



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

**A POLÍTICA DA OCDE PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA:  
DAS MESAS DE REUNIÕES INTERNACIONAIS À CARTEIRA ESCOLAR**

**EDISON FLÁVIO FERNANDES**

Brasília/DF  
Agosto/ 2019





**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

**A POLÍTICA DA OCDE PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA:  
DAS MESAS DE REUNIÕES INTERNACIONAIS À CARTEIRA ESCOLAR**

**EDISON FLÁVIO FERNANDES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília/UnB, vinculada à linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Profa. Dra. Maria Abádia da Silva.

Brasília/DF

Agosto/2019

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

Fp                      Fernandes, Edison Flávio  
                            A política da OCDE para a Educação Básica: das mesas de  
                            reuniões internacionais à carteira escolar / Edison Flávio  
                            Fernandes; orientador Maria Abádia da Silva. -- Brasília,  
                            2019.  
                            169 p.

                            Dissertação (Mestrado - Mestrado em Educação) --  
                            Universidade de Brasília, 2019.

                            1. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento  
                            Econômico (OCDE). 2. Programa Internacional de Avaliação de  
                            Estudantes (PISA). 3. Qualidade e regulação da educação. 4.  
                            Projeto de Lei 8035/2010. 5. Relações educacionais  
                            internacionais. I. da Silva, Maria Abádia, orient. II.  
                            Título.

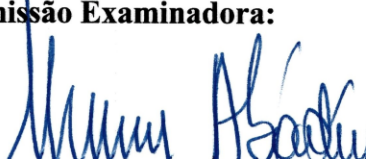
EDISON FLAVIO FERNANDES

A POLÍTICA DA OCDE PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA:  
DAS MESAS DE REUNIÕES INTERNACIONAIS À CARTEIRA ESCOLAR


Banca de defesa de Mestrado vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (PPGE/FE/UnB), na linha de pesquisa em Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE), sob orientação da Profa. Dra. Maria Abádia da Silva, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Brasília, 12 de agosto de 2019.

**Comissão Examinadora:**

  
**Professora Dra. Maria Abádia da Silva**  
**Orientadora – Universidade de Brasília (UnB)**

  
**Professora Dra. Olinda Evangelista**  
**Examinadora Externa – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**

  
**Professor Dr. José Vieira de Sousa**  
**Examinador Interno – Universidade de Brasília (UnB)**

**Professora Dra. Nathalia Cassettari**  
**Examinadora Interna – Universidade de Brasília (UnB)**

“Afirmo que iniciei a minha aprendizagem sociológica aos seis anos, quando precisei ganhar a vida como se fosse um adulto e penetrei, pelas vias da experiência concreta, no conhecimento do que é a convivência humana e a sociedade.”

Florestan Fernandes  
(1977b, p. 142)

A lógica ideológica só pode manter-se pela ocultação de sua gênese, isto é, a divisão social das classes, pois sendo missão das ideologias dissimular a existência dessa divisão, uma ideologia que revelasse sua própria origem se autodestruiria.

Marilena Chauí.  
(2016, p. 247-248)

Aos meus pais, que me deram a vida para que eu  
pudesse dá-la aos meus ideais.

FERNANDES, Edison Flávio. **A Política da OCDE para a Educação Básica**: das mesas de reuniões internacionais à carteira escolar. 2019. 169 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

## RESUMO

A presente dissertação vincula-se ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (PPGE/FE/UnB), na linha de pesquisa em Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE) e elege como objeto investigativo a meta 7 e, em específico, a estratégia 7.11 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que trazem, como eixos mensuradores de qualidade da educação nacional, a projeção de resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e as proposições do Programa Internacional para Avaliação de Estudantes (Pisa). Elegeu-se como objetivo principal desvelar como o movimento de interesses e forças da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE, subsumido no programa Pisa, interferiu no processo de elaboração do PNE 2014-2024 e, como os objetivos específicos: analisar, na trajetória histórica da OCDE, a posição e os interesses incorporados aos programas, projetos e produção documental afetos à sua política educacional; compreender a concepção de qualidade educacional proposta pela OCDE; e analisar o processo de construção de consenso e os dissensos no tocante à meta sete e à estratégia 7.11 do PNE 2014-2024. As questões investigativas foram: como e por que um indicador internacional foi transformado e aceito como o principal elemento de política pública para mensuração da qualidade da educação básica pública brasileira? Como os atores governamentais, empresariais e segmentos da sociedade civil se posicionaram? Houve embates e contraposições na definição deste critério de qualidade? Que conceito de qualidade de educação a OCDE oferece ao seu parceiro chave Brasil? Metodologicamente, optou-se por triangular a) referências documentais da OCDE que evidenciassem sua posição ideológica na política educacional que dissemina por meio de publicações, relatórios, discursos e demais fontes documentais; b) documentos do Congresso Nacional do Brasil e, em particular, da Comissão de Educação da Câmara sobre a tramitação do PL 8035/2010: notas taquigráficas, atas e documentos digitais diversos; c) documentos das instituições sociais e entidades científicas que compuseram a tramitação do PL que deu gênese ao PNE 2014-2024. Nessa dinâmica, mesmo reconhecendo que os documentos são partes do real e não todo o real, elegeram-se a hegemonia e a ideologia como categorias filosóficas e qualidade e regulação da educação como categorias empíricas emersas durante a leitura, sistematização e elaboração da análise. O estudo conclui que há uma vertente política hegemônica de pensamento neotecnista e de objetivos corporativos nos embates para definição das metas e estratégias do atual PNE, que, ao valer-se de discursos, posições, jargões, indicadores e ideologias próprios da OCDE, consolidou seu propósito de mensurar a qualidade da educação em termos regulatórios e meritocráticos, consentâneo à perspectiva de formação de capital humano para o mercado defendida pelos reformadores empresariais da educação. Essa vertente política oculta ideologicamente seu *ethos* de classe, defendendo o princípio da equidade, da oportunidade para todos, do esforço pessoal e da individualização como requisitos chave ao aumento de desempenho escolar e à justiça social no processo de ensino-aprendizagem. Para garantia da qualidade educacional, a ser expressa em números, valem-se da estatística e das avaliações de larga escala, não como elementos subsidiários à investigação de uma qualidade com variáveis socioeconômicas muito mais complexas, mas como expressões definitivas da “boa educação” e das “melhores práticas”. O alinhamento de posições ideológicas hegemônicas (responsabilização, meritocracia, premiação e punição) gera impactos diretos na gestão das escolas, na vida dos trabalhadores da educação e na formação dos estudantes.

**Palavras-chave:** OCDE-Pisa. Avaliação Internacional de Larga Escala. Qualidade da Educação. Regulação da Educação. PNE 2014-2024.



FERNANDES, Edison Flávio. **La Política de la OCDE para la educación básica**: desde las mesas de las reuniones internacionales hasta el portafolio escolar. 2019. 169 h. Disertación (Maestría) - Facultad de Educación, Universidad de Brasilia, Brasilia, 2019.

## RESUMEN

Esta tesis está vinculada al Programa de Posgrado en Educación de la Escuela de Educación de la Universidad de Brasilia (PPGE/FE/UnB), en la línea de investigación en Políticas Públicas y Gestión de la Educación (POGE) y elige como objeto de investigación la meta 7 del Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024, que traen, como indicadores de calidad de la educación nacional, la proyección de los resultados del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb) y las proposiciones del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (Pisa). El objetivo principal fue revelar cómo el movimiento de intereses y fuerzas de la Directoría de Educación y Habilidades de la OCDE, incluido en el programa Pisa, interfirió en el proceso de preparación del PNE 2014-2024 y, como objetivos específicos: analizar, en la trayectoria histórica de la OCDE, la posición e intereses incorporados en los programas, proyectos y producción documental que afectan su política educativa; comprender el concepto de calidad educativa de la OCDE; y analizar el proceso de creación de consenso y las disidencias con respecto al objetivo 7 y la estrategia 7.11 del PNE 2014-2024. Las preguntas de investigación fueron: ¿cómo y por qué se transformó y aceptó un indicador internacional como el elemento principal de la política pública para medir la calidad de la educación básica pública brasileña? ¿Cómo se han posicionado los actores del gobierno, las empresas y la sociedad civil respecto? ¿Hubo choques y contradicciones en la definición de este criterio de calidad? ¿Qué concepto de educación de calidad ofrece la OCDE a su socio clave Brasil? Metodológicamente, se decidió triangular a) las referencias documentales de la OCDE que evidenciaron su posición ideológica en la política educativa que se difunde a través de publicaciones, informes, discursos y otras fuentes documentales; b) documentos del Congreso Nacional de Brasil y, en particular, de la Comisión de Educación de la Cámara Baja sobre el trámite del PL 8035/2010: registros, actas y varios documentos digitales; c) documentos de las instituciones sociales y entidades científicas que conformaron el proceso del PL que dio origen al PNE 2014-2024. En esta dinámica, incluso reconociendo que los documentos son parte de lo real y no lo real, se eligieron la hegemonía y la ideología como categorías filosóficas y la calidad y regulación de la educación como categorías empíricas que surgieron durante la lectura, la sistematización y la elaboración del análisis. El estudio concluye que existe un aspecto político hegemónico del pensamiento neotécnico y los objetivos corporativos en las luchas para definir los objetivos y estrategias del PNE actual, que, a partir de los discursos, posiciones, indicadores e ideologías propios de la OCDE, consolidaron su propósito de medir la calidad de la educación en términos regulatorios y meritocráticos, en línea con la perspectiva de la formación de capital humano para el mercado defendido por los reformadores empresariales de la educación. Esta línea política oculta ideológicamente su *ethos* de clase, defendiendo el principio de equidad, oportunidad para todos, esfuerzo personal e individualización como requisitos clave para aumentar el rendimiento escolar y la justicia social en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Para garantizar la calidad de la educación, expresados en números, se basan en estadísticas y evaluaciones a gran escala, no como elementos subsidiarios a la investigación de una calidad con variables socioeconómicas mucho más complejas, sino como expresiones definitivas de “buena educación” y “mejores prácticas”. El alineamiento de las posiciones ideológicas hegemónicas (responsabilidad, meritocracia, recompensa y castigo) crea impactos directos en la gestión de las escuelas, las vidas de los trabajadores de la educación y la formación de los estudiantes.

**Palabras clave:** OCDE-Pisa. Evaluación internacional de gran escala. Calidad de la educación. Regulación de la educación. PNE 2014-2024.

FERNANDES, Edison Flávio. **The OECD Policy for Basic Education: from the international meeting tables to the school desks.** 2019. 169 ll. Dissertation (Master degree) - Faculty of Education, University of Brasília, Brasília, 2019.

## SUMMARY

This dissertation is linked to the Graduate Program in Education of the School of Education of the University of Brasília (PPGE/FE/UnB), in the research line Public Policies and Management of Education (POGE) and elects as research object the goal 7 of the National Education Plan (PNE) 2014-2024, which provides, as quality indicators of national education the projection of results of the Basic Education Development Index (Ideb) and propositions of the International Program for Student Assessment (Pisa). The main objective was to reveal how the movement of interests and forces of the OECD Directorate of Education and Skills, subsumed in the Pisa program, interfered in the process of preparing the PNE 2014-2024 and, as specific objectives: to analyze, in the historical trajectory of the OECD, the position and interests incorporated into the programs, projects and document production affecting its educational policy; to understand the OECD concept of educational quality; and to analyze the process of consensus building and dissent regarding the goal 7 and the strategy 7.11 of PNE 2014-2024. The research questions were: how and why an international indicator was transformed and accepted as the main element of public policy for measuring the quality of Brazilian public basic education? How have government, business, and civil society actors taken their stance on the topic? Were there any clashes and contradictions in defining this quality criterion? What quality education concept does the OECD offer its key partner Brazil? Methodologically, it was decided to triangulate a) OECD documentary references that evidenced its ideological position in the educational policy that it disseminates through publications, reports, speeches and other document sources; b) documents of the National Congress of Brazil and, in particular, the Board of Education Committee on the procedures of the Project of Law (PL) number 8035/2010: shorthand notes, minutes and various digital documents; c) documents of social institutions and scientific entities that composed the procedures of the PL that gave origin to the PNE 2014-2024. In this dynamics, even recognizing that the documents are part of the real and not the real itself, hegemony and ideology were chosen as philosophical categories and the quality and regulation of education as empirical categories emerged during the reading, systematization and elaboration of the analysis. The study concludes that there is a hegemonic political aspect of neotechnicist thinking and corporate objectives in the struggles to define the goals and strategies of the current PNE, which, based on OECD discourses, positions, jargons, indicators and ideologies, consolidated its purpose of measuring the quality of education in regulatory and meritocratic terms, in line with the perspective of human capital formation for the market defended by the entrepreneurial reformers of education. This political strand ideologically conceals its class ethos, defending the principle of equity, opportunity for all, personal effort and individualization as key requirements to increase school performance and social justice in the teaching-learning process. In order to guarantee educational quality, to be expressed in numbers, they rely on statistics and large-scale assessments, not as subsidiary elements to research of a quality with much more complex socio-economic variables, but as definitive expressions of 'good education' and 'best practices'. The alignment of hegemonic ideological positions (accountability, meritocracy, reward and punishment) creates direct impacts on the management of schools, on the lives of education workers and the on learning process of students.

**Keywords:** OECD-Pisa. International Large Scale Assessment. Quality of Education. Regulation of Education. PNE 2014-2024.

## LISTA DE SIGLAS

AILE – Avaliações Internacionais de Larga Escala  
Aneb – Avaliação Nacional da Educação Básica  
Anresc – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar  
BM – Banco Mundial  
BNCC – Base Nacional Comum Curricular  
CERI – Centro para Pesquisa e Inovação em Educação da OCDE  
DeSeCo – Projeto de Definição e Seleção de Competências  
DIT – Divisão Internacional do Trabalho  
Enem – Exame Nacional do Ensino Médio  
EUA – Estados Unidos da América  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
GATS – Acordo Geral sobre Comércio de Serviços  
IBE – Escritório Internacional de Educação  
Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
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  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OECE – Organização Europeia para Cooperação Econômica  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
PGB – Conselho Diretor do Pisa  
PIAAC – Programa para Avaliação Internacional das Competências de Adultos  
Pisa – Programa Internacional de Avaliação dos Alunos  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica  
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

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Gráfico 1 – Média histórica de desempenho do Brasil em Leitura, Ciências e Matemática no Pisa – 2010-2015.....	18
Gráfico 2 – Mapa ilustrativo do objeto da dissertação – 2019.....	30
Gráfico 3 – Proposta de análise documental – 2019.....	31
Gráfico 4 – Estrutura organizacional da OCDE – 2019.....	74
Gráfico 5 – Divisão das reuniões da OCDE por atores nacionais – 2018.....	76
Gráfico 6 – Estrutura organizacional da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE – 2019.....	78
Gráfico 7 - Participação nacional em instâncias da OCDE e adesão a instrumentos legais – 2018..	87
Gráfico 8 – Estrutura conceitual de qualidade na educação segundo a OCDE.....	104
Quadro 1 – Estudos educacionais internacionais de que o Brasil participou – 1991-2019.....	167
Quadro 2 – Descrição resumida dos sete níveis de proficiência em leitura no Pisa –2015.....	168
Quadro 3 – Meta 7 e estratégia 7.11 da Lei nº 13.005/2014.....	19
Quadro 4 – Documentos e relatórios de educação da OCDE eleitos – 2003-2018 .....	28
Quadro 5 – Base documental sobre a Meta Sete do PNE 2014-2024 – 2010-2014.....	29
Quadro 6 – Vertentes de trabalho da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE – 2019.....	82
Quadro 7 – Categorias apreendidas após sistematização documental (OCDE).....	96
Quadro 8 – Base de documentos sobre a Meta Sete do PNE 2014-2024 – 2010-2014.....	97
Quadro 9 – Instituições participantes da discussão do PL 8035/2010 – 2010-2014.....	111
Quadro 10 – Membros da Comissão Especial de Educação da Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 8035 de 2010.....	112-113
Quadro 11 – Reuniões temáticas: Pisa, avaliação e qualidade na educação.....	114
Quadro 12 – Instituições participantes da discussão dos substitutivos ao PL 8035/2010.....	116
Tabela 1 – Desempenho histórico do Brasil no Pisa e projeções do PNE 2014-2021.....	19
Tabela 2 – Encontros realizados pela Comissão de Educação da Câmara.....	114

## SUMÁRIO

### Introdução.

Memorial acadêmico e profissional.....	14
Proposição do objeto de investigação.....	16
Questões e objetivos.....	25
Pressupostos teórico-filosóficos da pesquisa.....	26
Sobre as categorias de análise hegemonia, ideologia e a base documental.....	27
Estrutura e organização da dissertação.....	32

### Capítulo 1.

#### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS: FORÇAS POLÍTICO-ECONÔMICAS INTERNACIONAIS FUNDANTES DA ATUAÇÃO DA OCDE NA EDUCAÇÃO.....33**

1.1. A educação básica na agenda das instituições internacionais.....	33
1.2. Da educação para a paz à educação para o mercado.....	37
1.3. A educação nas relações internacionais: práticas e interesses.....	44
Considerações parciais.....	53

### Capítulo 2.

#### **TRAJETÓRIA DA POLÍTICA EDUCACIONAL PROPOSTA PELA OCDE: 1948-2018.....55**

2.1. Gênese, estruturação e atuação da OCDE na Educação (1948-1980).....	55
2.3. Qualidade como pilar da política educacional OCDE de 2001 a 2018.....	68
2.4. Instâncias, organização e programas da OCDE para Educação .....	73
2.5. Relações do Brasil com a OCDE de 2000 a 2018.....	83
Considerações parciais.....	91

### Capítulo 3.

#### **INFLUÊNCIAS DA POLÍTICA EDUCACIONAL DA OCDE SOBRE A ELABORAÇÃO DO PNE 2014-2024 – O CASO DA META 7.....93**

3.1. Escolhas metodológicas e sistematização documental.....	95
3.2. Tramitação do Projeto de Lei 8035/2010: embates em torno da Meta Sete.....	98
3.3. A Meta Sete do PL 8035/2010 e a questão da qualidade na educação básica: em busca da regulação nacional.....	100
3.4. Atores e interesses em disputa na discussão da Meta 7.....	110
3.5. A estratégia 7.11 da Meta Sete do PNE 2014-2024: em busca de <i>accountalibity</i> global da educação via estandarização.....	128
3.6. Das mesas de reuniões internacionais aos gabinetes parlamentares.....	136
Considerações finais.....	144
Referências.....	156
Apêndice.....	167

## Memorial acadêmico e profissional

Quando iniciamos nossas aprendizagens sociológicas e pedagógicas? Quais são as determinações do concreto necessárias para nos acordar da apatia da indiferença social?

Nasci em São Paulo, Capital, em 26 de janeiro de 1977, ano em que Florestan Fernandes escreveu que “a história nunca se fecha por si mesma e nunca se fecha para sempre [, sendo] os homens, em grupos e confrontando-se como classes em conflito, que “fecham” ou “abrem” os circuitos da história.” (1977a, p. 5). No mesmo ano, Darcy Ribeiro proferiu a frase “a crise da educação no Brasil não é uma crise, é um projeto”.

Meus avós fizeram a transição familiar do campo para a cidade. Dos calos das enxadas para os calos das máquinas, buscaram vender suas forças de trabalho para se fixarem em São Paulo. Sob a determinação do meio, passou-se de geração a geração o *ethos* do trabalho infantil como um fardo inescapável. Morando com os tios no campo, meu avô paterno trabalhou quando pequeno em regime de semiescravidão; o filho, meu pai, já na cidade, foi engraxate e catador de latas. Minha avó paterna se viu no papel de cuidar dos irmãos mais novos e no trabalho do lar ficou até sua morte. Meu avô materno foi padeiro e sua esposa, minha avó, empregada doméstica. Minha mãe estudou até a quarta série. Meu pai até a oitava e conseguiu frequentar um curso técnico em eletroeletrônica. Ambos foram operários de linhas de montagem fabris. Explorado pelo capital, meu pai decidiu montar um loja de manutenção de aparelhos domésticos. Após anos de trabalho, abriu um comércio de eletroeletrônicos. Minha mãe deixaria a fábrica para ir trabalhar com ele anos mais tarde.

Minha mãe costumava dizer que eu nasci debaixo de um balcão. No comércio, convivíamos com pessoas de todas as classes sociais. Aprendi a não diferenciar os indivíduos por seu status econômico ou cultura. Inúmeras vezes atendi pessoas miseráveis e, por vezes, era visto como miserável por senhores “de estirpe”. Ainda assim, me era dito, por meu pai, que tínhamos de ter mãos para a enxada e para a caneta.

Ao contrário de meus pais, não estudei em escola pública. Até a faculdade, onde me formei em Administração de Empresas, fui artificializado pelo convívio dos estudantes de classe média de São Paulo. Mas pelos calos de meus pais, não me sentia naturalmente na mesma posição. Em conflito interno, tive época em que sentia vergonha de meus pais. Não queria herdar o negócio deles; queria ser um “executivo”. Estagiei na multinacional IBM e posteriormente na empresa Ernst & Young, onde posteriormente fui efetivado. Decidi, então, vender o que tinha ajuntado e viajar ao Reino Unido para estudar inglês. Logo me vi na necessidade de trabalhar para me manter. Disposto a seguir meus estudos, consegui um emprego como operador de máquinas em uma fábrica de canetas. Senti-me nos sapatos de meus pais em suas juventudes. Trabalhava em turnos de 12 horas sem intervalo.

Naquele país, decidi que queria ser diplomata. Juntei as economias que pude e voltei ao Brasil decidido a estudar. Foi em Brasília que resolvi começar uma nova graduação em Relações Internacionais na UnB. Desaconselhado a fazê-la, me especializei na área e, na sequência, fui aprovado como Oficial de Chancelaria no Itamaraty. Estudava o quanto podia para o concurso do Instituto Rio Branco. Mas inserido no meio diplomático onde trabalhava, achava-me desprovido de capital cultural e social para concorrer em um meio tão competitivo.

Após anos de frustração no concurso, voltei-me ao campo da educação, e na sequência fui aprovado, em 2013, para o concurso de pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Por minha formação, fui designado à assessoria internacional do Instituto, onde tive o primeiro contato com as avaliações internacionais de larga escala. Tenho, desde então, me debruçado sobre os estudos, relatórios e discursos emanados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e participado de suas reuniões diretivas.

Ao participar das mesas de negociações internacionais, recordei as palavras de meus pais: como é possível conciliar a enxada com a caneta em um mundo onde se atribui a enxada a uns e a caneta a outros? Percebi que, além das superestruturas que nos condicionam a pensar que o mundo é dos que duro trabalham, existe uma infraestrutura que define e reproduz quem faz o quê na sociedade e no mundo.

No voluntariado em abrigos, tenho visto o descaso com crianças e jovens que não saberão o que é caneta, talvez apenas o que é enxada. Percebi que temos que optar em nossas vidas por que convicções e trilhas devemos seguir. Pelo passado de meus avós e pais, que deram o sangue para artificializar parte de minha vida, sinto-me na obrigação de escolher os que vivem da enxada e, se uso a caneta, fazê-lo para quem não a pode segurar. Sinto-me envergonhado de comer caviar em reuniões de alto nível em Paris e de servir pão com queijo e suco de garrafão a abrigados em Ceilândia. Mas feliz porque posso escolher uma classe social a que me dedicar: aquela que deu origem a meus antepassados, a dos trabalhadores.

Agradeço aos amigos que fiz na UnB durante essa jornada de estudos e prática e pelo materialismo histórico dialético, que me tem servido de ferramenta acadêmica. Procurei desvelar as relações dinâmicas existentes entre as mesas de negociações internacionais, os gabinetes, as escolas e as carteiras escolares. Espero contribuir com reflexões acerca das injustiças na educação brasileira e com a luta pela transformação de um Estado reprodutor de desigualdades sociais.

## Proposição do objeto de investigação

A presente dissertação vincula-se ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (PPGE/FE/UnB), sob a linha de pesquisa em Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE) e elege, como **objeto** de investigação, a meta sete e, em específico, a estratégia 7.11 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que trazem como eixos mensuradores de qualidade da educação nacional a projeção de resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e as proposições do Programa Internacional para Avaliação de Estudantes (Pisa).

A aproximação a este campo de estudo deriva de meu envolvimento profissional, enquanto pesquisador e assessor internacional do INEP, com os programas e os projetos educacionais coordenados pela OCDE e dos quais o Brasil tem sido partícipe. Tendo como atribuição funcional assessorar a presidência do instituto na condução de questões internacionais de responsabilidade do INEP, tem-nos cabido buscar subsídios históricos e teóricos que deem respaldo à tomada de decisão e aos compromissos exteriores que vão além de questões tão-só técnico-metodológicas, mas que também perpassam as determinações históricas do país. Tal múnus tem-nos compelido a buscar desvelar os fundamentos histórico-dialéticos da OCDE que alicerçam sua visão quanto ao papel social da escola e do processo de ensino-aprendizagem e que dão concretude à sua política educacional para com as nações.

Trata-se de superar a aparência fenomênica que constitui as relações Brasil-OCDE no tocante à educação e, via saturação de múltiplas determinações, analisar, em um movimento ampliado e dinâmico do real, como o Pisa foi alçado como referência de qualidade da educação no Brasil. Essa propositura exige afastar-se do imediato das reuniões externas e de suas formalidades procedimentais para se buscar o mediato das relações de poder internacionais que impactam a realidade social do Brasil, de modo a estruturar as mediações do concreto pensado.

Ora representando o Brasil em reuniões internacionais da OCDE, ora assessorando políticos e gestores do Ministério da Educação (MEC) e/ou INEP, percebeu-se, ao longo dos anos, o patente grau técnico de que os encontros têm-se revestido, o que, somado à exigência de domínio do idioma inglês ou francês para participação nos encontros, reclamam intenso aprofundamento em áreas múltiplas, como avaliação em larga escala, psicometria, estatística, pedagogia e gestão pública. Mas, se na superfície, o elevado formalismo e rigor técnico dos encontros chancelam a condução programática da política educacional da OCDE, por outro nos cabe trazer à tona como essa complexa atmosfera tecnicista encobre visões de mundo sobre a educação afastadas das mesas deliberativas internacionais.



As origens das Avaliações Internacionais de Larga Escala (AILE) voltadas à educação remontam à década de 1960, quando potências econômicas do Velho Mundo e da América do Norte se reuniram à busca de instrumentos globais comparáveis que pudessem mensurar o desempenho discente de seus sistemas educacionais. As nações periféricas no jogo de poder internacional adentraram à lógica de avaliações educacionais na década de 1970. No biênio 1990-91, sob o governo de Fernando Collor de Mello, o Brasil passou a integrar o grupo de países submetidos à avaliação externa internacional, por meio da Avaliação Internacional de Progresso Educacional II (na sigla em inglês IAEP-II), conduzida pela empresa estadunidense *Educational Testing Service* (ETS) e baseada na Avaliação Nacional de Progresso da Educação (NAEP), utilizada nos EUA desde 1969. De forma crescente, a partir da década de 1990, inúmeras nações têm-se vinculado às AILE. (LOCKHEED *et al.*, 2015).

Nesta perspectiva histórica, a assunção de compromissos externos com participação em programas e projetos internacionais de avaliação educacional tem-se mantido ao longo dos distintos governos federais brasileiros. Assim, desde os governos Fernando Collor de Mello a Jair Bolsonaro, o Ministério da Educação (MEC) e o INEP têm conduzido aplicações nacionais de avaliações de larga escala coordenadas por organismos e instituições internacionais.<sup>1</sup> De todas, a avaliação de maior ressonância nacional tem sido o Pisa, coordenado pela Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE.

O Pisa começa a ser gestado na segunda metade da década de 1990 e tem sua primeira aplicação internacional no ano 2000, já com a participação do Brasil. Desde então, a cada triênio um novo ciclo avaliativo, com ênfase alternada entre os domínios Leitura, Matemática e Ciências, é aplicado aos estudantes brasileiros. Com a aplicação do Pisa 2018, ter-se-á um acumulado de sete ciclos do Programa, com tendências históricas de médias de desempenho das três áreas que podem ser acompanhadas pelos relatórios internacionais e nacionais baseados nos dados coletados por testes e contextualizados por meio de questionários socioeconômicos.

Ao se ater aos resultados brasileiros, depreende-se que desde sua participação seminal, o país tem apresentado uma tênue variação média em seus níveis de desempenho discente a cada ciclo<sup>2</sup>. Considerando-se a escala de proficiência do Pisa para Leitura, por exemplo, o país saiu de uma pontuação de 396 pontos no Pisa 2000 para 407 pontos na avaliação do ano 2015, o que indica que, em 15 anos, o Brasil obteve um aumento positivo de onze pontos, de uma escala de

---

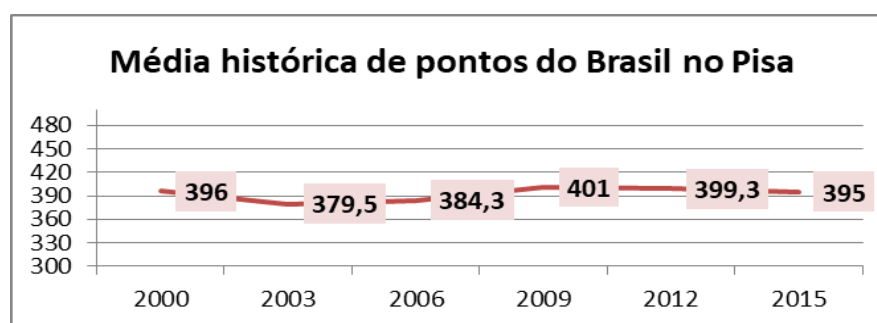
<sup>1</sup> Relação dos estudos educacionais internacionais de que o Brasil participou estão no Quadro 1 anexo.

<sup>2</sup> O critério de variação média de desempenho discente em distintas disciplinas, como Leitura, Matemática e Ciências foi utilizado na definição da estratégia 7.11 da Lei nº 13.005/2014. Leitura crítica a respeito pode ser encontrada em Oliveira (2018).

proficiência de sete níveis, que parte de 262 (nível 1b) a mais de 698 pontos<sup>3</sup> (nível seis), sendo a média dos países da OCDE 495 pontos.

Se se tomar a média histórica de desempenho em Leitura, Matemática e Ciências desde o início da participação brasileira no Pisa (sendo Ciências incluída no programa a partir de 2006), verificar-se-á a seguinte variação de pontos do país no Programa:

**Gráfico 1** – Média histórica de desempenho do Brasil em Leitura, Ciências e Matemática no Pisa – 2000-2015<sup>4</sup>



**Fonte:** Elaboração própria com base no portal do INEP: <<http://portal.inep.gov.br/Pisa>>

Tendo-se o Pisa como a avaliação internacional de larga escala de que o país já participou sete edições, carecem estudos acadêmicos sobre sua influência nas políticas públicas nacionais e sua apropriação pelos atores educacionais. Este estudo busca contribuir com reflexões nesse sentido. Para tanto, parte-se do pressuposto de que essas interferências alcançam não apenas particularidades técnico-metodológicas no Brasil, mas, também, o ponto de vista ontológico, é dizer, a influência da visão de mundo da OCDE quanto à função social da escola e as finalidades da educação como motores das ações políticas dos atores nacionais.

Alguns marcos históricos nas políticas públicas educacionais do governo brasileiro revelam indícios da ascendência da OCDE sobre o país. Considerando os desdobramentos sobre as políticas dos diferentes entes federativos que um PNE provoca, destacou-se a estratégia 7.11 da Meta sete da Lei nº 13.005/2014 como ponto de partida:

<sup>3</sup> A escala de proficiência para Leitura do Pisa 2015 traduzida encontra-se no Quadro 2 anexo.

<sup>4</sup> A avaliação conjunta das três áreas inicia-se em 2006, sendo que o ciclo do Pisa de 2000 contemplou apenas Leitura e 2003 Leitura e Matemática.

### Quadro 3 – Meta 7 e estratégia 7.11 da Lei nº 13.005/2014

<b>Meta 7:</b> Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:					<b>Estratégia 7.11:</b> 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:			
<b>Ideb</b>	<b>2015</b>	<b>2017</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>				
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	5,0	5,2				
					<b>Pisa</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>	<b>2021</b>
					Média dos resultados em Matemática, Leitura e Ciências	438	455	473

Fonte: (BRASIL, Casa Civil, Lei nº. 13.005/2014).

Para além do histórico de resultados do país no Pisa, a referida estratégia define projeções de média de desempenho nacional para os ciclos avaliativos de 2015, 2018 e 2021, período sob a vigência do PNE 2014-2024:

**Tabela 1** - Desempenho histórico do Brasil no Pisa e projeções do PNE 2014-2014 – 2000-2021

Brasil no Pisa	Resultados obtidos e divulgados pelo Brasil antes da aprovação da Lei nº 13.005/2014					Projeção média do Brasil no Pisa cf. estratégia 7.11 da Lei		
	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	2021
<b>Média dos resultados do país em Matemática, Leitura e Ciências</b>	396 <sup>5</sup>	379,5 <sup>6</sup>	384,3	401	399,3	<b>438<sup>7</sup></b>	<b>455</b>	<b>473</b>

Fonte: elaboração própria com base em sítio eletrônico do INEP (<<http://portal.inep.gov.br/Pisa>>) e Lei nº. 13.005/2014 (BRASIL, Casa Civil, Lei nº. 13.005/2014).

Considerando as variações históricas de desempenho discente nacional ao longo de quase vinte anos de aplicação do Pisa, indaga-se: como os interesses nacionais alinham-se aos interesses internacionais de modo a levarem à propositura do Pisa como parâmetro de mensuração de qualidade educacional em uma lei federal? Seguem-se, como desdobramento, as seguintes questões: que motivos tiveram os legisladores para atribuir em lei projeções de notas futuras tão dissonantes das tendências históricas? Como uma referência externa embasa o fomento da qualidade da educação básica brasileira? O fato de constar no corpo de uma lei nacional de desdobramento sobre todo o território brasileiro, com efeitos ao longo de uma

<sup>5</sup> Edição em que ocorreu apenas avaliação de Leitura.

<sup>6</sup> Edição em que ocorreram apenas avaliações de Leitura e Matemática.

<sup>7</sup> Resultado médio do Brasil obtido em 2015: 395 pontos.

década<sup>8</sup>, abre espaço para investigações sobre a atuação dos organismos e instituições internacionais, em específico a OCDE, nas relações de poder que disputam a formulação de políticas públicas nacionais voltadas à educação.

Para tanto, exige-se despir o PNE 2014-2024 do nível superestrutural e imprimir determinações sobre a estratégia 7.11 para que se revele a forma como o país é influenciado pela política educacional da OCDE. Tal propósito requer um eixo dialético que relacione os princípios ontológicos da organização internacional às formulações técnico-metodológicas que revestem seus programas e projetos educacionais.

Cabe desvelar qual a *rationale* e os interesses dos atores políticos ao definir, para um horizonte de seis anos (2015 a 2021), um aumento de resultado médio de desempenho de 74 pontos a partir do resultado do Pisa de 2012 (399 pontos) após duas décadas de estagnação de desempenho na avaliação internacional.

Ao tornar o Pisa, por força da Lei nº 13.005/2014, uma referência de qualidade da educação, com metas explícitas de nível de desempenho a ser atingidas até 2021, o legislador acabou por submeter o sistema nacional de educação a parâmetros curriculares e a matrizes referenciais de avaliação definidos, de forma exógena, pelas políticas de competências e habilidades da OCDE.

Portanto, se durante os dois últimos decênios o Brasil tem experimentado influências da OCDE na elaboração de políticas para educação básica, a materialidade recente de tal interferência adquiriu presença no próprio ordenamento jurídico-legal do país. Assim, transitou-se da assistência externa de cunho técnico-metodológico, que auxiliou, por exemplo, a fundamentação técnica do Ideb, para subsídios de impacto ideológico-ontológico, via Pisa em lei, sobre as medidas de qualidade educacional definidas no PNE 2014-2024.

Os desdobramentos da política educacional da OCDE sobre a elaboração de políticas públicas nacionais trazem consigo não apenas vieses técnicos, mas também concepções e finalidades da educação dentro da lógica de sociabilidade burguesa<sup>9</sup> em que o país está inserido, com suas expressões político-jurídicas traduzidas na manutenção e reprodução de lutas de classes.

---

<sup>8</sup> Considerando-se que o PNE atribui projeções de desempenho do Pisa até o ano de 2021, pode-se dizer que o País participará de todos os ciclos avaliativos do Programa até, ao menos, aquele ano.

<sup>9</sup> Lukács considera o trabalho como a gênese da sociabilidade humana, de modo que as relações sociais, que remontam as civilizações mais antigas, estruturaram-se no trabalho enquanto base da reprodução dos bens socialmente necessários à vida humana (1978, p. 1-18). No que se refere às sociedades inseridas no sistema capitalista de produção, Granemann assevera que “[n]a sociedade capitalista erigida sobre a sociabilidade das mercadorias produzidas para a troca, o trabalho não pode se realizar como fruição, como realização das capacidades humanas mais elevadas; ao contrário, o próprio trabalho aparece como geral, como relação social, apenas no ato das trocas” (2009, p.12).

Dois pressupostos ontológicos guiam este estudo. Primeiro: a consciência é resultante das circunstâncias e condições materiais e sociais em que o ser humano está inserido em sociedade. Nesse sentido, os costumes, ideias e instituições traduzem as ações concretas dos homens, de seus conflitos históricos e das lutas entre classes derivados de uma base econômica sobre a qual se assenta o modo de produção da vida material. Assim, o desvelo das ideias requer o desvelo das suas circunstâncias materiais e históricas. Segundo: a distorção ideológica da realidade enseja a reprodução e a dissimulação de suas contradições, de modo que cabe à ideologia a tarefa de encobrir ou obstruir a percepção das contradições e formas de exploração da vida social (KOSIK, 2002; CHAUI, 1980).

Nesta senda, consideramos que a concepção de mundo, de sociedade e de formação humana propostos por distintos segmentos sociais estão alicerçados em contingências materiais e determinações socioeconômicas e históricas perpassadas e subsumidas nas relações de produção e reprodução do sistema capitalista. A consciência, a apreensão do real concreto e suas contradições demandam movimentos que desvelem as múltiplas faces do real em favor do conhecimento conceitual fundado no pensamento crítico.

De forma progressiva desde o século XX, instituições e regimes internacionais têm sido criados como intercessores de um sistema-mundo (OSÓRIO, 2018, p.110-119) onde a lógica de funcionamento da economia, do comércio e dos mercados globais atua à imagem e semelhança dos países centrais da ordem capitalista mundial. Nesta ótica, instituições multilaterais como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização das Nações Unidas (ONU) e OCDE operam em nível estrutural e superestrutural e cada um, conforme seu *modus operandi*, como mantenedores de uma ordem internacional caracterizada por assimetrias de poder e pela interferência da lógica de produção capitalista e sua divisão internacional do trabalho sobre as políticas públicas delineadas nos territórios nacionais.

