a nova gestão pública representa uma tríplice governança que envolve os governos nacionais, os organismos internacionais e os setores empresariais. Essa tríade atua para garantir os interesses desses homens de negócios, o que significa que estes querem uma escola que seja o anteparo da empresa, um quase-mercado. Nesse sentido, defendem: i) uma educação interessada, que instrua e treine os estudantes de acordo com as competências e habilidades que o mercado demanda; ii) estudantes que consentem, ou seja, que concordem com os auspícios do capital e aceitem as condições de superexploração do seu conhecimento e trabalho; iii) professores competentes, que executem o receituário global e abram mão de sua autonomia pedagógica; iv) escolas eficazes, administradas sob padrões privados, sem democracia e participação real. Enfim, essas são a essência das “boas práticas”.

Essas práticas se configuram no arcabouço da política de competências e habilidades que tem no Pisa seu elemento central. Isso porque o movimento político-ideológico da OCDE atua como se fosse um *détour* cíclico, que se inicia na propagação e aprofundamento da lógica, fazendo a passagem para política. Esta, por sua vez, reforça a lógica que a criou. Nesse sentido, o programa que foi criado para atender a lógica de competências e habilidades, agora, como política, justifica e reforça o movimento que o criou.

Esta tese aponta que a produção dos intelectuais orgânicos da OCDE, com base nos resultados do Pisa, concebe a política de competências e habilidades em cinco dimensões: i) no mundo acadêmico, incidindo no conteúdo a ser ensinado, na prática docente e na gestão da escola; ii) no discurso ideológico de que as práticas empresariais do mundo privado são mais adequadas para a gestão da coisa pública, estimulando as parcerias público-privadas e os mecanismos de cogerência e coparticipação na gestão das escolas públicas; iii) na cantilena que vincula, de forma linear e inorgânica, o desenvolvimento econômico dos países ao acúmulo de capital humano, ou seja, de indivíduos que tenham as competências e habilidades básicas/chaves; iv) na emulação de que tais destrezas garantem a empregabilidade e diminuem a desigualdade social, uma falsa promessa de um sistema no qual não há espaço para todos e que é responsável pela existência das assimetrias sociais; e v) na transformação da educação básica pública em objeto de comércio e mercados.

No Brasil, esse contexto de políticas globais ganharam terreno desde a reforma do Estado, iniciada em 1995. O marco político-institucional brasileiro implementado na educação favoreceu a adoção da lógica e da política de competências e habilidades desde a criação dos Parâmetros e Diretrizes curriculares nacionais, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação (2014-2024). Mesmo sob a resistência dos movimentos estudantil e docente, aliados a entidades de pesquisa científica, como a

Anped e a Anfope, na correlação de forças prevaleceram proposituras de interesse do campo hegemônico local – que combina intelectuais orgânicos e tradicionais dos governos, federal, estadual e municipais, e de instituições acadêmicas, partidos políticos e setores empresariais.

Esse quadro conjuntural permitiu que os sucessivos governos federais, a partir dos anos 2000, aprofundassem as relações com a OCDE. Daquele ano até 2015, intensificaram-se as políticas e similitudes de concepções entre as instituições, e tais afinidades se apresentam na efetiva participação do país em variados espaços da organização. O Brasil atua como associado em sete órgãos, como observador, em onze, e participa ainda de dois projetos e duas organizações semiautônomas criadas pela OCDE, além de subscrever quatorze protocolos oriundos daquele organismo internacional.

No campo educacional, o país participa de inquéritos organizados pela OCDE, o Talis e o Pisa. Integra, ainda, o programa Ines, fornecendo dados, censos e indicadores educacionais do país por meio da plataforma ISCED, e por isso faz parte das publicações do *Panorama da educação*. No Pisa, é o único país da América Latina que participou de todas as edições desde 2000, tornando-se um ator global e local de difusão das concepções e análises do programa para a região. Tal situação agrava-se com a participação brasileira, em 2007, no programa de *engajamento ampliado* da OCDE, que, em 2012, alçou o país à condição de parceiro-chave da organização. Nesse movimento, desde 2007, o Inep participa como membro associado do Conselho Administrativo e de Governo do Pisa, sendo que, desde 2013, o Brasil é o único país não membro da OCDE que ocupa uma das três vice-presidências desse fórum de formulação e deliberação das questões político-operacionais do programa.

A tese aponta que este movimento representa uma nova relação do governo federal com os organismos internacionais, em particular, com a OCDE. Se antes a implementação das políticas dessas organizações era feita por condicionalidades vinculadas aos empréstimos financeiros externos, agora o movimento apresenta-se de forma inversa, ou seja, o país tem pago vultosos recursos para participar dos espaços da organização. No caso do Pisa, em 2015, esses recursos chegaram a cerca de R\$ 6 milhões.

Além disso, essa relação entre o governo brasileiro e a OCDE tem implicado na materialização de políticas para a educação básica pública que reproduzem, com aparência nacional, a essência das concepções educacionais daquele organismo. Os resultados desta investigação apontam que as reformulações do Sistema de Avaliação da Educação Básica, em 2005, sobretudo a criação da Prova Brasil, e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, em 2007, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação, carregam em seu âmago as proposições da OCDE.

Os discursos e interesses emanados dos documentos da OCDE que buscam alterar a legislação brasileira, sobretudo no financiamento e na gestão da educação pública, seguem a lógica da subsunção das políticas sociais, notadamente, as educacionais, à ressignificação da teoria do capital humano e ao constructo ideológico da sociedade do conhecimento, a fim de garantir mais desenvolvimento por meio do incentivo à produtividade dos mercados, atendendo às suas demandas de formação técnica/profissional, sob o imperativo da política das competências e habilidades.

Em síntese, desde 2007, o Ideb foi constituído como um índice de referência da qualidade na educação básica pública. Nessa conjuntura, que se prolonga e se aprofunda até 2016, há de se considerar algumas dimensões: i) a ampliação, em 2007, e o aprofundamento, em 2012, da relação entre o Brasil e a OCDE, que resultou, em 2013, na ocupação, pelo Inep, da vice-presidência do Conselho Administrativo e de Governo do Pisa; ii) a aprovação do PNE, em 2014, que alçou o Ideb à condição de política de Estado e institucionalizou um método de aferição baseado em testes padronizados e no fluxo escolar centrados na política de competências e habilidades; e iii) o retorno, em 2016, de intelectuais orgânicos ao capital e a interesses empresariais ao comando do MEC, do Conselho Nacional de Educação e do Inep.

A participação dos estudantes brasileiros no Pisa e a criação, a partir dos anos 2000, de marcos legais para a política de verificação/avaliação externa da educação básica pública expressam: a) um movimento global para conformação de uma agenda educacional comum aos países que participam da OCDE; b) um movimento específico que se configura na relação político-educacional entre o governo federal e a organização, e c) um deslocamento teórico-prático da perspectiva de gestão democrática, configurada na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 9.394/1996 (LDB), enxertando na educação básica pública, por meio de políticas de verificação/avaliação externa, um modelo de gestão gerencial e meritocrática baseado no *ethos* mercadológico que emana da política de competências e habilidades.

Até 2016, ampliou-se a participação dos tecnocratas e intelectuais brasileiros nos comitês e departamentos da OCDE, fato que levou o Brasil a firmar um plano de trabalho com a organização, que prospecta, para 2016/2017, políticas e ações conjuntas em diversas áreas, inclusive, a educação. Esse contexto nos autoriza nesta tese a concluir que há um consentimento ativo do governo brasileiro em relação às concepções e políticas daquele organismo internacional, e mais, que os tecnocratas e intelectuais vinculados ao governo brasileiro não só assumem posições externas, como também participam de sua elaboração.

Países da região latino-americana, como o Uruguai, têm resistido a esses intentos da tríplice governança local e transnacional, com muita luta e disposição para a construção de

caminhos contra-hegemônicos. Intelectuais de variados países da Europa, berço da OCDE e do Pisa, comprometidos com a educação pública e sua qualidade social também têm reforçado a resistência ao Pisa, identificando suas implicações para as políticas educacionais de seus países e para aquele continente.

No contexto nacional, os movimentos sociais educacionais, estudantes e trabalhadores da educação e entidades científicas de pesquisa também resistem à política de competências e habilidades e à centralidade dada às metodologias de verificação/avaliação externa em larga escala por considerá-las limitadas, lineares e incapazes de contribuir para a apreciação do todo organizado que conforma a educação básica pública. Esta tese procura agregar contribuição crítica aos intentos do grande capital em querer fazer da educação uma mercadoria para atender aos seus interesses, por outro lado, busca se somar à práxis que possa dar sustentação aos processos que afirmam a educação básica pública como referência de luta e de formação humana, numa perspectiva crítico-emancipadora.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. In.: Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, vol. 19, num. 2, julho, 2014, pp. 487-507. Universidade de Sorocaba. Sorocaba, Brasil. Disponível em: www.scielo.br/pdf/aval/v19n2/a13v19n2.pdf Acesso em 30 de julho de 2016.