As agências resultantes da lógica monetário-financeira do Sistema de Bretton Woods, como o FMI, o BM (originariamente Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD) e a OMC (originariamente Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT), concebidas para arbitrar interesses econômicos globais do sistema capitalista de produção, têm pressionado os governos nacionais a vincular políticas públicas de cunho econômico a áreas sociais historicamente amparadas e regulamentadas pelo Estado, como a Educação. Nesse processo contraditório, sobressai-se a lógica do capital e do “livre” mercado,

como se observa nas concepções de serviços educacionais comercializáveis preconizadas pelo Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS), no âmbito da OMC.<sup>10</sup>

Nesta estrutura hierárquica de poder global, onde os países desempenham uma função dentro da dinâmica de acumulação produtiva e especulativa capitalista, emergem relações de poder que imprimem materialidade aos discursos e atos hegemônicos que visam reproduzir e ressignificar, por consenso, pressão ou coerção, o *status quo* da divisão internacional do trabalho, das relações de produção, de exploração do trabalho e dos recursos naturais, bem como a educação, as crenças e valores para a manutenção da paz global. Se, por um lado, as regras de legitimação desse sistema-mundo são gestadas nos próprios países centrais, o sistema transpassa as fronteiras dos países periféricos, à lógica de um organismo vivo mundial. A passagem do capitalismo industrial para o financeiro conservou e corroborou esse sistema-mundo (KOSIK, 2002; WALLERSTEIN, 1974), com extensão nos países periféricos.

Para entendermos as decisões do governo brasileiro de vincular, via lei ordinária, a aferição nacional sobre a qualidade da educação a parâmetros definidos internacionalmente tornou-se necessário um recuo histórico sobre a formação e a atuação dos organismos internacionais, em particular a política educacional da OCDE para o parceiro-chave Brasil.

Se, no prelúdio do século XX, nove em cada dez nações se encontrava subjugada territorialmente à hegemonia geopolítica de países industriais centrais capitalistas, as décadas subsequentes marcaram um lento independentismo formal (ALVES, 2001). Mas, de forma antinômica, ganhava ímpeto um curso global de integração econômica pela via da busca de padrões universais de atuação dos governos face às relações materiais de produção, pautadas por uma visão de mundo capitalista.

Especificamente no campo da educação, alguns marcos podem ser citados no período, a exemplo da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990), cujos objetivos, metas e princípios de ação direcionados principalmente à universalização da educação básica têm impactado a base legal e as políticas públicas dos sistemas nacionais de educação (LIBÂNEO, 2012).

As relações de poder internacionais impelem constrangimentos às ações (como protocolos, tratados e acordos), omissões e à soberania nacional dos países (CORMIER, 2018). Dentro dessa lógica, à medida que se amplia a presença oficial dos Estados em fóruns e organismos internacionais, estes são levados a comprometer-se com objetivos e metas

---

<sup>10</sup> O GATS prevê quatro modalidades de prestação de serviços com potencial impacto sobre a educação: prestações transfronteiriças (*cross border supply*), consumo no exterior (*consumption abroad*), presença comercial (*commercial presence*) e presença de pessoas físicas (*presence of natural persons*).

internacionais que redundam em planos, programas e projetos nacionais voltados à economia e à educação. E o não cumprimento de regras, normas e decisões acaba por acarretar progressivo constrangimento dos países junto às instâncias de decisões externas.

*Pari passu* a esse movimento, os organismos multilaterais, que em sua gênese foram criados para o concerto entre nações sobre temas econômicos e de guerra e paz, passam a desempenhar crescente influência global sobre as mais diversas áreas objeto de políticas públicas nacionais. É o caso da educação, com instâncias e intelectuais orgânicos especializados tanto na produção científica quanto na busca por monitoramento e influência junto aos governos nacionais, a exemplo da UNESCO, do Banco Mundial e da OCDE.

Antes mesmo de tornar-se OCDE, em 1961, sua antecessora, a Organização para Cooperação Econômica Europeia (OECE) já se voltava ao tema educacional, como formação de mão de obra científica e técnica para que países como os EUA pudessem fazer frente às determinações da Guerra Fria. A educação já não era mais tema exclusivo dos educadores.

A década de 1990, tida como a “década das conferências”, constitui um período em que as Nações Unidas se projetam como protagonista internacional na busca por promoção de valores e “consensos universais” nas mais variadas áreas afetas à atuação humana, a saber, 1990: criança; 1992: meio ambiente; 1993: direitos humanos; 1994: população; 1995: desenvolvimento social e também mulher; 1996: habitat e também alimentação (ALVES, 2001). Como resultante, uma série de declarações temáticas internacionais passam a vincular e a influenciar os países em suas políticas públicas domésticas e os organismos internacionais começam a monitorar os avanços nacionais em direção aos objetivos e metas assumidos.

Desde 1990, o Brasil progressivamente tem aderido a declarações, objetivos, metas, programas e projetos traçados em encontros de cúpula internacionais sobre educação, coordenados por atores globais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Mundial e a OCDE. Ademais, tem, ao longo das décadas, submetido sua legislação, seus programas e suas políticas públicas a preconizações técnicas, metodológicas e epistêmicas influenciadas por essas agências internacionais. Como exemplo, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos influenciou diretamente o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/96 (SHIROMA et al., 2000; INEP, 2000). O Pisa, da OCDE, forneceu concepções e bases metodológicas para a criação nacional do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb (BRASIL, 2007) e serve de

parâmetro para a estratégia 7.11 da meta sete do atual Plano Nacional de Educação (2014-2024) (BRASIL, 2014b).

Ao se utilizar de subsídios técnicos externos para a elaboração de políticas públicas educacionais, o governo federal, sob os moldes das relações capitalistas de produção, apoia-se na cientificidade ou na “matematização” da realidade difundida internacionalmente para referendar sua ideologia. Assim, faz-se imperativo uma avaliação crítica quanto às formas, possibilidades e grau de apropriação do que vem do exterior, quanto ao tipo de influência que esses estudos internacionais têm causado sobre os ciclos de políticas para a educação básica pública no país e quanto a uma real proposição de medidas que garantam o interesse público acima do interesse de manutenção das relações produtivas sob a sociabilidade burguesa.

Este é o propósito desta dissertação: examinar como o movimento de interesses e forças da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE, subsumido no programa Pisa, interfere na formatação de leis, políticas e programas para a educação básica pública no Brasil no período de 2010 a 2018, com ênfase na tramitação do Projeto de Lei 8035/2010 (BRASIL, 2010), que deu origem à Lei 3.005/2014 (BRASIL, 2014b).

Ao lançar-se mão do materialismo histórico-dialético como método de saturação das determinações do objeto proposto, debruçou-se sobre parte da produção intelectual em educação da OCDE<sup>11</sup> e sua extensão na política para educação básica, bem como sobre os documentos dos atores governamentais, grupos empresariais e instituições e sujeitos sociais envolvidos no PL 8035/2010.

Considerando-se, portanto, que o nível de influência da política educacional da OCDE sobre a educação básica brasileira pode ser exposto pelo grau de sobreposição entre políticas, programas e projetos brasileiros em relação aos daquela organização, optou-se pela seleção de documentos específicos produzidos pelos dois lados para cotejamento. Para cada documento, foram analisados os atores participantes de sua construção (especialistas, grupos de trabalho, organizações, países) e seus objetivos, finalidades, metas e estratégias.

Assim, diante da continuidade das relações entre Brasil e OCDE na definição das políticas, programas e projetos educacionais, elegeu-se por **objeto** de estudo a meta sete e,

---

<sup>11</sup> As reuniões internacionais das instâncias de coordenação e operacionalização dos programas e projetos da OCDE são precedidas do envio aos governos dos países participantes de documentos técnicos, de uso oficial, sobre os temas a serem tratados nos encontros. Após os eventos, elaboram-se atas conclusivas com as deliberações resultantes das discussões temáticas. Ademais, a Diretoria de Educação e Habilidades da Organização disponibiliza em seu sítio eletrônico, diversos relatórios e periódicos resultantes de estudos sobre as evidências produzidas por meio dos distintos programas e projetos educacionais mantidos junto aos países participantes (acesso público em <https://www.oecd-ilibrary.org/education>).



especificamente, a estratégia 7.11 do PNE 2014-2024, que vinculam, respectivamente, a qualidade da educação nacional à mensuração ao longo dos anos do Ideb e do Pisa.

### **Questões e objetivos**

Sabe-se que os programas e projetos internacionais da OCDE carregam consigo não apenas particularidades técnico-metodológicas, mas também jogos de força internacionais, interesses e visões de mundo sobre as finalidades e concepções da educação e da escola, que coadunam ou se desconformam com interesses de atores e setores sociais nacionais. Nessa direção, o presente estudo propõe como **objetivo principal** examinar como o movimento de interesses e forças da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE, subsumido no programa Pisa, interfere na formatação de leis, políticas e programas para a educação básica pública no Brasil no período de 2010 a 2018, com ênfase na tramitação do Projeto de Lei 8035/2010, que deu origem à Lei 3.005/2014 (BRASIL, 2014b).

Para tanto, propõem-se como **objetivos específicos**:

- 1) Analisar, na trajetória histórica, como a OCDE vem se apropriando da educação básica pública como objeto para as práticas comerciais.
- 2) Compreender a concepção de qualidade da educação proposta pela OCDE.
- 3) Analisar como atuaram as forças do poder Executivo, Legislativo e os segmentos e instituições da sociedade civil no processo de construção de consenso e os dissensos no tocante à meta sete e à estratégia 7.11 do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014b).

Propõem-se as seguintes **questões investigativas**:

- 1) Como e por que, na perspectiva histórica, a educação básica pública vem sendo transformada e subordinada aos propósitos hegemônicos da OCDE?
- 2) Como o Programa Internacional para Avaliação de Estudantes (Pisa) foi incorporado ao Ideb e ambos elevados a referenciais de qualidade da educação básica?
- 3) Como e por que grupos empresariais, partidos políticos e governo atuaram e se posicionaram para imprimir no texto do plano o Ideb e o Pisa concepções externas?
- 4) Como e por que um indicador internacional foi transformado e foi aceito como a principal referência de política pública para mensuração da qualidade da educação básica pública brasileira? Houve embates e contraposições na definição deste critério de qualidade? Que conceito de qualidade de educação a OCDE oferece ao seu parceiro-chave Brasil?

## **Pressupostos teórico-filosóficos da pesquisa**

A investigação científica exige do pesquisador compreender que o fenômeno revela a essência, é a sua própria manifestação, mas não pode ser confundido com ela (KOSIK, 2002).

Para Triviños (2009), a realidade dos países latino-americanos demanda métodos interpretativos e explicativos próprios, sendo muito preocupante a utilização pura e simples de modelos teóricos herméticos advindos de regiões globais de alto desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, Goergen (1981) ressalta que a aparência dos fatos objetivos ou da realidade podem encobrir pressupostos culturais, sociais, políticos e individuais que mudariam o sentido de estudos empíricos ou teóricos (por mais bem intencionados que sejam) caso fossem levados em consideração.

Assim, cabe ao pesquisador – e principalmente àquele voltado à Educação – a árdua tarefa de desconstruir certezas para dialeticamente reconstruí-las. Para Dal Rosso (2006), todo fenômeno social analisado já é em seu nascedouro codificado, seja pelo senso comum seja pelo pensamento científico. Portanto, exige-se que se exponha tal codificação da realidade a um cauteloso processo de desconstrução epistemológica para, então, proceder-se a uma reconstrução. Dentre os caminhos e as ferramentas de se fazer ciência, a epistemologia aplicada à pesquisa educacional supre o investigador de meios para indagar sobre a cientificidade do método adotado, bem como de se incidir peso crítico à construção do objeto científico. Para Marx (1986, p. 271), a ciência que confunde a aparência com a sua natureza é inútil. O real não é desvelado por relações de causa e efeito ou por analogias, mas quando despido de sua aparência para apreender a sua concretude. Segundo Pádua,

[...] a ciência é ao mesmo tempo a revelação do mundo e a revelação do homem como ser social, levando em conta o papel da cultura e do trabalho que, em cada momento histórico, apresentam a possibilidade de expansão e aquisição de conhecimentos, pretendendo ultrapassar o nível da “descrição” dos fenômenos isolados, para chegar a sínteses explicativas; estas sínteses, por sua vez, sugerem novas relações, novas buscas, novas sínteses, que realimentam o processo de conhecimento (2012, p. 22-23).

A lógica da dialética está no movimento, na incessante transformação do mundo material e da consciência, com influências mútuas. Nesse processo, cabe ao observador perceber a essência dos fenômenos, sua realidade histórica, dinâmica, opositiva, que se dissimula por trás de sua aparência, que apenas nos serve de pista inicial. Do ponto de vista ontológico, o real concreto é rudimento explicativo do mundo e, do gnosiológico o real concreto é germen para o conhecer sobre o mundo. Sendo o homem um ser social histórico, sua

concretude se dá por sua historicidade, sua totalidade se dá pelo desnudamento de seus condicionantes socioeconômicos, políticos e culturais ao longo do tempo. Daí a razão de que

[...] o ponto de partida do pensamento marxista é o fato em si e não a sua representação. A manifestação do fato social em si exige do pesquisador esforço de apreensão da essência, porque o que se lhe manifesta imediatamente é apenas a representação do fato social, ou seja, sua aparência. O pesquisador deve ir além, entendendo que as primeiras impressões destes fatos devem ser superadas pela atividade de desvelamento do real, ascendendo às leis fundamentais que estruturam o fato pesquisado e movendo-se do plano abstrato para o plano concreto. Assim, ao final do processo de investigação, o resultado não será mais as representações iniciais do dado empírico, mas o fato social em si concretamente pensado (FRIGOTTO, 1991, p. 45).

Apreender a realidade exige constantemente lançar a teoria sobre a prática e vice-versa, em um duelo permanente. Para Cury (1983) a leitura da totalidade apresenta cinco categorias de análise dialética do real: contradição, totalidade, mediação, reprodução e hegemonia. Este processo de articulação das múltiplas dimensões do fenômeno com a totalidade mais ampla requer, ainda, uma ordenação lógica e coerente do que se captou da realidade estudada, de modo que não se negligencie o caráter histórico do objeto de conhecimento e as cinco categorias fundamentais da perspectiva dialética: contradição (impermanência, não linearidade), totalidade (convergência das partes com o todo mais amplo), mediação (homem como interventor sobre o real), reprodução (adaptação dos modos de produção capitalista para sua manutenção) e hegemonia (busca pela massificação e consenso das ideologias da classe dominante) (CURY, 1983).

Sendo a política educacional resultado e condicionada pelas circunstâncias reais e sociais, sua análise requer apreender a própria totalidade, suas condicionantes políticas, econômicas, jurídicas e ideológicas. A investigação sob a ótica materialista histórico-dialética transita no tempo e no espaço e re(analisa) sua consistência nesse ir e vir. Parte da superfície e submerge; emerge, reinterpreta e busca transformar o real.

### **Sobre as categorias de análise hegemonia, ideologia e a base documental**

Conforme nos alerta Cury (1983, p.25-26), a função basilar das categorias não é a de ordenar os fenômenos, mas munir o pesquisador de perspectivas mais sistematizadas e abrangentes para se apropriar do movimento dialético do real de forma mais objetiva. O autor ainda nos adverte que as categorias, em si, são atreladas a ontologias: ao comprometimento com determinada visão de mundo, “uma tomada de posição face ao real-concreto”.

As categorias analíticas assumidas neste estudo são a hegemonia e a ideologia. As duas categorias se inter-relacionam no sentido de que uma serve à outra como instrumento de

reprodução, pela via do consenso, das relações de produção e da formação social sob o domínio do capital, com as determinações estruturais que lhe são imanentes.

Assim, as categorias hegemonia e ideologia iluminam a política da OCDE dentro de uma lógica de reprodução das relações produtivas do sistema capitalista em escala global. Para isso, as categorias servem como ferramenta de leitura e análise crítica dos documentos oficiais da OCDE selecionados, guiam o escrutínio sobre a tramitação do Projeto de Lei 8035/2010 e servem para captar as forças ideológicas, hegemônicas e contra-hegemônicas.

O exercício da ideologia consiste em operar sobre a superestrutura socioeconômica de modo a obscurecer as contradições que ela revela quanto à infraestrutura sobre a qual se assenta. E essa intervenção se dá pela construção ideológica da realidade, ou seja, por conceituações, vocábulos, *rankings*, índices, gráficos, discursos, atos e práticas que adequam o real concreto a uma noção de determinismo, de fatalidade e inevitabilidade. O consenso se dá pela coerção e pelo convencimento, pela criação de senso comum, de discursos e ações universais e pela reificação de posicionamentos ontológicos, afiançados por critérios de cientificidade. Conforme aponta Chauí,

[a] noção de ideologia veio mostrar que as teorias e os sistemas filosóficos ou científicos, aparentemente rigorosos e verdadeiros, escondiam a realidade social, econômica e política, que a razão, em lugar de ser a busca e o conhecimento da verdade, poderia ser um poderoso instrumento de dissimulação da realidade, a serviço da exploração e da dominação dos homens sobre seus semelhantes. A razão seria um instrumento da falsificação da realidade e de produção de ilusões pelas quais uma parte do gênero humano se deixa oprimir pela outra. (2000, p. 76).

Priorizou-se cotejar documentos oficiais da OCDE com documentos da tramitação do PL 8035/2010 e o próprio Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014b) para apreender as ideologias e as visões hegemônicas sobre a educação básica pública como meio de manutenção da sociabilidade burguesa. Elegeram-se os seguintes documentos da OCDE:

**Quadro 4** – Documentos e relatórios de educação da OCDE eleitos– 2003-2018

Documentos prioritários (OCDE)				
Nº	Ano	Título	Autor	Critério de escolha
1	2003	<i>Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society</i>	RYCHEN, Dominique S. e SALGANIK, Laura H.	Documento seminal na definição e delimitação das competências e habilidades a serem avaliadas pelo Pisa.

2	2015	<i>A review of international large-scale assessments in education: assessing components skills and collecting contextual data</i>	OCDE/ Banco Mundial	Percepção da OCDE e do Banco Mundial sobre o papel e a estrutura das avaliações internacionais de larga escala e o conteúdo que se propõe avaliar.
3	2015	<i>Pisa: The experience of middle-income countries participating in Pisa 2000-2015</i>	OCDE/ Banco Mundial	Documento em que a OCDE e o Banco Mundial se debruçam sobre a participação de países como o Brasil no Pisa e o impacto nacional dessa participação.
4	2016	<i>Low-performing students: why they fall behind and how to help them to succeed</i>	OCDE	Documento em que a OCDE apresenta fatores ligados aos discentes, aos docentes, à escola e às políticas públicas relacionados ao baixo desempenho do estudante. Ademais propõe diretrizes de políticas públicas para enfrentar tal cenário.
5	2016	<i>Trends Shaping Education</i>	OCDE	Documento com as visões estratégicas da OCDE sobre a educação pensada para o futuro, com indícios sobre a função da educação e da escola conforme os critérios e perspectivas da organização.
6	2018	<i>Secretary-General's Report to Ministers 2018</i>	OCDE	Relatório do Secretário-Geral da OCDE, Angel Gurría, permite analisar o posicionamento oficial da Organização em relação ao papel que atribui à educação e triangular com posicionamentos descritos em documentos dos programas educacionais da OCDE.
7	2018	<i>World Class: how to build a 21st-century school system</i>	SCHLEICHER, Andreas	Livro do atual diretor de educação e habilidades da OCDE com suas concepções sobre o futuro dos sistemas educacionais: conteúdo, gestão e políticas públicas.

**Fonte:** Elaboração própria a partir do site da Diretoria de Educação da OCDE e de suas publicações.

Após leitura e sistematização da base documental afeta às produções oriundas dos intelectuais orgânicos da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE ou de especialistas e organizações que prestaram serviços de consultoria à organização internacional, revelou-se, para além de uma superestrutura epistêmico-metodológica, uma concepção ontológica que evidencia o papel da educação e a função da escola na ótica da organização. Essas posições foram cotejadas com aquelas advindas de atores governamentais, empresarias e instituições e sujeitos sociais partícipes no processo de tramitação do Projeto de Lei 8035/2010.

Elegeram-se os seguintes documentos para análise do Projeto de Lei 8035/2010:

#### **Quadro 5 – Base documental sobre a Meta Sete do PNE 2014-2024 – 2010-2014**

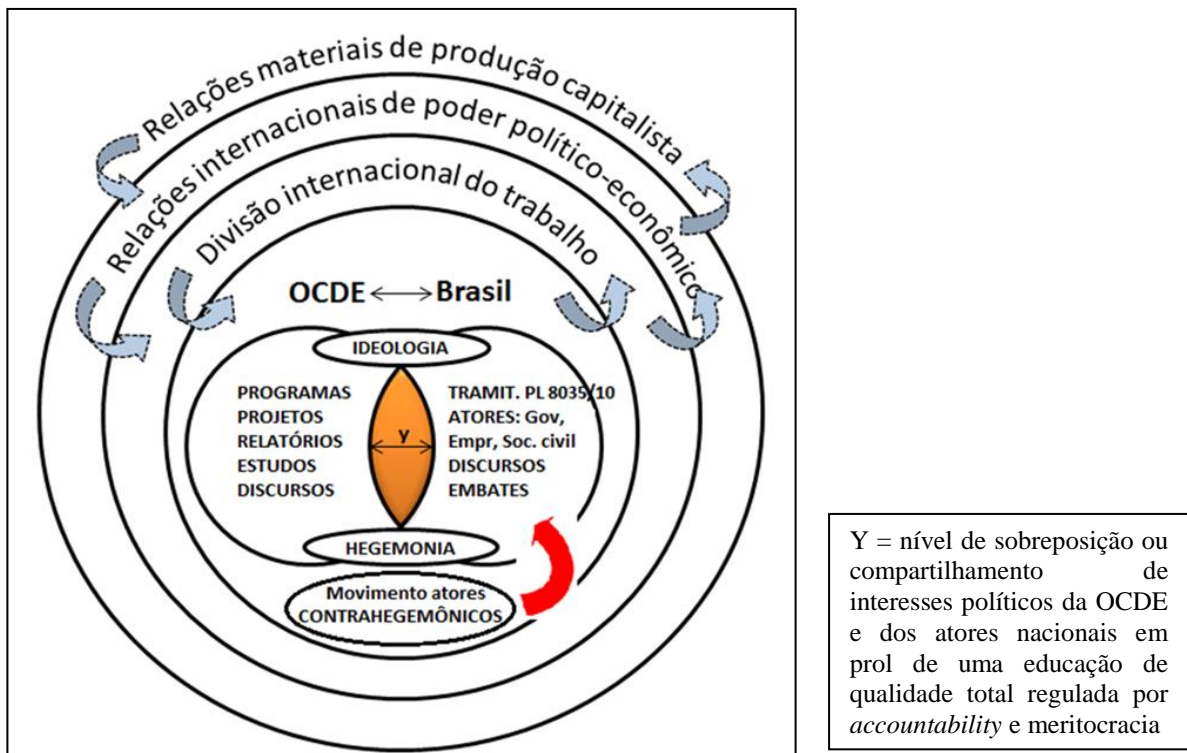
<b>Documentos prioritários (Brasil)</b>				
<b>Nº</b>	<b>Ano</b>	<b>Título</b>	<b>Autor</b>	<b>Critério de escolha</b>
1	2010 a 2014	<b>Projeto de Lei 8035/2010;</b> emendas ao projeto, emendas ao substitutivo, legislação, notas taquigráficas, votos, pareceres,	Poder Executivo e Câmara Federal. Participação de diversos atores	Revelam os consensos e dissensos em torno das discussões para aprovação do Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024. Auxiliam no desvelo dos jogos de interesse e dos atores sociais

		substitutivos e redação final, relatório de conferência de assinaturas e dossiê digitalizado.	sociais.	nacionais envolvidos, suas relações de poder e o grau de aproximação com a OCDE.
2	2012 a 2014	<b>Projeto de Lei da Câmara nº 103/2012:</b> proposições, pareceres, requerimentos e emendas.	Senado e Atores sociais.	Corresponde ao processo de tramitação do Projeto de Lei no Senado Federal.
3	2014	<b>Lei nº 13.005/2014:</b> Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014 a 2024.	Poder Executivo e Legislativo do Brasil	Lei resultante do PL 8035/2010, trás expressamente (estratégia 7.11) projeções para desempenho do Brasil no Pisa.

**Fonte:** elaboração própria com base em pesquisa no sítio eletrônico sobre a tramitação do PL 8035/2010 na Câmara dos Deputados e nos portais de atores sociais diversos que participaram desse processo.

O gráfico, a seguir, expressa a dinâmica de influência entre a política educacional da OCDE e a política de educação básica no Brasil:

**Gráfico 2 –** Mapa ilustrativo do objeto da dissertação – 2019



**Fonte:** elaboração própria.

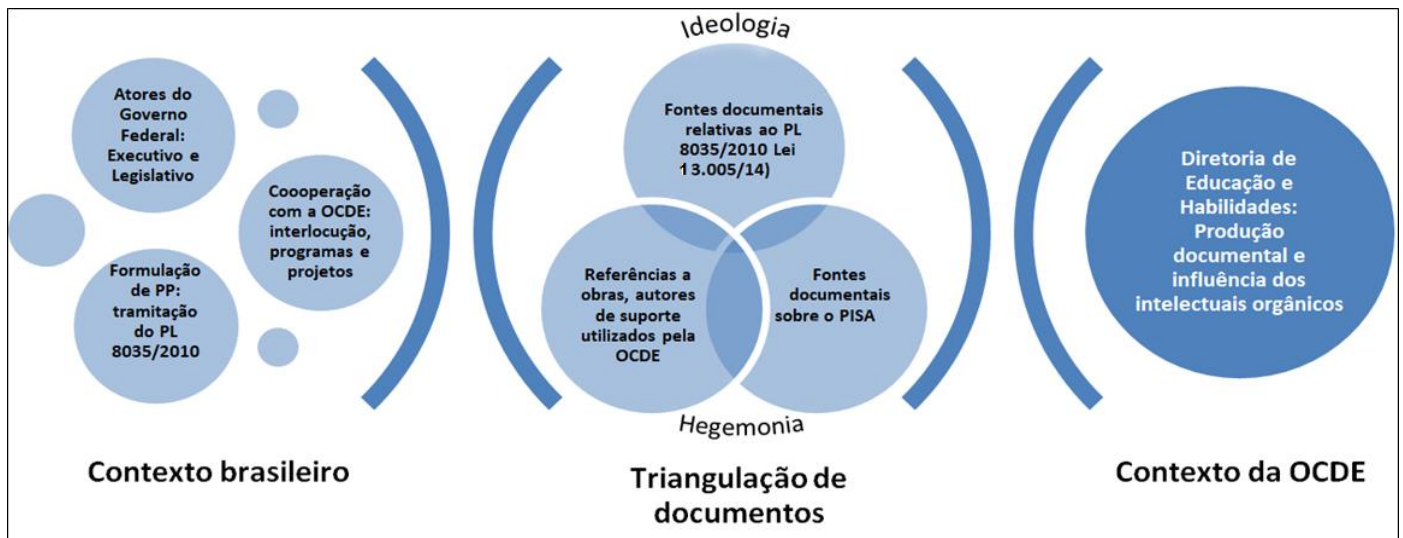
A figura expressa um esforço teórico para condensar e dar substância e materialidade na forma do pensar a múltiplas faces do objeto. Segundo Olinda Evangelista,

[...] pressupondo-se que os documentos – incompletos e imperfeitos – estejam em mãos do pesquisador – nos limites que a história impõe para sua localização e acesso – tem início sua “inquirição” para entender-se quando, como, por quem e por que foram produzidos. As fontes primárias trazem as marcas da sua produção original, de seu tempo de produção, de sua história. É

necessário, então, captar as múltiplas determinações da fonte e da realidade que a produz; significa dizer captar os projetos litigantes e os interesses que os constituem, que tampouco serão percebidos em todos os seus elementos. [...] Documentos derivam de determinações históricas que devem ser apreendidas no movimento da pesquisa, posto que não estão imediatamente dadas na documentação. (2012, p.60).

Nesse sentido, optou-se por trabalhar com documentos oficiais da OCDE no intuito de, por meio da análise crítica de seus conteúdos, construir um diálogo ou triangulação com outras fontes a que fazem referência, de modo que se rastreiem as origens, as concepções, as distorções, as convicções e as ideologias que alicerçam os discursos, posições e afirmações dos atores orgânicos e dos documentos oficiais da Organização. Esse procedimento, utilizado à luz do materialismo histórico-dialético, permitiu apreender os nexos, as contradições e as relações de interesse e poder que conformam a OCDE. De posse desse levantamento, buscou-se apreender o nível de sobreposição e afastamento frente aos interesses de atores e sujeitos nacionais envolvidos no processo de formulação de políticas para educação básica no Brasil, em específico, na tramitação do PL 8530/2010. O gráfico seguinte objetiva ilustrar o caminho metodológico proposto.

**Gráfico 3** – Proposta de análise documental – 2019



**Fonte:** elaboração própria.

Após a saturação de determinações dos documentos propostos, tendo-se como base as categorias teóricas **hegemonia** e **ideologia**, procedeu-se ao confronto dos documentos produzidos no Brasil e na OCDE. As categorias hegemonia e ideologia serviram para compreender, nas relações políticas e no jogo internacional de poder, como as proposições da OCDE, manifestadas em publicações, inquéritos e documentos, atuam para submeter a educação básica pública à dinâmica de reprodução ampliada do capital. (PAOLI, 1980).

A partir desse confronto, apreendeu-se como ocorreu e ocorre a influência da OCDE na elaboração de políticas para a educação básica no Brasil, com ênfase no PNE 2014-2024.

No tocante ao PL nº 8035/2010, percorreu-se sua tramitação junto ao Congresso Nacional, com ênfase na Câmara dos Deputados, por meio da documentação de audiências públicas, reuniões deliberativas, emendas e registros que revelassem a posição, os interesses e as relações de poder dos atores orgânicos e dos sujeitos sociais que resultaram na instituição, em lei, via estratégia 7.11 do PNE 2014-2024, de projeções de desempenho do Pisa até o ano de 2021 como um dos critérios de mensuração da qualidade da educação nacional.

### **Estrutura e organização da Dissertação**

O primeiro capítulo, *Antecedentes históricos: forças político-econômicas internacionais fundantes da atuação da OCDE na educação*, tem como objetivo específico analisar como e por que, nas determinações históricas, socioeconômicas e políticas, os agentes internacionais se apropriaram da educação para subordiná-la aos interesses econômicos do capital. Para isso, utilizaram-se fontes documentais e bibliográficas, produções de *think tanks*, relatórios e estudos educacionais da agenda internacional.

O capítulo segundo, *Trajetória da Política Educacional proposta pela OCDE: 1948-2018*, busca analisar a visão histórica da OCDE sobre educação e as suas formas de indução na elaboração de políticas para a educação básica, bem como compreender os interesses estratégicos da organização tendo como base as matrizes referenciais do programa Pisa 2018 no período de 2015 a 2018. Para tanto, examinaram-se fontes bibliográficas da formação da OCDE, seus intelectuais orgânicos e ações que compõem sua política educacional.

O capítulo terceiro, *Influências da política educacional da OCDE sobre a elaboração do PNE 2014-2024 – o caso da Meta Sete*, tem como objetivo específico analisar o processo de construção de consenso e supressão de dissensos no tocante à estratégia 7.11 do PNE 2014-2024. Analisa-se como os atores governamentais, o empresariado da educação e os sujeitos da sociedade civil travaram embates ideológicos na tramitação legislativa do PL 8035/2010, com foco na meta sete e estratégia 7.11, de modo a por em prática suas concepções de educação e de qualidade educacional no País.



## Capítulo 1

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS: FORÇAS POLÍTICO-ECONÔMICAS INTERNACIONAIS FUNDANTES DA ATUAÇÃO DA OCDE NA EDUCAÇÃO

Quais são os fatores históricos que dão ensejo à educação como objeto a ser tratado internacionalmente? Por que tratar, em âmbito global, de uma agenda que, por muito tempo, foi considerada assunto da competência dos governos nacionais? Como tem sido o papel do governo federal neste processo de internacionalização da educação básica?

O capítulo analisa como a educação serve aos propósitos hegemônicos das nações centrais e dos organismos internacionais. Esta seção tem como **objetivo específico** apreender como, sob as determinações políticas socioeconômicas históricas, os atores centrais internacionais e, em particular a OCDE, têm-se apropriado da agenda educacional para subordiná-la aos interesses dos sistemas econômicos de produção capitalista. Para isso são utilizadas fontes documentais e bibliográficas, produções, publicações, relatórios, inquéritos e estudos educacionais constantes da agenda.

#### 1.1. A educação básica na agenda das instituições internacionais

Como e quais foram as razões que levaram a OCDE a tomar a educação básica como pauta de sua atuação política global? Do ponto de vista das relações educacionais internacionais, o tema educação começa a ser discutido no início do século XX entre intelectuais das nações centrais – primeiramente Europa, depois Estados Unidos da América (EUA) – para, então, tornar-se global. Assim como na história das ideias pedagógicas, as ontologias, epistemologias e metodologias em educação, a história das relações internacionais também é condicionada pela materialidade de seu tempo-espaço.

As estruturas de acumulação e de hegemonia que alicerçam os ciclos do capitalismo são suscetíveis a choques intrínsecos à sua própria dinâmica. Esses abalos históricos afetam tanto o regime de acumulação quanto o seu modo de regulação. E o conflito distributivo entre classes sociais e entre nações centrais e periféricas submete-se a esse movimento.

A contextura histórica que embasa a entrada da OCDE na temática educacional caracteriza-se pela passagem de regimes nacionais de acumulação interna para regimes internacionais. Em paralelo, movimenta-se de um modo de regulação nacional-keynesiano para internacional-neoliberal<sup>12</sup>. E o ciclo pós-fordista, que nasce em meados de 1970, consolida-se

---

<sup>12</sup> A escola keynesiana, originária do economista britânico John Maynard Keynes, teve como premissa básica a concepção de que, em não havendo uma autorregulação da economia via “espírito animal” do mercado, era necessária a intervenção do Estado como agente de controle e de garantia de pleno emprego por meio de aumento

no pós Guerra Fria e passa a exercer influências até os dias hodiernos (OSÓRIO, 2018, p. 125-132).

Assim, o recorte temporal que nos auxilia a entender a adoção da OCDE por temas educacionais caracteriza-se pelo recrudescimento do modelo de Estado de bem-estar social e da social-democracia<sup>13</sup>, a queda do socialismo real da URSS e o agigantamento do processo internacional de relações de produção sob hegemonia dos EUA. Nesse panorama, o Brasil se enquadrava como ator periférico na divisão internacional do trabalho: industrialização seletiva, suprimento de recursos naturais, produtos de baixo valor agregado e mão de obra ao centro dinâmico.

Na ordem neoliberal, o Estado não se deixa alienar da economia; suas funções são realocadas: o capital não se volta contra o Estado, mas o dispõe como meio de fruição. Flexibiliza-o. Vulnerabilizam-se as políticas sociais às oscilações internacionais do capital.

O Estado de segurança [...], caracterizado pela burocratização, regulamentação, controle e normatização, foi substituído pelo Estado concorrencial [...], fomentador da competição e do livre mercado. O modelo de bem-estar social (*welfare*) passou à desregulamentação, gerando o estado de guerra econômica do livre mercado (*warfare*) (OSÓRIO, 2018, p. 129).

O avanço global das diretrizes neoliberais efluíu dos países capitalistas centrais às periferias. Esse movimento, que atinge seu auge nos anos 1990, possui no mote “reforma” sua maior ideologia de propagação global. Para tanto, os organismos internacionais e, em âmbito local, os setores corporativo-empresariais, atuaram como seus maiores interlocutores. A estes, interessava a flexibilização produtiva, com impacto direto sobre os trabalhadores, por meio de novo disciplinamento da força de trabalho: intensificação somada à precarização e formação profissional flexível, com base na aquisição de novas competências e habilidades.

As organizações internacionais, enquanto ponto de apoio ao endosso da ordem mundial em vigor, criam uma base deliberativa multitemática dos países centrais e geram uma estrutura

---

de gastos públicos que gerasse aumento de demanda efetiva durante a fase recessiva dos ciclos econômicos. A base desse pensamento econômico encontra-se em *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, de Keynes. O neoliberalismo teve como expoentes os economistas Friedrich Hayek e Milton Friedman e, ao contrário da premissa keynesiana, advogava que o Estado, ao interferir na economia, gerava anomalias no funcionamento do livre mercado, pois ao artificializá-lo com seu peso econômico impelia a ação entendida como racional dos agentes econômicos. Na perspectiva de uma política econômica pelo lado da oferta, em seu auge na década de 1980, esta corrente econômica advoga que a privatização de estatais, a abertura econômica às multinacionais e à livre circulação de capitais, a austeridade fiscal, a desregulamentação, o decréscimo de despesas governamentais e o livre comércio. (HAYEK, 2010; FRIEDMAN, 2014).

<sup>13</sup> O Estado de bem-estar social atribui ao Estado a função de, além de interventor na economia, garantir um conjunto mínimo de bens e serviços sociais gratuitos e universais. Tais ações incluem a saúde, a educação, recursos à previdência e combate ao desemprego. Sua aplicação diverge de país a país, com reflexo no sistema de tributação nacional. Para argumentos contra e a favor ao modelo, ler respectivamente (HAYEK, 1983) e MYRDAL (1968).

epistêmico-metodológica que, por disseminação ideológica, a sedimenta pela via do direito e das melhores práticas.

Para Libâneo (2012), no contexto das políticas neoliberais, entabularam-se os acordos internacionais em torno do movimento Educação para Todos, cujo marco foi a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, sob os auspícios do Banco Mundial, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (UNESCO). O autor argumenta que a associação entre as políticas educacionais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento e os traços da escola dualista<sup>14</sup> representam substantivas explicações para o incessante declínio da escola pública brasileira. Nesse sentido, ressalta a luta e as marchas dos educadores em torno dos reais objetivos, finalidades e das funções da escola pública.