_____; ESTEBAN, Maria Teresa. *Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação*. São Paulo: Cortez, 2010.

ALTMANN, Helena. *Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro*. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.28, n.1, p. 77-89, jan./jun. 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ep/v28n1/11656.pdf>. Acesso em 12 de novembro de 2016.

ANANIADOU, Katerina; CLARO, Magdalena. *Habilidades y competencias del siglo XXI para los aprendices del nuevo milenio en los países de la OCDE*. In.: EDU Working paper n.41. 2010. Disponível em www.oecd.org. Acesso em 01 de outubro de 2010.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In.: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Dalton Francisco de; TAVARES, Héilton Ribeiro; VALLE, Raquel da Cunha. *Teoria da Resposta ao Item: conceitos e aplicações*. São Paulo: Associação Brasileira de Estatística, 2000.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. *Oferta educativa e responsabilização no pde: o plano de ações articuladas*. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 135, set./dez. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a12.pdf>. Acesso em 20 de julho de 2016.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. *Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas*. Educ. Soc., Campinas, vol. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0930108.pdf>. Acesso em 05 de outubro de 2016.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 3. Ed. São Paulo, Cortez, 1995.

_____. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 4.ed. São Paulo: Boitempo, 2001.

ARAÚJO, Raimundo Luiz. *Os Fios Condutores do PDE são antigos*. Jornal de políticas educacionais. Nº 2 | setembro de 2007 | pp. 24-31. Disponível em http://www.jpe.ufpr.br/n2_3.pdf. Acesso em 22 de junho de 2016.

BANCO MUNDIAL. *Governance and development*. Washington, Oxford University Press. 1992.

BANCO MUNDIAL. *Priorities and strategies for education*. Spanish. Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial. 1996.

_____. *Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial, Aprendizagem para Todos: Investir nos Conhecimentos e Competências das Pessoas para Promover o Desenvolvimento*. Washington DC, 2011.

_____. CNI. *Conhecimento e inovação para competitividade*. Tradução: Confederação Nacional da Indústria. Brasília: CNI, 2008.

BARREYRO, Gladys Beatriz. Educação superior, internacionalização e qualidade: AHELO: ENADE global ou PISA da educação Superior? 37º Reunião Nacional da ANPEd. UFSC-Florianópolis. 2015.

BARRIGA, Angel Díaz. Uma polêmica em relação ao exame. In: ESTEBAN, Maria Teresa (Org.). *Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos*. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

BARROSO, João. *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmica e atores*. Lisboa, Portugal: EDUCA, 2006.

BERTRAND, Olivier. Avaliação e certificação de competências e qualificações profissionais. Brasília: UNESCO/IPE, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. *Chamada à ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste*. 3 ed. Brasília: Projeto Nordeste/Banco Mundial/UNICEF, 1997.

BRASIL. Lei 13.005 de 2014. Plano Nacional de Educação. Reformulado. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

_____. *Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, v. 13, n. 248, 23 dez.1996.

_____. *Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008*. Instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, 2008.

_____. *Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. Brasília, 1998.

_____. *Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 26 jun.2014.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 4.330 de 2004*. Dispõe sobre os contratos de terceirização e as relações de trabalho deles decorrentes. Disponível em

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=267841>, acesso em 05/11/2016.

_____. *Decreto n° 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, Distrito Federal e estados. Brasília, 2007.

_____. Constituição (1988). Emenda constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009.

_____. MEC: *O Plano de Desenvolvimento da Educação – razões, princípios e programas*. Brasil, Governo Federal, 2007.

_____. MEC. *Portaria n° 983, de 26 de agosto de 2016*. Dispõe sobre a criação e as atribuições do Grupo de Trabalho de Serviços Relacionados à Educação - GTSRE. DOU de 29/08/2016 (n° 166, Seção 1, pág. 11). Brasília, 2016.

_____. MEC. *Portaria n° 931, de 21 de março de 2005*. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB. DOU de 22/03/2005 (n° 55, Seção 1, pág. 17). Brasília, 2005.

BRASIL. MEC: INEP. Pisa 2000: Relatório Nacional. Brasília, 2001.

BRASIL. MEC: INEP. Pisa 2003: Relatório Nacional. Brasília, s/d.

BRASIL. MEC: INEP. Pisa 2006: Relatório Nacional. Brasília, 2008.

BRASIL. MEC: INEP. Pisa 2009: Relatório Nacional. Brasília, 2012.

BRASIL. MEC: INEP. Pisa 2012: Relatório Nacional. Brasília, s/d.

BRASIL. MEC: INEP. Inep promove evento para disseminar cultura da avaliação. Publicado em 02/03/2005. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br>. Acesso em 30/03/2016.

BRASIL. MEC: INEP. Matriz de avaliação de leitura. 2013a. Disponível em http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/Pisa/marcos_referenciais/2013/matriz_avaliacao_leitura.pdf. Acesso em 10/11/2014.

BRASIL. MEC: INEP. Matriz de avaliação em Matemática. 2013b. Disponível em http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/Pisa/marcos_referenciais/2013/matriz_avaliacao_matematica.pdf. Acesso em 10/11/2014.

BRASIL. MEC: INEP. Matriz de avaliação em Ciências. 2013c. Disponível em http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/Pisa/marcos_referenciais/2013/matriz_avaliacao_ciencias.pdf. Acesso em 10/11/2014.

BRASIL. MEC: INEP. *Portaria n° 304, de 21 de junho de 2013*. Estabelece a sistemática para a realização das avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB. DOU de 24/06/2013 (n° 119, Seção 1, pág. 33). Brasília, 2013d.

BRASIL. MEC: INEP, Letramento em Leitura. 2010a. Disponível em http://download.inep.gov.br/download/internacional/Pisa/2010/letramento_leitura.pdf. Acesso em 10/11/2014.

BRASIL. MEC: INEP, Letramento em Matemática. 2010b. Disponível em http://download.inep.gov.br/download/internacional/Pisa/2010/letramento_matematico.pdf. Acesso em 10/11/2014.

BRASIL. MEC: INEP, Letramento em Científico. 2010c. Disponível em http://download.inep.gov.br/download/internacional/Pisa/2010/letramento_cientifico.pdf. Acesso em 10/11/2014.

BRASIL. MRE. Decreto de 17 de Fevereiro de 2005. Cria, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, o Grupo Interministerial de Trabalho para os fins que especifica. 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10445.htm. Acesso em 15/11/2014.

BOTTANI, N. La más bella del reino: el mundo de La educación em alerta com La llegada de un príncipe encantador. Revista de Educación, extraordinário, pp 75-90, 2006.

BOUERI, Aline Gatto. Mercosul versus Pisa. Publicado em 10 de abril de 2013. In.: Revista Educação. Disponível em: <http://www.revistaeducacao.com.br/mercosul-versus-pisa/>. Acesso em 20/03/2015.

BYBEE, Rodger; McCRAE, Barry; LAURIEL, Robert. PISA 2006: An Assessment of Scientific Literacy. In: Journal of research in science teaching vol. 46, no. 8, pp. 865–883. 2009.

CAMINI, Lucia. *A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. RBPAE – v.26, n.3, p. 535-550, set./dez. 2010. Disponível em <http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19797/11535>. Acesso em 02/11/2016.

CARVALHO, L. M. Governando a educação pelo espelho do perito: Uma análise do PISA como instrumento de regulação. Educação e Sociedade, vol. 30, n. 109, p. 1009-1036, set./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n109/v30n109a05.pdf> Acesso em 26/09/2012.

_____. (coord.) O PISA e as Políticas Públicas de Educação: Estudos em seis países europeus. Sísifo - revista de ciências da educação. Universidade de Lisboa. n.10. Set | Out | Nov | Dez · 2009b.

_____.(org.) O Espelho do perito: Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação – o caso do PISA. Fundação Manoel Leão, V.N. Gaia, 2011.

CASTANHO, S. Globalização, Redefinição do Estado Nacional e seus impactos. In.: LOMBARDI, J.C. (org.) Globalização, pós-modernidade e educação. 3ªed. Campinas, SP: autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2009.

CHAUÍ, Marilena. S. *O que é ideologia*. 15.ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980.

CLACSO. Grupo de trabalho em políticas educacionais e direito a educação na América Latina e Caribe. No a pisa. Por una evaluación al servicio de una educación emancipadora. 2014. Disponível em:

http://www.clacso.org.ar/difusion/Declaracion_GT_politicas_educativas/declaracion_gt_politicas_educativas.htm Acesso em 25 de setembro de 2016.

COMTE, A. Curso de filosofia positiva ; Discurso sobre o espírito positivo; Discurso preliminar sobre o conjunto do positivismo; Catecismo positivista; seleção de textos de José Arthur Giannotti ; traduções de José Arthur Giannotti e Miguel Lemos. — São Paulo : Abril Cultural, 1978. (Os pensadores)

CORRADINI, Suely Nercessian. Indicadores de qualidade na Educação : um estudo a partir do PISA e da TALIS. Tese (Doutorado)-Universidade Federal de São Carlos, 2012. São Carlos : UFSCar, 2012. 306 f.

COSTA, E. O ‘Programme for International Student assessment’ (PISA) como instrumento de regulação das políticas educativas. Vol.I. Tese de Doutorado do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. 2011.

COUTO, Cláudio G. Accountability e processo de governo no Brasil e no México: o encaminhamento das reformas orientadas para o mercado. Anais do 25º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambú, 16 a 20 de Outubro de 2001.

CUNHA, Maria Isabel da. Aprendizagem ao longo da vida e avaliação do desempenho profissional. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 3, p. 559-572, 2011.

CURADO SILVA; LIMONTA. Formação de professores, trabalho docente e qualidade do ensino. In.: LIBÂNEO, J.C.; SUANNO, M.V.R; LIMONTA, S.V. Qualidade na escola pública: políticas educacionais, didática e formação de professores. Goiânia: Ceped Publicações; Gráfica e Editora América: Kelps, 2013.

CURY, Carlos R. Jamil. Educação e Contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez; Autores associados, 1985.

DANGEVILLE, Roger. Marx e Engels: Crítica da educação e do ensino. In.: Germinal: Marxismo e Educação em Debate, Londrina, v. 3, n. 2, p. 109-134, dez. 2011. Disponível em <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/9458>. Acesso em 10/11/2016.

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., Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21464.pdf>. Acesso em 10/10/2016.

DUARTE, Newton. Sociedade do conhecimento ou sociedade das ilusões? Quatro ensaios crítico-dialéticos em filosofia da educação. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

DELORS, Jaques (coord.). Educação um tesouro a descobrir. 7ªed.São Paulo: Cortez; Brasília/DF: Unesco, 2012.

EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos em política educacional. In.: ARAUJO, R.M.L.; RODRIGUES, D.S. (orgs.). *A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2012.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; ALVES, Andréia Vicência Vitor; ALVES, Andressa Gomes de Rezende. *Gestão democrática da educação: por entre concepções e tendências*. Dialogia, São Paulo, n. 19, p. 35-45, jan./jun. 2014. Disponível em <http://exactaep.com/index.php/dialogia/article/viewFile/4892/2737>. Acesso em 05/11/2016.

FERREIRA, D.L. *A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a política de formação docente no Brasil*. Tese de Doutorado. UFPA, 2011, 329f.

FIGUEIREDO, Ireni M. Zago. Os projetos financiados pelo banco mundial para o ensino fundamental no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1123-1138, set./dez. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n109/v30n109a10.pdf>. Acesso em 10/10/2016.

FREITAS, Luiz Carlos de; et al. *Avaliação educacional: caminhando pela contramão*. RJ: Vozes, 2009.

_____. *Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação*. *Educação & Sociedade (Impresso)*, v. 33, p. 379-404, 2012a. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a04v33n119.pdf>. Acesso em 10/11/2016.

_____. *Educadores versus reformadores empresariais: a disputa pela agenda educacional*. *Revista APASE (São Paulo)*, v. XI, p. 14-18, 2012b.

_____. *Uruguai: dez a zero no Brasil, nas concepções e no PISA*. Publicado em 28/12/2012.(2012c). Disponível em <https://avaliacaoeducacional.com/2012/12/28/uruguai-dez-a-zero-no-brasil-nas-concepcoes-e-no-pisa/>. Acesso em 10/10/2016.

_____. *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, p. 48-59-59, 2014a. Disponível em <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/12594>. Acesso em 20/06/2016.

_____. *Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola*. *Educação & Sociedade (Impresso)*, v. 35, p. 1085-1114, 2014b. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01085.pdf>. Acesso em 10/06/2016.

_____. *Os novos reformadores: pode a privatização melhorar a educação pública?* Mouro: *Revista Marxista (Impresso)*, v. 6, p. 53-63, 2015.

_____. *MEC cria grupo para entrada no TISA*. Campinas. 06/09/2016. Disponível em <https://avaliacaoeducacional.com/2016/09/06/mec-cria-grupo-para-entrada-no-tisa/>. Acesso em 02/10/2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva*. São Paulo, Cortez, 2º ed., 1986.

_____. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo, Cortez, 1995.

_____. O Enfoque da dialética materialista história na pesquisa educacional. In.: FAZENDA, Ivani. (Org) Metodologia da pesquisa educacional. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. *Revista Brasileira de Educação*, v.16, n.46, pp. 235-274. Jan./Abr. 2011.

FONTES, Virgínia. O Brasil e o Capital Imperialismo – teoria e história. Rio de Janeiro, FIOCRUZ- EPSJV e UFRJ, 2010.

GENTILI, Pablo. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. In.: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José Luís (Orgs.). *Capitalismo, trabalho e educação*. 3ªed. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2005.

GADOTTI, Moacir. Concepção dialética da educação: Um estudo introdutório. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1983.

GRAMSCI, A. Concepção dialética da história. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 5º ed. 1984.

_____. Os intelectuais e a organização da cultura. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 8º ed. 1991.

_____. *Cadernos do Cárcere*. v.2. 6ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GUIDENS, Anthony. A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Tradução de Maria Luiza X. De Borges. 4ªed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce (org). Política e governança educacional: contradições e desafios na promoção da cidadania. Brasília, DF: Universa: Liber Livro, 2012.

_____; SANTOS, Aline Veiga dos. A governança contemporânea na educação superior brasileira: atores, disputas e desafios. In.: GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce (org). Política e governança educacional: contradições e desafios na promoção da cidadania. Brasília, DF: Universa: Liber Livro, 2012.

GURIA, Angel. *Lançamento do Estudo Econômico do Brasil 2013*. 22 de outubro de 2013, Brasília, Brasil. Disponível em <http://www.oecd.org/about/secretary-general/observacoes-secretario-geral-lanamento-do-estudo-economico-do-brasil-2013.htm>. Acesso em 05/10/2016.

_____. *Lançamento do Estudo Econômico do Brasil 2015*. 4 de novembro de 2015, Brasília, Brasil. Disponível em <http://www.oecd.org/brazil/lancamento-do-estudo-economico-do-brasil-2015.htm>. Acesso em 07/10/2016.

_____. *Seminário OCDE-FIESP - Uma agenda positiva para o Brasil*. 5 de novembro de 2015b, São Paulo, Brasil. Disponível em <http://www.oecd.org/about/secretary-general/seminario-ocde-fiesp-uma-agenda-positiva-para-o-brasil.htm>. Acesso em 07/10/2016.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 4º ed. 1994.

_____. *O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. *O neoliberalismo: história e implicações*. 5ª Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HOBBSAWM, E. *Era dos Extremos*. 2º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

HUNGARO, Edson Marcelo. A questão do método na constituição da teoria social de Marx. In.: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da (orgs.). *O método dialético na pesquisa em educação*. Campinas, SP: Autores associados/Brasília, DF: Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, UnB, 2014.

IANNI, Otavio. *Teorias da globalização*. 15º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

JOMTIEN. *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*. Jomtien, Tailândia – 5 a 9 de março de 1990.

INEP. *Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa): resultados nacionais – Pisa 2009 / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais*. Brasília, 2012a.

INEP. *Projeto Básico – PISA - Programa Internacional de Avaliação de Alunos 2012*.

JESUS, Antonio Tavares de. *Educação e hegemonia no pensamento de Antonio Gramsci*. São Paulo: Cortez, 1989.

JESUS, Girlene Ribeiro de. Políticas Públicas e condições da educação básica no Brasil: Análise do índice do desenvolvimento da educação básica à luz de fatores contextuais. In: CUNHA, Célio; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abádia da (orgs.). *Avaliação de políticas públicas de educação*. Brasília: Liber Livro; Faculdade de Educação/Universidade de Brasília, 2012.

KIRSCH, Irwin; et al. On the Growing Importance of International Large-Scale Assessments. In.: *The Role of International Large-Scale Assessments: Perspectives from Technology, Economy, and Educational Research*. Londres: Springer, 2013.

KOSIK, K. *Dialética do Concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KRAWCZYK, Nora Rut. *O pde: novo modo de regulação estatal?*. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a13.pdf>. Acesso em 22/10/2016.

KRUPPA, Sonia M. P.. O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90. In: 24ª Reunião anual da ANPED, 2001, Caxambu. 24ª Reunião anual da ANPED, 2001.