Ao se observar em perspectiva histórico-dialética o surgimento dos sistemas nacionais de educação na Europa e América – que remonta ao menos ao século XIX – verifica-se uma contiguidade na contradição entre as finalidades da escola enquanto agente de transformação social *apesar* da estrutura socioeconômica vigente e as finalidades e concepções da escola como indutora e reprodutora do contexto social *em função* da estrutura socioeconômica vigente. A missão escolar tem sido sistematicamente moldada ou adequada por conceituações, discursos e ações, nacionais e internacionais, que lhe justificam em cada momento histórico. Nesta senda, fundamente-se e legitima-se a função da escola pública, bem como a postura governamental em sua condução sistêmica. Assim, o processo de ensino-aprendizagem é historicamente exposto à noção hegemônica das finalidades da escola, sedimentada por argumentos e ações, tendo por vetores agentes nacionais e internacionais, zeladores ou impugnadores do *status quo*. Neste movimento, sobressaem-se o papel mediador da escola pública, por meio dos professores, na transmissão de conteúdos, conhecimentos e valores voltados às mudanças socioestruturais, e, adicionalmente, os movimentos de resistência sociais propugnando visões e propostas consoantes a suas realidades.

Nesse processo, o real aparente acaba por turvar o real concreto, tomando-lhe o lugar. Evidentemente, as bases ontológicas em que se apoia para conceber as finalidades e o papel social da escola pública geram paradigmas (e daí conceituações, teorias e discursos) distintos. Mas há uma diferença entre percepções de mundo e sociedade, amiúde contextuais, e distorções retóricas do concreto para que este lhe sirva de esteio. Ainda mais anômala é a adoção de

---

<sup>14</sup> Escola de conhecimento para a classe abastada e uma escola de acolhimento social para filhos de trabalhadores (LIBÂNEO, 2012).

discurso e ações alicerçados em uma ontologia para justificar uma prática que lhe é contraditória.

Os condutores de políticas para Educação Básica são timoneiros a guiar-se pelo olhar sobre a proa e sobre a popa. A história lhes ampara nas decisões, mas também lhes cobra as lições ignoradas. As relações internacionais são pautadas por cálculos estratégicos assentados em domínios como *capabilities* (fatores geográficos, população, recursos naturais, poder econômico e militar, funções e características sociais), deterrência (política de intimidação) e apaziguamento, regimes globais, hegemonia e balança de poder. As relações com organismos internacionais também passam por tais elementos, seja por esses entes serem formados pelas próprias nações (e refletirem suas relações de força), seja pela progressiva influência decorrente de um histórico robustecimento técnico-burocrático nas mais diversas áreas da superestrutura social.

Na teoria crítica das relações internacionais<sup>15</sup>, Robert Cox transfere a noção gramsciana de hegemonia<sup>16</sup> para o campo internacional. Segundo o internacionalista,

A hegemonia é uma estrutura de valores e entendimentos sobre a natureza da ordem que permeia todo um sistema de estados e entidades não estatais. Em uma ordem hegemônica, esses valores e entendimentos são relativamente estáveis e inquestionáveis. Eles aparecem para a maioria dos atores como a ordem natural. Tal estrutura de significados é sustentada por uma estrutura de poder, na qual o mais provável é que um estado seja dominante, mas o domínio do Estado não é suficiente para criar hegemonia. A hegemonia deriva das camadas sociais dominantes dos estados dominantes, na medida em que essas formas de fazer e pensar adquiriram a aquiescência dos estratos sociais dominantes de outros estados. Essas práticas sociais e as ideologias que as explicam e legitimam constituem o fundamento da ordem hegemônica (COX *et. al*, 1996).

Nesse processo, Vigevani, ao resgatar os ensinamentos de Cox, afirma que não há uma ruptura entre hegemonia nacional e internacional, mas ao contrário: “uma representa a continuidade da outra e as duas se retroalimentam”. (VIGEVANI *et. al*, 2011). Segundo Cox,

---

<sup>15</sup> A teoria crítica das relações internacionais, que ganha impulso na década de 1990, surge como uma nova perspectiva frente ao a-historicismo das teorias de cunho positivistas e empiricistas da área, como as teorias (neo)realista, liberal e pluralista. Nesse sentido, Alison J. Ayers resgata Mark Rupert, que assevera que, por meio da crítica, “a ontologia é em si radicalizada, não mais vista *a priori*, ou seja, como anterior e constitutiva da realidade que podemos conhecer, ela se torna, ao contrário, um produto social contínuo historicamente concreto e contestável” (AYERS, 2013; RUPERT, 1995).

<sup>16</sup> Conforme a acepção gramsciana, tanto entre classes sociais quanto entre países, a hegemonia é formada não apenas pelo caráter coercitivo, mas também por uma dominação consentida via difusão ideológica que, potencializada, substitui o uso da força para a concretização do poder sobre pares. Gramsci acrescenta que, em uma relação de domínio entre grupos (o que é transportado por Cox ao campo das relações internacionais), é comum que o subordinado assuma a concepção de mundo do dominante, ainda que esta contradiga o agir do dominado e que seja adotada de forma acrítica como um fato político (LIGUORI *et. al*. 2017).

[...] hegemonia mundial [...] é expressa em normas universais, instituições e mecanismos que estabelecem regras gerais de comportamento para os Estados e para as forças da sociedade civil que atuam por meio das fronteiras nacionais – regras que suportam o modo de produção dominante (COX *et. al*, 1996).

Cox ainda vincula a existência de correntes teóricas ao contexto que lhe dá vida, reconhece que a ciência não é neutra e a visão de homem e do papel social da educação não são universais. A ação da hegemonia nas relações internacionais tende a generalizar e difundir uma ontologia que lhe é íntima, conveniente e satisfatória. Cabe, assim, aos países periféricos confrontar as influências exógenas. Contudo, as hegemonias externas possuem correspondências nas hegemonias internas: organismos internacionais tendem a coincidir seus paradigmas com aqueles das potências centrais, que o fazem com os segmentos da classe social dominante, que, por sua vez, possuem interface com segmentos detentores de poder econômico e/ou político das nações marginais (*ibidem*).

Assim, indagamos: como os interesses de líderes da OCDE artificializam propostas de educação de um país e, ao mesmo tempo, disseminam a sua como sendo universal? Quando, como e por que a OCDE elevou a educação para o âmbito de seus empreendimentos econômicos e de intervenções políticas?

## **1.2. Da educação para a paz à educação para o mercado**

Assim como a prática educacional, que não é estritamente pedagógica, a prática das relações internacionais afetas à educação é historicamente guiada por distintas perspectivas. Motivado por fatores socioeconômicos e políticos, o pensamento pedagógico tem-se lançado sobre distintas interpretações sobre as finalidades da escola e da educação, ora como instrumentos de preparo ou adaptação do indivíduo às práticas sociais e aos valores liberais burgueses, ora como mecanismo de transformação social (além de numerosas outras derivações e abordagens).

Partimos do início do século XX, quando da coexistência entre instituições voltadas à educação e os recém-fundados organismos internacionais<sup>17</sup> voltados à “regulamentação” da paz. Até então, feiras, congressos e instituições internacionais não governamentais tratavam de temas diversos, como sistema educacional, ciência educacional, ensino e aprendizagem, bem-estar infantil e as profissões educacionais. Tal efervescência magnetizava numerosos educadores, professores e estudantes, proporcionando canais interlocutórios e cooperativos. Por outro lado, os esforços dos EUA e da Europa para se criarem formas institucionalizadas e redes

---

<sup>17</sup> Doravante generalizados como “OIs”.

bem estruturadas de colaboração internacional no tema fracassavam. Educação era um tema doméstico.

A 1ª Guerra Mundial acabou por ser outra pá de cal sobre tais ambições. Mas o pós-guerra trouxe algo novo: a institucionalização global das relações internacionais e, consigo, a transformação gradual das ainda tênues redes de interlocução em instituições que passaram a centralizar e coordenar as atividades sobre educação no mundo (FUCHS, 2007).

Após a 1ª Guerra Mundial, as atenções e os cálculos estratégicos nacionais estavam muito mais voltados ao desafio de promover a paz e a compreensão internacional. A Liga das Nações, meio de consultas diplomáticas e administrativas permanente, ainda tinha a educação como assunto interno das nações, carecendo de mandato para tratar do tema. O que mais lhe aproximava da matéria seria o Comitê Internacional de Cooperação Intelectual – ICIC<sup>18</sup> (1922-46), órgão consultivo da Liga das Nações e ambiente voltado à cooperação de cientistas, escritores, filósofos (dentre eles Bergson, Einstein, Marie Curie e Sarvepalli Radhakrishnan). Transformado em braço executivo, oferecido e patrocinado pelo governo francês, teve apoio do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual – IIIC (1926-46)<sup>19</sup>.

O período entre as duas Guerras Mundiais (1919-1939) pode ser caracterizado como uma fase de recomendações internacionais em educação. Com exceção das assembleias gerais da Liga das Nações<sup>20</sup>, os compromissos entre os países para o campo educacional tinham caráter não vinculante, a exemplo do que ocorria nas Conferências Internacionais sobre Educação Pública – ICPE, a partir de 1934 (SMYTH, s.d.). Nesta fase de relações internacionais educacionais, destacam-se as conferências internacionais organizadas sob a égide do Escritório Internacional de Educação (IBE, fundado em 1925, no âmbito do Instituto Jean Jacques Rousseau, em Genebra e reestruturado em 1929 para receber governos ou ministros da educação como membros), por meio das quais diversas recomendações foram adotadas. *Pari passu*, o revanchismo e irredentismo germânico<sup>21</sup>, que via no Tratado de Versalhes de 1919 um *diktat*, e os sucessivos avanços territoriais das potências do Eixo Berlim-Roma-Tóquio

---

<sup>18</sup> Mais detalhes em: <http://libraryresources.unog.ch/lonintellectualcooperation/ICIC>.

<sup>19</sup> Mais detalhes em: <http://libraryresources.unog.ch/lonintellectualcooperation/IIIC>.

<sup>20</sup> A Liga das Nações, fundada em 10 de janeiro de 1920, como resultado da Conferência de Paz de Paris que encerrou a Primeira Guerra Mundial, foi a primeira organização internacional em sentido estrito, tendo como missão central manter a paz mundial dentro das relações de força que se delinearão com o fim do confronto.

<sup>21</sup> Em função do Tratado de Versalhes (1919), que imputou à Alemanha vultosas imposições financeiras por meio de indenizações internacionais, limitações às suas forças armadas, perdas e limitações territoriais (todas as colônias além-mar e 13% de seu território) e coloniais, emergiu no país um clima de irredentismo e revanchismo contra os países aliados vitoriosos.

acabaram por fechar as cortinas do regime de cooperação internacional timidamente construído pela Liga das Nações.<sup>22</sup>

Na década de 1920, as resoluções da Liga das Nações que porventura se inclinavam sobre educação faziam-no com um propósito hegemonicamente definido: *teaching for peace*. O trauma da Guerra das Guerras fez com que as potências industriais vencedoras privilegiassem a criação de um foro permanente para dirimir quaisquer desentendimentos ou desacordos que pudessem levar a uma nova conflagração. É nesse espírito que os órgãos subsidiários da Liga das Nações foram criados e que os acordos internacionais voltados à educação deveriam ser inseridos. Tendo a paz como pano de fundo, as consultas entre nações abriam-se não só para chanceleres, mas também para especialistas orgânicos em temas financeiros, de saúde e comércio. Em 1922, criou-se o Comitê Internacional de Cooperação Intelectual – ICIC (1922-46), destinado a assessorar o Conselho Executivo da Liga das Nações sobre medidas que os governos pudessem tomar com vistas ao estímulo cooperativo global entre cientistas, artistas, filósofos, escritores e outros grupos de intelectuais, em prol dos objetivos gerais da Liga. O ICIC tornou-se diligente em cooperação com universidades, pesquisadores e, especialmente, em reconhecimento de diplomas (SMYTH, s.d.).

Mas, por não possuir um mandato específico para tratar de educação, a Liga padecia de viço para trilhar esse caminho. Quando os riscos de uma segunda guerra já se avizinhavam, poucas iniciativas haviam sido concretizadas neste campo: em 1923, uma resolução da Assembleia Geral instou as nações presentes a encorajar o ensino dos objetivos da Liga e os ideais de cooperação internacional para os jovens; em 1935, por resolução, exortaram-se os países a incentivarem o ensino da história para fins pacíficos. Este ímpeto por cooperação entre os países acabou sendo suprido pelas iniciativas do Escritório Internacional de Educação (IBE). Dentre os temas tratados antes da II Guerra Mundial estão: educação obrigatória e permanência escolar, admissão no ensino médio, nível de gastos em educação pública, treinamento profissional de professores, escolas especiais, escolas rurais, ensino de línguas clássicas e modernas, ensino de psicologia a professores, salário e livros escolares.

Outro centro europeu de relevo foi o Escritório Internacional de Educação - IBE, ramificação genebrina do IJIR, criado em 1926. O escritório foi influenciado pelas ideias pedagógicas que emanavam dos EUA, especialmente de John Dewey. Até 1929, o *Bureau* não tinha caráter governamental. A partir de então, a instituição transformou-se em um fórum de formuladores de políticas públicas educacionais, onde se compartilhavam experiências

---

<sup>22</sup> Os EUA não oficializaram sua participação na Liga das Nações e a URSS permaneceu tardia e brevemente no organismo internacional (1934-39).

nacionais no desenvolvimento da educação. Criou-se a primeira organização intergovernamental no campo da educação e, a partir de 1969, a instituição passou a integrar a família UNESCO.

Em um gradual movimento, os foros internacionais de discussão educacional passaram a incorporar representantes governamentais e, apesar do clima progressista, as agendas passaram a ter encaminhamentos conservadores. Em 1934, foi criada a *International Conference on Public Education* (ICPE), formada por mais de 30 nações (ministros da educação). O foro, organizado pelo IBE<sup>23</sup>, se prestava a oportunizar a troca de relatos sobre desenvolvimentos de políticas nacionais em educação. Os debates eram temáticos, mas as recomendações finais sobre educação acabavam por ter um traço de busca por consensos em aspectos administrativo-organizacionais. Os engajamentos oficiais tinham caráter informal, consultivo, adaptável nacionalmente, com uma função muito mais de *international stamp* ou vitrine para políticas governamentais já definidas (SMYTH, s.d.).

O período pós-Segunda Guerra Mundial pode ser entendido como uma nova fase no tratamento das questões globais atinentes à educação, um despertar crescente das nações a envolvimento e compromissos externos, com a multiplicação de exposições, interferências e constrangimentos às nações àquilo que antes era percebido como assunto doméstico. A elevação do direito à educação ao patamar de direito fundamental da pessoa humana e o surgimento de novas propostas ontológico-epistemológicas quanto ao papel social da educação são importantes vestígios para entender esse processo. De modo crescente em termos de compromissos internacionais, partiu-se das recomendações e caminhou-se às declarações, tratados internacionais, programas de ação e monitoramento externo. Em paralelo, acordos com instituições globais em temas diversos, como financiamento externo, passaram a amalgamar-se à área educacional, impactando diretamente sua gestão.

Antes mesmo do término da Segunda Guerra, uma conferência permanente de Ministros Aliados da Educação (*Conference of Allied Ministers of Education – CAME*) foi formada em Londres (1942), por iniciativa do Reino Unido, para discutir as tarefas de reconstrução e cooperação educacional no pós-guerra<sup>24</sup>. Não apenas temas de assistência material e financeira, como provisão de livros-textos, pessoal treinado e reconstrução de escolas estavam em pauta, mas também o vulto da propaganda fascista infiltrada em escolas e meios de comunicação em países ocupados pelo Eixo e a forma como combatê-la (“de-nazificação”). Aquele encontro foi

---

<sup>23</sup> A partir de 1946, o foro passa a ser convocado pela UNESCO, criada em 1945.

<sup>24</sup> Site: <https://lawexplores.com/educators-across-borders-the-conference-of-allied-ministers-of-education-1942-45/>.



o embrião da futura *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) e o vínculo mediano entre esta e o Instituto Internacional de Cooperação Intelectual-IIIC.

Em 24 de outubro de 1945, criou-se a Organização das Nações Unidas (ONU), substituindo a Liga das Nações, com sede em Nova Iorque, EUA. E, em 1946, pelo Tratado de São Francisco, surge a UNESCO. Fruto daquele momento histórico, educação, ciência e cultura seriam vias para a paz, segurança, justiça, estado de direito, liberdades fundamentais e direitos humanos, termos por vezes imprecisos para acomodar relações de força global que ainda se consolidavam. Somente em 1948 surgiu a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)<sup>25</sup>, cujo artigo 26 deu base a pelo menos parte de todos os acordos internacionais sobre educação posteriores àquele ano (SMYTH, s.d.).

Tendo os países signatários da DUDH aceito os seus princípios, consubstanciados, no caso da educação, no artigo 26, criaram-se as condições de o sistema ONU operacionalizar sucessivos compromissos internacionais e seus mecanismos de acompanhamento que vêm compelindo os Estados-membros a empreender medidas internas para atingir objetivos e metas convencionados externamente.

Sob a condução da ONU, a educação é incorporada a acordos multitemáticos, seja por meio de declarações, seja na forma de tratados internacionais. O primeiro caso (declarações) volta-se a matérias de difícil consenso, como direitos humanos, paz e desenvolvimento. O segundo (tratados) busca dar força legal à DUDH, em duas abordagens: direitos civis e políticos (garantidos imediatamente) e direitos econômicos, sociais e culturais (progressivos, conforme recursos das nações). Três são os principais tratados a dedicar-se à educação: 1966 - Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Art. 13 e 18, §4º); 1979 - Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Art. 10º) e 1989 - Convenção sobre os Direitos da Criança (Art. 28 e 29).<sup>26</sup>

Sob condução da UNESCO, a educação foi tratada de forma típica ou evidenciada, com proeminência das recomendações, no sentido de encorajamento dos países à adoção de políticas, práticas e reconsiderações segundo experiências e contextos ao longo do tempo<sup>27</sup>. Outros instrumentos praticados são os tratados, a exemplo da Convenção Contra a

---

<sup>25</sup> Em seu artigo 26, a DUDH apresenta princípios especificamente voltados à educação, dentro os quais a instrução gratuita, obrigatória e voltada ao pleno desenvolvimento humano, à paz e às liberdades fundamentais, e a prioridade dos pais no direito de escolha do tipo de instrução a ser ministrado a seus filhos.

<sup>26</sup> Internalizações respectivas no Brasil: Decretos 99.710/1990, 591/1992 e 4.377/2002. Também importantes são: 1960 - Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino (Brasil: Decreto 63.223/68); 1965 - Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (Brasil: Decreto 65.810/1969). Inúmeros são também os protocolos e decisões em âmbito regional.

<sup>27</sup> Na década de 1980, após retirada de EUA, Reino Unido e Cingapura da UNESCO, não houve recomendações.

Discriminação na Educação (1960) e inúmeras outras ao longo das décadas. A ordem mundial pós-1945<sup>28</sup> também se caracterizou pela proliferação de organizações internacionais regionais independentes com distintos interesses.

O início dos trabalhos da UNESCO, em 1946, coincidiu com o momento a que Saviani se refere como de sinais de exaustão do escolanovismo. A pedagogia tecnicista, fruto da cientificização à época, pautou-se pelo olhar pragmático dos meios e processos, invertendo a relação escolanovista de submetê-los à dinâmica da relação professor-estudante. Transitava-se, assim, do protagonismo do professor e do posterior equilíbrio intersubjetivo professor-aluno para o protagonismo do processo e do planejamento (não necessariamente intraescolar). O enfoque sistêmico passa a ser o próprio enfoque pedagógico. Para Saviani, parte-se da marginalidade pela ignorância e pela rejeição para a marginalidade pela incompetência, pela ineficiência, improdutividade. (SAVIANI, 2012, p. 11-13).

Essa mudança epistemológica veio acompanhada de um fator histórico ímpar na propulsão de novas concepções ontológicas em face do papel social da educação: a Guerra Fria. Novos dualismos históricos, que opunham o mundo em blocos, fundiam-se a dualismos no campo educacional. Até a década de 1970, o processo de descolonização daria vida a mais de 90 novos Estados. A decorrente nacionalização dos sistemas escolares trouxe consigo um propósito para a educação inescapável aos olhos do Estado: promoção da cidadania, sentimento de identificação nacional e lealdade à nação e a seu líder. Também se agregavam à educação outros papéis: desenvolvimento econômico e nacional. Em um esforço para conquistar aliados na Guerra Fria, EUA e URSS mesclavam assistência técnica e financeira, com diplomacia e interesse nacional, sendo que educação, ainda que secundariamente, estava nesse conjunto. No ímpeto por desenvolvimento econômico, os países recipiendários de auxílio externo vislumbravam os sistemas escolares como fontes de mão de obra qualificada a suprir os planos nacionais de desenvolvimento econômico.

O movimento de reconstrução socioeconômica internacional originado no pós-guerra suscitou o surgimento de diversas teorias sobre o desenvolvimento econômico. Nos anos 1950, a ideia de capital humano foi empregada por William Arthur Lewis, em sua economia do desenvolvimento, Jacob Mincer e por Theodore W. Schultz, no campo educacional<sup>29</sup>. Schultz

---

<sup>28</sup> Segundo Lima (1996), “quatro características parecem ter sido as mais significativas da ordem da Guerra Fria: (1) a bipolaridade estratégico-militar; (2) a primazia econômica dos Estados Unidos; (3) o “compromisso liberal” [liberalização econômica multilateral em paralelo ao *welfare state*]; e, finalmente, (4) a importância do Terceiro Mundo enquanto ator político.”

<sup>29</sup> Conforme Williams, a teoria do capital humano defende que “o desenvolvimento econômico do Ocidente não poderia ser explicado simplesmente pelo acúmulo e aplicação de insumos naturais e capital financeiro. Uma parcela substancial da diferença de crescimento poderia ser (mais bem) explicada pelas diferenças de capital

fundamentou a assimetria na velocidade de restabelecimento da Alemanha, Japão e Reino Unido no pós-guerra pelo desnível na educação e saúde de seus nacionais. Surgiu, então, a noção de capital educacional, assimilada juntamente com a teoria do capital humano por Gary Becker nos anos 1960 (e por desenvolvimentistas dos anos 1980). Essa base teórica foi amplamente incorporada pelas instituições financeiras do Sistema Bretton Woods – como o FMI e o Banco Mundial e deu vigor a investimentos internacionais em ensino técnico e vocacional. (WILLIAMS, 2005, p. 9-23; PAIVA, 2001).

O colapso do sistema de Bretton Woods (1971) e as duas crises mundiais do petróleo em 1973 e 1979 evidenciam o quão voláteis eram as relações econômicas internacionais e, para os países periféricos, o quão perigoso era o desenvolvimento nacional baseado em empréstimos externos.

Assim, ao se elevar a Educação a um ponto de convergência dentre diversas interpretações de instituições políticas, cada qual com seu amparo epistêmico-metodológico, ela passa a sustentar a atuação de diversos organismos nacionais e internacionais. Sob a regência de economistas da educação, a área não era mais um tema restrito a educadores.

Paralelamente, as teorias crítico-reprodutivistas<sup>30</sup> da educação começavam a incorporar às suas concepções as determinações sociais do fenômeno educativo. Para seus ideólogos, não se pode entender a educação desvinculada de seus condicionantes sociais. Se para os teóricos do capital humano a educação, em termos de competências e habilidades, condicionava o desenvolvimento econômico de um país, para os reprodutivistas a educação é condicionada pelo conjunto de determinações do meio social, ou seja, por seu sistema de relações de forças materiais entre classes que o reitera, propaga, dissimula. O Estado, nessa perspectiva, utiliza a escola pública como um aparelho ideológico a justificar as marginalidades ao invés de equalizar as condições materiais existentes.

Entre 1990 e 2000, a UNESCO tornou-se ativa e propositiva na colaboração com outros organismos internacionais para avançar a agenda de educação para o desenvolvimento e para os direitos humanos. Como resultado de conferências e congressos internacionais, podem-se citar

---

humano, o conhecimento e as habilidades adquiridas através da educação e treinamento. A escolarização tornou-se, assim, um investimento econômico, não apenas um custo para o tesouro nacional.” (2015, p.18, tradução nossa).

<sup>30</sup> As teorias crítico-reprodutivistas, que evidenciam como a educação reproduz as relações políticas, econômicas e sociais históricas do capitalismo, possuem como expoentes os intelectuais Louis Althusser, autor da obra *Os aparelhos ideológicos do Estado* (1969), Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron, com *A reprodução* (1970) e Claude Baudelot e Roger Establet, escritor de *Escola capitalista na França* (1971). A primeira obra enfatiza a função da escola capitalista e sua pedagogia como reprodutoras da sociabilidade burguesa e da cultura e valores das classes dominantes; a segunda destaca como a escola instrumentaliza-se na reprodução da ideologia e das relações produtivas do sistema capitalista; a última evidencia a reprodução da divisão de classes sociais em redes escolares.

a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, ocorrida na Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien – 1990), a Declaração de Montreal e o Plano de Ação Mundial de Educação em Direitos Humanos e em Democracia (1993), a Declaração de Salamanca sobre princípios, Política e Prática em Educação Especial (1994) e a Declaração de Dakar sobre Educação para Todos (2000).<sup>31</sup>

Como efeito de décadas de conferências e congressos internacionais em educação, edificou-se uma histórica sobreposição de acordos internacionais, instâncias deliberativas, programas, projetos e estudos com graus variados de adesão, de implementação e de impacto nacional. Embora os acordos externos pressionem os governantes locais, pois criam constrangimentos internacionais sobre os países, há, por outro lado, o risco de desvalorização progressiva dos acordos, exigindo-se que novos ajustes sejam postos sobre as mesas de negociação internacionais.

### **1.3. A educação nas relações internacionais: práticas e interesses**

As determinações históricas demonstram um movimento de elevação da educação básica pública na agenda política global de países e organismos internacionais. Tendo-se como objeto de estudo a meta sete do Plano Nacional de Educação – Lei 13.005/2014, indaga-se: como e por que as relações de poder e interferências internacionais têm afetado as decisões de políticas de educação básica no Brasil? Propõe-se explorar como os agentes internacionais, em específico a OCDE, têm-se apropriado da agenda educacional do país, condicionando-a aos interesses hegemônicos associados aos sistemas econômicos de produção capitalista com o auxílio das elites nacionais.

Um ciclo de política pública educacional compreende as etapas de definição de agenda, formulação, implementação e avaliação, decorre de uma relação complexa e controversa construída entre Estado e sociedade civil, mas também permeada pela influência imprimida por contextos e atores internacionais. As políticas de educação básica pública sofrem múltiplas determinações em razão de fatores socioeconômicos históricos. Esses fatores lastreiam a ação dos atores sociais - nacionais e internacionais - que se posicionam sobre as políticas públicas porque delas podem ser beneficiados ou prejudicados. Nesse sentido, esses atores exercem

---

<sup>31</sup> Os desdobramentos dessas ações internacionais conjuntas entre UNESCO, UNICEF, Banco Mundial e outras instituições do sistema ONU, discutidos no Encontro Global de Educação para Todos, realizado em Muscat, Omã, em maio de 2014, e no Fórum Mundial de Educação 2015, na Coreia do Sul, tiveram como corolário a adoção de compromissos nacionais sob a Declaração de Incheon de Educação 2030 (Agenda Educação 2030) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS-4).

poder no ciclo de políticas públicas, ora por meio de ingerência e oposição, ora por consentimento.

No tocante à submissão do processo formulador de políticas públicas à trama das influências, conforme Richard Bowe e Stephen Ball, três matizes de contexto inter-relacionados se manifestam: i) o contexto de influência *per se* (discursos e finalidades sociais da educação); ii) o contexto da produção de texto (representação política por meio da intervenção textual) e iii) o contexto da prática (a política sujeita à interpretação e à recriação), cada qual constituído por arenas, espaços e grupos de interesse com disputas e embates. (BOWE *et al.*, 1992).

No entanto, os estudos de Mainardes (2006) apontam que “esses contextos estão inter-relacionados, [mas] não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares, [sendo que] cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos.” As interferências estrangeiras no processo de formulação de políticas públicas estão contidas, conforme o autor, no contexto da influência e são operadas por meio de fluxo de ideias – seja pela utilização de países-laboratórios para circulação internacional de ideias sobre reformas políticas, pelo processo de empréstimo de políticas ou ainda pela venda de soluções por acadêmicos de alcance internacional – e/ou via patrocínio e prescrições de soluções recomendadas por agências multilaterais.

O *World Bank* é particularmente importante uma vez que as intenções do banco só podem ser entendidas como uma instância ideológica de promoção de um sistema mundial integrado com as linhas de mercado (JONES, apud BALL, 1998a). Ao lado do *World Bank*, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNESCO e o Fundo Monetário Internacional (FMI) podem ser considerados agências que exercem influência sobre o processo de criação de políticas nacionais. (MAINARDES, 2006).

No contexto da influência e fluxo de ideias – e consequentes ações e práticas –, os organismos internacionais disputam, direta ou indiretamente, a definição do significado e das finalidades da educação. Agem em redes sociais que abrangem atores privados nacionais e internacionais, partidos políticos, grupos de representação e comissões, entes e setores do governo e do Poder Legislativo. Neste momento, também se encontram no embate sujeitos e instituições sociais com percepções ontológicas distintas sobre o papel da educação. Esta composição evidencia as determinações históricas que conformam o processo elaborativo de políticas para a educação básica no Brasil. Nessa tessitura de atuação e propostas, conceitos e epistemologias são forjados de modo a respaldar e dar legitimidade às ações e à construtura legal derivada (MAINARDES, 2006).

Nesse sentido, cumpre-nos voltar à história para que, em suas determinações, desvele-se como a OCDE encontra espaço de influência, via consenso ou coerção, indução ou adesão no processo elaborativo de políticas para educação básica no Brasil. Sigamos.

Marcado pelas crises do petróleo de 1973 e 1979, pelas crises fiscais dos Estados e pela expansão global das corporações multi e transnacionais, que ampliavam seu poder de indução de políticas governamentais, deflagra-se um novo ciclo histórico de acomodação global do sistema capitalista. Via reformas que defenestraram o modelo keynesiano a favor de políticas de redefinição do papel do Estado e de câmbio das relações entre os setores público e privado, iniciou-se um processo de desregulamentação, privatização e desestatização da economia. Sob a superfície do discurso de corte de gastos e busca por eficiência dos serviços públicos, buscava-se transformar a natureza do próprio Estado: de provedor, para o Estado gerente. Forjava-se o gerencialismo na administração pública sobre os escombros do *welfare state*. As razões postas não eram apenas de ordem econômica, mas também político-ideológicas (CASTELLS, 1996). Encampado pela Nova Direita<sup>32</sup>, a razão de mercado adentrava os gabinetes dos governos com nova força. A educação básica curva-se a um novo paradigma: da lógica de bem público para a lógica de oferta de mercado.

Conforme orientam Janet Newman e John Clarke (2012), o gerencialismo, em sua vertente ideológica, é um conceito chave para se pensar os projetos hegemônicos de reforma do Estado nos últimos quarenta anos. O Estado gerencial, originário da Nova Direita no Reino Unido, EUA e Nova Zelândia, em um contexto de crise econômica mundial pós-choques de petróleo, visava dispersar o direito de gerir a máquina do Estado. Para os autores, “nesta forma de Estado, arranjos organizacionais e sistemas de poder, autoridade e processo anteriores embasados em uma combinação de burocracia e profissionalismo são reconfigurados em torno da autoridade gerencial: o direito de gerir.” (NEWMAN et. al., 2012).

Portanto, essa desconcentração de poder foi uma ação para transformações socioeconômicas históricas, que deram ensejo a medidas como a liberalização comercial, privatizações, abertura de mercado interno, desregulamentação da economia e o encolhimento do tamanho do setor público, com reflexo sobre os serviços públicos prestados, a exemplo de saúde e educação. Para os autores,

---

<sup>32</sup> Segundo Casimiro (2018, p. 407), “[p]ara além da atuação pragmática muito caracterizada nos anos de 1980 e do desenvolvimento de estratégias de ação doutrinária de difusão de valores - como os chamados *Think Tanks* ou centros de pensamento -, a nova direita, principalmente a partir de seus aparelhos de atuação estrutural [...] passa a atuar também por dentro do Estado, como uma espécie de organização paraestatal. Desenvolvem desde propostas de políticas públicas pautadas em reformas e privatizações da estrutura estatal, como também privatizam as próprias formas de gestão do Estado e suas funções sociais, como mecanismo de controle de fundos públicos”.

[o] gerencialismo – ou o que era mais convencionalmente denominado como Nova Gestão Pública (NGP) – tornou-se um elemento-chave desta lógica global e globalizante que informou muitos programas nacionais de reformas e foi promulgada por órgãos transnacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e outras agências de desenvolvimento. (NEWMAN et. al., 2012).

Os avanços históricos dispostos até o momento têm-nos mostrado que as relações educacionais internacionais e, mais concretamente, a atuação global dos organismos e instituições internacionais no campo da educação, não são isentas das condicionalidades estruturais do contexto histórico-dialético em que se delineiam. De igual modo, a forma com que se produzem os discursos, as epistemologias e os métodos que lhe consubstanciam é sofisticada, multifacetada e, por vezes, labiríntica. Às condicionalidades do capital frente à educação reorganizam-se as epistemologias, resgatam-se os conceitos e realinham-se os discursos que influenciarão os governos nacionais. Foi o caso da teoria do capital humano, que, transposta da década de 1960 para os anos 1980, respaldou os discursos dos organismos internacionais frente ao papel da educação e à função da escola e, assim, suas políticas educacionais voltadas aos países.<sup>33</sup> Caminhemos às experiências concretas nacionais.

Exemplo de influência externa no Brasil foi a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, corolário da Conferência ocorrida na cidade de Jomtien, Tailândia, em 1990, e que contou com participação da UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial dentre outros. Mas, se houve influência, qual a repercussão dessas conferências para o país? Uma das implicações imediatas foram os compromissos assumidos externamente, que acabaram por refletir-se, após sua internalização no ordenamento jurídico pátrio, em leis, programas e projetos nacionais com impacto em todo o sistema educacional. Exemplo disso foi o Plano Decenal Educação para Todos (1993-2003), criado no governo Itamar Franco, mas com revérbero até os dias atuais. Senão, vejamos.

Na década de 1990, como corolário de Jomtien no Brasil, pode-se citar: a busca por universalização do acesso escolar, o financiamento e repasse de recursos financeiros, a descentralização da gestão, os parâmetros curriculares nacionais, o ensino à distância, o sistema nacional de avaliação, as políticas do livro didático e a lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

---

<sup>33</sup> Os estudos de Fonseca (2018) apontam que a ideologia do capital humano foi difundida na América Latina por meio das conferências internacionais organizadas pela OEA e USAID no início dos anos 1960. Já no governo de Juscelino Kubitschek, intelectuais do ISEB e educadores remanescentes do grupo de “pioneiros” dos anos 1930 já se posicionavam contra as formulações do capital humano. Nos governos militares, a teoria do capital humano adquiriu força na agenda educacional brasileira, por meio do denominado *manpower approach* (enfoque na mão de obra), que subsidiou a formulação da Lei 5696/71, que, à época, fixava diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus.

Libâneo (2012) associa as interferências internacionais na educação ao “dualismo perverso”, tendo como ponto de partida a Declaração de Jomtien (1990) e também os documentos patrocinados por agências globais, como o Banco Mundial, com diagnósticos e recomendações para o atendimento de necessidades de uma aprendizagem mínima. Sendo a escola tradicional restrita a espaços e tempos precisos, a educação de “massas”, em um contexto de reformas educativas neoliberais engendradas desde a década de 1980, demanda um novo modelo de gestão: a educação inclusiva (mas desvinculada de conteúdo).

A escola constituída sob o princípio do conhecimento deu lugar a uma escola orientada pelo princípio da socialidade [...] um tempo/espaço destinado à convivência dos alunos [...] distinguindo-se dos conceitos de socialização e desenvolvimento da sociabilidade tratados pela sociologia e psicologia (LIBÂNEO, 2012, p. 17).

Nesse processo, a ênfase nas concepções e finalidades escolares volta-se à valorização das formas de relações humanas, de integração social, convivência e solidariedade. Mas essa função de acolhimento não pode ocorrer em prejuízo de um “espaço propiciador de condições para o desenvolvimento cognitivo, afetivo, estético e moral dos alunos” (LIBÂNEO, 2004).

A concepção de uma escola para integração social, assentada nas proposições da “Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem” (UNESCO, 1990), é muito atraente e possui estratégias aceitáveis (universalização de acesso, ambiente adequado de aprendizagem, fortalecimento de alianças dos atores). O problema não está nas intenções das declarações, recomendações e compromisso internacionais, mas na forma, concepções e ontologia como são apropriadas a um discurso, práticas e protocolos que legitimam relações políticas globais assimétricas entre nações centrais e organismos internacionais para com os países periféricos. Ao analisarmos os documentos produzidos por representantes de instituições internacionais, constata-se que os discursos carregam ações e práticas que o contradizem. Cabem aos intelectuais orgânicos<sup>34</sup> conduzir discursos que instilam as ideologias. Analisemos alguns exemplos:

**UNESCO:** A comunidade internacional está sempre definindo prioridades, estabelecendo estratégias e avaliando os progressos. Essas definições afetam o processo de desenvolvimento, influenciando a distribuição dos recursos internos e externos. A Conferência Mundial de Educação para Todos foi um desses momentos privilegiados, em que por breves instantes as atenções estiveram voltadas à discussão das necessidades básicas de aprendizagem de

---

<sup>34</sup> Todo grupo social, conforme Gramsci, “nascendo na base originária de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria junto, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe conferem homogeneidade e consciência de sua própria função no campo econômico”. Ou seja, o intelectual orgânico constitui um tipo de intelectual atrelado a uma classe social que lhe deu origem e, assim, comportando-se como seu mensageiro. (LIGUORI & VOZA, 2017, p. 430-432.)



crianças, jovens e adultos. O tema educação para todos diz respeito aos seres humanos, ou seja, ao recurso mais precioso de nosso planeta. A necessidade de aliviar a dívida externa dos países em desenvolvimento e otimizar a utilização de recursos limitados na educação fundamental deram a tônica ao início dos debates. É princípio aceito e universalmente comprovado que educação fundamental de qualidade melhora a capacidade de adaptação, base para qualquer formação. É ponto aceito hoje que investimentos em educação geram os melhores retornos. Felizmente, os órgãos internacionais de financiamento, como BID e BIRD, concordam com as conclusões desses estudos, o que é evidenciado pelo importante apoio dado para a expansão e melhoria dos sistemas educacionais primário e secundário. Tomara que as autoridades responsáveis pela economia e pelas finanças dos países interiorizem tal postura.