KUENZER, A.Z. Inclusão excludente e Exclusão includente. IN.: In.: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José Luís (Orgs.). *Capitalismo, trabalho e educação*. 3ªed. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2005.

LANGE, Jan de. Mathematical literacy for living from oecd-pisa perspective. In.: Tsukuba Journal of Educational Study in Mathematics. Vol.25, 2006.

LAVAL, Christian. A escola não é uma empresa. O neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Trad. Maria Luiza M. de Carvalho e Silva – Londrina: Editora Planta, 2004.

LEFEBVRE, Henri. Lógica formal/lógica dialética. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

LEITE, Denise. Reformas universitárias: Avaliação institucional participativa. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

LEHER, Roberto. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio da pobreza”*. Tese de Doutorado em Educação. São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 1998.

LEUZE, K ; MARTENS, K ; RUSCONI, A. New Arenas of Education Governance – The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making. In.: LEUZE, K ; MARTENS, K ; RUSCONI, A. New Arenas of Education Governance. London/New York: Palgrave Macmillan, 2007.

LIBANORI, Guilherme Andolfatto. Melhores políticas para melhores vidas : um estudo crítico das concepções que embasam o Programme For International Student Assessment (PISA) no período 1997- 2012. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de São Carlos, 2015. São Carlos : UFSCar, 2015. 159 f.

LIMA, Licínio C. A Educação faz tudo? Crítica ao pedagogismo na “sociedade da aprendizagem”. In.: Revista Lusófona de Educação, n.15, pp.41-54. 2010.

LOMBARDI, José Claudinei. Público e privado como categorias de análise da educação? Uma reflexão desde o marxismo. In.: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M; SILVA, Tânia Mara T. Da. (orgs.); O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. Campinas, SP: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005.

LUKÁCS, G. Para uma ontologia do ser social. São Paulo: Boitempo, 2012.

MACHADO, Lucília. A institucionalização da lógica das competências no Brasil. In.: Pro-Posições – vol. 14, n. 1(37) – Jan/abr. 2002.

MACHADO, V.R. Concepção de letramento subjacente ao Pisa. Dissertação de mestrado. UnB, 2005, 175f.

MACHADO, V.R. Práticas escolares de leitura: Relação das concepções de leitura do PISA e as práticas na escola. Tese de Doutorado. UnB, 2010, 341f.

MACHADO, V.R. Compreensão leitora no PISA e práticas escolares de leitura. Brasília: Liber Livro; Faculdade de Educação/ Universidade de Brasília, 2012.

MANGEZ, Eric; CATTONAR, Branka. *A posição do PISA na relação entre a sociedade civil e o sector educativo na Bélgica francófona*. Sisifo. Revista de Ciências da educação - no. 10, PP 15-26. (2009).

MARTENS, K; et al. Comparing Governance of International Organisations - The EU, the OECD and Educational Policy. (TranState Working Papers, 7) Bremen: Sfb 597, Staatlichkeit im Wandel“, 2004.

MARTINS, André Silva. Burguesia e a nova sociabilidade: estratégias para educar o consenso no Brasil contemporâneo. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, 2007. 284f.

MARTINS, Érica Moreira. *Movimento “Todos pela educação”*: um projeto de nação para a educação brasileira. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas-SP, 2013.

MARX, Karl. Contribuição à crítica da economia política. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

_____. *O capital: crítica da economia política*: livro I; tradução de Reginaldo Sant’ana. 29º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

_____; ENGELS, Friedrich. A ideologia alemã. São Paulo: Centauro, 2005.

_____; _____. A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). São Paulo: Boitempo, 2007.

MASSON, Gisele. As contribuições do método materialista histórico e dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais. XI ANPED SUL, 2012.

MAUÉS, O. C. Reformas internacionais da educação e formação de professores. Cadernos de Pesquisa, n.118, p.89-117, março, 2003.

MELO, Adriana Almeida Sales de. Os organismos internacionais na condução de um novo bloco histórico. In.: NEVES, Lúcia M.W. (org.) A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

MELO, Alberto. Educação e capitalismo: uma certa economia política da educação recorrente. *Análise Social*, Instituto Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Segunda Série, Vol. 11, No. 41, pp. 105-117, 1975. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41008175>. Acesso em abril de 2015.

MENDES, Dumerval Trigueiro. *Existe uma filosofia da educação brasileira?* In: Filosofia da Educação Brasileira. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985. P 50-134.

MENEZES, Roberto Goulart; HERMOSILLA, G.; SOLIS, C. A Estratégia de integração regional brasileira e a Aliança do Pacífico. *World citizen magazine*, v. 2, p. 2-16, 2014.

MERCADANTE, Aloisio. (Entrevista). In: FOREQUE, Flavia. Brasil teve grande avanço no Pisa, afirma Mercadante. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 13 dez. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2013/12/1380024-brasil-teve-grande-avanco-no-pisa-afirma-mercadante.shtml>>. Acesso em: 10/10/2016.

MÉSZÁROS, István. *Estrutura social e formas de consciência: a determinação social do método*. Tradução Luciana Pudenzi, Francisco Raul Cornejo, Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2009.

MÉSZÁROS, István. *A crise estrutural do capital*. Tradução Francisco Raul Cornejo. São Paulo: Boitempo, 2009b.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Estado, classe e movimento social*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MONTAÑO, Carlos. *O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do "Terceiro Setor"*. São Paulo: Cortez, 2014.

NETTO, José Paulo. *Introdução ao estudo do método de Marx*. Expressão Popular, São Paulo 2011.

_____. *Uma face contemporânea da barbárie*. Comunicação na seção temática “O agravamento da crise estrutural do capitalismo. O socialismo como alternativa à barbárie”. Serpa, 30-31 de outubro/1º de novembro de 2010

NEVES, Lucia Maria Wanderley (ORG.). *Direita para o social e esquerda para o capital - intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2010.

NOSELLA, Paolo. *A escola de Gramsci*. 4º.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

OCDE. *Écoles et entreprises: un nouveau partenariat*. Paris: OCDE, 1992.

OCDE. *Education at a Glance. The OECD Indicators*. Paris: OCDE, 1995.

OCDE. *Globalisation and Linkages to 2030: Challenges and Opportuntirs for OECD Countries*. Paris: OCDE, 1996a.

OCDE. *Education at a Glance. The OECD Indicators*. Paris: OCDE, 1996b.

OCDE. *Annual Report 1997*. Paris: OCDE, 1998a.

OCDE. *Análise das Políticas Educacionais*. 2003; 2005. Disponível em WWW.oecd.org/bookshop. Acesso em 05/04/2014.

OCDE. Avaliação por Pares – Um Instrumento da OCDE para a Cooperação e a Mudança. Síntese. 2003b. Disponível em http://www.oecd-ilibrary.org/economics/peer-review/summary/portuguese_9789264099210-sum-pt?isSummaryOf=/content/book/9789264099210-en-fr. Acesso em 01/05/2016.

OCDE. Os Princípios da OCDE para o governo das sociedades. 2004. Publicações OCDE. 2004.

OCDE. La definición y selección de competencias clave: Resumen ejecutivo. Publicações OCDE. 2005b.

OCDE. Education at a glance: Indicators – 2006 edition. Disponível em [WWW.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop). Acesso em 05/04/2014.

OCDE. Professores são importantes. Atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes. São Paulo: Coedição Moderna: OCDE, 2006b.

OCDE. Comprendre l'impact social de l'éducation. 2007a. Disponível em: http://www.oecd.org/document/44/0,3343,fr_2649_35845581_39439340_1_1_1_1,00.html . Acesso em: 15 de maio de 2014.

OCDE. El programa PISA de La OCDE: Qué ES y para qué sirve. Instituto Nacional para La Evaluación de La educación, México, 2007b.

OCDE. PISA – The OECD Programme for International Student assessment. PISA Brochure. 2007c. Disponível em: <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/51/27/37474503.pdf> . Acesso em 11/11/2014.

OCDE. Capital humano: Cómo influye em su vida ló que usted sabe. Publicações OCDE. 2007d.

OCDE. Sistemas de Cualificaconaes: puente para el aprendizaje a lo largo de la vida. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Espanha. 2008.

OCDE. A educação hoje: a perspectiva da OCDE. Publicações OCDE. Paris. 2009.

OCDE. Governance and quality guidelines in Higher Education. Publicações OCDE. Paris. 2010.

OCDE. *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE*. Brasil, 2010b

OCDE. Vision d'avenir pour l'OCDE à l'occasion de son 50ème anniversaire. Publicações OCDE. 2011.

OCDE. Guide pour les membres du comité directeur: Gestion des établissements d'enseignement supérieur. Publicações OCDE. 2011b.

OCDE. Preparándose para trabajar. Fundació Barcelona FP, Barcelona (Espanha). 2011c.

OCDE. AHELO, folheto. 2012. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/AHELO%20Brochure.pdf>, acesso em 26 jan. 2016.