Isso conduz à rediscussão do papel da educação em qualquer processo de harmonização social, bem como à conciliação de estratégias educacionais que contenham uma linha de ação de forte conteúdo democrático. Em outras palavras, a educação não seria nem muito centralizada, nem teria de ser regulada unicamente pelo mercado. Haveria um tácito reconhecimento do outro e negociação de formas de trabalho comuns. O papel a defendermos define-se pela capacidade de organizar a conciliação, colocar todas as informações necessárias na mesa de negociações, avaliar resultados, atuar onde necessário e garantir o respeito às regras do jogo aceitas por todos (Jorge Werthein, ex-representante da UNESCO no Brasil. Brasília, 2000).

Depreende-se, das palavras do intelectual orgânico da UNESCO, que a posição oficial da organização internacional lastreia sua visão de mundo relativa à educação a parâmetros de cunho gerencialista e mercantis. Nesse sentido, descreve o caminho de políticas educacionais segundo prioridades definidas por uma comunidade internacional com proposições subordinadas a princípios tais como: uso eficiente de recursos, ótica de usuários de serviço público como clientes, retorno sobre investimento, papel da educação como “harmonizadora social” e ao mesmo tempo com características de regulação mercantil.

Nesse movimento, dinâmico ao dialogar com atores nacionais que compartilham dos mesmos interesses, a influência internacional sobre os governos nacionais induz a definição de caminhos e finalidades social para a educação. Essas políticas são materializadas em programas, projetos e leis nacionais, reproduzem e asseguram a formação humana sob a sociabilidade burguesa. Essa marcha também é dinâmica por responder aos ciclos sociometabólicos (MÉSZÁROS, 2009, p. 9-10) do capital, que evoluem para perpetuar o processo de apropriação e acumulação. O extrato seguinte caminha neste sentido.

**BANCO MUNDIAL:** Um foco central das intervenções do Banco será argumentar e demonstrar como alcançar um ajuste fiscal sem prejudicar os pobres. Os resultados preliminares da 'Avaliação de despesas' em andamento destacam que as reformas do sistema de segurança social podem ser progressivas, devido a distorções significativas nos programas atuais. Os resultados também identificam espaço para reduzir os gastos com saúde e

programas de educação, que, na maior parte dos casos, beneficiam os mais ricos, e melhorar a eficiência sem reduzir o nível de serviços.

Objetivo 1.3: Em um contexto de ajuste fiscal, isso exigirá a reorientação na melhoria da eficiência, como meio para permitir uma maior expansão na prestação de serviços para os pobres. [...] As operações contínuas financiadas pelo BIRD aumentam a eficácia da prestação de serviços na educação e concentram-se no fortalecimento da capacidade do governo para desempenhar funções de regulamentação e formulação de políticas, a introdução de técnicas de gerenciamento baseadas em resultados e a promoção de melhores modelos de entrega de serviços.

Melhorar os resultados da aprendizagem é fundamental para equipar as pessoas com as habilidades necessárias e, de forma mais geral, criar o capital humano necessário para aumentar o aumento da produtividade. Melhorar os resultados de forma econômica também é essencial durante um período de consolidação fiscal.

O WBG [*World Bank Group*] continuará a apoiar intervenções nos níveis nacional e subnacional que abordam a baixa qualidade e a ineficiência da educação no Brasil. [...] (iii) autonomia da escola e abordagens piloto de gestão conjunta de parceria com base em PPP para aumentar a eficiência, (iv) vincular o desembolso da subvenção de educação federal a resultados melhorados em níveis subnacionais, e (v) aumentar a responsabilização através de um melhor sistemas de monitoramento e avaliação (M & A). A IFC [*International Finance Corporation*] continuará a fornecer financiamento para instituições pós-secundárias do setor privado voltadas para estudantes de baixa e média renda, seja através do financiamento direto de faculdades ou por meio de apoiadores de empréstimos estudantis.

A IFC continuará a apoiar os provedores de educação privada no Brasil, com o objetivo de atingir os segmentos de renda baixa e média da população. (Documento do Banco Mundial: Estrutura de Parceria para o Brasil, 2018 – 2023, tradução nossa).

Aprende-se do trecho como os organismos internacionais transportam ideologias ao se pautarem pela teoria do capital humano como parâmetro científico a respaldar uma visão de mundo orientada ao mercado. Para os “clientes” da escola pública, identificados com a classe trabalhadora, não lhes cabe participar da definição do papel da educação, mas tão somente aceitar as finalidades determinadas por estratos sociais que não utilizarão desse tipo de escola. Sedimenta-se, assim, o dualismo na educação, corroborado por uma visão hegemônica de sua finalidade social – formação de contingente humano para o mercado de trabalho – e respaldado por uma ideologia divulgada homogênea e globalmente por organismos internacionais. Para as frações de classe dominantes locais que se beneficiam com a reprodução da sociabilidade burguesa em curso, os discursos e interferências dos organismos internacionais lhes garantem sobrevida e legitimidade. Constrói-se um consenso e controlam-se os dissensos com ideologias exógenas de parcelas de grupos como se fossem necessidades universais.

Para capturar idealmente essa dinâmica contraditória entre intenções de discurso e ações práticas, via políticas educacionais, Libâneo (2012) aponta-nos três perspectivas teórico-interpretativas. A primeira (TORRES, 2001), no sentido de que, após a Declaração de Jomtien,

as conferências subsequentes acabaram encolhendo a proposta original para se adequar à visão economicista do Banco Mundial, que patrocinava as conferências internacionais. A segunda (CORAGGIO, 1996), de que as políticas sociais do Banco Mundial são minimalistas (educação, saúde, saneamento) para garantir os ajustes estruturais. E a terceira (MARTÍNEZ BOOM, 2004), de que há dois objetivos pedagógicos nas políticas do Banco Mundial: necessidades mínimas de aprendizagem e criação de um espaço de convivência e acolhimento de crianças e jovens da classe trabalhadora. Segundo Nóvoa (2009), existe um transbordamento de objetivos, ou seja, os objetivos assistenciais sobrepostos à aprendizagem. Assim, as políticas para educação do Banco Mundial são norteadas por: “reducionismo economicista”, “prestação de serviços básicos aos pobres” e “objetivos de aprendizagem observáveis, mediante formulação de padrões de rendimento”.

[...] a visão ampliada de educação converteu-se em uma visão encolhida, ou seja: a) de educação para todos, para educação dos mais pobres; b) de necessidades básicas, para necessidades mínimas; c) da atenção à aprendizagem, para a melhoria e a avaliação dos resultados do rendimento escolar; d) da melhoria das condições de aprendizagem, para a melhoria das condições internas da instituição escolar (organização escolar) (LIBÂNEO, 2012, pp. 18-19).

Ao se proceder a uma busca por documentos oficiais de cooperação do Banco Mundial, foram constatados traços de similaridade nos diagnósticos situacionais dos países. Assim, percebe-se que as investigações do organismo internacional seguem mais um receituário padrão e exógeno do que pautado por um escrutínio das realidades locais contextualizadas e nutridas por múltiplos atores sociais. Esse fato orienta-nos a perscrutar se, no jogo de forças global, os diagnósticos da OCDE também seriam apenas pasteurizações de um diagnóstico ideologicamente orientado em nível global.

Isso posto, ao se tratar do grau de aproximação entre a política educacional da OCDE, materializados em programas como o Pisa e, de outro lado, as políticas de educação básica pública no Brasil, como o PNE 2014-2024, cabe indagar como as ideologias de uma organização internacional – traduzidas por sua visão sobre as finalidades sociais da educação e da escola – interferem no processo de formulação de política pública nacional: atores, ideias, interesses, forças e níveis de influência.

O surgimento de organismos e normas internacionais voltados à construção de bases comuns sobre o papel e a lógica dos sistemas educacionais nacionais, impulsionadas desde o pós-Segunda Guerra Mundial, chegam à década de 1990 em um contexto marcado pela lógica gerencialista de reformas estruturais nos países. No campo da educação, grassava o recurso à estatística como subsídio à elaboração de políticas públicas: a governança baseada em números.

Essa prática começou a ser disseminada globalmente por programas de inquéritos educacionais da IEA<sup>35</sup> e da OCDE: a ideologia da política baseada em evidências (*evidence-based policy*) ganhava corpo e adesões nacionais. Mas quais são as razões desse ímpeto por inquéritos estatísticos, *surveys* e comparações entre os sistemas educacionais dos países?

A histórica transposição dos sistemas de ensino das metrópoles para as colônias multicontinentais e a relação de domínio entre as civilizações indicam que a introdução externa de sistemas de ensino possui intencionalidades políticas e socioeconômicas. Ademais, tendem a carrear consigo a perspectiva de uniformização prescritiva de processos de ensino-aprendizagem.<sup>36</sup> Nas relações externas, portanto, a educação integra uma lógica ampliada de integração econômica, de internacionalização e de exportação cultural sob a regência de países capitalistas centrais. Esse processo sistematicamente engendrou ligações e identidades entre os países, que, após a segunda metade do século XX passam a ser positivadas em acordos por meio de instituições de alcance global à guisa de normas e interesses comuns.

O surgimento das Nações Unidas coincide com a profusão internacional de sistemas de ensino públicos geridos e financiados pelos países e, portanto, como um aparato estatal que considerava o ensino não mais apenas às elites, mas uma exigência para a formação e aquisição dos códigos morais e civilizatórios. Essa conformação acabou por ensejar a orientação da comunidade internacional ao direito universal à educação, solenizados na criação da UNESCO, em 1944, e no art. 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Nesse influxo, os organismos internacionais têm atuado ativamente no aumento da institucionalização, da homogenia e da governança global dos sistemas públicos educacionais (MUNDY e MANION, 2014, p. 42).

Ao passo que a perspectiva de educação obrigatória universal se generalizou globalmente ao longo do século XX, os interesses relacionados às finalidades da educação têm sofrido constantes alterações ao longo da história. E essas mutações paradigmáticas estão intimamente relacionadas aos contextos socioeconômicos históricos em que a educação e a escola estão inseridas.

Na segunda metade do século XX, a educação era concebida como ferramenta para o desenvolvimento econômico, tanto dos países centrais quanto dos recém-independentes. Essa concepção de educação, inicialmente encetada no seio da UNESCO, perdurou em organismos internacionais como o Banco Mundial e a OCDE e serve como um dos eixos de ingerência das

---

<sup>35</sup> Associação Internacional para a Avaliação do Desempenho Escolar.

ativas agências bilaterais de auxílio internacional dos países centrais, a exemplo do *U.S. Agency for International Development (USAID)*.

A educação, assim, serviu às determinações da Guerra Fria e o preconizado desenvolvimento atendia tanto aos interesses ocidentais de se fazer frente à redistribuição direta de renda defendida pelo socialismo, por meio da universalização do ensino aos moldes capitalistas, quanto ao avanço tecnológico a serviço da rivalidade bélica e dos modelos socioeconômicos que a bipolaridade internacional fomentava.

Como no cálculo internacional das nações capitalistas centrais a UNESCO era demasiado multilateralista, preferiu-se destinar investimentos externos a agências nacionais que disseminassem nas cooperações bilaterais com países periféricos os interesses eminentemente pátrios. Aos organismos internacionais cabia o papel secundário de formulação de moldes normativos para as cooperações técnicas em educação.

Esse foi justamente o caminho seguido pela UNESCO no cenário internacional que se desdobrou até 1984. Tal aspiração coordenadora materializou-se na organização de conferências regionais, como as Conferências Regionais de Ministros da Educação, e na definição de países-alvo para a expansão dos sistemas educacionais. Porém a recusa de recursos dos países centrais e a excessiva politização do órgão tiraram-no a preeminência nas relações educacionais internacionais, dando espaço ao despoite de órgãos como a UNICEF<sup>37</sup> (MUNDY e MANION, 2014, p.43) e o Banco Mundial, uma potência, pós os anos 1970, tanto em termos de capacidade de financiamento de projetos, quanto disseminação da ideologia de educação para o desenvolvimento econômico global. Nessa perspectiva, investir em educação significou investir na economia (“educação para o desenvolvimento econômico”) e os seus mecanismos de pressão e avaliação foram consubstanciados em mecanismos gerenciais, universais.

### **Considerações Parciais**

A educação entrou na agenda externa de países e organismos internacionais a partir do momento que se percebeu que o investimento público nessa área elevaria as condições materiais de competição global das nações, seja geopolítica, seja econômica e, deste modo, a dinâmica de funcionamento da sociabilidade burguesa. Mas em um movimento contraditório, a partir do momento em que o sistema escolar mundial se expande nos países capitalistas centrais, passa a demandar recursos orçamentários em grande escala, ao mesmo tempo em que

---

<sup>37</sup> Consoante Mundy e Manion (2014), a UNICEF trilhou sua própria concepção de educação para o desenvolvimento nos anos 1960, voltada a crianças marginalizadas, e, na década de 1980, à vinculação entre educação e direito das crianças, materializada em programas mundiais.

a oferta de mão de obra qualificada passa a ser superior à demanda prevista dos países. Assim, com o movimento político neoliberal de 1990, adotam-se discursos e práticas gerencialistas que retiram direitos sociais adquiridos até então e aumentam lucros e dividendos aos donos do capital.

Nessa dinâmica, os organismos internacionais passaram a interferir hegemônica e ideologicamente nas formulações nacionais de políticas para a educação básica, ora por adesão a programas, ora por indução dos governos nacionais. Há um projeto econômico hegemônico conduzido pelos países da OCDE, materializado em políticas que são traduzidas em programas e em projetos educacionais discutidos em Paris e coordenados pela Diretoria de Educação e Habilidades da Organização. Das reuniões internacionais, a política educacional da OCDE toma *corpus* e é difundida e carregada pelos governos nacionais, ganha forma nos gabinetes, ministérios e secretarias de educação e chegam às escolas e às carteiras escolares.

Neste movimento de expansão e reprodução do capital, a OCDE fotografa experiências exitosas e as transforma em “boas práticas” a serem alcançadas por todos os países envolvidos em seus programas, independentemente da base cultural e do contexto histórico do país receptor. No fundo, o que está posto em jogo é a redefinição do lugar dos países periféricos na nova divisão internacional do trabalho.

Para os governos nacionais que se identificam com este complexo movimento do capital, o processo de internacionalização da educação sobrepõe-se às demandas nacionais de educação básica pública. Portanto, é nesse movimento global, orgânico, dinâmico e disforme em que a educação foi alçada como um objeto comercial de exploração que situamos as formas de atuação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), objeto de análise do próximo capítulo.

## Capítulo 2

### **TRAJETÓRIA DA POLÍTICA EDUCACIONAL PROPOSTA PELA OCDE: 1948-2018**

A educação básica pública passou a compor a agenda política dos países e dos organismos internacionais em suas relações globais e, dialeticamente, a receber influência dos interesses políticos e econômicos, gerando interferência sobre suas finalidades e objetivos.

Parte-se, neste capítulo, da gênese e atuação histórica da OCDE, suas instâncias de articulação e coordenação sobre o campo educacional e os princípios epistêmico-ontológicos que guiam os programas e projetos da instituição. Para tanto, duas categorias teóricas guiarão os estudos: hegemonia e ideologia. Busca-se, assim traçar o caminho que as forças e interesses da OCDE percorrem, por meio de suas instâncias de educação, produção intelectual e atores orgânicos até chegarem em seus pares no Brasil: Poder Executivo/Ministério da Educação, Legislativo e o sistema de ensino e escolas públicas.

Para que possamos analisar como as forças e interesses da OCDE se materializaram no processo de elaboração da estratégia 7.11 do PNE 2014-2024, bem como nas discussões do Projeto de Lei nº 8035/2010, tornou-se necessário apreender o movimento de poder da esfera internacional para a nacional. Toma-se como norte a tramitação do respectivo PL para revelar como os interesses nacionais e internacionais se correlacionam e trafegam nas esferas de poder no Brasil e como são efetivados em leis, políticas e programas nacionais, entre 2015 e 2018.

Nessa lógica, indagou-se: que movimentos os *experts* da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE propuseram para potencializar a educação básica e subordiná-la à economia dos países membros? Como os propósitos da política educacional da OCDE são traduzidos em programas e projetos nacionais de educação? Que características possuem a participação brasileira nas instâncias deliberativas em educação da OCDE?

#### **2.1. Gênese, estruturação e atuação da OCDE na Educação (1948-1980)**

A incorporação da Educação à agenda político-econômica internacional e a criação de instâncias orgânicas de proposições da OCDE na esfera educacional dão-nos indícios de um estreitamento ideológico com o desenvolvimento econômico dos países capitalistas. As articulações e interesses que deram ensejo à institucionalização permanente da agenda educacional na OCDE requer uma análise do processo formativo dos respectivas instâncias de coordenação da Organização. Esse é o propósito desta sessão.

A OCDE teve sua gênese na Organização Europeia para a Cooperação Econômica (na sigla em inglês OEEC), instituição internacional surgida em abril de 1948 com o propósito de coordenar, ao longo de cinco anos, a distribuição de US\$ 12 bilhões oferecidos pelos EUA para a concretização do Plano Marshall<sup>38</sup> e, em longo prazo, com o objetivo de: promover a cooperação entre os países participantes e os seus programas nacionais de produção para a reconstrução da Europa; desenvolver o comércio intraeuropeu, reduzindo as tarifas e outras barreiras à expansão comercial; estudar a viabilidade de se criar uma união aduaneira ou área de livre comércio; estudar a multilateralização dos pagamentos e alcançar condições para uma melhor utilização do trabalho<sup>39</sup>. Mas, a convenção originária da OEEC deu particular ênfase a que seus países-membros acordassem um *modus vivendi* que garantisse uma ordem internacional viabilizadora do sistema capitalista de produção dos países ocidentais:

[...] unir-se para fazer o uso coletivo mais completo de suas capacidades individuais e potencialidades, para aumentar sua produção, desenvolver e modernizar seus equipamentos industriais e agrícolas, expandir o seu comércio, reduzir progressivamente barreiras ao comércio entre si, promover o pleno emprego e restaurar ou manter a estabilidade de suas economias e a confiança geral em suas moedas. [...] Tomando-se nota da generosa determinação do povo americano expressa na ação tomada para fornecer a assistência sem a qual os objetivos estabelecidos acima não podem ser plenamente alcançados. (OEEC, 1948)

Como substrato das declarações oficiais sobre os propósitos e a razão de ser da OEEC, residia o cenário das tensões da Guerra Fria (1947-1991) e da proeminência global dos EUA, que, no pós-Segunda Guerra, detinha dois terços da produção mundial e se projetava sobre uma Europa a ser reconstruída dos destroços bélicos. Os EUA e os países aliados da Europa enxergavam a OEEC como um instrumento de reconstrução do continente, mas divergiam quanto à forma de fazê-la. De um lado, os estadunidenses viam o Plano Marshall como um *New Deal*<sup>40</sup> voltado ao Velho Continente, mas não só isso: almejavam também a criação de uma Europa unificada sob o livre comércio, uma associação econômica com vistas a uma união federativa. Nessa perspectiva, a OEEC constituía uma forma de administrar a Europa Ocidental como um todo, ao invés de país a país. Pela ótica dos EUA, a região figurava como um

---

<sup>38</sup> Também conhecido como Plano de Reconstrução Europeia, constituiu um cálculo estratégico albergado sob a Doutrina Truman, que, após o desfecho da II Guerra Mundial, canalizou recursos dos EUA destinados à reconstrução dos países europeus aliados que se juntaram à OEEC. A política externa estadunidense visava eliminar barreiras comerciais europeias e reduzir a propagação do comunismo que se espalhava a partir da URSS.

<sup>39</sup> Duignan e Gann (1992), Papadoulos (1994), Carroll e Kellow (2011), Schmelzer (2016) e Leimgruber e Schmelzer (2017).

<sup>40</sup> Face à crise mundial de superprodução e especulação financeira de 1929, o *New Deal* constituiu um conjunto de reformas estruturais do governo Roosevelt, entre 1933 e 1937, via interferência do Estado na economia, por meio de investimentos de vulto em obras públicas de infraestrutura, subsídios à produção industrial, política monetária, geração de emprego e estímulo ao consumo, a fim de reaquecer a estagnada economia dos EUA.



mercado continental, a ser robustecido o suficiente para manter alijado qualquer influxo de interferências comunistas<sup>41</sup>.

Por outro lado, os países europeus aliados enxergavam a OEEC como uma via prática para assegurar recursos econômicos voltados à reconstrução do continente e, ao mesmo tempo, para garantir a soberania dos países. Ainda que subordinada aos cerceamentos norte-americanos, essa aspiração acabou por prevalecer: “a OEEC não unificou a Europa Ocidental, mas tão-somente atuou como uma organização para o registro internacional de acordos realizados fora dali...”. (DUIGNAN e GANN, 1992, p. 344, tradução nossa).

O movimento de criação da OEEC teve como substrato a manutenção de uma zona de influência dos EUA e do capitalismo na Europa Ocidental, que passava pelo desenvolvimento econômico da região, tanto para afastar o avanço comunista do Leste quanto para garantir, em escala global, a “reprodução das relações de produção, a partir da subsunção real do trabalho ao capital” (PAOLI, 1980). Esta determinação sobre a função social do trabalho, tendo os estados como aparelhos privados de hegemonia (*ibidem*) direcionou o papel da educação à capacitação de mão de obra para o crescimento econômico, o que foi materializado no artigo oitavo da Convenção da OEEC: “as Partes Contratantes farão o uso mais completo e efetivo de sua mão de obra disponível”. (OEEC, 1948; PAPADOULOS, 1994).

Os estudos de Pereira (2016) historicizam o desenvolvimento político-educacional da OEEC/OCDE em três fases didático-analíticas: 1948-1960; 1961-1980 e 1981-2000. Neste primeiro período histórico, marcado pela hegemonia dos EUA sobre as atividades da OEEC, a função educacional era majoritariamente vista pelo prisma da capacitação e formação de quadros técnicos e científicos que auxiliassem na marcha de reconstrução da Europa. Com esse propósito, a Organização influenciou os países europeus na construção de Centros de Produtividade Nacionais e criou a Agência de Produtividade Europeia (EPA), em 1953, que disseminava, com base na experiência estadunidense, conceitos de produtividade e técnicas gerenciais. (PEREIRA, 2016). Nessa lógica,

[o] ajustamento da formação às exigências das economias modernas passou a ser visto como uma condição fundamental do progresso e consideráveis esforços foram envidados para melhorar a formação de todos os níveis e em todos os setores de atividade, particularmente a formação técnica e profissional. Desta forma, o fator humano no desenvolvimento econômico começou a ocupar o primeiro plano. (PAPADOULOS, 1994, p. 22).

---

<sup>41</sup> Segundo Wolfe (2017), a percepção dos países europeus de que foram conflitos comerciais um dos principais fatores a desencadear as duas grandes guerras que assolaram o continente levou-os à participação de organismos internacionais de cooperação econômica, caso da OEEC e OCDE, como linhas de frente contra futuras deflagrações bélicas.

As determinações impostas pela Guerra Fria e a hegemonia dos EUA sobre a OEEC afetaram novamente a Organização em 1958, quando se criou o Escritório para Pessoal Científico e Técnico (OSTP), unificando as distintas instâncias da organização sobre o tema Educação e servindo de resposta internacional à crise do Sputnik, episódio da corrida espacial em que os soviéticos lançaram o primeiro satélite da humanidade em outubro de 1957. O OSTP foi incorporado pela Diretoria de Assuntos Científicos (DAS) e seu Conselho Diretor transformou-se, na década de 1960, no Comitê para Pessoal Científico e Técnico (CSTP), que deu origem ao Comitê de Educação da OCDE em 1970. (PAPADOULOS, 1994).

Os EUA aprovaram, como resposta à ameaça espacial soviética, o Ato Educacional de Defesa Nacional (NDEA), que sextuplicou o orçamento nacional em educação, com ênfase na formação de cientistas e engenheiros. Os *experts* do Escritório para Pessoal Científico e Técnico passaram a influenciar as políticas de educação dos países-membros e apontaram deficiências dos sistemas educacionais em todos os seus níveis e modalidades (incluindo métodos de ensino, currículo e formação de professores) no tocante à formação de mão de obra técnica e científica e sua utilização no mercado de trabalho e a propor projetos de cooperação técnica destinados à melhoria de qualidade e expansão da oferta do ensino. (PEREIRA, 2016).

Tais medidas deram guarida a processos de monitoramento e proposições externas de ajustes dos sistemas educacionais dos países-membros da OEEC, de modo a

[...] atender às necessidades presentes e futuras da economia da Europa Ocidental [...] o problema fundamental era modificar os sistemas educacionais [...] que exigia a compreensão e aprovação da opinião pública, a remoção de obstáculos econômicos ao Ensino Superior e à capacitação, mudanças na natureza dos currículos educacionais, etc. Acima de tudo, exigia muito mais recursos financeiros e, daí, a vontade política de disponibilizar esses recursos entre reivindicações concorrentes de outros setores da política. (PAPADOULOS, 1994, p.24, tradução nossa).

Nessa direção, surgiram as *country reviews*<sup>42</sup> e os mapeamentos nacionais de oferta e demanda de pessoal técnico-científico. Como corolário de tais iniciativas, apontou-se que “uma extensão das estatísticas comparativas era um pré-requisito essencial para a compreensão e o exame efetivo das políticas educacionais que afetam a oferta de cientistas e engenheiros” (PAPADOULOS, 1994, p. 25-26, tradução nossa). Para tanto, padrões internacionais de

---

<sup>42</sup> As *country reviews* constituíam uma forma de avaliar, em cada Estado-Membro da OEEC, a situação geral da educação científica e da formação técnica, problemas encontrados e ações tomadas ou a serem tomadas para uma solução. Para tanto, enviava-se para cada país um grupo de especialistas para colher informações junto a funcionários do governo e autoridades competentes. Após os subsídios colhidos, produzia-se um relatório que servia de base de discussão em uma “reunião de confronto” ocorrida na sede da Organização, em que representantes de alto nível do país examinado respondiam a questionamentos colocados por “examinadores” e membros de um comitê diretor (PAPADOULOS, 1994, p.25).

classificações e estatísticas para educação e mão de obra eram indispensáveis. E, nesse sentido, negociações com os países foram encetadas (*Ibidem*).

Portanto, nessa primeira fase institucional, a OEEC construiu um anteparo orgânico que possibilitou carregar e transportar prescrições da Organização espelhadas em ideologias sobre assuntos educacionais de seus países-membros. Tal interferência deu-se por meio de diagnósticos, monitoramento e proposição de reformas educacionais vis-à-vis o *Technological Gap* que se revelava entre os EUA e a Europa Ocidental.

Nesse cenário multifacetado de competição por esferas de influência em favor do capitalismo, permeado por interesses e cálculos individuais dos países envolvidos, a OEEC foi transformada em OCDE em 1961, com ampliação de seu alcance geográfico pela adesão dos EUA e do Canadá. Inaugurava-se uma segunda fase de atuação da organização internacional, que se estendeu até o ano de 1980. (PEREIRA, 2016).

A OCDE teve como propósito originário servir de *locus* de arbitragem de interesses dos países Ocidentais para demonstração de força econômica e política frente ao bloco de países comunistas. Tal força foi mensurada pela quantificação estatística, guiada por metas nacionais, dos Produtos Nacionais Brutos (PNB) no decênio 1961-71, a despeito de fatores como equidade e democracia. (SCHMELZER, 2016, p. 183).

Dessa ótica de cooperação econômica com desígnios políticos, o propósito de crescimento econômico consubstanciou-se no pilar central das políticas públicas dos países capitalistas, fazendo com que sua persecução se estendesse a todas as demais áreas temáticas dos governos nacionais, caso da educação.

A educação, a pesquisa e o desenvolvimento passaram, então, a ser mensurados por lentes econômicas: como potencializar o avanço das economias dos países capitalista centrais por intermédio da educação? Assim, a educação, gradativamente, foi sendo subordinada às políticas de crescimento econômico. Nessa dinâmica, a educação servia como ferramenta, em termos de habilidades humanas, às demandas surgidas do crescimento econômico. Nessa lógica, as instâncias orgânicas da OCDE passaram a ser geridas com o propósito de perfazer metas nacionais de intensificação das atividades econômicas. Setores como agricultura, indústria, energia, exigiam mão de obra e políticas sociais que passaram a se orientar por essa ótica. (SCHMELZER, 2016, p. 183)

Os EUA balizavam-se por uma premissa de competição internacional “pacífica”, em que o avanço econômico era respaldo pelo investimento em recursos humanos. Para tanto, a OCDE carregou a condução de três objetivos-chave: o convencimento dos países à majoração de

investimento na Educação; a conformação de respaldo epistêmico e ações práticas inspirados na economia da educação e o desenvolvimento do planejamento educacional (PEREIRA, 2016).

Para colocar em pauta a educação como recurso ao crescimento econômico, era necessária a construção de uma ideologia que, servindo de paradigma hegemônico, desse respaldo tanto à política dos países do bloco capitalista quanto aos futuros programas e projetos encetados na OCDE. A teoria do capital humano serviu e foi agregada à lógica das competências e habilidades, fornecendo as ferramentas teóricas para a aglutinação da economia, do capital e do indivíduo com vistas à (re)produção sociometabólica do capital (MÉSZÁROS, 2007).

Neste movimento político e econômico, a OCDE tornou-se, assim, um arauto dessa concepção gestada, em grande parte, em solo estadunidense (Universidade de Chicago)<sup>43</sup>. A tríade produção-capital-trabalho incorporou um elemento suplementar: capital humano.<sup>44</sup>

De forma pioneira, a OCDE avivou a correlação entre crescimento econômico e expansão de capital humano; serviu de foro para aprofundamento internacional desta articulação e propagou nas mesas de decisão política uma ideologia para a educação e para a pesquisa científica: o transbordo da esfera eminentemente sociocultural e humanizadora para a formação de mão de obra qualificada para a indústria de ponta e ao avanço do crescimento econômico e do capital<sup>45</sup>. Mais do que isso, ressignificou a noção de formação de capital humano, que, por demandar a expansão de oferta de educação básica e a majoração do treinamento de trabalhadores, foi denominada como uma política “humanista”.<sup>46</sup> Abria-se, assim, o caminho para imprimir a vontade e interesses de alguns como se fossem de todos. A ideologia vinculou economia capitalista e educação e políticas macro e microeconômicas com políticas sociais voltadas à oferta de educação básica pública.

---

<sup>43</sup> Ao mesmo tempo, tal concepção veio como uma decisão apropriada pelos EUA para o chamado *Sputnik shock*, como já referido no tocante ao primeiro satélite lançado ao espaço (1957), que desvelou o avanço da URSS na frente tecnológica e a necessidade de os EUA embrenharem-se em direção à microeletrônica.

<sup>44</sup> Frigotto relaciona o capital humano ao grau de qualificação, traduzido na quantidade de conhecimentos, habilidades e atitudes, a atuar como intensificadora da capacidade de trabalho e produção humana. A educação, segundo essa perspectiva, não é vista como uma prática social pautada em seu valor de uso, mas como um elemento de produtividade, pautado em seu valor de troca. (FRIGOTTO, 2002)

<sup>45</sup> Ao contrário da senda educacional, a OCDE encontrou uma maior resistência de seus membros na vinculação direta entre ciência e crescimento econômico, de modo que a maioria de seus países-membros insistiam em classificar o campo científico na esfera das políticas culturais ou educacionais e, assim, manter o tema sob a jurisdição da UNESCO. (SCHMELZER, 2016, p. 209)

<sup>46</sup> Nesse sentido, Schmelzer (2016, p. 203) resgata as palavras do então Vice-Diretor da Diretoria de Mão de obra e Assuntos Sociais da OCDE, Solomon Barkin, em discurso de outubro de 1963: “Humanismo e humanitarismo tornaram-se imperativos econômicos. As novas filosofias e métodos de contabilidade social e mesmo corporativa identificaram os altos retornos sobre investimentos ao se melhorar os recursos humanos. A ponte entre as políticas sociais e econômicas finalmente foi construída. Valores sociais e éticos aprovados podem agora ser traduzidos em ganhos econômicos positivos. O próximo desafio é incorporá-los nas rotinas de operação do mercado” (tradução nossa).

Tal perspectiva foi corroborada pela Conferência de Políticas Públicas sobre Crescimento Econômico e Educação (Washington, 1961), organizada pela OCDE, que trouxe às políticas públicas educacionais a intersecção entre o conceito de capital humano – gestado no Departamento de Economia da Universidade de Chicago na década de 1950 – e a recém-instituída *Doutrina Bellagio*, cânon resultante da Conferência intitulada Aspectos Econômicos do Desenvolvimento Educacional na Europa (Itália, 1960), organizada pela Associação Internacional de Universidades, com patrocínio das Fundações Ford e Rockefeller. Tal doutrina visava disseminar junto aos governos nacionais a concepção de capital humano e da necessidade de expansão dos sistemas educacionais tendo como perspectiva tal preceito (SCHMELZER, 2016, p. 205-206).

A Conferência da OCDE de 1961 foi um conclave de sensibilização e construção de consensos sobre as ideias defendidas na conferência ocorrida na Itália no ano anterior. A mensagem de Bellagio trouxe as seguintes perspectivas:

Os países avançados estão em uma fase de expansão educacional tão rápida que constitui uma revolução; O acúmulo de conhecimento técnico criou oportunidades para o avanço econômico que só pode ser explorado por uma maior demanda por mão de obra especializada; Gastar em educação deve ser visto tanto como uma forma de investimento quanto de consumo; Não há “barreira de talentos” para a expansão da educação, pois há um número de pessoas adequadamente capazes a se beneficiar de oportunidades adicionais nos níveis de educação demandados; As decisões políticas devem ser baseadas na proposição de que a expansão da educação deve prosseguir a um ritmo tão rápido quanto o permitido pela capacidade das organizações e não ser limitado apenas por considerações orçamentárias; O esforço para expandir as oportunidades de educação deve abranger toda a população em vez de uma concentração em “seções mais dotadas”; Deve-se dar ênfase explícita à importância do planejamento educacional de longo prazo, tendo em vista o longo ciclo de preparação preliminar que a expansão implica. (SCHMELZER, 2016; CARROLL, 2010, p. 55-56; tradução nossa).

De forma contraditória, a expansão da oferta educacional dos países baseada na lógica de formação de uma reserva de capital humano para um crescimento econômico que fizesse frente às determinações da Guerra Fria, oportunizou o discurso, ações e práticas dos setores econômicos dos governos ocidentais no sentido de que “a educação não deveria ser apenas uma ‘mercadoria de consumo’, mas um investimento essencial no desenvolvimento econômico e social nacional em todas as nações, sejam ricas ou pobres.” (SCHMELZER, 2016, p. 206).

A Conferência sobre Educação organizada pela OCDE (Kingalv/Suécia, 1961), já carregava uma ideologia que subordinava as funções da escola e da educação às determinações do capital, conforme o extrato de ata do encontro:

[...] o maior incentivo para os países que buscam uma sociedade que seja ao mesmo tempo educativa e materialmente rica, é que a busca deste duplo

objetivo envolve um virtuoso espiral ascendente. 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 a cultura em sua aplicação à organização produtiva da sociedade, maiores são os recursos disponíveis para converter potencial em capacidade real. Portanto, pode-se dizer que o crescimento econômico cria as próprias habilidades que ele exige. Mais uma vez, é somente com o avanço econômico que uma nação pode se dar ao luxo de ir além do ideal de igualdade formal de oportunidades educacionais ao elevado ideal de igualdade substantiva de oportunidade para cada indivíduo desenvolver sua capacidade latente. (PAPADOULOS, 1994, p. 33).

Nessa senda da “economia da educação”, em que a educação passa a ser tema de economistas, a OCDE, na década de 1960, deu início à criação de órgãos permanentes de planejamento educacional e de políticas públicas voltadas ao campo científico no seio dos governos nacionais, bem como pela expansão dos sistemas educacionais dos países. Em seu turno, a Organização funcionou como um *hub* coordenador a interconectar especialistas, bem como *experts* políticos. Com o Grupo de Estudo sobre a Economia da Educação, marcava-se o prelúdio das confluências de especialistas mundiais, cujos pareceres e diagnósticos foram disseminados globalmente pela Organização. O período assistiu, também, a conjugação de esforços dos países-membros da OCDE no sentido de coordenar suas políticas em direção aos países periféricos.

Como corolário da Conferência de Washington de 1961, adensado pelas conferências da OCDE sobre educação, nas décadas seguintes, a noção de que gasto em educação era sinônimo de investimento tornou-se hegemônica. Portanto, defendia-se a fixação de metas para a expansão do aparato educacional com base em estimativas estabelecidas não apenas pelo Ministério da Educação dos países, mas em conjunto com todos os ministérios e organizações interessadas. Essa prática traduziu-se por meio de duas vias: elaboração de bases teóricas e aplicações práticas da economia de educação e desenvolvimento do planejamento educacional enquanto política pública (PAPADOULOS, 1994).

Nos anos 1960, houve um reposicionamento da OCDE em relação à política educacional coordenadas pela Organização. Esforços foram redirecionados para o estudo da relação entre reforma curricular, planejamento educacional e desenvolvimento, somado ao interesse crescente sobre a relevância e qualidade da educação vis-à-vis sua expansão quantitativa, o que redundou, em 1968, na criação do Centro de Pesquisa e Inovação Educacional (CERI) da OCDE, com recursos financeiros da Fundação Ford.

O CERI passou a atuar no desenvolvimento curricular de forma integral e contínua, no desenvolvimento de políticas e no planejamento educacional que respondessem às “às legítimas

pressões e demandas da sociedade moderna”. (PAPADOULOS, 1994, p.62, tradução nossa). Paradoxalmente, as manifestações estudantis de maio de 1968, em Paris, que levaram às ruas universitários contrários à tecnocratização do saber e às escassas perspectivas profissionais do trabalho vinculado às ciências sociais e humanidades, foram minimizadas e desvirtuadas por intelectuais orgânicos da OCDE (PEREIRA, 2016).

Na década de 1960, os movimentos sociais e os interesses econômicos industriais geraram uma explosão da oferta dos sistemas nacionais de ensino nos países capitalistas centrais, com reflexo no excedente de mão de obra. Frente a tal movimento dos governos nacionais, a OCDE viu a necessidade de um estreitamento entre planejamento e políticas para educação básica e mercado de trabalho. Ademais, a despeito de tal expansão, a realidade mostrou que, embora tenha alcançado diferentes níveis sociais dos países da OCDE, o acesso à educação não alterou materialmente o grau de desigualdade entre as classes sociais dos países. Essas apreensões levaram à realização da Conferência da OCDE de Paris, em 1970, voltada ao crescimento educacional da próxima década e cujas proposições iluminaram uma outra abordagem dentro de uma mesma rota: ênfase nos aspectos qualitativos e na dimensão social da economia, com impacto sobre a alocação de recursos. (PAPADOULOS, 1994).