OCDE. Melhores competências, melhores empregos, melhores condições de vida: Uma abordagem estratégica das políticas de competências. *Publicações da OCDE*, 2013.

OCDE. Assessment of Higher Education Learning Outcomes Feasibility Study Report Volume 1 – Design and implementation Executive Summary, OCDE, 2013b. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/AHELO%20FS%20Report%20Volume%201%20Executive%20Summary.pdf> Acesso em 26 jan.2016.

OCDE. O Inquérito sobre Competências de Adultos (PIAAC). *Publicações da OCDE*. 2014.

OCDE. Activos con América Latina y el Caribe. *Publicações da OCDE*. 2014b.

OCDE. Guia del Profesorado TALIS 2013: Estudio Internacional sobre enseñanza y aprendizaje (TALIS,) OECD Publishing. 2014c. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264221932-es>

OCDE. Panorama de la educación 2014. Indicadores de la ocde. OCDE. 2014d.

OCDE. Trabalhando com o Brasil. OECD Publishing. 2014e. Disponível em: <http://www.oecd.org/globalrelations/Brazil%20brochure%20final%20%5BPort%5D%201%20%5BWEB%5D.pdf>. Acesso em 15/05/2016.

OCDE. Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain, OECD Publishing. Paris, 2015.

OCDE/Conselho de Ministros. Advancing the OECD Agenda for Growth and Equity. Publicado em 16/05/2007. Disponível em: <http://www.g8.utoronto.ca/oecd/oecd2007.htm>. Acesso em 10/06/2016.

OCDE/DEELSA. The Pisa assessment frameworks monitoring student knowledge and skills in the new millenium. Paris, 1999.

OCDE/Estudos. *Estudos Econômicos do Brasil*. Paris, 2001.

OCDE/Estudos. *Estudos Econômicos do Brasil*. Paris, 2005.

OCDE/Estudos. *Estudos Econômicos do Brasil*. Paris, 2006.

OCDE/Estudos. *Estudos Econômicos do Brasil*. Paris, 2009.

OCDE/Estudos. *Estudos Econômicos do Brasil*. Paris, 2011.

OCDE/Estudos. *Estudos Econômicos do Brasil*. Paris, 2013.

OCDE/Estudos. *Estudos Econômicos do Brasil*. Paris, 2015.

OCDE/Pisa em Foco. Política e Educação. v.1-58. 2011-2015. Disponível em www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus.htm

OCDE/Política Educacional. School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement International Evidence from PISA 2003. OECD Education Working Paper, nº 13, 2007. Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/education/school-accountability-autonomy-choice-and-the-level-of-student-achievement_246402531617.

Acesso em 30/03/2015.

OCDE/Programa de Trabalho. Acordo de cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Paris/Brasília, 2015.

OLIVEIRA, Ana Paula de Matos. Avaliação e regulação da educação: a Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal. Brasília: Líber Livro; Faculdade de Educação/Universidade de Brasília, 2012.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Nota sobre os impactos da financeirização da economia na educação brasileira. In: GOUVEIA, Andrea Barbosa; FERNANDES, Maria Dilneia (orgs.). *Relações público e privado na educação: embates e desdobramentos para a democratização da educação*. São Paulo: Xamã, 2013.

PAOLI, Niuvenius Junqueira. *Ideologia e hegemonia: as condições de produção da educação*. São Paulo: Cortez editora; Autores associados, 1980.

PAPADOPOULOS, George S. Education 1960-1990: The Oecd Perspective. Publicações da OCDE. Paris, 1994.

PARO, Vitor Henrique. *Parem de preparar para o trabalho!!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica*. 1999. Disponível em www.edilsonasantos.pro.br/textos/paremdeprepararparaotrabalho.doc Acesso em fevereiro de 2015.

PEDROSA, Amaral e Knobel. Assessing higher education learning outcomes in Brazil. Higher Education Management and Policy, Vol. 24/2 (2013). Disponível em: 10.1787/hemp-24-5k3w5pdwk6br. Acesso em 26 jan.2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

PEREIRA, Rodrigo da Silva. *As repercussões do ENADE na gestão da Universidade pública brasileira: O caso da Unb*. Dissertação de mestrado. UnB, 2010.147f.

PEREIRA, João M. M.. O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008). 1ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PERONI, Vera Maria Vidal. *A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado*. Pro-Posições, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, maio/ago. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/pp/v23n2/a03v23n2.pdf>. Acesso em 12/11/2016.

PETTA, Maria Clotilde Lemos. *Novos acordos comerciais e educação: privatização do ensino em escala mundial*. Publicado em 22/05/2015. In: CONTEE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino. Disponível em <http://contee.org.br/contee/index.php/2015/05/novos-acordos-comerciais-e-educacao-privatizacao-do-ensino-em-escala-mundial/#.WEXuYbIrLIX>. Acesso em 01/10/2016.

PINTO, D.F.S. OCDE: uma visão brasileira. Brasília:IRBr; FUNAG, 2000. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. 2000.

POPPER, K. A miséria do historicismo. São Paulo: Edusp, 1980.

RAMOS, Marise Nogueira. *A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?* São Paulo: Cortez, 2001.

RAVITCH, Diane. Vida e morte do grande sistema americano: como os teste padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Tradução Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

ROBERTSON, Susan L. A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. In.: Revista Brasileira de Educação v. 17 n. 50, pp.283-302, maio-ago. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n50/v17n50a03.pdf>. Acesso em 02/10/2016.

ROPÉ, Françoise; TANGUY, Lucie (orgs.). Saberes e competências: O uso de tais noções na escola e na empresa. Campinas, SP: Papirus, 1997.

ROVAI, Esméria (Org.). Competência e competências: contribuição crítica ao debate. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil*. Serviço Social em Revista. v. 14, n. 2, PP. 4-22, 2012. Disponível em <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em 10/11/2016.

SANFELICE, J. L. Transformações no Estado-nação e Impactos na educação. In.: LUCENA, C.(org). Capitalismo, Estado e Educação. Campinas, SP. Alínea, 2008.

SANTOS, Aline Veiga dos et al. Governance: concepts and emergence in Brazilian education. Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, [S.l.], v. 24, n. 93, p. 939-967, oct. 2016. ISSN 1809-4465. Disponível em: <<http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/926>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

SANTOS, Fabiano A. *O Plano de Desenvolvimento da Escola e a produção do consentimento ativo*. Tese de Doutorado. Florianópolis, UFSC, 2012.

SAVIANI, Demerval. O ensino de resultados. Entrevista à *Folha de São Paulo*, 26 abr. 2007.

_____. *O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC*. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007b. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>. Acesso em 20/10/2016.

SCHLEICHER, A. Fundamentos y cuestiones políticas subyacentes al desarrollo de PISA. *Revista de Educación*, extraordinário, 2006, pp. 21-43.

SCHULTZ, T.W. *O capital humano: investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1973.

SHIROMA, E.O.; CAMPOS, R.F.; GARCIA, R.M.C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. 2005. Disponível em: www.gepeto.ced.ufsc.br. Acesso em 20/10/2015.

SHIROMA, Eneida Otto. O Estado como cliente: interesses empresariais na coprodução da inspeção escolar. 2015. Trabalho necessário. Issn: 1808 - 799X, ano 13, número 22 – 2015. Disponível em: http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN_22/03_Eneida.pdf. Acesso em 05 de março de 2016.

SICSÚ, João. *A PEC 241 não é para equilibrar as contas públicas*. In: Carta Capital, publicado 11/10/2016. Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/politica/a-pec-241-nao-e-para-equilibrar-as-contas-publicas>. Acesso em 05/11/2016.

SILVA, Maria Abádia da. *Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo Fapesp, 2002.

_____. Maria Abádia da. Os limites da expressão sociedade do conhecimento e interfaces com a política educacional. In.: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da (orgs.). *Universidade e educação básica: políticas e articulações possíveis*. Brasília: Liber livro, 2012.

_____. Maria Abádia da. Dimensões da política do Banco Mundial para educação básica pública. In.: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da (orgs.). *Educação básica: políticas, avanços e pendências*. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

SILVA, Maria Abádia da; PEREIRA, Rodrigo da Silva. Proposições do Banco Mundial e da UCDE para a Educação Básica obrigatória. In: CARMO, Jefferson Carriello do; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; SILVA, Celeida Maria Costa de Souza e (orgs.). *Transformações do Estado e influências nas políticas educacionais no Brasil*. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2016a – (Série Educação Geral, Educação Superior e Formação Continuada do Educador).

_____; _____. A educação fotografada pelo PISA e Difundida pela OCDE. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abadia da (orgs.). *Internacionalização da educação: discursos, práticas e reflexões sobre as políticas educativas*. 1ª Ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2016b.

SIQUEIRA, Angela. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. *Revista Brasileira de Educação*, nº 26, p. 145-184, maio/agosto. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n26/n26a11.pdf>. Acesso em 10/10/2016.

SOARES, Magda. Ler, Verbo transitivo. 2001. Disponível em: http://www.leiabrasil.org.br/old/leiaecomente/verbo_transitivo.htm. Acesso em 11/12/2014.

_____. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. *Revista Brasileira de Educação*, N.25, Jan /Fev /Mar /Abr 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n25/n25a01.pdf>. Acesso em 11/12/2014.

_____. Letramento: um tema em três gêneros. 4.ed. Belo Horizonte: Autêntica editora, 2010.

SOBRINHO, José Dias. Avaliação da educação superior. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002.

SOUZA, Sandra Zákia; BONAMINO, Alicia. *Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola*. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aoep633.pdf>. Acesso em 10/07/2016.

SOUZA, T.R. (CON)FORMANDO PROFESSORES EFICAZES: a relação política entre o Brasil e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Dissertação de Mestrado. UFF, 2009, 300f.

STREET, Brian. V. Políticas e práticas de letramento na Inglaterra: Uma perspectiva de letramentos sociais como base para uma comparação com o Brasil. *Cad. Cedes, Campinas*, v. 33, n. 89, p. 51-71, jan.-abr. 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622013000100004. Acesso em 11/06/2016.

TEODORO, António. A educação em tempos de globalização neoliberal: os novos modos de regulação das políticas educacionais. Brasília: Liber Livros, 2011.

TEODORO, António; JEZINE, Edineide (orgs.). Organizações internacionais e modos de regulação das políticas de educação: indicadores e comparações internacionais. Brasília: Liber Livros, 2012.

THIOLLENT, Michel. Maio de 1968 em Paris: testemunho de um estudante. *Tempo soc.* vol.10 no.2 São Paulo Oct. 1998, pp. 63-100. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/86781>. Acesso em 10/01/2015.

TONI, Graciliano. *Temos que ter uma visão de futuro, do dia depois*. Publicado em 05/11/2015 – FIESP. Disponível em <http://www.fiesp.com.br/noticias/temos-que-ter-uma-visao-de-futuro-do-dia-depois-afirma-skaf-na-abertura-de-seminario-sobre-desenvolvimento-do-brasil/>. Acesso em 10/06/2016.

TURNER, R. El Programa Internacional para La Evaluación de los Alumnos (PISA). Uma perspectiva general. Revista de Educación, extraordinário, pp 47-74, 2006.

UNESCO. Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien/Tailândia , 1990.

UNESCO. Educação para todos: o compromisso de DAKAR. 2000.

UNIÃO EUROPEIA. Compreender as políticas da União Europeia: Educação, formação, juventude e desporto. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014.

VALOR ECONÔMICO. *Produção global de aço cresce 1,2% no mundo e cai 0,7% no Brasil*. 22/01/2015.

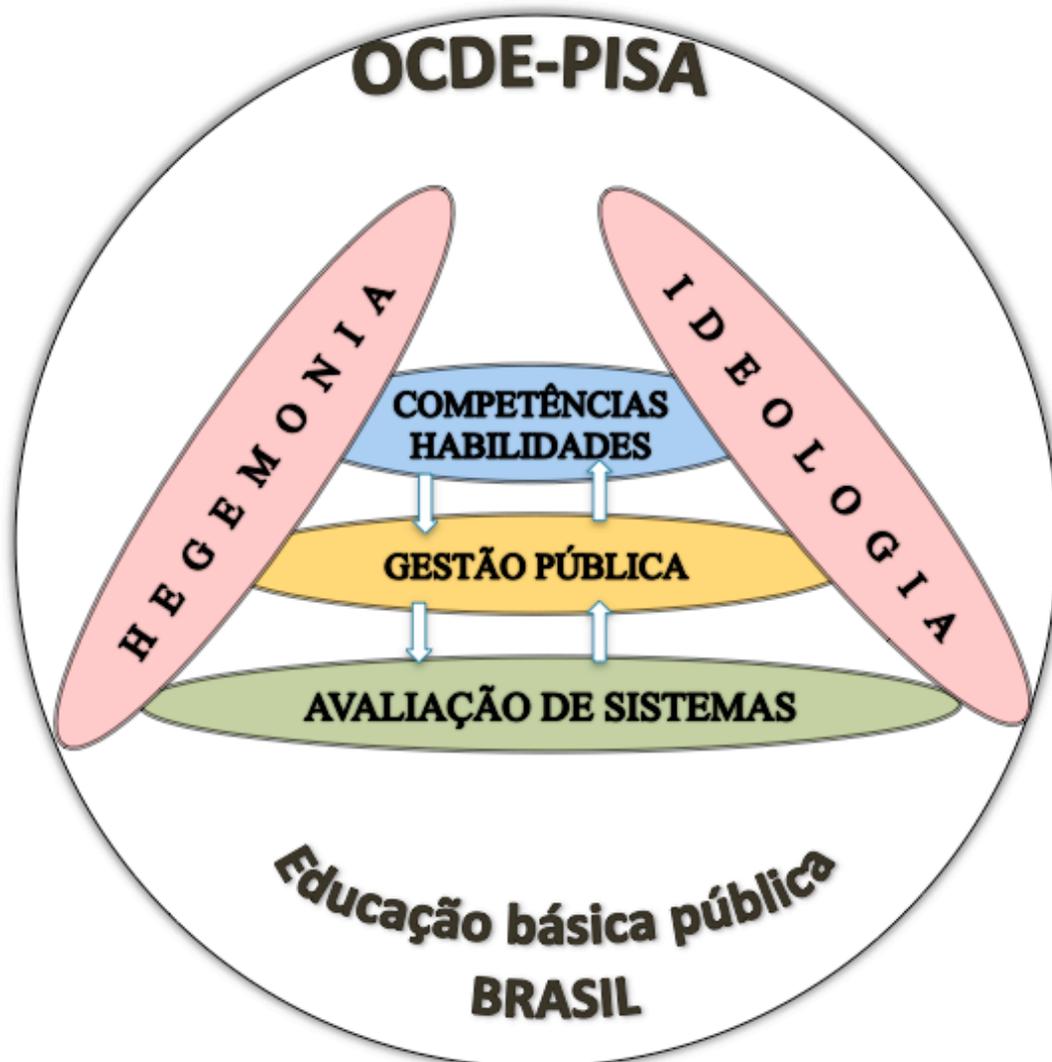
VÁZQUEZ. A.S. Filosofia da práxis. São Paulo: Expressão popular. 2007.

VIEIRA, S. L. Políticas internacionais e educação – cooperação ou intervenção?. In.: DOURADO, L.F. e PARO, V.H.(orgs). Políticas Públicas e educação básica. São Paulo: Xamã, 2001.

WTO – World Trade Organization. Communication from the United States: education services. S/C/W/55. 1998. Disponível em: www.wto.org/tratop_e/serv_e. Acesso em: 12 jan. 2016.

WOLFE, R. From reconstructing Europe to constructing globalization: the OECD in historical perspective. In.: MAHON, R. e McBRIDE, S. (orgs.). The OECD and Transnational Governance. Vancouver/Toronto: UBC Press, 2007.

APÊNDICE I – ARTICULAÇÃO DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS



ANEXO A – CARTA CONVITE OCDE-BRASIL: Participação no Conselho de Administração e de Governo do Pisa - 2013

ORGANISATION
FOR ECONOMIC
CO-OPERATION
AND DEVELOPMENT



ORGANISATION DE
COOPÉRATION ET
DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUES

Secretary-General
Secrétaire général

AG/2013.582.kn

21 October 2013

Dear Minister,

I have the honour, on behalf of the OECD Council, to invite Brazil to participate as an Associate in the Governing Board of the Programme for International Student Assessment (PISA).

PISA provides the most comprehensive and rigorous international assessment of learning outcomes in education. Every three years, about half a million secondary-school students from around 70 economies, which account for almost nine-tenths of the world economy, take part in the PISA assessment.

Since it was first conducted in the year 2000, PISA has demonstrated the extent to which 15-year-old students have acquired the competencies, skills and breadth of knowledge that they will need to succeed in their adult lives, in their educational and professional careers and as responsible citizens and how this has changed over time. In addition, contextual data are collected from students, parents, schools and education systems, allowing PISA to provide governments with a powerful tool to shape their education policy-making.

As an Associate in PISA, Brazil will have the following rights and obligations:

- to participate in the meetings and work of the Governing Board on an equal footing with OECD Members, which includes:
 - participation in all meetings of the Governing Board and the full range of its work;
 - participation in the decision-making of the Governing Board;
 - the possibility to be elected to the Bureau of the Governing Board;
 - acceptance of, and contribution to, the fulfilment of the PISA mandate (reproduced in the Appendix);
 - provision of all information and data required to carry out the PISA programme of work;
 - being bound by the Governing Board's conclusions, proposals or decisions, unless Brazil states otherwise.
- to contribute fully to the financing of PISA in accordance with the methodology for the scale of contributions established in the PISA mandate.