Essa ampliação de fatores relacionados à oferta educacional, levada a cabo nos anos 1970, constituiu uma mudança para a permanência, ou seja, uma busca de frações de classe por conciliação, com respaldo ideológico, entre as contradições estruturais do sistema produtivo da ordem burguesa e as suas determinações sobre as classes sociais. Buscaram-se novos consensos e a contenção de dissensos pautados por novos conceitos: de políticas orientadas ao crescimento educacional para desenvolvimento educacional, de parâmetros quantitativos para qualitativos, indicadores de desempenho do sistema educacional voltados a objetivos sociais ampliados, eficácia na alocação de recursos financeiros e nos processos de aprendizagem, planejamento e inovação. Novamente utilizaram-se dos aparelhos privados de hegemonia para transportar ideias de necessidade de se levar em conta seus aspectos socioeconômicos, a educação passa a ser vinculada (PAOLI, 1980) a um serviço social, ampliando-se seu escopo para compreender: os cuidados da primeira infância, atenção à família, a flexibilidade da força de trabalho entre outros (PAPADOULOS, 1994). Observe-se aqui, portanto, a ideia da educação como um serviço social.

Seguindo-se tais preconizações oriundas da Conferência de Paris de 1970, encabeçaram-se propostas de construção escolar, políticas voltadas a docentes (oferta e demanda, treinamento, papéis e tarefas, remuneração, efetividade), inovação, gestão da educação superior, processo de ensino-aprendizagem e pesquisa e desenvolvimento. Essas vertentes

temáticas foram materializadas em diversos programas internacionais da OCDE, por exemplo: o Manual de Desenvolvimento Curricular (1970), o conceito de Desenvolvimento Curricular Baseado na Escola e do Programa Internacional de Ciências da Aprendizagem (Pisa), que se baseava em amplo espectro de pesquisas relevantes nas áreas das ciências sociais e biológicas. (PAPADOULOS, 1994). A elevação da educação como empreendimento de interesse econômico robusteceu o Comitê de Educação da OCDE como um centro difusor de políticas educacionais e deram proeminência política internacional da Organização na área.

## **2.2. Consolidação da política educacional global da OCDE (1980 a 2000)**

Entre 1980 e 2000, demarcamos o terceiro momento de expansão e atuação da OCDE sobre as políticas educacionais de seus países-membros e não-membros. São características desta fase a dilatação e consolidação da atuação política da OCDE na educação, por meio do estabelecimento de indicadores e coleta de dados nacionais que apressaram o processo de verificação dos sistemas educacionais com vistas a uma padronização internacional da educação.

Na década de 1980, a publicação do relatório *Uma nação em risco: o imperativo para uma reforma educacional* (1983), coordenado pela Comissão Nacional sobre Excelência na Educação do governo Ronald Reagan, evidenciou a desvantagem comparativa internacional dos EUA em termos de desempenho estudantil<sup>47</sup>. Tal fato alarmou o país, que passou, juntamente com a França, a pressionar a OCDE para a criação de um aporte estatístico e medidas de desempenho que permitissem a comparabilidade entre os sistemas educacionais das nações. Em 1988, a resposta da OCDE veio por intermédio do CERI, com a criação do Programa Indicadores dos Sistemas Educacionais (INES, na sigla em inglês). À frente das discussões técnicas sobre parâmetros de comparabilidade internacional despontaram EUA, França, Austrália, Áustria, Suécia, Escócia e Holanda. Para Wiseman (2013), o INES dava início a um “isomorfismo” estrutural na OCDE no que se refere à atuação no campo educacional. O avanço das coletas estatísticas do INES culminou com a publicação anual do relatório *Panorama da Educação: Indicadores da OCDE*, a partir de 1992 (WISEMAN e TAYLOR, 2017).

---

<sup>47</sup> Conforme Babones (2015, tradução nossa), “A comissão incluiu doze administradores, um empresário, um químico, um físico, um político, um ativista conservador e um professor. [...] Não seria de surpreender que uma comissão dominada por administradores tenha constatado que os problemas das escolas dos EUA eram causados principalmente por estudantes preguiçosos e professores de que não se pode prestar contas. A incompetência administrativa não estava na agenda. Tampouco a pobreza, a desigualdade e a discriminação racial.”



O INES foi resultado de um trabalho de padronização internacional de indicadores escolares, baseado em dados administrativos, que contou com a participação da UNESCO e a Eurostat, agência de estatística da União Europeia (UE)<sup>48</sup>. Esse movimento tornou possível a persecução de mecanismos de comparabilidade internacional dos sistemas de ensino e a projeção interna de modelos educativos exógenos. Em termos de políticas públicas, a escolha dos dados estatísticos e indicadores que compõem objetivos e metas revelam a intencionalidade política do governo e os interesses de grupos hegemônicos na definição das agendas governamentais. Mais do que isso, revela o direcionamento ideológico de que o Estado capitalista se serve para perseguir suas intencionalidades. Na perspectiva global, a definição de indicadores carrega a intenção da comparabilidade internacional, objetivo de longa data dos EUA (e posteriormente da EU) em relação aos programas educacionais da OCDE, com propósitos de sinalização de *melhores ou boas práticas*. Conforme Pereira (2016),

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 (PEREIRA, 2016, pp. 93-94).

E para que o programa INES tivesse um alcance global, para além dos países-membros da OCDE, iniciou-se, na década de 1990, um trabalho conjunto com a UNESCO para ampliação do escopo do projeto. O programa representou um divisor de águas no trabalho da OCDE ao direcionar sua política educacional ao desenvolvimento de estatísticas internacionais comparáveis (GARDINIER, 2016). O Brasil passa, assim, a participar do programa INES no ano de 2006.

A partir de 1990, o avanço da globalização econômica e tecnológica passa a valer-se das negociações internacionais para a superação das barreiras comerciais entre os países. O movimento de abertura das economias nacionais, de livre circulação de capital e as reformas do Estado pautadas pela desregulamentação, privatizações, parcerias público-privado e pelo equilíbrio fiscal, com reflexo sobre as políticas sociais, trouxeram consigo a defesa de um Estado gerencialista (surgido em 1979, sob o governo Thatcher), voltado à eficiência econômica, à transparência e à *accountability*. Em um movimento de transbordamento, transferem-se aos sistemas educacionais critérios gerenciais privados como responsabilização, serviço orientado ao cidadão, eficiência comparativa e boas práticas.

---

<sup>48</sup> Desse trabalho conjunto resultou a criação do sistema unificado de indicadores UOE (sigla inicial de cada agência internacional) e padrões internacionais de classificação como o *International Standard Classification of Education* (ISCED).

Dentro de uma lógica global de criação de subsídios estatísticos de governança global da educação, de comparabilidade dos sistemas educacionais e de ações e práticas do gerencialismo estatal, a OCDE criou em 1992, dentro do projeto INES e tendo como seu principal produto, a série estatística *Education at a Glance (EAG): OECD Indicators* (Panorama da Educação: Indicadores da OCDE). A série adveio após conferência em Washington em 1987, de iniciativa dos EUA e coordenação do Centro de Educação e Habilidades (CERI) da OCDE. Conforme Teodoro (2016), nesse movimento de criação de grandes projetos estatísticos internacionais “a escolha dos indicadores constitui questão determinante na fixação de uma agenda global para a educação com um enorme impacto na agenda educacional dos países” (p. 44). Esse projeto foi um marco na década de 1990 para a OCDE, que perseguia, como ponto central de sua agenda educacional, a qualidade de ensino. (TEODORO, 2016, p. 45).

O INES demonstrou que, mais do que o cálculo de indicadores válidos, o que estava em jogo nas relações de influência sobre as políticas educativas nacionais era a classificação dos conceitos que respaldavam os dados estatísticos e de uma base de dados robusta que impactasse a formulação de políticas nacionais dentro da lógica neotecnicista de *evidence-based policy*. As categorias de indicadores finais que compuseram o periódico *Education at a Glance* revelam a *rationale* que lastreava a concepção de qualidade para a organização e para os países centrais no tabuleiro internacional de forças, como os EUA: indicadores de *input*, de *output*, de processo e de recursos humanos e financeiros. Pelos números, compunha-se uma agenda global de reformas nos sistemas nacionais de educação conforme os moldes gerencialistas de regulação das atividades do Estado. (idem)

Sob o discurso ideológico de aprendizagem para a vida, urgia para o capitalismo a classificação de informações sobre a formação contínua dos indivíduos que estabelecessem vinculações entre os programas escolares e as competências e habilidades demandados dos indivíduos. O meio empresarial requeria evidências que aproximassem a aprendizagem da mão de obra. E aos moldes do mercado, as evidências criaram um espírito de comparação e competição entre sistemas educativos, que capturam os governos em “uma espécie de jogos olímpicos de nações” que classifica os sistemas educativos em sua “eficácia”. Porém, mais do que uma competição de sistemas educativos, o cerne do jogo de forças global está em que ator detém o controle sobre os significados daquilo que se compara: a OCDE. Neste ponto nevrálgico do presente estudo, concorda-se com o resgate de Teodoro sobre a advertência de Romuald Normand (2003):

Essa obsessão por resultados e pela comparação internacional de performances assenta no duplo propósito de, por um lado, “moldar” um modelo político para

a educação e, por outro, institucionalizar um modo de governação que tende a confiscar o debate democrático e a impedir uma reflexão sobre o projeto político da escola (idem, p. 48).

Ou seja, nas relações internacionais da educação, não se trata mais apenas de definir a agenda do que se discute, mas também de estabelecer as regras e de definir as preferências do que é discutido. Portanto, a OCDE, a partir da década de 1990, passa a ter um novo papel no jogo de forças internacionais sobre os sistemas educativos dos países e suas políticas públicas: de *problem definers* (definidores de problemas a serem discutidos) a *solution providers* (provedores de soluções aos problemas nacionais) (TEODORO, 2016, p. 48).

É nesse contexto histórico que a OCDE lança as primeiras discussões para o que viria a se tornar o Programa Internacional para Avaliação de Estudantes, o Pisa, no final da década de 1990. O Pisa surge como uma ferramenta demandada pelos países do centro capitalista, via OCDE, para a mensuração das competências e habilidades dos jovens que, na faixa de 15 anos de idade, deixavam as etapas obrigatórias de ensino e encaminhavam-se para o mercado de trabalho.

O recurso às evidências como critério neotecnicista de indução às reformas educativas nacionais acabou por aumentar as discussões quanto à confiabilidade em se comparar dados estatísticos internacionais, dado que os próprios países encaminhavam seus dados à OCDE. Tal preocupação se adensou haja vista os avanços na conceitualização de resultados de desempenho discente e seu escopo em termos de matérias a serem avaliadas, bem como o custo envolvido nesse processo. Por outro lado, com a criação do Conselho Diretor do programa Pisa, a OCDE avançou no sentido da produção de critérios próprios para o levantamento de dados educacionais padronizados, inclusive como parâmetros para qualidade. Esse desenvolvimento de metodologias e o robustecimento dos quadros técnicos orgânicos culminaram com a criação da Diretoria de Educação e Habilidades em 2002.

Conforme posicionamento oficial da OCDE, a Diretoria de Educação e Habilidades “ajuda indivíduos e nações identificar e desenvolver os conhecimentos e habilidades que impulsionam melhores empregos e melhores vidas, gerar prosperidade e promover a inclusão social”. Nessa linha, a Diretoria informa pautar suas atividades nas “prioridades formuladas pelo Secretário-Geral da OCDE”, tendo como objetivos principais: “empoderar as pessoas ao desenvolver suas habilidades e fortalecer os sistemas de educação através da aprendizagem entre pares [*peer learning*] e diálogo político” (OCDE, 2017a). Embora essas informações oficiais sejam genéricas demais para se problematizar a criação da instância educacional da OCDE, destaca-se o posicionamento da Diretoria de que as “decisões sobre política educacional

devem sempre ser baseadas no melhor evidência possível”, ou seja, supõe-se critérios estatísticos e gerenciáveis.

O ímpeto pela construção de dados educacionais internacionalmente comparáveis, que atendessem aos objetivos estratégicos de cotejar seus sistemas nacionais de ensino com os de outras nações e que não dependessem totalmente dos dados estatísticos fornecidos primariamente pelos países-membros da Organização, levou, portanto, a uma escalada de adversidades técnico-metodológicas que foram sendo enfrentadas pelos círculos de excelência técnica internacional coordenados pela OCDE<sup>49</sup>. Mas todo esse arcabouço tem sido historicamente construído com base em ideologias para a educação hegemonicamente definidas, levadas a cabo pelos chamados “economistas da educação” (RESNIK, 2006).

Assim, ao passo que se adquire primazia na construção estatística de informações que subsidiam políticas públicas nacionais, tal corolário transporta ideologias da função educativa restrita e estreita delineada por potências centrais ao longo da história. E a majoração de membros participantes dos programas e projetos educacionais da OCDE acaba por dar maior legitimidade e reprodução às ideologias definidas em um núcleo duro de estados em sinergia com altos funcionários da Organização.

Essas três fases, segundo Pereira (2016) possuem como eixo estruturante dois movimentos históricos. O primeiro se traduz em um período global de políticas conduzidas por indicadores que respaldavam o aumento de recursos para a expansão educacional pública de nível básico, tendo-se como horizonte a garantia de um contingente de capital humano que alimentasse o processo de desenvolvimento econômico das nações capitalistas (“educação de massas para o trabalho”). Já o segundo movimento histórico volta-se à busca de indicadores por eficiência, flexibilidade e competitividade dos sistemas educacionais. Nesse momento, não apenas a expansão de oferta educacional para formação de mão de obra qualificada importava, mas também o controle dos *outputs* que esses sistemas geravam, em uma noção gerencial de investimento em insumo, processamento e resultados tangíveis (PEREIRA, 2016).

### **2.3. Qualidade como pilar da política educacional da OCDE de 2001 a 2018**

Com vistas a analisar como as forças e interesses da OCDE se materializaram no processo de elaboração da estratégia 7.11 do PNE 2014-2024, bem como das discussões da meta sete do PL 8035/2010, buscou-se apreender o movimento de interferência (por indução

---

<sup>49</sup> Segundo Wiseman e Taylor (2017, p. 263-264), a criação do Conselho Diretor do Programa Internacional para Avaliação de Estudantes (Pisa) teve como objetivo enfrentar temas como a conceituação de resultados de desempenho, desenvolvimento de instrumentos, amostras, custos operacionais etc.

e/ou adesão) da esfera internacional para a nacional que, particularmente, se consolida neste quarto momento da história da política educacional da organização internacional. É neste momento que o programa Pisa transportou ideologias para a política de educação básica brasileira

De 2000 a 2018 a OCDE consolida-se como organismo internacional de produção de ideologias carreadas por inquéritos estatísticos, *surveys*, indicadores de educação, traduzidas em programas, projetos e testes, atingido o processo de elaboração de políticas públicas dos países membros e convidados. Neste período, sedimentou-se a projeção internacional da organização que, com base em orçamento advindo de recursos financeiros de seus países membros, calculados com base no PIB de cada um, desenvolveu uma estrutura técnico-política com capacidade de cobrir a maioria dos países do globo com estudos e programas pautados por evidências estatísticas. Esse cenário respondeu à onda de reestruturação burocrática e política por números dos Estados advinda da Nova Gestão Pública (anos 1990), do foco crescente em resultados da educação ao invés de *inputs* e do aumento das capacidades tecnológico-computacionais.

Nesse cenário global, dados de desempenho comparativo internacionais tornaram-se chave dentre os governos neoliberais para a avaliação do potencial de competitividade econômica global de seus países. Os dados sobre capital humano tornaram-se medidas identificadoras da competitividade nacional. Nessa direção, os EUA e os atores representativos das corporações empresariais foram essenciais à pressão junto à OCDE para a criação de uma medida comparativa internacional do desempenho dos sistemas escolares nacionais. O envolvimento norte-americano foi engendrado por preocupações de setores econômicos nacionais sobre os padrões educacionais no país, respaldado por relatórios como o *Nation at a Risk*<sup>50</sup> e pela percepção da necessidade de medidas de resultados educacionais mais sofisticados ao invés de anos de escolarização como medida de qualidade.

O programa Pisa teve sua primeira aplicação internacional no ano 2000, fruto de um contexto complexo e turbulento, somado à noção de que a expansão histórica da oferta de ensino dos sistemas educacionais exigiu parâmetros mínimos de qualidade e, em paralelo, pela emergência de um movimento global de políticas e práticas em educação baseadas em evidências quantitativas. Esse movimento apregoava que os indivíduos tomariam

[...] decisões bem informadas sobre políticas, programas e projetos colocando as melhores evidências disponíveis a partir de pesquisas no coração do desenvolvimento e implementação de políticas públicas [...] Essa abordagem

---

<sup>50</sup> Acesso possível em: <<https://www2.ed.gov/pubs/NatAtRisk/risk.html>>.

contrapõe-se às políticas baseadas em opiniões, que se baseiam amplamente no uso seletivo de evidências ou na visão não testada de grupos de indivíduos, geralmente inspirados por posições ideológicas, preconceitos ou conjecturas especulativas. [...] As políticas baseadas em especulação opinativa está sendo substituída por uma abordagem mais rigorosa que reúne, avalia criticamente e usa evidências de pesquisa de alta qualidade para informar a formulação de políticas e a prática profissional (DAVIES, 2004, p. 77).

Conforme ressalta Gardinier (2016), “a OCDE construiu sua reputação educacional como especialista em políticas educacionais, por meio da adoção dessa abordagem ‘baseada em evidências’ para a formulação de políticas.” E o período que segue os anos 2000, especialmente com a criação da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE (2002) e seu “carro-chefe”, o Pisa (2000), o aumento da influência e atuação global da OCDE atingiu todos os continentes. Dialeticamente, essa ascendência internacional tem adquirido crescente anuência dos governantes nacionais.

Após o primeiro ciclo programático do Pisa, cuja aplicação ocorreu em 2000, o programa evoluiu gradativamente em tecnologias e metodologias de avaliação, com o auxílio de intelectuais orgânicos e tradicionais, *think tanks* e consórcios internacionais prestadores de serviços nas mais diversas áreas afetas ao programa. Paralelamente, as décadas de 2000 e 2010 têm assistido a um gradual aumento de países participantes no Programa. Até o momento, o Pisa ocorreu em sete edições (2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015 e 2018)<sup>51</sup>.

Conforme Pereira (2016), tendo com paradigma a teoria do capital humano, a OCDE acaba por instituir concepções e interesses concernentes à governança global em educação subordinada à ordem capitalista de alcance global, capitaneada também pelo Banco Mundial e pela UNESCO. Essa crescente convergência de esforços para ações voltadas a políticas para a educação básica acabaram por revelar uma agenda voltada à padronização e hierarquização dos sistemas educativos segundo concepções hegemônicas dos *experts em* educação escolar, bem como da formação dos estudantes nas mesas escolares.

Para Sjoberg (2016), o Pisa deve ser visto não em suas especificidades técnicas *per se*, mas em um contexto político global ampliado, cujos dois elementos-chave são: livre mercado e globalização. Na primeira vertente, livre mercado, o projeto Pisa deve ser visto como parte de uma tendência atual de políticas públicas em âmbito internacional, onde ideias e conceituações da economia de mercado são transplantadas para o setor educacional. Nesse diapasão, o termo “Nova Gestão Pública” foi utilizado para delinear essa filosofia conduzida pelo mercado, que supõe que o setor público deve pautar-se pela eficiência:

---

<sup>51</sup> Uma edição extra, para onze países não-membros da OCDE, ocorreu também em 2002. Detalhes técnicos sobre o programa Pisa podem ser encontrados em <http://www.oecd.org/Pisa/>.

Palavras como qualidade, eficiência, transparência, *accountability* e relação custo-benefício estão entre aquelas utilizadas para descrever essas reformas políticas em muitos setores públicos. Serviços públicos como escolas e educação superior, cultura e saúde têm sido invadidos por termos de mercado. (SJOBERG, 2016, p. 110, tradução nossa).

No tocante à vertente globalização, o autor alude à expansão global das economias, à atuação de amplas corporações multinacionais e à demanda por mão de obra flexível e móvel, em um ambiente onde países competem com corporações por mercado e por consumidores. Esse “mercado unificado” acaba por dar ensejo a visões unificadas de estruturação socioeconômica em âmbito global: assim há a “necessidade de padrões comuns na educação, sistemas comuns de exames, atribuições de notas e qualificações.” (SJOBERG, 2016).

O processo de Bolonha expressa, neste sentido, a materialização dessa concepção educativa: de processos de padronização global dos sistemas educacionais que operam dentre de unidades progressivamente maiores, a exemplo da União Europeia. Como consequência desse contexto ampliado de evolução do capitalismo e de seu sistema de produção, organismos internacionais como a OCDE têm atuado como agente de desenvolvimento e monitoramento de indicadores, padrões e medidas unificados.

O pressuposto econômico para ações da OCDE encontra-se na defesa da economia de mercado e livre circulação de capitais. Nesse sentido, suas ações são coordenadas com outras organizações internacionais, como Banco Mundial, FMI e União Europeia de modo a estruturar uma arquitetura financeira internacional que dê guarida ao programa econômico liberal. Tal estruturação é mediada por programas que levem os países participantes a aderirem a parâmetros de condutas de políticas econômicas e sociais que se adequem à (re)produção das relações sociais do capitalismo contemporâneo; e nesse movimento transporta seu arcabouço ideológico. Trata-se, assim, de

[...] 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 (PEREIRA, 2016, p. 102).

As políticas públicas dos países de sistemas educacionais de maior desempenho no mundo, conforme os programas avaliativos da OCDE, são tidas como modelos a serem observados e tendem a receber a chancela de “melhores” ou “boas práticas”, que é parte da política educacional da Organização, traduzida em seu próprio *slogan* a partir de 2011: *Better policies for better lives*. A organização não expressa que aquelas configuram políticas públicas a

serem transplantadas internacionalmente, preferindo afirmar que se trata de parâmetros que têm sido adotados mundo afora e que merecem ser conhecidos. Mas a sutileza das comunicações oficiais obscurece o fato de que as recomendações da OCDE tomam como base as políticas públicas adotadas nas potências capitalistas centrais.

Para o Diretor de Educação e Habilidades da OCDE, Andreas Schleicher, a organização internacional tem buscado “entendimentos comuns” e “oferece” “uma forma de olhar para fora; como um mapa: não diz onde você deve ir, mas quais são as possibilidades<sup>52</sup>”. Contudo, quando se definem quais são as possibilidades induz-se política e ideologicamente quais são os caminhos que devem ser seguidos. Schleicher argumenta que

[definir] uma linguagem compartilhada que possa facilitar a comparação entre uma ampla variedade de sistemas educacionais por meio da qual cada parte interessada possa se comunicar de forma eficaz, aprender e comparar as melhores práticas. (SCHLEICHER, 2018).

Nessa mesma linha de *solution providers*, a OCDE exerce gestão de seus intelectuais orgânicos junto aos representantes de governos locais no sentido de adesão a programas e projetos junto à organização, sinergias políticas via revisão por pares, divulgação de estatísticas comparativas, inquéritos, publicações de estudos *ad hoc*, disseminação de vocabulários, jargões e “tendências” para, na sequência, buscar a adesão à hegemonia de pensamento quanto “[à]s melhores políticas públicas para vidas melhores, crescimento inclusivo e ambiente de aprendizagem inovador” (OCDE, 2011, p. 09 e 10).

A partir dos anos 2000, a Organização passa a adotar novas nomenclaturas, a exemplo das noções de bem-estar e qualidade de vida, disseminadas institucionalmente pela Organização:

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) promove políticas para melhorar o bem-estar econômico e social das pessoas ao redor o mundo. Ela oferece um fórum no qual os governos podem trabalhar juntos para compartilhar experiências e buscar soluções para problemas comuns. [...] Baseando-se em fatos e experiências da vida real, a OCDE recomenda políticas destinadas a melhorar a qualidade de vida das pessoas (OCDE, 2017a, tradução nossa).

No Conselho Ministerial da OCDE de 2016 (Paris) a perspectiva de governança global é expressa no excerto do Secretário Geral, Angel Gurría:

A OCDE está gradualmente se tornando a "rede global de políticas" definida na Declaração do seu aniversário de 50 anos através de seu engajamento crescente em fóruns cruciais para governança global (G20, G7) e regional (União Europeia, APEC, Aliança do Pacífico). O trabalho da Organização e

---

<sup>52</sup> Mais informações em <https://www.oecd.org/education/2030-project/>.



seu impacto na arquitetura da governança global nos ajuda a perseguir três objetivos estratégicos no interesse de todos os membros da OCDE: (i) disseminar melhores práticas para o crescimento inclusivo e promover agendas de reformas estruturais em escala global; (ii) alavancar nossos padrões e torná-los universais; e (iii) melhorar nossa cooperação com economias emergentes (OCDE, 2016d, tradução nossa, grifo nosso).

Décadas de estruturação de um corpo técnico-administrativo voltado a temas educacionais no seio da OCDE tem gerado impacto sobre a definição de políticas públicas dos governos nacionais, como o Brasil. O fato do Plano Nacional de Educação do Brasil (2014-2024) eleger o Ideb e o Pisa como parâmetros de mensuração de qualidade de seu sistema nacional de ensino demonstra o incontestável impacto que a organização internacional tem gerado sobre a definição de políticas para a educação básica.

#### **2.4 - Instâncias, organização e programas da OCDE para Educação**

Em 2018, a OCDE, com sede em Paris, era composta por 36 países-membros<sup>53</sup>. Dois países estão em processo de acessão<sup>54</sup> (Colômbia e Costa Rica) e cinco países não-membros constituem o denominado grupo de parceiros-chave da Organização: África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia. Os países latino-americanos membros da OCDE são: Chile (2010) e México (1994). Desde de 2006 o Secretário-Geral da Organização é Angel Gurría e sua Chefe de Gabinete Gabriela Ramos, ambos mexicanos. Em 2018, um *slogan* de caráter ideológico pode ser captado no relatório do Secretário Geral para o Ministros ao afirmar que a organização

[...] liderou a transformação da OCDE em uma instituição “go-to” para reformas de políticas. [...] fez a OCDE ser considerada uma “casa das melhores práticas”, fornecendo apoio direcionado aos membros e países parceiros para enfrentar desafios atuais e no desenho, entrega e implementação de melhores práticas para vidas melhores (OCDE, 2018d, p. 18).

A Organização conta com um *staff* aproximado de 2.500 funcionários, dentre os quais um quadro de técnicos e intelectuais orgânicos procedentes de diversos países e produz cerca de 250 novas publicações por ano. Dentre os documentos produzidos, alguns relatórios se sobressaem por destacar, ainda que de modo indireto, os princípios ideológicos que fundamentam as políticas educacionais da Organização. Em junho de 2018, o organograma da OCDE compreendia as seguintes instâncias e relações hierárquicas e representantes (OCDE, 2018d, em inglês):

<sup>53</sup> A Lituânia, que estava em processo de acessão à OCDE, se tornou membro da Organização em julho de 2018.

<sup>54</sup> As atividades relacionadas ao processo de adesão da Rússia à OCDE estão suspensas.

Gráfico 4 – Estrutura organizacional da OCDE em 2019

## General Secretariat

### SECRETARY-GENERAL

**Angel Gurría**

#### DEPUTY SECRETARIES-GENERAL

##### **Masamichi Kono**

Environment  
Green growth  
Financial and enterprise  
affairs  
Financial Stability Board

##### **Ulrik Vestergaard Knudsen**

Science, technology  
and innovation  
Trade and agriculture  
Entrepreneurship,  
SMEs, regions and cities

##### **Ludger Schuknecht**

Statistics and data  
Tax policy and administration  
Education and skills  
G20 Compact with Africa  
initiative

##### **Jeffrey Schlagenhauf**

Anti-corruption  
Development cluster  
Public governance

#### OFFICE OF THE SECRETARY-GENERAL

##### **Gabriela Ramos**, Chief of Staff and Sherpa

Overseeing G20/G7, Inclusive Growth, New Approaches to  
Economic Growth (NAEC), Gender, and the Employment, Labour  
and Social Affairs Committee (ELSAC)

##### **Council and Executive Committee Secretariat**

**Lucy Elliott**, Director

##### **Global Relations Secretariat**

**Andreas Schaal**, Director

##### **Internal Audit**

**Inanc Yazar**, Director

##### **Directorate for Legal Affairs**

**Nicola Bonucci**, Director for Legal Affairs and Accession  
Co-ordinator

##### **Public Affairs and Communications Directorate**

**Anthony Gooch**, Director

##### **Strategic Foresight**

**Duncan Cass-Beggs**, Counsellor for Strategic Foresight

## Special Bodies

### OECD Development Centre

#### **Mario Pezzini**

Director and Special Advisor  
to the OECD Secretary-  
General on Development

### International Energy Agency

#### **Fatih Birol**

Executive Director

### Nuclear Energy Agency

#### **William D. Magwood, IV**

Director-General

### International Transport Forum

#### **Young Tae Kim**

Secretary-General

## Special Entities

<b>Financial Action Task Force</b> <b>David Lewis</b> Executive Secretary	<b>Multilateral Organisation Performance Assessment Network</b> <b>Suzanne Steensen</b> Head of MOPAN Secretariat	<b>Partnership in Statistics for Development in the 21st Century</b> <b>Johannes Jütting</b> Secretariat Manager	<b>Sahel and West Africa Club Secretariat</b> <b>Laurent Bossard</b> Director	<b>OECD Centre for Skills</b> <b>Montserrat Gomendio</b> Head
---	---	--	---	---

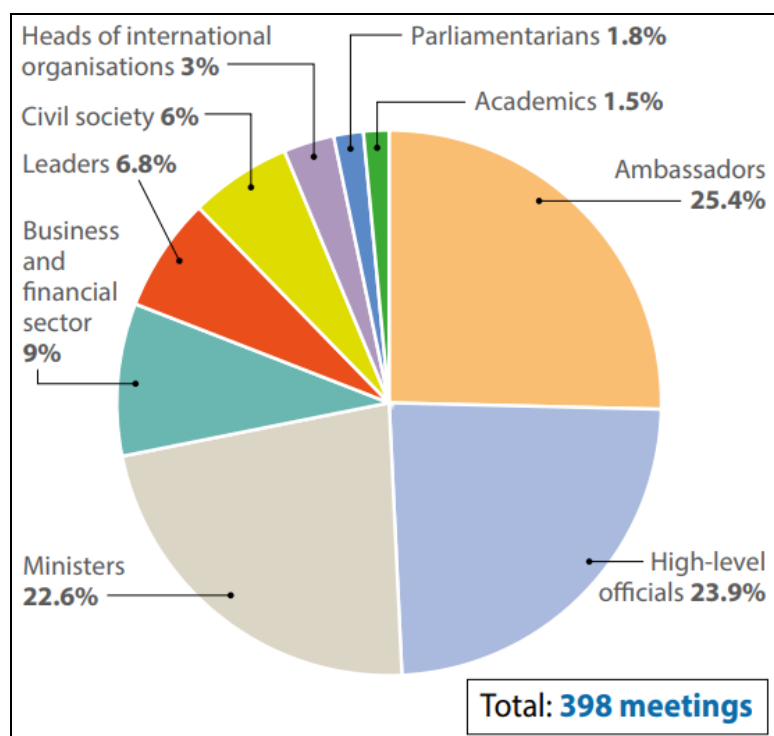
## Directorates

<b>Development Co-operation Directorate</b> <b>Jorge Moreira da Silva</b> Director	<b>Economics Department</b> <b>Laurence Boone</b> Chief Economist Head of Department G20 Finance Deputy <b>Álvaro S. Pereira</b> Director of Country Studies Branch <b>Luiz de Mello</b> Director of Policy Studies Branch	<b>Directorate for Education and Skills</b> <b>Andreas Schleicher</b> Director and Special Advisor on Education Policy to the Secretary-General	<b>Directorate for Employment, Labour and Social Affairs</b> <b>Stefano Scarpetta</b> Director	<b>Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities</b> <b>Lamia Kamal-Chaoui</b> Director
<b>Environment Directorate</b> <b>Rodolfo Lacy</b> Director	<b>Executive Directorate</b> <b>Josée Touchette</b> Director	<b>Directorate for Financial and Enterprise Affairs</b> <b>Greg Medcraft</b> Director	<b>Directorate for Public Governance</b> <b>Marcos Bonturi</b> Director	<b>Directorate for Science, Technology and Innovation</b> <b>Andrew Wyckoff</b> Director
<b>Statistics and Data Directorate</b> <b>Martine Durand</b> Director and Chief Statistician	<b>Centre for Tax Policy and Administration</b> <b>Pascal Saint-Amans</b> Director	<b>Trade and Agriculture Directorate</b> <b>Ken Ash</b> Director		

**Fonte:** <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/d4b4a55c-en.pdf?expires=1563046520&id=id&accname=guest&checksum=0705A6FEF477BA87AD673BB131CF5CBF>.

Em suas relações internacionais, a OCDE visa ter acesso às patentes mais altas dos governos nacionais, de modo que sua influência política reverbere em um movimento no sentido *top-down* das políticas públicas internas. A lógica é: convencendo-se ministros e oficiais dos altos escalões nacionais, desobstrui-se o fluxo de construção de políticas públicas consensuado nas reuniões de Paris. Um caminho *bottom-up*, iniciando-se pelo escalão dos técnicos e burocratas nacionais tenderia a encontrar muito mais resistência ao chegar aos gabinetes decisórios dos Estados. Observe essa dinâmica no gráfico seguinte:

**Gráfico 5 - Divisão das reuniões da OCDE por atores nacionais – 2018**



Legenda	
Atores e sujeitos sociais nacionais na OCDE	%
Embaixadores dos países	25,4%
Oficiais do governo de alto escalão	23,9%
Ministros de Estado	22,6%
Representantes do setor financeiro e de negócios	9,0%
Líderes de governo	6,8%
Representantes da sociedade civil	6,0%
Chefes de organizações internacionais	
Parlamentares	1,8%
Acadêmicos	1,5%

**Fonte:** <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/d4b4a55c-en.pdf?expires=1563046520&id=id&accname=guest&checksum=0705A6FEF477BA87AD673BB131CF5CBF>

Para a condução da política educacional, o órgão principal da OCDE é a Diretoria de Educação e Habilidades, criada em 2012 e coordenada pelo Diretor e Assessor Especial do Secretário-Geral para Política Educacional, Andreas Schleicher. A atual diretoria substituiu a Diretoria de Educação, criada em 2002, em nome de uma estratégia da organização que incluiu a perspectiva de habilidades em sua política educacional, alinhando a pasta de forma mais orgânica e sistêmica com a lógica de desenvolvimento econômico, nuclear nas atividades da OCDE.<sup>55</sup> Além da superfície, percebe-se que a estratégia de habilidades reflete uma intensificação do enquadramento político do capital humano, com o conceito ampliado de modo a incluir habilidades não-cognitivas. Em apresentação institucional da Diretoria, suas funções orgânicas são assim definidas:

Nós fornecemos dados comparativos e análises sobre educação e habilidades para ajudar a construir sistemas educativos eficazes, informar a elaboração de políticas e melhorar os resultados da aprendizagem. Nós fornecemos um fórum onde governos, empresas, sociedade civil e a academia pode compartilhar as melhores práticas e aprender um com o outro. Nossas

<sup>55</sup> Segundo a própria organização, “as habilidades tornaram-se a moeda das economias do século XXI” e “a Estratégia de Habilidades da OCDE fornece um referencial estratégico integrado intergovernamental para ajudar os países a entenderem mais sobre como investir em habilidades de modo a transformar vidas e impulsionar as economias” (OCDE, 2012, p. 2).

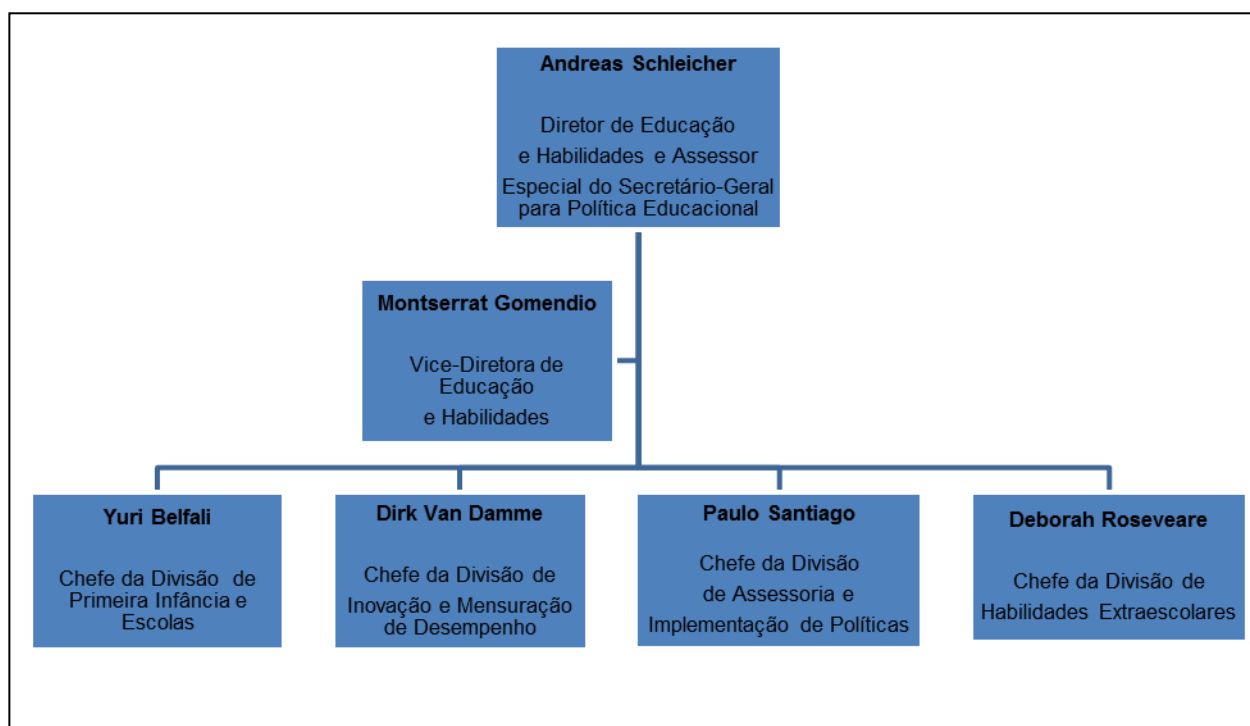
estatísticas e indicadores fornecem uma forte base de evidências para comparações internacionais de todos aspectos dos sistemas educativos. Nossas análises de políticas facilitam a aprendizagem entre pares nos países quando novas opções políticas são exploradas e experiências comparadas. Nossa pesquisa ajuda a moldar as agendas políticas identificando questões futuras e vinculando trabalho de política da OCDE com muitos outros setores. (OCDE, 2013, p. 3).