Mr. Aloizio Mercadante
Minister of Education
Brazil

Cc: H.E. Mr. José Mauricio Bustani, Ambassador of Brazil to France

ANEXO B – CARTA RESPOSTA BRASIL-OCDE: Participação no Conselho de Administração e de Governo do Pisa – 2013

Brasília, 21 de outubro de 2013

Senhor Secretário Geral,

Tenho a honra de acusar o recebimento de sua carta datada de 21 de outubro de 2013, convidando o Brasil para participar como Associado no Conselho Diretor do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), como se segue:

“Tenho a honra, em nome do Conselho da OECD, de convidar o Brasil para participar como Associado do Conselho Diretor do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA).

O PISA proporciona a mais detalhada e rigorosa avaliação internacional dos resultados da aprendizagem na educação. A cada três anos, cerca de meio milhão de estudantes de escolas secundárias de aproximadamente 70 economias (países), que correspondem a quase nove décimos da economia mundial, participam da avaliação do PISA.

Desde a sua primeira aplicação em 2000, o PISA tem demonstrado o quanto alunos de 15 anos vêm adquirindo competências, habilidades e conhecimentos dos quais precisarão para ter sucesso na sua vida adulta, na educação e na vida profissional e como cidadãos responsáveis e como isso vem mudando com o tempo. Além disso, dados contextuais são coletados dos estudantes, pais, escolas e sistemas educacionais, permitindo ao PISA proporcionar aos governos uma poderosa ferramenta para ajustar as suas políticas educacionais.

Como Associado do PISA, o Brasil terá os seguintes deveres e obrigações:

- *participar das reuniões e trabalho do Conselho Diretor em pé de igualdade com os membros da OECD, incluindo:*
 - ✕ *participação de todas as reuniões do Conselho Diretor e todos os seus trabalhos;*
 - ✕ *participação da tomada de decisão do Conselho Diretor;*
 - ✕ *possibilidade de ser eleito para o Escritório do Conselho Diretivo;*
 - ✕ *aceitação do, e contribuição para o, cumprimento do mandato do PISA;*
 - ✕ *fornecer todas as informações e dados necessários para a execução do programa de trabalho do PISA;*
 - ✕ *submeter-se às conclusões, propostas e decisões do Conselho Diretivo, salvo se o Brasil declarar-se contrário.*

- *contribuir para o financiamento do PISA de acordo com a metodologia na escala de contribuições estipuladas no mandato do PISA.*

As modalidades específicas da participação do Brasil serão regidas pela Resolução do Conselho sobre Parceiras nos Órgãos da OECD [C(2012)100/FINAL] e as regulamentações aplicáveis da OECD, uma vez que podem mudar com o tempo.

Esta carta e a resposta afirmativa do Brasil constituirão a aceitação deste convite e dos termos e condições acima citados. Este acordo entrará em vigor em 1º de janeiro de 2014. Em caso de quaisquer diferenças ou inconsistências entre as versões em Português e em Inglês da presente carta, a versão em inglês prevalecerá.

Tenho a honra de informar que a sua carta e a presente resposta constituem a aceitação por parte do Brasil do seu convite e dos seus termos e condições. Por conseguinte, este acordo entrará em vigor no dia 1º de janeiro de 2014.

Atenciosamente,



Aloizio Mercadante
Ministro de Estado da Educação

ANEXO C – Programa de Trabalho Brasil-OCDE (OCDE/Programa de Trabalho, 2015)

ACORDO DE COOPERAÇÃO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Preâmbulo

A República Federativa do Brasil (doravante denominado "Brasil") e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, uma organização intergovernamental estabelecida em tratado e com sede em Paris (doravante denominada "OCDE") têm colaborado em um amplo conjunto de temas, os quais incluem política macroeconômica, reformas estruturais, comércio, investimento, agricultura, meio ambiente, educação, tributação, ciência, tecnologia e inovação, estatística, combate à corrupção, política de desenvolvimento, conduta empresarial, governança corporativa, créditos à exportação e competitividade. Desde 2007, o Brasil tem sido um Parceiro-Chave da OCDE, e, como tal, a maioria dos órgãos da OCDE está aberta à participação do Brasil.

Desafios relacionados a políticas, tais como a promoção da integração dinâmica no comércio mundial, o atingimento de um crescimento inclusivo e socialmente, economicamente e ambientalmente sustentável, a criação de empregos e a qualificação da mão de obra, bem como a erradicação da extrema pobreza, estão no topo da agenda comum do Brasil e da OCDE. O diálogo multilateral é igualmente crucial para uma reflexão sobre as lições da crise e para a identificação de soluções inovadoras aos desafios das políticas globais.

A OCDE beneficia-se da participação de Países Parceiros como o Brasil no intercâmbio de conhecimento e experiências que ocorrem nesses órgãos. A participação em projetos como os Novos Enfoques para os Desafios Econômicos (NAEC, na sigla em inglês) e outras iniciativas, incluindo aquelas realizadas no âmbito do G20, levam ao estabelecimento de melhores políticas para uma vida melhor.

Assim, em um espírito de parceria, com a convicção de que benefícios mútuos advirão de uma cooperação ampliada, e reconhecendo o Brasil como um país em desenvolvimento em fóruns internacionais, a OCDE e o Brasil decidiram fortalecer ainda mais suas relações.

Com esse propósito, a OCDE e o Brasil (doravante coletivamente denominados "Partes" e individualmente denominado como uma "Parte") concordam com o seguinte.

Seção 1

Este Acordo de Cooperação (doravante denominado "Acordo") indica os termos de cooperação entre a OCDE e o Brasil em pleno respeito às leis, regras e práticas das Partes. Quaisquer atividades conduzidas no âmbito deste Acordo estão sujeitas à disponibilidade de recursos financeiros.

Seção 2

A OCDE e o Brasil irão cooperar nas seguintes áreas, incluindo, mas sem limitar-se a:

- A participação nos diálogos políticos da OCDE nas questões globais emergentes;
- O apoio, conforme solicitado, ao estabelecimento de políticas e à implementação de reformas de políticas econômicas, sociais e ambientais, inclusive através de monitoramento regular, avaliação e estudos comparativos;
- O aprimoramento de políticas públicas e dos serviços públicos, com a identificação de oportunidades e apoio aos esforços para promoção de uma boa governança; e
- A promoção de uma melhor compreensão dos desafios políticos relacionados às mudanças estruturais e ao crescimento de longo prazo nos países em diferentes níveis de desenvolvimento.

Seção 3

3.1 As Partes irão encontrar-se, ao menos uma vez por ano, para identificar as principais prioridades para a cooperação, o acompanhamento da implementação e avaliação dos resultados. A cada dois (2) anos, irão estabelecer um programa bienal conjunto de trabalho com uma lista de atividades de cooperação, que deverá ser definida com base em interesses mútuos. Esse programa conjunto de trabalho não excluirá cooperação em outras áreas. O primeiro programa de trabalho será acordado, no mais tardar, seis (6) meses após a entrada em vigor deste Acordo.

3.2 Entre essas reuniões, as Partes irão comunicar-se regularmente. Com esse propósito, cada Parte designa um ponto focal que poderá orientar a implementação deste Acordo:

- a) Pela OCDE: O Secretário-Geral Adjunto responsável pelas Relações Globais da OCDE;

b) Pelo Brasil: O Subsecretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores responsável pelas questões relacionadas à OCDE.

3.3 O Brasil designará um representante diplomático lotado em Paris para facilitar as comunicações entre a OCDE e o Brasil.

3.4 O Grupo de Trabalho Interministerial é o principal órgão no Brasil responsável pela coordenação, avaliação, tomada de decisão e acompanhamento dos projetos e outras atividades bilaterais.

3.5 Tal cooperação poderá assumir variadas formas, incluindo, mas sem limitar-se a:

- Visitas de funcionários de alto nível das Partes;
- Estudos conjuntos, avaliação de políticas setoriais e nacionais, análises específicas;
- Intercâmbio de informações e troca de dados estatísticos que poderão servir de base para análises futuras e em andamento;
- Organização de reuniões conjuntas e seminários sobre temas de interesse de ambas as Partes;
- Participação em eventos e atividades regionais;
- Colaboração entre especialistas e funcionários das Partes, notadamente por meio de missões e cessão temporária ou empréstimo de integrantes do quadro funcional da OCDE, autoridades e especialistas no Brasil e cessão temporária ou empréstimo à OCDE de funcionários por órgãos governamentais brasileiros.
- Promoção da participação do Brasil em órgãos e projetos da OCDE; e
- Participação do Brasil na revisão e no desenvolvimento de instrumentos e normas de políticas da OCDE.