A descrição acima contém a perspectiva e ideologia descritas anteriormente, no sentido de uma abordagem gerencialista da educação, de cunho regulador, estaticista, por evidências. Somado a esse fato, a dinâmica de trabalho das instâncias orgânicas da OCDE é evolutiva, no sentido positivista do termo: as análises e fundamentos empíricos caminham *pari passu* com o avanço das metodologias e das técnicas da ciências econômicas. Mas sendo o trabalho da organização bifurcado em um braço técnico e outro político, diplomático, as decisões e construção de consenso das instâncias máximas recebem subsídios científicos, mas, pelo seu caráter majoritariamente político, molda-os à ótica dos hegemonas.

Ressalta-se que há divergências e dissensos, do ponto de vista político, entre os países capitalistas centrais. Por vezes os EUA e o Reino Unido, de inclinações econômicas mais liberalizantes, são confrontados com os europeus, resistentes ao *laissez faire* das reservas de mercado intra-europeias que lhes são caras. Mas esses embates são acomodáveis dentro da lógica maior regulada pelos ciclos produtivos globais a favor dos países do centro capitalista. Ademais, o instituto do *peer review* expõe as políticas das nações ao crivo coletivo, cobrando-lhes fundamentações técnicas de suas decisões políticas e mapeando erros e acertos como molde às definição da OCDE de boas práticas. Mais uma vez, tais procedimentos alteram subsídios técnicos com artifícios políticos. Voltemos à conformação hierárquica da Diretoria ocdeiana.

A instância máxima de educação da OCDE conta com quatro divisões temáticas conforme a seguinte constituição de trabalho:

**Gráfico 6** - Estrutura organizacional da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE - 2019



**Fonte:** elaboração própria com base em OCDE, 2017a.

Segundo as descrições oficiais da OCDE (2017), as divisões possuem como objetivo:

- a) **Divisão de Primeira Infância e Escolas:** “enriquecer a base de evidências internacionais sobre escolas e ambientes da primeira infância a fim de desenvolver conselhos em políticas direcionadas aos países para melhoria da qualidade, da equidade e da eficiência de oportunidades de aprendizagem. Os principais recursos são o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (**Pisa**) e a Pesquisa Internacional de Ensino e Aprendizagem (**TALIS**).” (OCDE, 2017a).
- b) **Divisão de Inovação e Mensuração de Desempenho:** “Reunir o trabalho de mensuração de desempenho, de pesquisa e de inovação - principalmente organizado através do **INES** (Indicadores dos Sistemas Educacionais) e **CERI** (Centro de Pesquisa Educacional e Inovação) - a divisão avalia o estado atual da educação, mede o desempenho e desenvolvimentos inovadores em educação e fornece indicadores e dados de pesquisa sobre os quais outras atividades podem ser construídas.” (*ibidem*).
- c) **Divisão de Assessoria e Implementação de Políticas:** “Com base em dados, evidências e análises desenvolvidas pelo Diretoria de Educação e Habilidades, a divisão oferece orientação sobre políticas educacionais a nações da OCDE e países parceiros, ambos coletivamente e individualmente. O trabalho da divisão abrange todo o ciclo político, do diagnóstico de desafios de políticas educacionais à implementação de

reformas políticas e oferece uma gama de produtos e serviços de políticas. Atua captando os indicadores e dados do sistema educacional e subsidiando o conhecimento gerado pelo Diretoria de Educação, tornando-o acessível a decisores políticos e ao público em geral através do seu **GPS de Educação**.<sup>56</sup> (*ibidem*).

- d) **Divisão de Habilidades Extraescolares:** Tendo as habilidades como vanguarda da agenda política da OCDE, o trabalho da divisão abrange a medição das habilidades de adultos, análises relevantes para políticas de desenvolvimento e uso de habilidades entre jovens e adultos, e auxílio aos países na construção de sistemas de habilidades mais eficazes em níveis nacional, regional e local. A divisão também oferece análise e assessoria política na construção de habilidades através de uma formação e capacitação profissional mais eficaz e formação de nível superior. (*ibidem*).

Os trabalhos desenvolvidos no âmbito dos comitês e grupos de trabalho da OCDE buscam fundamentar-se em bases científicas, teóricas e empíricas, de modo a criar fundamentos argumentativos junto aos governos nacionais. Metodologicamente, possui o foro *técnico* que atua por meio de coleta de dados, revisão teórica, análise empírica e discussão técnica. E o foro *político* parte da análise técnica previamente empreendida e avança em debates, decisões e implementações intergovernamentais pela via da construção de consenso. O ingresso dos países nas instâncias deliberativas da organização passa pelo crivo de dois foros.

O trabalho da Diretoria de Educação e Habilidades é supervisionado pelo Comitê de Políticas Educacionais (EDPC). Quatro outros órgãos, cada um com seu próprio mandato, membros, programa de trabalho e orçamento, ajudam a fornecer auxílio sob a governança geral do Conselho da OCDE: o Conselho de Países Participantes do Programa para a Avaliação Internacional de Competências de Adultos (PIAAC); o Conselho Diretor do Centro de Pesquisas Educacionais e Inovação (CERI); o Conselho Diretor do Programa para o Conselho de Administração de Avaliação de Alunos Internacionais (Pisa) e o Conselho Diretor do Programa Pesquisa Internacional de Ensino e Aprendizagem (TALIS).

Com esse aparato político institucional a OCDE educacional atua por meio de diversos projetos e programas temáticos, dentre os quais podem-se destacar:

- 1) **Programa Internacional para Avaliação de Estudantes (Pisa):** avalia se os estudantes de 15 anos que se aproximam do fim da escolaridade obrigatória adquiriram os conhecimentos e habilidades chave que são essenciais para a plena participação nas sociedades modernas. O Pisa testa as habilidades de pensamento

---

<sup>56</sup> Ferramenta online interativa de acesso a dados, relatórios, diagramas, revisões de pares e análises por país no âmbito educacional. Sugere-se o aprofundamento em: <http://gpseducation.oecd.org/Home#>.

criativo e crítico dos alunos e sua capacidade de aplicar o que aprenderam em leitura, matemática, ciências e habilidades do mundo real do século XXI. Reúne informações sobre as habilidades sociais e emocionais dos alunos, suas atitudes em relação ao aprendizado e seu bem-estar. Também mede a equidade com que os países oferecem oportunidades de educação a seus jovens cidadãos. A avaliação permite que os países comparem suas políticas e práticas educacionais com as dos sistemas de melhor desempenho e de rápida melhoria no mundo, e aprendam com as comparações.

- 2) **Projeto Pisa para o Desenvolvimento:** pretende aumentar a participação no Programa entre uma gama mais ampla de países. Para fazer isso, o a OCDE usará instrumentos avançados de pesquisa do Pisa que são mais relevantes para países de baixa e média renda<sup>57</sup>, mas que produzem pontuações que podem ser comparadas nas mesmas escalas que a avaliação principal do Pisa.
- 3) **Programa Internacional para Avaliação de Competências de Jovens e Adultos (PIAAC):** mede a proficiência de adultos nas principais habilidades básicas - alfabetização, numeracia ea capacidade de resolver problemas em ambientes ricos em tecnologia - que os adultos utilizam no local de trabalho, em casa e em suas comunidades.
- 4) **Panorama da Educação (EAG):** oferece um panorama do estado da educação em mais de 40 países Este compêndio anual de estatísticas abrange a estrutura, as finanças e o desempenho dos sistemas de educação, descreve quem participa e quem se beneficia da educação e examina o ambiente escolar.
- 5) **Pesquisa Internacional de Ensino e Aprendizagem (TALIS):** examina o trabalho e as atitudes dos professores, o ambiente de aprendizagem e os papéis dos gestores escolares. A TALIS também examina a preparação inicial de professores entre os países e está desenvolvendo um estudo em vídeo – um videoteca global - que visa ir além dos relatos dos professores para registrar práticas de ensino em sala de aula e identificar boas práticas. Haja vista que a qualidade de um sistema educacional depende em grande parte da qualidade de seu ensino, a OCDE reúne informações sobre os professores com o objetivo de ajudar os países a construir uma força de ensino de alta qualidade.

---

<sup>57</sup> Países participantes em 2019: Butão, Camboja, Equador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai, Senegal e Zâmbia. Aprofundamentos em <https://www.oecd.org/Pisa/Pisa-for-development/>.



- 6) **Projeto Educação 2030:** a iniciativa visa identificar futuros conhecimentos, habilidades, atitudes e valores que os alunos de hoje precisarão aprender, usando uma combinação de pesquisa teórica e previsão metodológica que leve em conta as oportunidades e os desafios que os estudantes enfrentarão em um mundo de rápidas mudanças.

Ao apresentar estes programas busca-se trazer à tona a amplitude das ações técnicas e políticas da OCDE no sentido de traduzir, em termos política educacional, os interesses e ações globais da organização, ou seja, seu próprio *ethos*. Apesar de a estrutura organizacional da OCDE ser dividida em instâncias temáticas, todas convergem à missão estratégica da entidade internacional. Os programas e projetos desenvolvidos pela Diretoria de Educação e Habilidades estão, portanto, vinculados e subordinados aos objetivos globais da OCDE<sup>58</sup>. O surgimento de novos programas ou projetos adicionais em educação constituem, portanto, um corpus teórico de proposições da diretoria às imperativos políticos da própria organização, que, por sua vez, responde às premências hegemônicas das nações que compõem a OCDE.

Para cada diretoria temática da OCDE, destacam-se representantes orgânicos para criar interlocução com pontos focais nos países na busca por engajamento nacional na área. Essa política segue a estratégia da OCDE de relações internacionais, que visa, ainda que não sobre a forma de membresia, atrair o maior número possível de países para dar legitimidade e disseminar as pautas coordenadas pelo organismo internacional. Assim, a esplanada dos ministérios do Brasil possui diversas secretarias ou coordenações que, via Coordenação de Organismos Internacionais do Itamaraty ou diretamente, participam ou fazem-se representar nas reuniões ocorridas na sede da OCDE.

Em contraposição a outros organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial e do FMI, a OCDE é um espaço de deliberações econômicas sem o poder financeiro de empréstimo como contrapartida a condescendências nacionais de políticas de reforma ou reestruturação econômica exogenamente entabuladas. De onde provem o poder de atração do organismo de modo a ter a disseminação de suas políticas internalizada pelos países?

A formação geopolítica dos países capitalistas centrais dão sinais. Além disso, a forma como a organização se projeta para o mundo e em seu *modus operandi* frente aos países membros. Constituída pelas maiores potências econômicas do planeta, a organização torna como seus os valores dos próprios países, de modo que, funciona com um clube onde as regras para a aceitação de novos membros é a aceitação dos valores postos. O mimetismo dos países

---

<sup>58</sup> E são referendados pelo Comitê de Políticas Educacionais (EDPC), de nível ministerial. Mais informações sobre o comitê em <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ShowBodyView.aspx?BodyID=7329&Lang=en>.

periféricos, ao associarem-se às “etiquetas” e às regras de conduta e instrumentos (*acquis*) da OCDE, torna-os, na percepção dos países desenvolvidos, nações confiáveis e de maior estabilidade econômica, o que atrai capitais e investimentos externos. Mas também há outros fatores de atração.

A OCDE tornou-se um dos principais foros de reflexão acerca de políticas públicas. Ao mesmo tempo um *think tank* de forte influência sobre as decisões dos governos nacionais por sua suposta proposta de modernização da gestão pública. Os propósitos da política educacional da OCDE materializada em programas e projetos internacionais são recebidos e aceitos pelo governo federal brasileiro com base nesses mesmos cálculos. Se o Pisa é uma métrica que traduz a qualidade da educação dos países mais desenvolvidos economicamente do mundo, a participação brasileira nesses programas trará, como subsídios para as políticas de educação básica do país, as melhores práticas e toda base epistêmico-metodológica que garante a operacionalização dos modelos exógenos.

Essa percepção, todavia, é contraditória, pois, constituindo-se uma governança gerencialista de educação em nível global, exclui diversas particularidades dos sistemas educacionais de países como o Brasil. Avaliações internacionais como o Pisa não são criadas para considerar os contextos sócio-históricos dos processos de aprendizagem e geradores dos resultados de desempenho medidos.

Este é o paraíso da governação neoliberal: uma ação política baseada em evidências apontadas pela *expertise* dos técnicos e cientistas, em vez da participação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, associada à livre e democrática afirmação e concorrência de projectos políticos contrastantes. É, em suma, o velho sonho conservador de fazer políticas sem política, de um governo de sábios que conhece os caminhos e as soluções para tornar o “povo” feliz (TEODORO, 2016, p.49).

Inúmeros projetos são objetos de negociação política da OCDE de modo a abranger os diversos níveis de educação e políticas públicas nacionais que lhes alcancem. Essas iniciativas se enquadram dentro de cinco áreas de trabalho principais, conforme segue<sup>59</sup>:

**Quadro 6 - Vertentes de trabalho da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE - 2019**

Área de trabalho	Programas e projetos
Mensuração de desempenho	Pisa
	PIAAC
	EAG
	Estudo Internacional de Aprendizagem e Bem-Estar Infantil
	Estudo sobre Habilidades Sociais e Emocionais

<sup>59</sup> Todos os projetos elencados podem ser consultados em <http://www.oecd.org/education/>.

	Referências no Desempenho do Sistema de Ensino Superior
	Mensurando Inovação em Educação
<b>Ensino e aprendizagem</b>	TALIS
	Estudo sobre a Preparação Inicial de Professores
	Estudo de Vídeo da TALIS sobre Práticas de Ensino
	Pedagogias Inovadoras para uma Aprendizagem Poderosa
	Pesquisa Começando Forte da TALIS
	Inquérito Forte de Ensino e Aprendizagem (TALIS)
	Ensino, Aprendizagem e Avaliação de Criatividade e Pensamento Crítico
	Questionário do Professor do Pisa
	Pesquisa sobre o Conhecimento do Professor
	Teste para Escolas baseado no Pisa
	Ambientes de Aprendizagem Efetiva
	Reunião de Cúpula Internacional sobre a Profissão de Ensino
	<b>Desenvolvimento e utilização de habilidades</b>
Panorama sobre Habilidades	
Análise sobre Habilidades de Adultos	
Educação e Formação Profissional	
Centro da OCDE para Habilidades	
<b>Desenvolvimento e implementação de políticas públicas</b>	Análises sobre Políticas de Educação e Cuidados da Primeira Infância
	Análises sobre a Política Educacional dos Países
	Avaliação de Recursos Escolares
	Força pela Diversidade
	Educação para Estudantes Indígenas
	Governança Educacional Estratégica
	Análise Aprofundada de Tópicos da Educação Superior
	Panorama de Política Educacional.
<b>Inovação e futuro da educação</b>	Tendências que Moldam a Educação
	CERI
	Crianças do século XXI
	Futuro da Educação e das Habilidades 2030

**Fonte:** elaboração própria com base em: <<http://www.oecd.org/education/>>

## 2.5 - Relações do Brasil com a OCDE de 2000 a 2018

A partir das determinações históricas do intervalo proposto, neste item o esforço intelectual é o de apreender como a OCDE começa a despertar interesse por países como o Brasil. A OCDE é uma organização de caráter eminentemente econômico ou que, por lentes econômicas, enxerga o mundo. O interesse da organização por países em desenvolvimento inicia-se quando suas crescentes participações nos fluxos econômicos internacionais passam a chamar a atenção mundial na década de 1990. Eram as chamadas *dynamic non-members economies* (DNMEs - economias dinâmicas de não membros). Naquele momento, os comitês permanentes da organização começaram a formar grupos de trabalho para pesquisar o

desenvolvimento desses países. Surgia uma política voltada aos *DNMEs* e iniciava-se o diálogo da OCDE com países asiáticos (1989) e latino-americanos (1993) (OUGAARD, 2004, p. 86-89; OCDE, 1996, 1998; CONSELHO DA EUROPA, 1994; SCHMELZER, 2016; PAPADOULOS, 1994).

O projeto logo transformou-se, em 1996, em um fórum com abordagens temáticas voltadas à aproximação com países não membros (*Emerging Market Economy Forum – EMEF*). Esse movimento da OCDE abriu caminho para uma nova configuração de membros da organização: a entrada de países economicamente periféricos<sup>60</sup>. Após um movimento de refreio com o fim da Guerra Fria, convites personalizados para setores específicos dos chamados *big six* (Brasil, Argentina, China, Índia, Indonésia e Rússia) acabaram por subjugar o prévio distanciamento e desinteresse que guiavam a organização e as referidas nações.<sup>61</sup> A década era de mudança estrutural da OCDE para acompanhar a dinâmica das economias crescentes, globalizada e interdependente. Seu ímpeto era o de buscar o poder de governança global sobre o novo cenário: expandir para não perder significância e legitimidade (OUGAARD, 2004, p. 87; WOODWARD, 2009, p. 32-33).

Do lado brasileiro, pode-se dizer que a aproximação com a OCDE ocorreu de forma gradual: de um distanciamento e desinteresse pragmático do início dos anos 1990 a um adensamento crescente das relações nas décadas de 2000 e 2010, culminando em uma solicitação formal do país de acesso como membro da OCDE em 2017<sup>62</sup>. A participação gradativa do Brasil nos foros deliberativos da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE é um exemplo de aproximação temática que corrobora com o movimento de intensificação de presença nos debates da organização.

Até o início dos anos 1990, se do lado brasileiro enxergava-se a OCDE como o “clube dos ricos”, alheio às necessidades dos países em desenvolvimento – que preferiam alinhar-se a grupos ampliados internacionais que compartilhavam de realidades similares (Ex: G-77) –, do lado da OCDE pouco interesse havia no diálogo sobre políticas econômicas e, menos ainda educacionais, com países como o Brasil.<sup>63</sup> Após uma aproximação da diplomacia brasileira, o país foi convidado a ter vínculos informais com comitês selecionados da OCDE: indústrias, meio ambiente e administração pública. Por meio do “Diálogo de Política com as Economias Dinâmicas de Países Não-membros”, o círculo de aproximação se amplia à América Latina

---

<sup>60</sup> México (entrada em 1994), Hungria, Polônia e Coreia do Sul (1996) e República Eslováquia (2000).

<sup>61</sup> Todavia, não sendo membros, não tinham a obrigação de compartilhamento de informações, consultas permanentes ou pressão de pares por meio de pesquisas e revisão paritária.

<sup>62</sup> Solicitação apresentada em maio de 2017 por ocasião da Reunião do Conselho Ministerial.

<sup>63</sup> A única aproximação se deu com o convite da OCDE para que o Brasil integrasse o Comitê do Aço em 1978. Não aceito.

(Chile e Argentina) e, juntamente, com a Ásia, via seminários e conferências, inicia-se uma busca por “conhecimentos mútuos”, com a integração do empresariado nesses encontros. Temas como privatização, mercado de trabalho, investimentos, comércio começam a circular e chegar aos gabinetes de Brasília (OCDE, 1996; 1998; 2018b).

De equidistância, caminhou-se para um engajamento seletivo brasileiro a partir do governo Fernando Collor de Mello (1990-1992). O país alçou-se a uma participação crescente como nação observadora em diferentes comitês temáticos da OCDE sob o governo Fernando Henrique Cardoso<sup>64;65</sup>. Esse movimento converteu-se em um programa próprio da OCDE direcionado ao Brasil em 1998<sup>66</sup>. Iniciava-se um processo de disseminação nacional das “melhores práticas” encetadas no seio da OCDE. Logo, publicou-se uma *Economic Survey* sobre o país em 2001 (OCDE, 2001), acompanhado por “recomendações”. Apesar de não ser um país membro, o governo passava a se submeter à lógica de revisão por pares (idem). Em 1999, o país passaria a ser convidado para todas as reuniões do Conselho Ministerial da OCDE.

Em 2007, o Conselho Ministerial da OCDE adotou uma resolução para fortalecer a cooperação com o Brasil (além de China, Índia, Indonésia e África do Sul). Era o início de uma nova estratégia de aproximação: o Programa de Engajamento Aprimorado (*enhanced engagement*) (OCDE, 2011). A estratégia de relações globais da OCDE junto aos países que considera *key partners* envolve uma aproximação tripartite: busca por adesão do país alvo às instâncias orgânicas da OCDE, o que leva a uma crescente exposição do destinatário às ideologias e à agenda econômica priorizada pela organização, com crescente comprometimento via adesão como membro<sup>67</sup>; busca por aceitação do país-alvo às “etiquetas” procedimentais das instâncias temáticas até se chegar à adesão a instrumentos legais consensuados (*acquis*) e integração do país aos sistemas de informações estatísticas da OCDE, ou seja, o país passa a alimentar as bases de dados da instituição com informações de governo oficiais, o que aumenta o acesso do país ao *pool* de dados globais da organização, mas, em contrapartida, submete-se ao inverso também, caminho para as *peer reviews*, consultorias, estudos *ad hoc* e recomendações, sob uma lógica de gerencialismo pelos números.

---

<sup>64</sup> No governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) e de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) o país adotou medidas pelos respectivos Planos Collor e Real e inclinou-se para processos de privatização de estatais, reforma administrativa de cunho gerencialista, abertura de mercado a produtos e empresas estrangeiras, terceirização de trabalhadores e serviços do Estado e valorização das parcerias público-privadas.

<sup>65</sup> Após missão diplomática brasileira em 1992, o país sinaliza interesse em participar de comitês selecionados: de Administração Pública (PUMA), de Desenvolvimento e Revisão Econômica (EDRC), de Investimentos e Empresas Multinacionais (CIME), de Comércio e do Aço.

<sup>66</sup> Em concomitância, a OCDE passava a atuar na América Latina e Caribe (LAC) por meio de um programa próprio à região. Em 2016, o *OECD-LAC Regional Programme*. Mais em <https://www.oecd.org/latin-america/>.

<sup>67</sup> As modalidades de adesão e seus condicionantes podem ser explorados em <http://www.oecd.org/global-relations/partnershipsinoecdbodies/#d.en.194382>.

Em 2013, estreitou-se ainda mais a aproximação da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE, por meio do diretor Andreas Schleicher e o então Presidente do INEP, Luiz Cláudio Costa, e foi neste momento que o Brasil tornou-se membro associado do Pisa, com direito à assento de vice-presidente do Conselho Diretor do programa, sua instância decisória máxima. Então, tornou-se o primeiro país não-membro da OCDE a assumir uma posição política que lhe colocava em igualdade de direitos e obrigações junto ao Pisa.

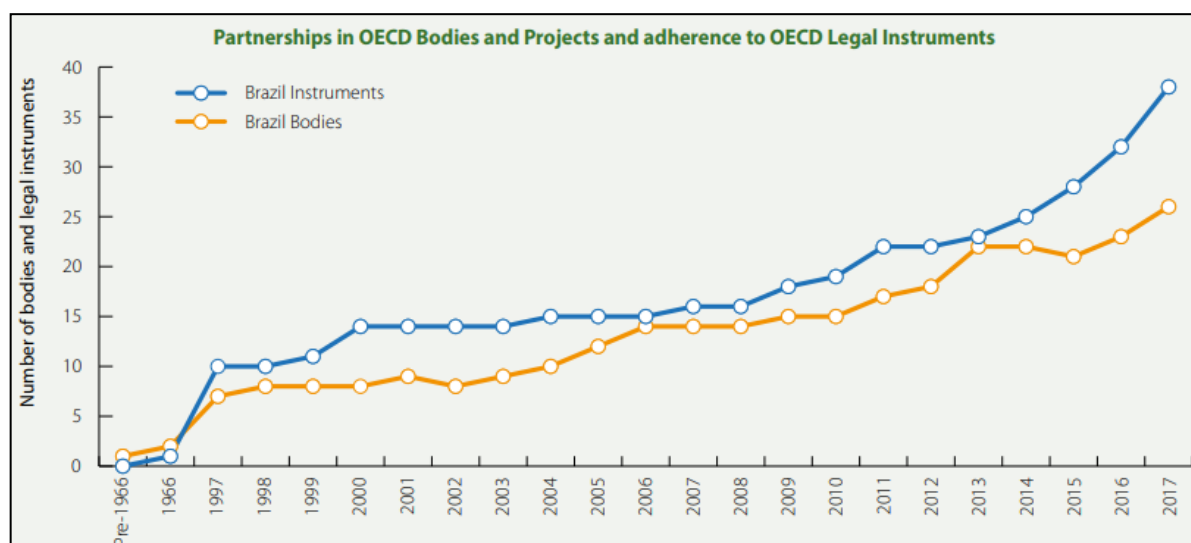
Este movimento de aproximação entre a OCDE e o Brasil ganham ímpeto a ponto de, em 2015, ser assinado um acordo de cooperação Brasil-OCDE, que resultou em um programa de trabalho conjunto bienal em torno de prioridades convencionadas entre a OCDE e o governo brasileiro. O “Programa de Trabalho Conjunto OCDE-Brasil 2016-17” (OCDE, 2018a), foi projetado para conduzir uma agenda de reformas e análises sobre as políticas públicas conduzidas pelo Brasil. As áreas cooperativas escolhidas foram: educação, auditoria interna, ciência e tecnologia, comércio, impostos, reforma da previdência, pequenas e médias empresas e turismo.

No ano de 2017, sob uma orientação neoliberal, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, o Brasil pleiteia uma vaga como membro efetivo da OCDE. Nesta direção, o então Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, em reunião do Conselho Ministerial da organização internacional declarou: “As recomendações da OCDE estão alinhadas com o que estamos fazendo no Brasil. Associar-se à OCDE faz parte de uma agenda de abertura, de modernização da economia, de adoção de padrões modernos de administração e normalização econômica”. O diretor de assuntos educacionais do Banco, Tiago Berriel, complementou: “O Banco Central quer aproveitar a oportunidade do processo de adesão à OCDE para reformar e adaptar a legislação brasileira às normas internacionais, criando um ambiente de negócio mais simples e fácil para os brasileiros e os investidores estrangeiros. A OCDE é um ótimo modelo para se alinhar aos padrões internacionais”. (OCDE, 2018a, p. 17).

Em 2018, a Casa Civil da Presidência da República posicionou-se oficialmente que a adesão do país à OCDE traria vantagens para o cidadão e para as empresas em função de: “políticas públicas mais racionais e eficientes, baseadas nas melhores práticas mundiais; aprimoramento dos gastos públicos; melhoria do ambiente de negócios; governança pública mais avançada; maior confiança dos agentes econômicos e condições para a retomada do crescimento; mitigação da perda do grau de investimento nacional; sinalização clara ao mercado e à comunidade internacional do compromisso do Brasil com uma economia aberta, previsível, responsável e transparente” (BRASIL.Casa Civil, 2018).

Até primeiro semestre de 2019, o país havia-se tornado membro associado ou participante de 23 instâncias e projetos da OCDE, incluindo o Conselho Diretor do Pisa, além de ter aderido a 38 instrumentos legais da organização. Assim, em duas décadas de aproximação, a participação brasileira junto aos comitês e grupos de trabalho da OCDE e a adesão a seus instrumentos legais cresceu com destaque para o período de 2010 a 2018 (OCDE, 2018a).<sup>68</sup> Vejamos:

**Gráfico 7** - Participação nacional em instâncias da OCDE e adesão a instrumentos legais - 2018



Fonte: OCDE, 2018a.

No que concerne a relação Brasil-OCDE na esfera educacional, o país inicia um seletivo engajamento junto à organização participando, por meio de representantes do MEC e do INEP, das primeiras reuniões preparatórias do Pisa, a partir de 1997. Na ocasião, o OCDE lançava, por meio do CERI/OCDE, o projeto DeSeCo - Definição e Seleção de Competências Chave (OCDE, 2002) – que visou definir os marcos conceituais a guiar o processo de mensuração da qualidade dos sistemas educacionais pelo mundo. O projeto anunciava o enfoque das competências e habilidades individuais no lugar das capacidades coletivas de organização em grupo, característica que se mantém até 2019<sup>69</sup>. Segundo Pereira,

[a] política centrada na lógica das competências e habilidades, associada a valores individualistas, estimula a competitividade e produtividade, tentando

<sup>68</sup> No âmbito da América Latina, Chile, México e Colômbia são membros da OCDE. Costa Rica encontra-se em processo de acesso. Argentina e Peru solicitaram acesso. Os EUA apoiaram expressamente apenas a entrada da Argentina e Peru. Em negociação recente com os EUA, o país abriu mão de sua posição na OMC em favor do apoio dos norte-americanos à entrada brasileira na OCDE.

<sup>69</sup> Naturalmente, novas competências e habilidades, e, mais recentemente valores e atitudes (ver projeto *Education 2030* no site da OCDE) foram sendo agregadas conforme as percepções de preparo dos jovens para o mercado de trabalho, a exemplo das competências socioemocionais, que passa, a partir de 2009, a figurar nos estudos e matrizes referencias de avaliação do Pisa.

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, articulado à atividade teórico-prática, e impõe aos trabalhadores um tipo de padrão educacional desvinculado do conhecimento acerca das determinações materiais que o sustentam (PEREIRA, 2016, p. 147)

Em 2000 o país participa do primeiro ciclo avaliativo do Pisa. No mesmo ano, o Brasil começa a figurar no periódico *Education at a Glance*, anuário da OCDE que reúne indicadores comparáveis internacionais sobre educação. O documento é desenvolvido com base no projeto de coleta internacional de dados da OCDE denominado Indicadores Nacionais de Educação (INES), do qual o INEP é o responsável nacional por prover informações. De fato, a capacidade da OCDE de exercer influência técnica e ideológica sobre os países que participam de seus programas e projetos educacionais não está somente na habilidade de ter acesso e controle sobre dados administrativos e indicadores educacionais dos países-alvo, mas, fundamentalmente, de controlar o processo de escolha e conceituação de quais indicadores e recortes da realidade devem ser priorizados (e disseminados) enquanto pauta da agenda de governança global sobre os sistemas educacionais nacionais.

A base documental do Pisa disseminada pela OCDE possui concepções e ideários que embasam o programa e nos revela a matriz ideológica que alicerça a política da Diretoria de Educação. Vejamos algumas menções nesse sentido.

No documento *Pisa 2015 Assessment and Analytical Framework* (OCDE, 2016b) a OCDE introduz o programa Pisa como uma resposta à pergunta: “o que é importante para os cidadãos saber e ser capazes de fazer?”. Segue, então, afirmando que o Pisa visa medir se o jovem de 15 anos de idade “adquiriu os conhecimentos e habilidades essenciais para uma participação plena nas sociedades modernas”. Mais à frente, complementa: as economias modernas recompensam os indivíduos não pelo que sabem, mas pelo que fazem com o que sabem. (OCDE, 2016b, p.10). Destas afirmações emergem relações de poder. Vejamos:

Se a atuação da instituição é de natureza econômica, política e jurídica, as ações de mensuração de indicadores, dados estatísticos e *surveys* são as recompensas para economias modernas pelo que se sabe fazer. E ao mesmo tempo indica para as economias periféricas o que fazer para alcançar as recompensas das economias modernas.

O documento também informa que o Conselho Diretor do Pisa (PGB) representa todos os países participantes e “determina as prioridades políticas para o Pisa no contextos dos objetivos da OCDE” (OCDE, 2016b, p.16). Considerando-se que a maior parte dos



participantes do programa configura países não membros da OCDE, há uma contradição entre representar na referida instância todos os países e determinar as prioridades políticas do programa conforme os objetivos da OCDE. Tal fato demonstra que as decisões consensuais preconizadas pela organização são, em prática, o consentimento das propostas hegemônicas, ainda que entabuladas por uma minoria de países com maior poder de influência na OCDE.

O documento *Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society* (RYCHEN et al., 2003) traz exemplo concreto da construção simbólica e ideológica de um cenário futuro recorrente nos documentos da OCDE, que alicerçam, como justificativa, suas propostas de estudos (programas e projetos) e lastreiam os discursos de seus atores orgânicos junto aos governos nacionais:

O mundo está rapidamente se tornando um lugar diferente, e os desafios para indivíduos e sociedades impostos pela globalização e modernização são amplamente reconhecidos e aparentes. Nossas populações cada vez mais diversificadas e interconectadas, as rápidas mudanças tecnológicas no local de trabalho e na vida cotidiana e a disponibilidade instantânea de vastas quantidades de informação representam apenas algumas dessas novas demandas. Outras demandas dizem respeito ao tipo do mundo que os países da OCDE querem promover: equilibrar crescimento econômico com a sustentabilidade dos ambientes naturais, prosperidade individual com coesão social e redução das desigualdades sociais. O desenvolvimento do conhecimento, habilidades e competências da população - através de sistemas educativos e oportunidades de aprendizagem no local de trabalho e outros locais ao longo da vida - é fundamental para atender a essas demandas. Isso necessariamente provoca questões relacionadas sobre quais são as competências que são mais importantes para o mundo de hoje e de amanhã e como elas pode ser desenvolvidas e fomentadas. Os países da OCDE estão na vanguarda abordando estas questões e desenvolvendo bons indicadores do conhecimento e habilidades de jovens e adultos (RYCHEN et al., 2003, p. vii).

Um estudo da OCDE e do Banco Mundial sobre o impacto do Pisa em relação aos países de renda média, como o Brasil, chegou à conclusão de que as recomendações de reforma do Pisa, a atenção gerada pela mídia e o impacto na definição da agenda educacional não são tão grandes quanto nos países desenvolvidos (OCDE, 2015e, p. 75). Indaga-se, assim, as razões e os interesses dos atores que levaram o legislador a incluir o Pisa como estratégia de mensuração de qualidade educacional no PNE 2014-2024 deriva de atores.

Outro documento da OCDE intitulado *Low-performing students: why they fall behind and how to help them to succeed* (OCDE, 2016a), traça um diagnóstico dos fatores contextuais e demográficos que levam ao baixo desempenho discente nas áreas avaliadas pelo Pisa. Propõe a construção de uma agenda política multidimensional que inclui criar ambientes de aprendizagem envolvendo pais e comunidades locais; inspirar os alunos a aproveitar ao

máximo as oportunidades de educação disponíveis; identificar o baixo desempenho e fornecer apoio direcionado a estudantes, escolas e famílias; oferecer programas especiais para estudantes imigrantes, de línguas minoritárias e rurais; atacar estereótipos de gênero; e reduzir as desigualdades no acesso à educação na primeira infância e limitar o uso de mecanismos de aglutinação de estudantes por desempenho (OCDE, 2016a, p. 03). A construção dos diagnósticos e mensuração da qualidade educacional utilizados estão apartados do real histórico dos países.

Andreas Schleicher, atual Diretor de Educação da OCDE, escreve na obra *Strong Performers and Successful Reformers in Education World Class: How to Build a 21st-Century School System*:

Os sistemas escolares de alto desempenho estabelecem metas ambiciosas, são claros sobre o que os alunos devem ser capazes de fazer e permitem que os professores descubram o que precisam para ensinar a seus alunos. Passaram do controle administrativo e da *accountability* para formas profissionais de organização do trabalho. Eles incentivam seus professores a serem inovadores, a melhorar seu próprio desempenho e o de seus colegas e a buscar um desenvolvimento profissional que leve a melhores práticas. Nos principais sistemas escolares, a ênfase não está em olhar para cima dentro da administração do sistema escolar. Em vez disso, trata-se de olhar para o próximo professor ou para a próxima escola, criando uma cultura de colaboração e fortes redes de inovação. (SCHLEICHER, 2018, p. 63)

Tal posicionamento, na superfície, aparenta fugir da perspectiva de qualidade da educação em um sentido regulador ou gerencialista. Todavia, a adoção de avaliações de larga escala com escalas de proficiência que definem quais são as escolas e os estudantes de qualidade, somado a políticas públicas que premiam ou punem os trabalhadores da educação e suas instituições públicas a depender dos resultados de desempenho, obstam a gestão democrática nas escolas. Assim, de forma contraditória, se por um lado defende-se mais autonomia da escola e do professor, por outro aprisionam-nos aos ditames dos testes externos em função da ameaça de corte de recursos. Sigamos com alguns programas de que o país participa.

Desde 2008 o Brasil faz parte da Pesquisa Internacional de Ensino e Aprendizagem (TALIS) da OCDE, pesquisa internacional em grande escala que enfoca as condições de trabalho dos professores e do ambiente de aprendizagem nas escolas. Em paralelo, o país tem-se submetido à elaboração de estudos *ad hoc* sobre suas políticas e projetos educacionais, a exemplo dos relatórios *Skills in Ibero-America* (OCDE, 2018e), *Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil* (OCDE, 2018c) e *Education Policy Outlook Country Profile of Brazil* (OCDE, 2015b).

O país também foi convidado a atuar ativamente nas seguintes iniciativas de educação da OCDE: o projeto sobre currículos *Future of Education & Skills: The Education 2030 Framework*; o Pisa para o Desenvolvimento, os Testes para as Escolas baseado no Pisa, além do projeto *Creative and Critical Thinking Skills*.<sup>70</sup>

A presença do Pisa como critério de mensuração da qualidade educacional na Lei 13.005/2014 (PNE 2014-2024) (BRASIL, 2014b), com projeções de desempenho discente até o ano de 2021, sinaliza que o país dará continuidade à lógica de participação nas avaliações internacionais de larga escala. De mesmo modo, até 2019 não há sinais por parte do Ministério da Educação e do INEP de que o país não renovará sua intenção em fazer parte dos programas TALIS, INES e dos projetos paralelos e de inovação conduzidos pela OCDE. Pelo contrário, a tendência é a de que se amplie a participação brasileira em projetos internacionais adicionais, junto à interlocução diplomática do Brasil em Paris<sup>71</sup>,

Portanto, a OCDE possui uma estrutura educacional e orçamento que lhe permitem estudos permanentes, sob a coordenação de intelectuais orgânicos, assessoria técnico-jurídica, recursos para contratação de *experts*, possui comitês permanentes, que lhe permite criar estruturas matriciais de suporte sobre as temáticas educacionais definidas como prioridade de desenvolvimento. Adiciona-se, ainda o controle de um banco de dados educacionais fornecido pelos países parceiros chave que serve para pressionar, hierarquizar os países e captanear a hegemonia política, econômica e jurídica do organismo internacional. No entanto, o domínio técnico, político e financeiro da OCDE sobre a educação não significa uma educação de qualidade, nem necessariamente melhoras para a educação básica no Brasil. Prosseguimos no próximo capítulo para explorar este aspecto por meio da análise da tramitação do PL 8035/2010.

### **Considerações parciais**

Esta seção percorreu, na trajetória histórica da OCDE, a posição, as concepções e os interesses políticos por trás dos programas, projetos, inquéritos internacionais, *surveys*, estudos e proposições voltados à educação. Esses documentos adicionados à sua presença em ambientes oficiais dos governos nacionais constituem parte da política educacional da OCDE. Ao examinar os documentos e publicações, duas categorias emergiram: regulação e qualidade da

---

<sup>70</sup> Todos esses projetos estão disponíveis para investigação em: < <https://www.oecd.org/education/> >.

<sup>71</sup> Diante da instabilidade política no Ministério da Educação (2019), a Diretoria de Educação e Habilidades tem direcionado suas relações bilaterais com o Brasil junto ao Ministério das Relações Exteriores, via Paris. A partir de 2018, o Brasil passa a contar com um delegado para organismos econômicos internacionais em Paris, que passa a ser uma via direta de interlocução com o alto escalão orgânico da OCDE.

educação. Regulação no sentido de atribuir à responsabilização, à prestação de contas, à padronização de medidas e resultados, ao ranqueamento e ao conseqüente controle por prêmios e punições os componentes que garantem um tipo de qualidade dos sistemas educativos nacionais. Qualidade no sentido de que a função da educação e o papel da escola devem ser mensurados de acordo com sua utilidade na organização do processo produtivo capitalista e na reprodução das relações sociais que lhe dão garantia.

O Pisa, como parte da política educacional da OCDE, serve hegemonicamente para sinalizar aos países prósperos os lugares onde estão os trabalhadores qualificados – por meio das competências e habilidades - e os úteis consumidores dos produtos industriais e tecnológicos. Assim, adaptou-se a algumas particularidades dos países periféricos, como a mensuração de desempenho de jovens que se encontram fora dos sistemas educacionais (Projeto Pisa para o Desenvolvimento). Todavia, o núcleo decisório que determina as estratégias de longo prazo do programa continuam concentrados nas mãos de poucos países e questões de relevância fulcral para os países parceiros permanecem fora do debate: controle da escola pública e seu projeto educativo, qualidade social da educação e responsabilização de cunho participativo ao invés de hierarquizante e punitivo.

O Brasil é membro pleno do Conselho Diretor do Pisa e pleiteia um papel mais ativo junto às instâncias de governança educacional da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE, caso do Centro de Pesquisa e Inovação em Educação (CERI) e do Comitê de Políticas Educacionais (EDPC), na prática, a participação brasileira, ainda que fosse com uma propositura contra-hegemônica, acaba por ser diluída no dinâmico movimento de produção científica e disseminação ideológica da OCDE, alicerçados na visão de mundo dos países capitalistas centrais.<sup>72</sup> A lógica de funcionamento dos foros deliberativos da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE constringe posicionamentos dissonantes àqueles defendidos pelos países europeus e anglo-saxões. Nesse sentido, a participação brasileira nos foros da OCDE acaba mais por a) dar legitimidade do que contraponto à perspectiva dos atores hegemônicos centrais, b) servir como espaço de negociação política para alçar o circuito do clube dos ricos; c) subordinar a educação básica e as políticas sociais do país ao modelo de crescimento econômico dos países capitalistas centrais.

O capítulo seguinte percorre a perspectiva de analisar como a influência da política educacional da OCDE chega ao país e é apropriada pelos atores governamentais e empresariais com prioridade no processo tramitação do Projeto de Lei 8035/2010. Avancemos.

---

<sup>72</sup> Conforme Mészáros, “procurar margens de *reforma sistêmica* na própria estrutura do sistema do capital é uma *contradição em termos*” (2008, p. 27).

### Capítulo 3

#### INFLUÊNCIAS DA POLÍTICA EDUCACIONAL DA OCDE SOBRE A ELABORAÇÃO DO PNE 2014-2024 - O CASO DA META SETE

Os programas e projetos da OCDE carregam consigo não apenas particularidades técnico-metodológicas, mas também intenções políticas, jogos de força internacionais e visões de mundo sobre as finalidades e concepções da educação e da escola, que coadunam ou se desconformam com os interesses de sujeitos e setores sociais nacionais.

Essa conciliação de objetivos entre forças internacionais e segmentos sociais locais, bem como a sua contraposição, podem ser observadas nos ciclos elaborativos das políticas educacionais brasileiras. No caso concreto, buscou-se encontrar na tramitação do Projeto de Lei 8035/2010 (Câmara dos Deputados) e do Projeto de Lei da Câmara 103/2012 (Senado Federal), os consensos, dissensos e debates realizados pelo governo federal e os sujeitos sociais que revelem tais relações.<sup>73</sup>

A política educacional da OCDE tem tido ressonância, em graus variados, nas políticas públicas para educação básica no Brasil desde 1997. O Ideb<sup>74</sup> é um caso concreto dessa influência, uma vez que o desempenho discente no Pisa foi utilizado como insumo para a criação do índice, conforme pode ser apreendido do documento técnico “Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, Estados, Municípios e Escolas”, produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (BRASIL, s/d.). E é justamente o Ideb que foi definido como critério-chave de mensuração da qualidade da educação brasileira no PNE 2014-2024. Ademais, outras 37 estratégias passaram a complementar a Meta Sete do Plano, em particular a estratégia 7.11, que fixa o Pisa como um instrumento auxiliar de mensuração do avanço da qualidade da educação no país.

Mas como e por que um indicador internacional foi transformado e aceito como o principal elemento de política pública para mensuração da qualidade da educação básica pública brasileira? Como os atores governamentais (Executivo e Legislativo), frações da classe dominante (como o empresariado voltado à educação) e sujeitos e segmentos da sociedade civil

---

<sup>73</sup> O Projeto de Lei 8035/2010 iniciou-se na Câmara dos Deputados, foi apresentado ao Congresso Nacional em dezembro de 2010 pelo Poder Executivo no governo de Dilma Rousseff e aprovado em junho de 2014 como Plano Nacional de Educação 2014-2024 - Lei nº 13.005/2014, tendo 10 diretrizes, 20 metas e 251 estratégias.

<sup>74</sup> O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 e agrega, em um único indicador, dois conceitos admitidos por seus formuladores como base para a qualidade da educação nacional: o fluxo escolar, obtido pelo Censo Escolar, e as médias de desempenho nas avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e da Prova Brasil.

(como instituições representativas dos trabalhadores da educação) se posicionaram? Houve embates e contraposições na definição deste critério de qualidade? Que conceito de qualidade de educação a OCDE oferece ao seu parceiro chave Brasil?

A partir destas indagações, o presente capítulo propõe, como **objetivo específico**, analisar o movimento de disputa, dissensos e consensos na tramitação do PL 8035/2010 no Congresso Nacional, no tocante à Meta Sete e, especificamente, à estratégia 7.11 do PNE 2014-2024. E as **questões específicas** são: como ocorreu o movimento de formação de consensos e os dissensos relativos à construção da Meta Sete e da estratégia 7.11 do PNE 2014-2024? Como os atores do governo, os grupos empresariais do setor da educação e os sujeitos sociais participaram da formação da Meta Sete e especificamente da estratégia 7.11 entre 2010 e 2014? De que modo os enfrentamentos de forças hegemônicas e contra-hegemônicas atuaram nesse processo?

Em termos metodológicos, construiu-se uma triangulação a partir dos a) documentos oficiais da OCDE sobre programas e projetos em educação, com ênfase no programa Pisa; b) dos documentos dos atores governamentais, partidos políticos e grupos empresariais e c) documentos das instituições e entidades da sociedade civil na tramitação do PL 8035/2010 no Congresso Nacional. Nesta dinâmica documental, mesmo reconhecendo que os documentos são partes do real e não todo o real, seguimos com a hegemonia e a ideologia como categorias filosóficas e qualidade e regulação da educação como categorias empíricas que emergiram durante a leitura, sistematização e análise dos documentos e legislação pertinentes.

Durante o percurso metodológico procedeu-se a uma leitura, reorganização e sistematização dos documentos da tramitação do Projeto de Lei 8035/2010 constantes do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, bem como do Projeto de Lei da Câmara nº 103/2012, referente ao prosseguimento da matéria no Senado Federal. Foram analisados os seguintes documentos: discursos, emendas ao projeto, emendas a substitutivo, legislação, pareceres, proposições, substitutivos, votos, audiências públicas. Em seguida, procedeu-se a uma busca por contribuições de entes da sociedade civil no processo de formação de discussão da Meta Sete e, em específico, da estratégia 7.11. Nesse sentido, informações adicionais foram buscadas no sítio eletrônico de instituições como Conselho Nacional de Educação (CNE), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), União Nacional dos Estudantes (UNE), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES/Unicamp), Sindicato Nacional dos Docentes

das Instituições de Ensino Superior – (ANDES-SN), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

### 3.1 - Escolhas metodológicas e sistematização documental

Para a seleção de documentos da OCDE para confronto com o *corpus* documental relativo à tramitação do PL 8035/2010, analisamos os programas e projetos (Tabela 6, p. 82) coordenados pela Diretoria de Educação e Habilidades da organização que pudessem oferecer subsídios teórico-conceituais relativos às duas categorias empíricas escolhidas: qualidade e regulação da educação. Essa análise foi feita a partir das cinco áreas-chave de trabalho no campo educacional adotadas e disponibilizadas no sítio eletrônico da OCDE: 1) mensuração de resultados; 2) ensino e aprendizagem; 3) desenvolvimento e utilização de habilidades; 4) desenvolvimento e 5) implementação de políticas e inovação e futuro da educação<sup>75</sup>

Para cada área de trabalho da OCDE, a organização mantém uma página eletrônica específica, com apresentação do programa ou projeto desenvolvido, sua edição ou ciclo e suas características técnico-metodológicas. Tais registros estão dispostos em relatórios, manuais, banco de dados, periódicos e entrevistas, com enfoques temáticos sobre o projeto ou programa alvo. O programa de maior vulto e longevidade é o Pisa, que também conta com projetos secundários complementares, que são desdobramentos do programa principal, a exemplo das iniciativas Pisa para o Desenvolvimento e Teste baseado no Pisa para as escolas.<sup>76</sup>

Foram eleitos os seguintes critérios de seleção documental da OCDE:

- a) Relatórios e estudos contendo os resultados finais dos programas e projetos direcionados à elaboração de políticas públicas educacionais dos países;
- b) Documentos dos programas e projetos em educação existentes que expressaram textualmente a visão oficial da OCDE a respeito do papel da escola e das finalidades da educação;
- c) Seleção de documentos que evidenciam as estratégias de longo prazo da OCDE no campo educacional e as políticas adotadas para as relações internacionais da organização para com países como o Brasil (“parceiro-chave”).
- d) Os documentos que possuíam caráter restrito ou confidencial foram desconsiderados.

A partir dos critérios de escolha estabelecidos, procedeu-se à leitura, sistematização e reorganização dos conteúdos dos programas e projetos desenvolvidos junto aos países-membros

---

<sup>75</sup> Acesso por meio do endereço <http://www.oecd.org/education/>.

<sup>76</sup> Acesso podem ser obtidas no endereço <http://www.oecd.org/Pisa/aboutPisa/>.

ou convidados, guias, manuais e diretrizes técnico-metodológicas, vídeos e apresentações de especialistas.<sup>77</sup> Os documentos selecionados estão no Quadro 4 (p. 28 e 29).

Após leitura e organização desta base documental, extraiu-se o seguinte par dialético dos documentos e publicações da OCDE: qualidade e regulação da educação, que passam a ser as categorias empíricas, por meio das quais analisaram-se os documentos relativos à tramitação do PL 8035/2010. Tal procedimento visa apreender as concepções de qualidade e regulação da educação subsumidas nas formas de atuação dos atores governamentais, partidos políticos e segmentos sociais na tramitação do PL 8035/2010, tendo como foco a Meta Sete, com ênfase na estratégia 7.11 do referido documento legal. O tabela abaixo apresenta os eixos teóricos utilizados para a triangulação documental:

**Quadro 7 - Categorias apreendidas após sistematização dos documentos (OCDE)**

<b>Unidades de análise: categorias filosóficas</b>	<b>Unidades temáticas: categorias empíricas eleitas após sistematização do PL 8035/2010</b>	<b>Categorias que emergiram durante a análise dos documentos</b>
Ideologia	Qualidade da educação	Ranqueamento Racionalidade técnica Estandarização
Hegemonia	Regulação da educação	Meritocracia Resultados Competitividade Responsabilização

**Fonte:** elaboração própria com base em Franco, 2005.

Para nos aproximarmos dessa lógica, percorreu-se o movimento de intersecção entre as forças e interesses da OCDE na esfera da política educacional, subsumidos na sua produção técnica e em suas publicações, e os documentos dos atores governamentais, empresariais e sociais brasileiros envolvidos no processo de elaboração do Plano Nacional de Educação 2014-2024, consubstanciado na tramitação do Projeto de Lei 8035/2010, com ênfase na Meta 7. Buscou-se extrair, na análise documental, os elementos que revelassem como a qualidade e a regulação da educação foram concebidas e disseminadas pelos atores que participaram da tramitação do projeto de lei no que concerne a Meta Sete e suas estratégias. Como critério de seleção, elegeu-se documentos que revalassem:

<sup>77</sup> A base documental empírica utilizada para a análise que originalmente se encontrava em inglês foi traduzida para o português pelo autor.



- a) Manifestações dos atores governamentais (Executivo e Legislativo), bem como de segmentos da sociedade civil e empresariado da educação sobre visões de mundo e o papel da educação básica ante os balisadores qualidade e regulação;
- b) A concepção dos atores na tramitação do PL 8035/2010 relativa ao papel da qualidade e da regulação na educação tendo-se o Ideb e o Pisa como instrumentos de *accountability*;
- c) O posicionamento dos atores políticos envolvidos no PL e dos segmentos sociais quanto à qualidade e à regulação na educação básica brasileira.

**Quadro 8** – Base de documentos sobre a Meta Sete do PNE 2014-2024<sup>78</sup> - 2010-2014

Documentos prioritários (Brasil)				
Nº	Ano	Título	Autor	Critério de escolha
1	2010 a 2014	Projeto de Lei 8035/2010: emendas ao projeto, emendas ao substitutivo, legislação, notas taquigráficas, votos, pareceres, substitutivos e redação final, relatório de conferência de assinaturas e dossiê digitalizado.	Poder Executivo e Câmara Federal. Participação de diversos atores sociais.	Revelam os consensos e dissensos em torno das discussões para aprovação do Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024. Auxiliam no desvelo dos jogos de interesse e dos atores sociais nacionais e internacionais envolvidos, suas relações de poder e o grau de aproximação com OCDE para a educação.
2	2012 a 2014	Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012: proposições, pareceres, requerimentos e emendas.	Senado Federal. Atores sociais.	Corresponde ao processo de tramitação do Projeto de Lei no Senado Federal.
3	2014	Lei nº 13.005/2014: Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE – para o período de 2014 a 2024.	Poder Executivo e Legislativo do Brasil	Lei resultante do PL 8035/2010, trás expressamente (estratégia 7.11) projeções para desempenho do Brasil no Pisa.
Documentos diversos sobre PNE e Meta Sete (Brasil)				
Nº	Ano	Título	Autor	Critério de escolha
4	2011	Relatório de seminário do CNE sobre o PNE ocorrido em 19 a 20 de maio de 2011	CNE	O documento reflete debate ocorrido com vistas à contribuição de atores e sujeitos da sociedade civil para a melhoria do Projeto de Lei nº 8.035/2010.
5	2011	Manifestação do CNE sobre o projeto de lei nº 8035/2010 – Plano Nacional de Educação 2011-2020	CNE	O documento consolida a análise do referido PL pelo CNE, com considerações e propostas de emendas ao seu texto.
6	2010	CONAE 2010: Construindo o sistema nacional articulado de educação – o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação (documento final)	CONAE	O documento consolida a soma de perspectivas de organizações da sociedade civil, pelos movimentos sociais e pelo governo, no âmbito da CONAE, em função de debates e embates sociais que antecederam a tramitação do PL em tela.

<sup>78</sup> Toda documentação produzida em função da tramitação do PL está disponibilizada no sítio eletrônico da Comissão Especial de Educação da Câmara dos Deputados, por meio das abas (na sequência): Atividade Legislativa/Comissões/Comissões temporárias/Especiais/54<sup>a</sup> Legislatura (2011-2015)/PL 8035/10 - Plano Nacional de Educação/ Conheça a Comissão.

7	2011	Cadernos de Educação: PNE - a visão dos(as) trabalhadores(as) em Educação	CNTE	O documento consolida a posição da CNTE sobre o PL em tela e resulta das palestras e debates ocorridos no “Seminário sobre o Plano Nacional de Educação (PNE): PL nº 8.035/2010, de 2011.
8		Análise do PNE (MEC) e emendas ao PL 8.035/2010	CNTE, 2012	O documento, de elaboração da CNTE, propõe alterações e tece críticas em relação ao PL proposto pelo MEC.
9		Proposta de Emendas ao PL nº 8035 de 2010	Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011	O documento, de elaboração da CNTE, propõe emendas ao PL proposto pelo MEC.
10		Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024	ANPAE, 2018	Traz discussão atual de diferentes entes da sociedade civil sobre a avaliação das metas do PNE.
11		CEDES – emendas ao PNE	CEDES, Unicamp	Traz solicitação de emenda ao PL 8035/2010 no sentido da supressão da meta que inclui o Pisa como um parâmetro de qualidade para o PNE.
12	2016 a 2018	Série PNE em Movimento: relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016 e 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – 2018.	Poder Executivo	Analisar o grau de evolução no cumprimento das metas estabelecidas por meio do PNE 2014-2024 e comparar visões oficiais com estudos acadêmicos.

**Fonte:** elaboração própria com base em pesquisa no sítio eletrônico sobre a tramitação do PL 8035/2010 na Câmara dos Deputados e nos portais de atores sociais diversos que participaram desse processo.

Com base na na sistematização dos documentos buscou-se apreender como a qualidade da educação e sua regulação serviram de veículos que transportam as ideologias da OCDE, dos empresários e do governo para a educação básica pública. Passemos à reflexão!

### 3.2. Tramitação do Projeto de Lei 8035/2010: embates em torno da Meta Sete

O Projeto de Lei nº 8035/2010, de iniciativa do Poder Executivo, foi apresentado à Câmara dos Deputados em 20 de dezembro de 2010<sup>79</sup>, sob regime prioritário de tramitação, durante o governo da ex-Presidente Dilma Roussef e do Ministério da Educação (MEC), sob gestão de Fernando Haddad, ambos do PT. O PL 8035/2010 visava aprovar o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2011-2020. Conforme o documento da Câmara dos Deputados “Plano Nacional de Educação 2014-2024” (Série Legislação), a exposição de motivos (EM) do governo federal que acompanhou o projeto de lei fazia a seguinte ressalva quanto à participação da sociedade no processo tramitativo do PNE:

<sup>79</sup> Conforme Mensagem Presidencial nº 701/2010, que submeteu à apreciação do Congresso Nacional o texto do projeto de lei que aprovava o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, juntamente com a Exposição de Motivos (EM) nº 33/2010, originária do MEC.

A Exposição de Motivos nº 33/2010 [que acompanhou a proposta do Executivo,] criticou o PNE 2001-2010 por sua estrutura baseada no tripé “diagnóstico-diretrizes-metas”, na medida em que as metas vinham desacompanhadas das estratégias necessárias para seu cumprimento. Além disso, explicou a opção pela redução a vinte metas, acompanhadas pelas estratégias, como forma de favorecer o engajamento da sociedade civil e o controle social na execução do plano, fundamentais para seu sucesso (BRASIL, 2014, p.15).

No tocante ao engajamento da sociedade civil, o mesmo documento afirma que a “apresentação de um novo plano nacional de educação em 2010 tem de partir do acúmulo produzido pela sociedade civil engajada em defesa da melhoria da qualidade da educação [...]” (BRASIL, 2010, p.7). A Exposição de Motivos destaca ainda que metas desacompanhadas de estratégias tornam o PNE meramente programático: “diagnóstico, diretrizes e metas ficam inconclusas sem uma definição das estratégias pertinentes.” (BRASIL, 2010, p. 8). Nesse sentido, o PNE “2011-2020” adotou, como método-chave, a definição textual de estratégias para o cumprimento das metas assumidas.

Mas, se por um lado o Executivo deu ênfase a criar mecanismos de cumprimento e acompanhamento das metas propostas (estratégias), por outro, se ausentou de encaminhar ao Legislativo (para justamente favorecer o engajamento da sociedade civil) o diagnóstico da realidade educacional do país que desse fundamento às metas então propostas.<sup>80</sup>

Apresentaram-se ao projeto de lei nº 8035/2010, 2.916 emendas (2.906 analisadas pela Câmara) e 449 emendas ao substitutivo do relator da Câmara. O projeto foi submetido à casa revisora (PLC nº 103/2012), de onde retornou com substitutivos a serem apreciados pela casa iniciadora.

Dentre os diversos pontos discutidos pelas comissões da Câmara Federal, do Senado e pelos diferentes atores políticos e sociais envolvidos na tramitação do PL, alguns se destacam pelos embates gerados: majoração dos gastos da União, Estados, Municípios e DF para 7% do PIB em cinco anos do plano e 10% ao final do PNE; aumento dos índices da tabela de metas do Ideb para o período; indicador CAQ (Custo Aluno Qualidades) como parâmetro de financiamento para todas as modalidades da educação básica; idade para a universalização da alfabetização; a superação das desigualdades educacionais por meio da ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual.

Aqui situamos o embate público x privado em torno do financiamento e das fontes de recursos para a educação básica durante a tramitação. Na versão do projeto aprovada pela

---

<sup>80</sup> Fato que ensejou a Câmara, por meio do requerimento 287/2011, a solicitar ao MEC a divulgação de diagnóstico.

Câmara, antes de tramitar ao Senado, todo recurso da educação deveria ser canalizado ao ensino público. A proposta dos senadores, ao contrário, permitiu que parte dele também fosse utilizada em convênios e parcerias com instituições privadas, caso do Sistema S, de universidades privadas, instituições de cunho filantrópico e aquelas que recebem bolsas de estudo do setor público, a exemplo do ProUni. Tal movimento revelou tensos embates de posições como as da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) (a favor) e da UNE (contra), conforme a seguir:

Representante da ANUP:

Não podemos ter uma visão distorcida, pois não existe educação gratuita. Todos nós pagamos, por meio de impostos, pelos serviços educacionais que o Brasil oferece [...] O Estado não gera dinheiro, quem faz isso é o setor produtivo; o governo apenas arrecada. Agora vamos discutir como vamos gastar esse dinheiro (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2014b).

Representante da UNE:

O dinheiro do contribuinte deve servir para uma educação pública de qualidade [...] É por isso que nós viemos aqui reafirmar nossa defesa de 10% do PIB para o ensino público. O texto do Senado deixa margem para o crescente processo de mercantilização que a educação brasileira vem sofrendo (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2014b).

O embate expõe ideologias antagônicas quanto à função social da escola pública. Se por um lado é vista como um direito inalienável e um bem social gratuito, por outro é visto como um serviço a ser gerido na perspectiva da gestão empresarial.

As sutilezas das discussões em torno do público e do privado obscurecem e encobrem as formas de expansão de setor privado empresarial lucrativo na oferta da educação brasileira. Assim, com as tensões e dissensos sobre repartição e destinação de fundos públicos seguimos para a análise da meta sete e de suas estratégias do PNE de Lei 13.005/2014.

### **3.3. A Meta Sete do PL 8035/2010 e a questão da qualidade na educação básica: em busca da regulação nacional**

O termo qualidade aparece dezenas de vezes ao longo do projeto de lei 8035/2010. A melhoria da qualidade na educação constitui uma das dez diretrizes da Lei nº 13.005/2014. Até mesmo a aplicação de percentual do PIB na educação básica visando assegurar a expansão da oferta educacional (quantidade) também se orienta à garantia de padrão de qualidade educacional. Ademais, o artigo XI da referida lei ordinária do PNE define a criação de um sistema nacional de avaliação da qualidade da educação básica.

A Meta Sete da lei do PNE, voltada *stricto sensu* à qualidade da educação básica, estabelece como parâmetro central e como *proxy* ao fomento da qualidade da educação básica médias nacionais bianuais para o Ideb. Vejamos:

**Tabela 9** - Projeção do Ideb segundo a Lei 13.005/2014

Ideb	2015	2017	2019	2021
EF iniciais	5,2	5,5	5,7	6,0
EF finais	4,7	5,0	5,2	5,5
EM	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: Lei 13.005/2014.

Mas em que concerne a qualidade na e da educação? A Meta Sete do PNE, por meio de suas 36 estratégias, traz o maior número de referências sobre o tema. Mas o que, de fato, define uma educação básica pública de qualidade? Quem são os proponentes de um tipo específicos de qualidade na educação? E com quais interesses?

Conforme pontuam Flach e Diogo (2014, p. 4),

[explicitar] o significado conceitual do termo qualidade torna-se imprescindível para apreendê-lo na sua totalidade, compreender que ele é produto da história. E, assim sendo, traz consigo significações que somente foram possíveis a partir de uma práxis, que foram se desenvolvendo gradativamente por contradições, até desempenhar a função ideológica dicotômica que traz a sociedade contemporânea.

Sendo um termo complexo, polissêmico, histórico, regional e socialmente construído, concordamos com Silva (2008, p. 17) no sentido de que

[...] dizer “essa é uma escola de qualidade” não significa ter descoberto ou comprovado suas características reais, mas interpretá-las a partir de certas condições históricas, territoriais, culturais, de classe ou grupo social. Na medida em que o conceito de qualidade é socialmente construído, importa aqui o modo como se estabelece a relação entre os sujeitos e aquilo que é qualificado. Não se trata de uma propriedade a ser identificada e apreendida na realidade, mas de um ajuizamento de valor a partir da concepção que se tenha de qualidade.

Assim, não se trata aqui de discutir o conceito, dado sua complexidade e polissemia. O termo quando aplicado na educação abre espaço para múltiplas interpretações, visões e interesses políticos (DOURADO et al., 2007; FONSECA, 2009, SILVA, Maria, 2009; CURY, 2010; NARDI & SCHNEIDER, 2012). Trata-se, sim, de desvendar como a qualidade da educação serviu para carrear consigo ideologias e interesses de atores nacionais e internacionais (OCDE) sobre a oferta de educação básica no país.

Alerta-nos Marx (1998, p. 13) que é o valor de uso que atribui qualidade a uma mercadoria, de modo que a utilidade, seja para o uso, seja para o consumo, é o que define se um bem tem ou não valor. Nesses termos, numa sociedade capitalista, a fetichização da mercadoria torna o indivíduo desvalorizado em relação ao que ele próprio produz e, ao mesmo tempo, mensurável pela mesma medida que atribui utilidade ou não a um objeto comercializável. Ou seja, do mesmo modo utilitário que se enxerga qualidade numa mercadoria, passa-se a enxergar no ser humano: qualidade como a capacidade de criar utilidade no que se faz: o valor de “uso” do indivíduo em si. Nessa perspectiva de qualidade enquanto valor de uso, a qualidade da educação e da escola traduzem-se no potencial que elas possuem de prover ao estudante conhecimentos, competências e habilidades que lhes tornam úteis na sociedade em que vivem.

Diversos autores também retomam a lei da passagem da quantidade para a qualidade, no sentido de que um salto de qualidade é gerado por mudanças sucessivas de quantidade e, de que, portanto, a qualidade dialeticamente supõe a quantidade (KONDER, 1981; CURY, 2010; GRAMSCI, 1995). No Brasil, por vezes, políticos atribuem a quantidade de crianças na escola, em uma perspectiva de universalização de acesso, à qualidade em si, para, em um segundo momento, buscar quantificar a qualidade de ensino por meio de testes estandardizados.

Durante a tramitação do PL 8035/2010, diferentes perspectivas sobre a qualidade da educação básica estiveram presentes nos embates de posições acerca da Meta Sete do objeto normativo e de suas estratégias de alcance. É o caso da estratégia 7.11, que adota e depreende do Pisa uma métrica para mensurar a qualidade da educação nacional em longo prazo.

A depender das ideologias e dos interesses dos atores envolvidos nas discussões, consensos e dissensos construídos no Legislativo, atribuiu-se ao termo qualidade da educação diversos determinantes: jornada integral dos estudantes, aplicação de 10% do PIB à escola pública, valorização do magistério com o piso salarial, participação amostral mínima de 80% do universo de estudantes/escolas avaliados por meio do Ideb, concretização do CAQ(i), alfabetização plena ao oito anos de idade e gestão democrática.

Os distintos vieses revelam não apenas perspectivas epistemológicas diversas e contraditórias sobre os elementos constituintes da qualidade na educação, mas também divergências quanto à visão de mundo sobre as finalidades da educação, que podem ser agrupadas em dois ângulos: a qualidade total e a qualidade social. Aprofundemo-nos nesses dois conceitos.

A **qualidade total** [está] vinculada aos interesses capitalistas e ao (neo)liberalismo, que têm a escola como uma empresa e que apresenta a lógica do capital como o melhor, e único, fim para a história da humanidade e, ainda,

utilizando-se da escola como ferramenta de conformação dos sujeitos à ordem e continuar a se reproduzir (DIOGO e FLACH, 2014, p. 4).

É entendida como a transposição de ferramentais da administração privada (*total quality management*) - como satisfação dos clientes internos e externos, delegação de responsabilidades e controle de resultados, liderança e comprometimento com metas, sistema *feedback*, análise de desempenho e melhoria contínua e adaptação constante às mudanças – para gestão escolar e dos sistemas escolares, aproximando-se da visão do empresariado

[Ao passo que a] **qualidade social** [é] atrelada aos interesses e necessidades da classe trabalhadora, com perspectiva democrática, que vê a escola como lócus de formação humana, aliando apreensão do conhecimento científico e participação dos envolvidos, propiciando condições aos sujeitos de ter clareza sobre a realidade e seus determinantes de modo a propiciar ferramentas para buscar transformações na sociedade vigente (DIOGO e FLACH, 2014, p. 4).

A qualidade social da educação escolar não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos, como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores para os seus produtos. A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação (SILVA, Maria, 2009, p. 225)

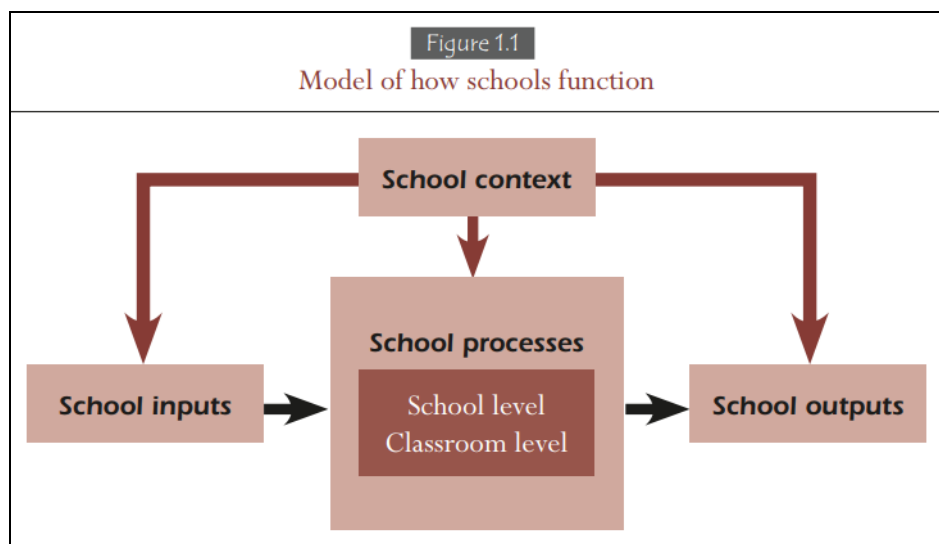
Assim, na perspectiva da qualidade social, as finalidades da educação e as funções de uma empresa mercantil são distintas, pois cabe à segunda produzir bens e serviços comercializáveis e à primeira formar seres humanos, sujeitos históricos. Nesta linha, não se pode mensurar a qualidade de uma instituição de ensino, bem como seus profissionais, em termos de eficiência e de eficácia, senão pela capacidade de se transmitir conhecimentos sistematizados cuja produção se dá histórica e dialeticamente. É dizer: formar indivíduos que, ao serem conscientes das relações sociais a que são submetidos, tenham a possibilidade não de reproduzir e adaptar-se ao seu meio, mas de agir sobre ele e transformá-lo.

Cabe indagar: que conceito de qualidade de educação a OCDE oferece ao seu parceiro chave Brasil? Diversas são as obras em que a organização internacional se posiciona direta ou indiretamente acerca do tema. Registramos aqui alguns posicionamentos.

No relatório *Schools factors related to quality and equity* (fatores escolares relacionados à qualidade e à educação) (OCDE, 2005e), resultante da edição do Pisa de 2000, a OCDE posiciona-se no sentido de que “a qualidade educacional pode ser definida utilizando-se uma estrutura conceitual que retrate a educação nas escolas como um sistema produtivo, no qual os

insumos escolares são transferidos para os resultados” (2005, p.12, tradução nossa). Essa lógica é sintetizada no gráfico seguinte:

**Gráfico 8** – Estrutura conceitual de qualidade na educação segundo a OCDE



Fonte: (OCDE, 2005, p.12)

Nessa perspectiva, segue a OCDE:

O contexto escolar deve ser considerado como uma fonte de entradas e restrições. Ao mesmo tempo, o contexto escolar é essencialmente um gerador das saídas escolares desejadas, no sentido dos objetivos da escolarização. Um exemplo de uma saída escolar é o desempenho medido em um teste em um ou mais assuntos básicos em um certo nível de ensino. Outro exemplo [...] seria a proporção de estudantes que obtiveram um diploma sem retenção, como repetir uma matéria. No entanto, as saídas escolares não se limitam ao desempenho dos alunos, mas também podem ter um impacto de longo prazo na sociedade (OCDE, 2005, p.12).

Os processos escolares são hierárquicos (tanto na escola como na sala de aula) e estão dentro da estrutura educacional nacional. Um exemplo de uma variável de processo no nível da escola é o grau de cooperação dentro da escola ou o grau em que a liderança da escola é orientada pela instrução (a chamada “liderança instrucional”). Exemplos de tais variáveis do Pisa 2000 incluem o clima disciplinar [...] Uma variável de processo no nível da sala de aula é a quantidade de tempo de ensino gasto em assunto particular (idem)<sup>81</sup>.

Para a análise de qualidade dos sistemas educacionais nacionais utiliza-se uma base de dados gerada pelo Pisa e aplica-se uma métrica de valor agregado a cada ciclo avaliativo, ou seja, da efetividade educacional marginal mensurada pelo avanço ou recuo dos países nos

<sup>81</sup> A esse processo de transformação da sala de aula em núcleo para o treinamento docente, no sentido de que ao professor é-lhe suficiente o saber fazer em detrimento das bases pedagógico-epistemológicas da docência e de negá-lo sua objetividade histórica em sala, Decker conceitua como “entronização da sala de aula” (2015, p. 145).



escores de escalas de proficiência em matemática, leitura e ciências ao longo de cada triênio. A partir disso, criam-se correlações com os denominados “fatores associados” (à escola e ao contexto em que o discente se insere) passíveis de interferência por meio de políticas públicas.

Assim, agregam-se dados e indicadores de diferentes países com diferentes contextos históricos em um único conceito de qualidade dos sistemas nacionais de educação, idealizado pela organização internacional. Em seguida, constrói-se um *ranking* de escalas de proficiência pautadas pelas matrizes referenciais de avaliação. A variação de proficiência entre os diferentes sistemas educacionais dos países é subsumida pela noção de eficiência, produtividade e competitividade.

Tem-se uma percepção pragmática de que a qualidade na educação é resultado da interferência política sobre fatores correlacionados ao desempenho. Esses fatores são classificados em três vertentes: funções de produção educacional (como proporção aluno-professor, treinamento de professor, experiência do professor e salários dos professores); efetividade escolar (como clima em sala de aula, pressão por domínio de assuntos básicos, liderança educacional, monitoramento e avaliação, cooperação e consenso, altas expectativas e clima ordenado) e ensino e instrução eficazes (como oportunidade de aprender, tempo de tarefa, lição de casa, monitoramento em nível de sala de aula, aprendizado cooperativo, diferenciação e instrução adaptativa) (OCDE, 2005e, p. 13 e 15).

Na obra *Insights da OCDE: Capital humano* (2007), algumas asseverações revelam a posição do organismo internacional frente ao tema:

[...] em grande parte do mundo desenvolvido, a era da enorme expansão da educação em massa está chegando ao fim. Até certo ponto, isso fará uma das medidas padrão do capital humano - o número de anos que as pessoas gastam em educação - menos útil. Cada vez mais, as diferenças de capital humano entre os países dependerão não da quantidade de educação, mas da qualidade - ou do sucesso dos sistemas educacionais no desenvolvimento de todos os talentos e habilidades das pessoas ao longo de suas vidas (2007, p. 122).

Em obra intitulada *Better skills, better jobs, better lives - A strategic approach to skills policies*<sup>82</sup> (2012), a OCDE expõe a perspectiva de controle de qualidade voltada a diferentes etapas da educação dentro da lógica de aprendizagem ao longo da vida:

Os governos também podem ajudar a promover a qualidade na educação e no treinamento, além do ensino e das escolas. As instituições de educação pós-secundária e superior precisam ser regidas por uma estrutura clara de garantia de qualidade que sirva a fins de prestação de contas e melhoria e combine avaliação interna e externa sem se tornar uma sobrecarga administrativa ou de custos excessiva. Na ausência de controle de qualidade, que pode tomar a forma de arranjos contratuais, inspeções e autoavaliações, as oportunidades de

---

<sup>82</sup> Em português: Melhores habilidades, melhores empregos, melhores resultados - Uma abordagem estratégica para políticas de habilidades (2012).

treinamento no local de trabalho para os jovens podem degenerar em mão de obra barata para a empresa.

Da mesma forma, os governos podem ajudar a melhorar a qualidade desses programas estabelecendo padrões para a qualidade dos programas de educação e treinamento de adultos, estabelecendo avaliações de desempenho e mecanismos de avaliação e disseminando informações sobre o provedor.

Um recente estudo da OCDE também destaca que os benefícios da educação e assistência na primeira infância podem ser substanciais, mas dependem da qualidade dos serviços prestados. A qualidade neste nível de ensino pode ser assegurada pelo estabelecimento de metas e regulamentos, concepção e implementação de currículos e padrões, melhoria das qualificações, treinamento e condições de trabalho para o pessoal e o envolvimento de famílias e comunidades (2012, p. 41, tradução nossa).

Pode-se apreender que a lógica empresarial competitiva e de bases econômicas fundamentam a concepção de qualidade proposta pela OCDE e que é oferecida aos países parceiros. A essência está no econômico, no utilitário, no restrito e no pragmático.

A lógica empresarial quando voltada à construção de métricas e índices de qualidade educacional, tende a utilizar as suas próprias concepções e ferramentais do campo da administração ou gestão privada para o contexto escolar. Assim, na perspectiva de controle e *accountability*<sup>83</sup>, tende-se a diminuir as variáveis que compõem a realidade educacional para que se mensure quantitativamente o que é qualitativo.