3.6 Atividades específicas poderão ser refletidas em "Termos de Referência" que poderão ser acordados pelas Partes e suas subdivisões no âmbito deste Acordo.

3.7 Este Acordo não garante a qualquer das Partes o uso de quaisquer trabalhos dos quais a outra Parte é autora ou obtenha direitos de propriedade intelectual, independentemente de o trabalho ter sido elaborado dentro ou fora do âmbito deste Acordo. Quaisquer direitos de propriedade intelectual por trabalhos criados por atividades colaborativas e publicações conjuntas das Partes realizadas sob este Acordo estarão sujeitas a um acordo específico.

3.8 Em conformidade com as regras e procedimentos da OCDE, a OCDE dará a oportunidade de o Brasil fazer comentários, caso pertinente e antecedência suficiente, durante o processo de elaboração de relatórios ou publicações realizados no âmbito deste Acordo. Em outras

publicações que façam referência substantiva ao Brasil, o Brasil será consultado, de acordo com a prática estabelecida seguida na área de trabalho coberta pela publicação.

Seção 4

4.1 A OCDE poderá convidar o Brasil para participar das atividades em órgãos ou programas regulares, de acordo com seus procedimentos e nas modalidades de participação estabelecidas pela Organização. A OCDE poderá cobrar do Brasil por essa participação, com base nos custos correspondentes, de acordo com a respectiva modalidade de participação, definida pela OCDE. A carta convite endereçada ao representante diplomático brasileiro e a respectiva carta de aceitação serão suficientes para a participação no órgão ou programa em questão, e o Brasil estará sujeito às cobranças correspondentes. O Brasil poderá, a qualquer momento, suspender ou terminar sua participação em quaisquer dos órgãos ou programas da OCDE, com a suspensão ou término de quaisquer cobranças adicionais de acordo com as regras e práticas da OCDE.

4.2 A lista contida no Anexo I deste Acordo descreve os órgãos e programas regulares dos quais o Brasil participa atualmente e sua respectiva modalidade de participação. Os procedimentos do Parágrafo 4.1 acima, para os efeitos deste Acordo, foram seguidos em relação à participação atual do Brasil nesses órgãos e programas.

4.3 A OCDE poderá propor ou, alternativamente, o Brasil poderá solicitar, projetos específicos, tais como estudos, pesquisas e avaliações de pares. A OCDE poderá cobrar do Brasil pela condução de tais projetos específicos, com base em seus custos correspondentes, conforme acordado por ambas as Partes. Os termos de referência de tais projetos específicos, incluindo eventuais custos, serão estabelecidos por troca de notas entre a OCDE e o representante diplomático brasileiro designado.

Seção 5

5.1 Em relação às informações disponibilizadas pela outra Parte, cada Parte irá respeitar integralmente o nível de proteção requerido.

5.2 Cada Parte deverá garantir que os documentos, informações e outros dados obtidos no curso de implementação deste Acordo sejam somente usados para os objetivos deste Acordo.

5.3 Quaisquer trocas de informações entre as Partes estarão sujeitas às respectivas leis, políticas e procedimentos relacionadas à divulgação da informação.

5.4 As Partes concordam que os dispositivos desta seção deverão continuar vinculando as Partes, mesmo após o término deste Acordo.

Seção 6

6.1 Com vistas a facilitar a cooperação regular e aprimorar o acesso a informação, a OCDE poderá lotar integrantes de seu quadro funcional, autoridades e especialistas no Brasil, com o consentimento brasileiro, ou enviá-los a uma missão ao Brasil. Isso possibilitará que os Ministros brasileiros e funcionários do Governo, instituições de estudo e partes interessadas do setor privado beneficiem-se das informações provenientes dos projetos futuros e em andamento da OCDE. Da mesma forma, possibilitará que OCDE seja informada sobre os desdobramentos de políticas relevantes, experiências e estudos pertinentes do Brasil. Esse intercâmbio mútuo de ideias e experiências deverá servir para fortalecer e aprofundar a colaboração entre as Partes.

6.2 A OCDE, integrantes de seu quadro funcional, autoridades e especialistas lotados no Brasil, poderá receber privilégios e imunidades concedidos pelo Brasil conforme acordo separado a ser concluído entre as Partes.

6.3 A OCDE receberá cessão provisória ou empréstimo de funcionários e equipes do Brasil ou quaisquer de suas instituições ou agências (doravante denominadas "Instituições de Envio") à OCDE, com o objetivo de avançar no entendimento mútuo, contribuir com tópicos de interesse comum e com a execução do programa de trabalho e orçamento da OCDE. Qualquer cessão provisória ou empréstimo de funcionários estará sujeita a um acordo entre o Brasil e a OCDE, transmitido por intermédio do representante diplomático brasileiro designado, que deverá indicar as condições da cessão ou empréstimo de funcionários ou equipe, de acordo com entendimentos entre a Instituição de Envio e a OCDE, em conformidade com as leis, regras, políticas e práticas das Partes.

Seção 7

Este Acordo entrará em vigor trinta (30) dias após a data de recebimento pela OCDE de uma notificação do Brasil indicando a finalização de seus procedimentos internos legais requeridos para a entrada em vigor do Acordo e deverá permanecer em vigor por um período de cinco anos, automaticamente renovável, a menos que uma das Partes informe à outra Parte sobre sua decisão em contrário, com pelo menos três (3) meses de antecedência em relação à expiração do Acordo. Este Acordo poderá ser denunciado por qualquer das Partes com o envio de uma notificação por escrito à outra Parte. A denúncia terá efeito três (3) meses após o recebimento da notificação. Quaisquer divergências de pontos de vista relacionadas ou originadas deste Acordo deverão ser solucionadas amigavelmente entre as Partes.

Em fé do que, os abaixo assinados, devidamente autorizados, assinaram este Acordo.

Feito em Paris, em dois originais, em 3 de junho de 2015, nos idiomas português e inglês. Em caso de divergência na interpretação do Acordo, a versão em inglês prevalecerá.

PELA REPÚBLICA FEDERATIVA DO
BRASIL

PELA ORGANIZAÇÃO PARA A
COOPERAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Mauro Vieira
Ministro das Relações Exteriores

Angel Gurría
Secretário-Geral

Lista de órgãos e programas com suas respectivas modalidades de participação referida no Parágrafo 4.2 deste Acordo:

Programa ou Órgão regular da OCDE	Modalidade da Participação
Conselho Diretor do Centro de Desenvolvimento	Membro
Códigos e Sementes Agrícolas para o Comércio Internacional	Membro
Fórum Mundial sobre Transparência e Troca de Informações para Efeitos Fiscais	Membro
Conselho Diretor do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, na sigla em inglês)	Associado
Reunião Conjunta do Comitê de Químicos e Grupo de Trabalho sobre Produtos Químicos, Pesticidas e Biotecnologia sobre questões relacionadas à Aceitação Mútua de Dados na Avaliação de Químicos	Associado
Grupo de Trabalho dos Coordenadores Nacionais do Programa de Diretrizes de Teste	Associado
Grupo de Trabalho sobre Boas Práticas de Laboratório	Associado
Comitê de Assuntos Fiscais, Projeto de Erosão da Base Fiscal e Transferência de Lucros (BEPS, na sigla em inglês)	Associado
Projeto de Avaliação dos Princípios de Governança Corporativa	Associado
Grupo de Trabalho sobre Conduta Empresarial Responsável	Associado
Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais	Associado
Comitê do Aço	Associado
Grupo de Trabalho sobre Indicadores dos Sistemas Educacionais (INES, na sigla em inglês)	Associado
Reunião do Comitê de Investimentos na Sessão Ampliada sobre os trabalhos relacionados à Declaração Internacional sobre Investimentos e Empresas Multinacionais e Instrumentos relacionados.	Associado
Comitê de Governança Pública	Participante
Comitê de Comércio	Participante
Grupo de Trabalho Conjunto sobre Comércio e Meio Ambiente	Participante
Comitê de Agricultura	Participante

Grupo de Trabalho sobre Políticas e Mercados Agrícolas	Participante
Grupo sobre Mercado de Commodities	Participante
Grupo de Trabalho Conjunto sobre Agricultura e Comércio	Participante
Grupo de Trabalho sobre Previdência Privada	Participante
Comitê de Concorrência e seus órgãos subsidiários	Participante
Comitê de Políticas Científicas e Tecnológicas e seus órgãos subsidiários	Participante
Comitê sobre Estatística e seus órgãos subsidiários	Participante
Grupo de Trabalho sobre Segurança de Produtos de Consumo do Comitê de Política do Consumidor	Participante

Outras atividades

Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI)	Membro
Grupo sobre Entendimentos no Setor sobre Créditos à Exportação para a Aviação Civil	Membro