Nesse processo, estreita-se o conceito de qualidade da educação. Como a aferição de resultados qualitativos é atribuída a testes e indicadores, no caso do Ideb e do Pisa, o conceito de qualidade da educação passa a ser restringido às aprendizagens de Matemática e Leitura (e, no caso do Pisa, Ciências), o que obriga as escolas, em nome de resultados para a obtenção de recursos, a relegar para segundo plano disciplinas como História, Filosofia, Música e Artes. Tal aspecto nos remete à indagação: a quem interessa esse tipo de formação escolar restritivo e indutor de um tipo de padronização de conteúdos? (Freitas, 2018).

Para Freitas (2013), o Ideb, como parâmetro de mensuração de qualidade da educação, sob a ótica da *accountability*, teve no Movimento Todos pela Educação um núcleo articulador nacional. O intento era imprimir a qualidade na educação como um subsistema da produção capitalista e da garantia de continuidade da realização do lucro sobre o investimento de capital. Para tanto, buscou-se, no ferramental do neotecnicismo, “criar as condições políticas e ideológicas de implementação” de tais práticas e interesses empresariais (FREITAS, 2013, p. 50-51 e 57).

---

<sup>83</sup> Neste estudo, entende-se por *accountability* a concepção de Afonso (2009, p.14) em que as políticas de *accountability* estão articuladas em torno de três variáveis que se complementam: a prestação de contas, a avaliação e a responsabilização.

Nesta senda, a criação de padrões de comparabilidade da qualidade educacional no mundo era indispensável, pois, em última análise, gerava as condições de aproximação do empresariado do meio educacional. Para tal propósito, indicadores e testes padronizados serviram de caminho. A própria definição de *standards*, inerentes aos testes, possui distintos olhares se empregada por educadores profissionais ou pelos defensores dos testes para fins de responsabilização.

No caso específico dos testes de alto impacto, uma das implicações tem sido o esvaziamento do debate público quanto aos objetivos a que educação deveria guiar-se, pois

[...] os testes associam à sua função de medir o papel de controle ideológico dos objetivos da educação – mais pelo que excluem do que pelo que incluem – e têm o objetivo de controlar os atores envolvidos no processo educativo. Sem testes, não há responsabilização e meritocracia – teses fundamentais no mercado (FREITAS, 2012, p. 57).

Nesse movimento de responsabilização e meritocracia, que encontra sinergia entre governos, parcelas de empresários, grupos e forças estrangeiras na direção das conveniências corporativas, reduz-se a educação às necessidades do mercado por regulação via avaliação da qualidade educacional. Nesta senda, Freitas adverte que “embasada em um parâmetro próprio, a OCDE põe todos os Ministérios da Educação na perspectiva de um alinhamento de qualidade da educação a esses parâmetros que orientam o Pisa” (2012, p. 58).

Ao atribuir ao Ideb e ao adotar o Pisa como métricas de mensuração da qualidade da educação (Meta Sete e estratégia 7.11 do II PNE respectivamente) apreende-se e revela-se o grau de autoridade e anuência de determinados atores junto à tramitação do PL 8035/2010. Cabe-nos, portanto, por meio de discursos, ações e posicionamentos nas deliberações do PL identificar quem foram esses atores, o que defendiam e como se posicionaram no processo de elaboração da política.

Segundo Chirinéa e Brandão (2015, p. 465),

A qualidade [...] emerge da necessidade de se prepararem os indivíduos para processos mentais cada vez mais requintados e abstratos, qualificando-os para o pleno exercício de uma profissão no mercado de trabalho. A qualidade, nesse sentido, não é uma qualidade que emerge do núcleo formador da escola e dos sistemas de ensino como direito do cidadão, mas uma qualidade concebida por agências multilaterais, com o propósito de diminuir a taxa de pobreza dos países em desenvolvimento e de adequar a educação a uma reestruturação produtiva do capitalismo, no qual a educação ganha papel central ao ser considerada uma condição geral de produção.

O fato de estabelecer a projeção de notas em uma avaliação internacional como uma estratégia de longo prazo para alcance de qualidade na educação nacional revela um tipo de

hegemonia externa combinada com o consentimento do legislador e do Executivo Federal ao Programa da OCDE. Assim sendo, coexiste uma relação de interesses e forças que atuaram nesse processo e que se tornou hegemônico no sentido de definir o Pisa como um critério de qualidade na educação nacional.

Neste sentido, indaga-se: como a OCDE transporta suas ideologias para países parceiros chave como o Brasil? Quais são os fundamentos da padronização de indicadores traduzidos em qualidade e regulação da educação? Como esses conceitos são construídos e materializados na política educacional e como chegam às mesas escolares?

Conforme enfatiza Saviani (2014), o empresariado tem assumido crescentemente pretensões de protagonismo e hegemonia nos embates entre o público e o privado na educação. De um comportamento de equidistância na década de 1950, passa a um engajamento crescente com a difusão da teoria do capital humano nos anos 1970 e a adesão às políticas neoliberais nos anos 1990. Daí em diante, tomou-se a educação como um bem de produção comercializável. Organizações multilaterais têm atuado com interferência direta junto aos órgãos públicos de administração educacional sob a ideologia da regulação em consonância com a defesa do Estado capitalista neoliberal. Em paralelo, grupos representando grandes empresas constituem *think tanks* com braços articuladores junto ao Executivo e Legislativo para normatizar e regular seus ideários, que são, acima de tudo, interesses empresariais transnacionais, do capital.

O avanço da lógica empresarial gera novas demandas sobre a escola pública, concretizadas por meio da reforma empresarial da educação, de espírito regulador. Via indicadores e testes, via conceitos, discursos e ações concretas, tem-se transplantado as ideologias de mercado para a educação básica. Os projetos de padronização de conteúdo, ranqueamento de desempenho e de responsabilização estão nesta linha. Cria-se uma atmosfera de que há uma única saída aos países parceiros frente à globalização e às transformações econômicas mundiais: o alinhamento inexorável. Essa convergência dispensa discussões. Utiliza-se de ideologias para disseminar um tipo de qualidade, funções e finalidades da educação estabelecidos como particulares (da OCDE), mas apresentados como necessidades universais. Nesse movimento,

[a] lógica esperada é que, definindo o que se deve ensinar, a escola saberá o que ensinar [estandarização/universalização], os testes verificarão se ela ensinou ou não e a responsabilização premiará quem ensinou e punirá quem não ensinou [meritocracia] [...] Uma vez instalado o ciclo, leis passam a regulamentar os processos de responsabilização [*accountability*] e a definir como o cumprimento ou não das metas afeta o acesso a recursos federais ou locais (FREITAS, 2018, p. 78).

Conforme Barroso, o Estado regulador inverte a lógica de um quadro normativo pautado pela obrigação de meios para uma nova realidade baseada na obrigação dos resultados. Assim, se por um lado, aumenta-se a autonomia de gestão das escolas, por outro cobra-se o cumprimento de critérios de desempenho discente determinados no exterior.

Deste modo, na lógica da reforma empresarial da educação, Barroso resgata a advertência de Lessard, Brassard e Lusignan (2002, p. 35) de que o Estado não deixa de permanecer atuante sobre a educação, mas ele

[...] adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com atores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do “mercado” educativo. (BARROSO, 2005, p. 732)

Voltemos para a Meta 7. O texto final do PL 8035/2010, estabeleceu em uma de suas estratégias (a de número 11) a projeção de resultados de desempenho discente no Pisa em seus ciclos avaliativos de 2015, 2018 e 2021:

7.11) 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:

<b>Pisa</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>	<b>2021</b>
<b>Média dos resultados em Matemática, Leitura e Ciências</b>	438	455	473

Fonte: Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014).

Ao analisar as publicações da OCDE pode-se sintetizar que: a) os fundamentos econômicos estão se sobrepondo às finalidades da educação básica b) a padronização, estandarização e universalização de métricas e indicadores possuem objetivos econômicos; c) sobressaem-se as ações que atribuem responsabilidades ao diretor escolar, ao professor e ao estudante; d) se fetichizam, de forma deliberada, as tecnologias digitais e o *aprender a aprender* como soluções aos problemas estruturais da sociedade capitalista.

### 3.4 - Atores e interesses em disputa na discussão da Meta Sete

Que concepção de qualidade prevaleceu durante a tramitação do PL 8035/2010 e traduzido no Plano Nacional de Educação – 2014-2024 - Lei 13.005/2014?

As discussões do PL travadas entre os setores governamentais, sociais e empresariado foram precedidas por conferências municipais e estaduais de educação, que culminaram na Conferência Nacional de Educação (CONAE). Em dezembro de 2010, o MEC criou o Fórum Nacional de Educação (FNE), mecanismo interlocutório entre a sociedade civil e o governo brasileiro.

Assim, se para o PNE 2001-2010 houve correlação de forças entre o Executivo e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)<sup>84</sup>, que elaborou o PNE-Sociedade brasileira (contraposto ao projeto de PNE do governo), na tramitação do PNE 2010-2020 o próprio governo criou o FNE, desconsiderando a proposta do FNDEP do PNE anterior. Ou seja, um meio de interlocução e proposta de lei construídos pelo próprio governo. (MOTTA et. al., 2015, p. 4-5).

Se na posição do governo federal houve participação de organizações da sociedade civil no processo de discussão do PL, uma parte dos segmentos sociais refuta tal perspectiva, afirmando que a “ampla participação deu-se por meio das CONAEs (Conferências Nacionais de Educação) no decorrer de 2009, culminando, em 2010, com a entrega do documento PNE-CONAE ao Ministério [da Educação]” e que as próprias CONAEs resultaram da pressão de acadêmicos, sindicatos e pesquisadores renomados junto ao governo federal (MOTTA et. al., 2015, p. 3-4).

Parte da sociedade civil mobilizou-se em redes e movimentos, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>85</sup>, sindicatos, entidades e associações científicas como a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca. (BRASIL, 2014, p. 18-20).

Da mesma forma, atores representantes do empresariado nacional e estrangeiro exerceram peso sobre as deliberações do Congresso Nacional, a exemplo do Movimento Todos pela Educação, conglomerado de entidades privadas empresariais voltadas à defesa da escolaridade populacional e qualificação de mão de obra voltada ao mercado de trabalho. O movimento tem como mantenedores: Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Fundação

---

84 Formado pelos entes: ANPEd, ANDE, CEDES, FASUBRA, ANPAE, SEAF, SBPC, UBES, UNE, CGT, CUT e OAB.

85 Rede de mobilização criada em 1999, articulada em submovimentos *ad hoc* como “FUNDEB pra Valer!”, “Fraldas Pintadas” e “PNE pra Valer!”. Mais detalhes em <http://campanha.org.br>.

Telefônica, Gerdau, Instituto Camargo Correa, Instituto Unibanco, Itaú BBA, Santander, Suzano, Fundação Lemann, Instituto Península, DPachcoal. Entre seus parceiros figuram Fundação Santillana, Instituto Ayrton Senna, Fundação Victor Civita, McKinsey & Company, Instituto Natura, Saraiva, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Além desse grupo de empresários, duas redes representativas do interesse do setor privado foram formadas para atuar junto ao governo federal: o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (surgido em 2008), formado pelos grupos Abmes, Anup, Abrafi, Anaceu e Semesp, e a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior - Abraes, associação de mantenedores dos maiores grupos educacionais privados do país (Anima, Devry, Estácio, Laureate e Kroton), representando os interesses de atores na área de educação de capital aberto. A tabela abaixo consolida os entes governamentais, empresariais e sociais que atuaram nos debates sobre as metas e estratégias do PL em pauta:

**Quadro 9** - Instituições participantes da discussão do PL 8035/2010 – 2010-2014

<b>Atores governamentais</b>	
<b>Poder Executivo Federal</b>	Presidência da República (PR)
	Secretaria de Relações Institucionais - PR/SRI
	Casa Civil – PR
	Ministério da Educação – MEC
	Ministério da Fazenda – MF
<b>Congresso Nacional</b>	Câmara dos Deputados
	Senado Federal
<b>Conselhos e fóruns de educação institucionais</b>	Conselho Nacional de Educação - CNE
	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação - FNCE
	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - Uncmce
	Fórum Nacional de Educação - FNE
<b>Atores da sociedade civil</b>	
<b>Atores e Instituições sociais</b>	
<b>Movimentos sociais Sociedade civil (gestores)</b>	<b>Entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional:</b> Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) União Nacional dos Estudantes (UNE) União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes) Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes) Federação de Sindicatos dos Trabalhadores em Universidades Brasileiras (Fasubra) Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil (Andifes) Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub) Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituição Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico (Proifesp) Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee)
	<b>Entidades científicas:</b> Anped, Anpae, Anfope, FCC, SBPC, Cedes, Fineduca

	<b>Redes de movimentos:</b> Mieib, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Apaes/Fenapaes, Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis
	<b>Entidades representativas de gestores dos entes federados na esfera educacional:</b> Consed, Undime
<b>Movimentos sociais</b>	<b>Entidades representativas de gestores dos entes federados em outros setores:</b> CNM, Confaz, Abrasf

<b>Atores da sociedade civil</b>	
<b>Atores empresariais</b>	
<b>Movimentos empresariais</b>	<b>Redes de movimentos empresariais:</b> Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, Movimento Todos pela Educação
<b>Sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional</b>	<b>Segmento privado empresarial da educação:</b> Anup, Anaceu, Abmes, Confenen, Fenep, Sistema S, Grupo Positivo
	<b>Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto:</b> Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior – Abraes
<b>Organizações da sociedade civil e <i>think tanks</i> voltadas à formulação de políticas públicas</b>	Cenpec, Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas do Insper

Fonte: elaboração própria com base em Câmara dos Deputados, 2014.

Os membros da Câmara dos Deputados que compuseram a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 8035 de 2010 a seguir:

**Quadro 10** - Membros da Comissão Especial de Educação da Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 8035 de 2010

<b>Presidente</b>	Lelo Coimbra (PMDB/ES)
<b>1º Vice-Presidente</b>	-
<b>2º Vice-Presidente</b>	Nelson Marchezan Junior (PSDB/RS)
<b>3º Vice-Presidente</b>	Alex Canziani (PTB/PR)
<b>Relator</b>	Angelo Vanhoni (PT/PR)
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>
<b>PT</b>	
Angelo Vanhoni PT/PR	Alessandro Molon PT/RJ
Fátima Bezerra PT/RN	Artur Bruno PT/CE
Margarida Salomão PT/MG	Iara Bernardi PT/SP
Newton Lima PT/SP	Pedro Uczai PT/SC
<b>PMDB</b>	
Gabriel Chalita PMDB/SP	Eduardo Cunha PMDB/RJ
Lelo Coimbra PMDB/ES	Gastão Vieira PMDB/MA
Professor Setimo PMDB/MA - vaga do PMN	Manoel Junior PMDB/PB
Raul Henry PMDB/PE	Pedro Chaves PMDB/GO
Renan Filho PMDB/AL	



<b>PSDB</b>	
Eduardo Barbosa PSDB/MG	Alfredo Kaefer PSDB/PR
Izalci PSDB/DF - vaga do PR	Mara Gabrilli PSDB/SP
Nelson Marchezan Junior PSDB/RS	(Deputado do PR ocupa a vaga)
Nilson Pinto PSDB/PA	
<b>PP</b>	
Jair Bolsonaro PP/RJ	Esperidião Amin PP/SC
José Linhares PP/CE	(Deputado do PROS ocupa a vaga)
<b>DEM</b>	
Efraim Filho DEM/PB	Onyx Lorenzoni DEM/RS
Professora Dorinha Seabra Rezende DEM/TO	(Deputado do PSD ocupa a vaga)
<b>PR</b>	
Paulo Freire PR/SP	Jorginho Mello PR/SC - vaga do PSDB
(Deputado do PSDB ocupa a vaga)	(Deputado do PROS ocupa a vaga)
	(Deputado do PSOL ocupa a vaga)
<b>PSB</b>	
Dr. Ubiali PSB/SP	Glauber Braga PSB/RJ
Pastor Eurico PSB/PE - vaga do PRB	Leopoldo Meyer PSB/PR
Stefano Aguiar PSB/MG	
<b>PDT</b>	
Paulo Rubem Santiago PDT/PE	André Figueiredo PDT/CE
	Marcos Rogério PDT/RO - vaga do PSC
<b>Bloco PV, PPS</b>	
I vaga	Stepan Nercessian PPS/RJ
<b>PTB</b>	
Alex Canziani PTB/PR	Eros Biondini PTB/MG
<b>PSC</b>	
Pastor Marco Feliciano PSC/SP	(Deputado do PDT ocupa a vaga)
<b>PCdoB</b>	
Alice Portugal PCdoB/BA	Chico Lopes PCdoB/CE
<b>PRB</b>	
(Deputado do PSB ocupa a vaga)	Antonio Bulhões PRB/SP
<b>PMN</b>	
(Deputado do PMDB ocupa a vaga)	(Deputado do PSOL ocupa a vaga)
<b>PSD</b>	
	Marcos Montes PSD/MG - vaga do DEM
<b>PROS</b>	
	Ariosto Holanda PROS/CE - vaga do PR
	Ronaldo Fonseca PROS/DF - vaga do PP
<b>PSOL</b>	
	Ivan Valente PSOL/SP - vaga do PR
	Jean Wyllys PSOL/RJ - vaga do PMN

**Fonte:** <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/conheca-a-comissao/membros>.

Em termos de disputa política de projetos e para apreender o grau de tensões e embates entre os grupos e segmentos sociais sistematizou-se os documentos dos encontros, audiências públicas e seminários realizados pela Comissão Especial de Educação da Câmara dos Deputados. Aqui nos interessa registrar o grau de dissensos, discordâncias, manifestações das instituições e como se posicionaram durante a elaboração da meta sete.

**Tabela 2 - Encontros realizados pela Comissão de Educação da Câmara**

	Reuniões deliberativas	Audiências públicas	Seminários	Outro evento (assuntos internos, debate preliminar etc)
<b>Qtde.</b>	33	15	22	7
<b>Total de encontros</b>			77	

**Fonte:** <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/conheca-a-comissao/historico>

Dentre as reuniões realizadas durante a tramitação do projeto de lei, duas voltaram-se direta ou indiretamente a discutir o Pisa, uma a avaliação e três a qualidade da educação:

**Quadro 13 - Reuniões temáticas: Pisa, avaliação e qualidade na educação**

Macrotema	Tema de debate e data	Tipo de evento	Instituições, atores sociais, grupos
Pisa	O Relatório Pisa - Programa Internacional de Avaliação de Alunos” (09/11/2011)	Audiência pública	Movimento Todos pela Educação, UFMG, Produtora Cinevídeo, UNICAMP, Faculdades de Economia e de Administração da USP, CNE, Fundação Roberto Marinho
	A educação brasileira e seus desafios (18/05/2011)	Audiência pública	UFMG, Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade do Rio de Janeiro
Avaliação	Seminário do II PNE (17/10/2011)	Seminário	Faculdade de Educação da e Instituto de Física da USP, Faculdade de Educação da UNICAMP, UNESP
Qualidade da Educação	Qualidade da educação (11/05/2011)	Audiência pública	UNDIME, Secretaria de Educação do Estado de Goiás, CONSED, CNTE, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Movimento Todas Pela Educação
	Os impactos na qualidade da educação oriundos da aprovação de 1/3 da jornada de trabalho dos professores para atividades extrassala (19/10/2011)	Audiência pública	CNTE, UFG, ANPEd, CONTEE, Secretaria de Educação Básica – MEC
	Debate preliminar sobre a Meta 20, especificamente sobre Recursos e Investimentos Educacionais e Custo Aluno-Qualidade (CAQ) (20/03/2012)	Audiência pública	USP, UFG, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Movimento Todos pela Educação

**Fonte:** <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/conheca-a-comissao/historico>.

Os atores governamentais e as instituições da sociedade civil tiveram graus e tipos de participação variados durante o processo de tramitação do PL. O Poder Executivo, após submissão do projeto de lei, atuou junto aos partidos políticos e relatores da Câmara e do Senado visando manter ao máximo sua proposta original. Já os segmentos e instituições da sociedade civil iniciaram sua atuação sobre os debates por meio do encaminhamento de sugestões de emenda ao projeto original do Executivo. Posteriormente, atuaram por meio de

representantes junto às audiências públicas, seminários e reuniões deliberativas, bem como no processo de análise dos substitutivos apresentados por ambas as casas legislativas. Emendas de três entes foram encontradas disponibilizadas no sítio eletrônico da Comissão Especial de Educação da Câmara: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, UNCME e CNM.

Uma vez chegado ao Senado Federal, o Projeto de Lei, que recebeu no nome de Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (PLC 103/2012), tramitou pela Comissão de Assuntos Econômicos, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

O PLC 103/2012 recebeu nessa casa 97 emendas. As audiências públicas totalizam sete encontros, com atores representando os seguintes grupos: FINEDUCA, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, IPEA, Movimento Todos Pela Educação, INSPER - Instituto de Ensino e Pesquisa, Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos – FENEIS, Federação Nacional das APAES, SECADI/MEC, Associação Brasileira de Educação a Distância – ABED, Federação Nacional das Escolas Particulares – FENEP, Associação Nacional dos Centros Universitários – ANACEU, Associação de Escolas Técnicas, Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação – FNCE, UNE, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, Fórum das Entidades Estudantis do Brasil, Organização dos Professores Indígenas de Roraima – OPIR, Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária – Cenpec, Fundação Tide Setubal, Faculdade de Educação da Universidade de Brasília – UnB, Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed, Conselho Nacional de Educação – CNE, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime.

Deve-se destacar que, ainda que o enfoque deste estudo seja em torno da meta sete do Projeto de Lei 8035/2010 (com foco na estratégia 7.11) tramitado na Câmara dos Deputados, não se pode isolar a referida meta da organicidade do corpo legal do projeto em tela. Não apenas a meta sete pode trazer elementos sobre a influência dos atores sobre os quais ora se debruça, com também todo o projeto de lei. Ainda que tangenciando o escopo do presente estudo, a título de exemplo, podemos fazer referência a outros dispositivos da lei que sinalizam o jogo de interesses e o confronto ideológico entre os atores que tomaram assento nas discussões. Vejamos as propostas de emenda ao PLC nº 103, de 2012 ocorridas no Senado Federal abaixo:

- **Estratégia 20.10:** aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada

sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais;

- Autor: Senador Cyro Miranda Júnior – PSDB/GO;
- **Estratégia 12.23:** triplicar, até o final da vigência deste Plano Nacional de Educação, o número de concluintes de cursos das áreas de engenharia, ciências básicas, matemática e computação.
- **Estratégia 12.24:** avaliar, anualmente, as prioridades de formação demandadas pelo mercado de trabalho para o desenvolvimento do País, para fins de financiamento público de instituições e cursos, inclusive para a concessão de bolsas de estudos previstas em lei.
  - Autor: Senador Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque – PDT/BSB;
- **Estratégia 12.26:** instituir avaliação quinquenal da relevância e oportunidade dos cursos oferecidos na educação superior pública, em função da estratégia de desenvolvimento do País e da empregabilidade dos profissionais diplomados.
  - Autor: Senador Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque – PDT/BSB;
- **Inclusão ao Anexo do PL:** Garantir padrão de qualidade na educação básica oferecida pelas instituições públicas e privadas de ensino, mediante a criação de sistema de inspeção nacional, que acompanhe e avalie o desempenho das escolas, como condição para sua autorização de funcionamento.
  - Autor: Senador Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque – PDT/BSB;

Após ter passado pelas comissões e plenária da Câmara, o PL tramitou para o Senado, retornando à casa iniciadora com mudanças em seu texto-base. Para discutir tais mudanças, de volta na Câmara, participaram os seguintes atores sociais:

#### **Quadro 12** - Instituições participantes da discussão dos substitutivos ao PL 8035/2010

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)
Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)
Ministério da Educação (MEC)
Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup)
Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu)
Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes)
Campanha Nacional pelo Direito à Educação
Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (Anec)
União Nacional dos Estudantes (UNE)
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)
Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB)

Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal (Confetam)
Federação Nacional das Escolas Particulares (Fenep)
Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenem)
Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação (Abrat)
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped)
Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior (Proifes)
Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes)
Confederação Nacional dos Municípios (CNM)
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee)
Observatório Todos pela Educação (TPE)
Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (Abraes)

**Fonte:** Conforme dados colhidos no site da ANDIFES. Acesso: <http://www.andifes.org.br/deputados-debatem-mudancas-no-pne-com-representantes-da-educacao/>

Dentre os embates travados, o ponto de maior discórdia entre os atores governamentais, forças políticas e sociais envolvidos foi a respeito do financiamento da educação. Dois debates tiveram maior relevo: o investimento a ser destinado à educação em função do percentual do PIB nacional e a adoção dos parâmetros custo-aluno-qualidade inicial (CAQi) e custo-aluno-qualidade (CAQ), sendo que caberia à União a responsabilidade de complementação financeira junto aos demais entes federados.

No primeiro caso, o Executivo defendia o percentual de 7% do PIB em investimento total em educação até o final do decênio, ou seja, 1% a mais do valor então investido. Em contraposição a Campanha Nacional pelo Direito à Educação defendeu tecnicamente a insuficiência do patamar proposto pelo governo. A Câmara lançou substitutivo para 8%, mas aprovou-se um destaque de 10% (7% até o primeiro quinquênio e 10% para 10 anos). Mas ao passar pela casa revisora, o substitutivo retirou o caráter exclusivamente público do investimento. A redação final acabou por incluir, nos 10% os recursos destinados ao Prouni, Pronatec e o Fies. Evidenciou-se nos embates como os interesses privados disputam recursos públicos do orçamento da União destinado à educação.

No segundo caso, o embate separou o interesse majoritário do Senado no sentido de retirar a estratégia 20.10 do PL - que previa a complementação financeira da União junto aos entes federados para dar cumprimento ao CAQi e CAQ – do interesse encabeçado pela Fineduca. Na votação prevaleceu a seguinte redação:

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ; (Lei 13.005/2014).

Após manifestações públicas e da imprensa, as Apaes entraram no embate para relativizar o atendimento educacional especializado pela rede pública de ensino (Meta 4), ou seja, por fazê-lo de forma “preferencial” Prevaleceu o texto:

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. (Lei 13.005/2014).

No caso da referência ao Ideb, o debate circundou-se acerca do papel que o índice teria para a avaliação da qualidade da educação nacional: se para o Executivo, o Ideb teria um papel central, na Câmara, por meio de substitutivo, o indicador passa a ter um papel complementar, de modo que um sistema nacional de avaliação da qualidade da educação básica, mais extensivo, passaria a constituir o elemento central de aferição de qualidade da educação (art. 11 do PNE). Todavia, a Meta Sete, em seu *caput*, trouxe o Ideb como instrumento primeiro para a verificação da qualidade educacional. A redação aprovada diz:

<p><b>Meta Sete:</b> fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: (Lei 13.005/2014).</p>
--

Ainda mais polêmico foi o embate envolvendo a estratégia 7.37 do PNE, criada pelo Senado e que se destina a políticas de estímulo a escolas que apresentassem melhora de desempenho em relação ao Ideb. Apesar da oposição da Câmara, a medida acabou sendo aprovada no PNE, como estratégia 7.36 e com a seguinte redação: “estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.” (Lei 13.005/2014).

Durante parte do processo tramitativo do projeto de lei, ainda que não se tratasse nomeadamente sobre o tema qualidade educacional, esse paradigma esteve presente em parte das discussões dos atores envolvidos. A qualidade era vista como a adjetivação para “a boa educação” (FREITAS, 2013); e essa boa educação reproduzia a visão de mundo e a noção sobre o papel da escola e do processo de ensino aprendizagem conforme os interesses e cálculos pessoais do governo, dos partidos políticos e dos diferentes segmentos sociais atores.

Para o movimento Campanha Nacional pelo Direito à Educação:

[...] a educação de qualidade depende da combinação sistêmica de três pressupostos: 1) Financiamento adequado da educação; 2) Valorização dos profissionais da educação e 3) Gestão democrática/participativa da educação com prática cotidiana de avaliação (CNDE, 2011, p.7).

Para o movimento, ainda, o PL 8035/2010 atribuiu à questão da qualidade na educação uma “falsa oposição entre *inputs* (insumos) versus *outputs* (resultados)” e uma dicotomia entre a educação básica e a superior, no sentido de que na primeira são buscados resultados, ao passo que, na segunda, apenas insumos. Assim, a entidade contestou o Ideb, em si, como instrumento de mensuração da qualidade educacional. Argumentou: a Constituição Federal preconiza o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Prosseguiu: “a qualidade da educação no PL 8035/2010 (PNE) não considera o marco legal brasileiro e o Ideb é incapaz de mensurar a qualidade [...] é preciso garantir insumos capazes de oferecer educação de qualidade para todos.” Propôs, por fim, que a “moeda” de qualidade do PNE fosse centrada na aplicação de 10% do PIB na educação e na efetiva implementação do CAQi (CNDE, 2011).

Conforme a audiência pública nº 0136/12, de 20/03/2012, o representante do Fórum Nacional de Educação posicionou-se no sentido de que a qualidade da educação não deveria ser vinculada a um único índice, como o Ideb. Esse ponto foi corroborado pela deputada Fátima Bezerra (PT-RN), no sentido de que uma avaliação de Matemática e Português (Prova Brasil e Saeb) seriam insuficientes para avaliar a qualidade na educação. Por outro lado, para o Fórum, a qualidade, em todas as etapas e modalidades de ensino, deveria ser fomentada “à luz de diretrizes operacionais e conceituais da avaliação que visem à melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a alcançar o padrão de qualidade e equidade constitucionalmente determinados.”.

O resultado de desempenho dos países no Pisa também esteve presente na mesma reunião e foram estabelecidas associações diretas entre posição no *ranking* do programa e gastos educacionais, conforme representante da Universidade Federal de Goiás:

Se queremos pensar na qualidade considerando o Pisa... Toda vez que sai o resultado do Pisa, vem toda essa discussão, comparando o Brasil com outros países e tudo o mais, na classificação do Pisa. Essa tabela mostra exatamente a relação entre a pontuação do Pisa e o dinheiro total que foi gasto em cada um dos países para a formação de 6 a 15 anos. [...] Por outro lado, vemos claramente nessa tabela uma relação direta entre os gastos educacionais e a classificação no Pisa. Se o Pisa é uma referência, nós temos que aumentar o quantitativo de valor para cada uma dessas etapas de estudos de 6 a 15 anos de idade (Audiência Pública nº 0136/12 de 20/03/2012).

Conforme transcrição de notas taquigráficas da reunião ordinária nº 0407/12, de 24/04/2012, da Comissão Especial sobre o PL, que discutiu o parecer do relator do projeto, deputado Angelo Vanhoni (PT-PR), as propostas para mudanças de parâmetros no que diz respeito aos números da Meta Sete, foram rechaçadas pela Comissão, que acabou por manter a meta original do Governo.

No tocante às metas definidas para o Ideb e apresentadas no projeto original do Ministério da Educação para o PNE, o relator do PL defendeu a ideia de que não se deveria mexer nos índices propostos, haja vista que o governo havia acordado sobre o tema com os entes federativos.

As metas do Ideb acordadas com Municípios e Estados, do ponto de vista do atingimento da proficiência nos anos iniciais e nas séries do ensino médio, estão apensadas ao texto original. Achamos prudente não modificá-las. Por quê? Porque o Ministério da Educação, ao enviar as metas de avaliação a todas as redes no Brasil inteiro, e para ter um parâmetro nacional, fez uma discussão com todos os Secretários Estaduais de Educação e com todos os Secretários Municipais de Educação (Reunião Ordinária N°: 0407/12, 24/04/2012).

Mas, haja vista que a definição dos índices do Ideb constituía pauta de deliberação do PL entre todos os atores envolvidos, percebe-se uma tendência do governo a alhear a questão do crivo e da crítica da sociedade. Ou seja, reforça-se o Ideb como um indicador efetivo de qualidade e não se abre a objeções dos atores sociais.

Nesta mesma linha da suficiência e voltando-se à defesa da meritocracia, houve, por força de substitutivo do Senado, o acréscimo à já referida estratégia 7.36 à Meta 7 do PL:

Estratégia 7.36 - Estabelecer políticas de estímulos a escolas que melhorarem o desempenho do Ideb de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar (Reunião Ordinária N°: 0491/14, 06/05/2014).

**No movimento dos grupos**, após a anuência da Câmara à proposta acima, a CNTE realizou campanha de mobilização para o veto presidencial de tal dispositivo; mesmo assim, prevaleceu o termo meritocracia. De volta à Câmara, pode-se apreender como partidos políticos, governos e grupos econômicos carregam ideologias e posições particulares como se fossem universais:

Portanto, quaisquer instrumentos que envolvam a ideia de meritocracia no serviço público, pessoalmente eu defendo. E eu sugiro e solicito aos companheiros e companheiras deputados que possam me acompanhar nesse destaque fazendo com que o texto que o Senado aprova, que recebe o nº 7.36, seja acolhido como instrumento de aferição de trabalho, de acompanhamento e aprimoramento dos instrumentos do Ideb no aprimoramento do processo de



avaliação docente com a comunidade e com todos os processos de avaliação (PMDB - Reunião Ordinária N°: 0491/14, 06/05/2014).

Para representante do Movimento Todos pela Educação,

[...] falta um passo para o Brasil ser a referência em avaliação no mundo, como na criação de condições para que escolas, gestores compreendam o significado dessas avaliações, incorporem o resultado das avaliações e o seu uso pedagógico no dia a dia da escola, no dia a dia da gestão. De novo, o Senado traz uma inovação, que eu acho que vale a pena a gente manter aqui na Câmara. Trata-se da Estratégia 7.7, que fala do aprimoramento contínuo dos instrumentos de avaliação. (Reunião Ordinária n° 0052/12, 25/02/2014).

Dos excertos acima, capta-se que durante a tramitação do PL, grupos ou representantes de partidos políticos passaram a defender e legitimar a meritocracia como instrumento de averiguação de qualidade na oferta de serviço público como a educação. Ademais, foram portavozes de uma concepção de regulação por meio de resultados e metas alcançadas, de modo a se criar um sistema de prêmio e punição às instituições de ensino e seus profissionais de acordo com índices e testes. Trata-se do recurso às evidências como critério neotecnicista de indução às reformas educativas nacionais.

Este tipo de posicionamento se alinha com a política educacional da OCDE, que oferece aos países parceiros uma proposta de indicadores de qualidade da educação e vai ao encontro da política de *accountability* e meritocracia. Em *working paper* da OCDE intitulado “O que faz uma escola uma organização que aprende” (2016), essa visão é enfatizada no apoio à escolas como “organizações que não se limitam a estudiosos e educadores” e que incluem a visão de políticos que apoiam a inovação, a exemplo de Cingapura:

Professores devem continuamente procurar melhorar-se, obter as melhores práticas e desafiar os alunos a encontrar as melhores soluções. Essas mudanças em nosso sistema educacional precisam ser apoiadas por um ambiente nacional que promova uma mentalidade de aprendizado e uma sociedade que defenda os valores fundamentais da igualdade de oportunidades e da meritocracia. (OCDE, 2016e, p. 12-13).

No sentido contrário à promoção da meritocracia como propulsor da qualidade educacional, segue posição de representante do Partido dos Trabalhadores:

O Ideb, nos últimos anos, é pródigo em demonstrar escolas que alcançaram êxitos enormes do ponto de vista da avaliação, mas que não recebem estímulo nenhum. Há escola pública no interior de São Paulo que não recebe estímulo e que, no entanto, alcança média acima de 6 em avaliação do Ideb. Então, do ponto de vista científico, nós não temos condições de afirmar que o mérito, que a premiação pode levar ao desempenho. Então, como nós temos uma realidade muito desigual ainda no Brasil, eu procurei não atender à solicitação de trazer esse texto do Senado, em função de não ter acontecido um debate melhor sobre isso. (Reunião Ordinária n° 0491/14 de 06/05/2014).

A posição de representante do PCdoB:

[...] também quero registrar a retirada do ponto 7.36, que fala sobre produtividade, que é uma questão também superada em muitos países. Inclusive, recentemente, de acordo com a carta aqui das entidades, foi até retirada de pauta em um estado norte-americano administrado pelos republicanos porque não gerou saída. Não gerou perspectiva esse tipo de ideia, e parece que isso está sendo retirado da proposta. Então, eu acho que também é uma questão importante. (Reunião Ordinária N°: 0300/14, 08/04/2014, grifo nosso).

A posição de representante do PSOL:

Em primeiro lugar, eu quero cumprimentá-lo por ter suprimido o que veio do Senado, a Meta 7.36, que é a questão do mérito da concorrência. É um retrocesso educacional que foi inserido no Senado Federal (Reunião Ordinária N°: 0300/14, 08/04/2014).

Nos estratos acima, captou-se a posição de partidos políticos que tentavam evidenciar como os termos meritocracia, premiação, contratos temporários, bônus, ranqueamentos, produtividade e competitividade são retrocessos na educação básica.

Para a OCDE, os termos meritocracia, resultados, estandarização, e responsabilização dão corpo e forma à política da educação básica, pois se almeja formar um homem útil para as turbulências do capital, mão de obra qualificada e consumidor de produtos do mercado. Sinergicamente, para os reformadores empresariais da educação, esses elementos regulatórios atendem à lógica da educação vista como objeto, mercadoria um campo de negócios.

Ressalta-se uma aparente contradição, no tocante ao aspecto regulatório, quando se debruça sobre a produção documental da OCDE. Ao passo que os elementos que atuam como vetores de privatização da rede pública estão presentes nos seus estudos e relatórios (*accountability*, estandarização e testes), a regulação é, por vezes, vista como um elemento que gera escolas idênticas, o que tira o poder de escolha de escola dos pais.

Regulações governamentais para diferentes tipos de instituições educacionais:  
A verdadeira escolha da escola assume que as escolas diferem e que os pais podem, portanto, fazer escolhas baseadas em perfis escolares ou práticas pedagógicas. Se todas as escolas forem idênticas, ou muito semelhantes, a escolha é menos atraente e menos significativa. Escolas mais fortemente reguladas são tidas como mais semelhantes, com o resultado de que a natureza e o escopo das regulações influenciam na quantidade e na importância da escolha da escola. (OCDE, 2010, p. 424 e 425, tradução nossa).

Essa aparente contradição é elucidada nas conceituações de regulação econômica e regulação jurídica conforme Di Pietro (2003). No primeiro caso, trata-se de um “conjunto de regras de conduta e de controle da atividade privada do Estado, com a finalidade de estabelecer

o funcionamento equilibrado do mercado” (p. 209). Ou seja, o enfoque está em que o Estado não interfira, por seu peso econômico, nas regras e na liberdade do mercado. É atuar em função e a favor do mercado.

No segundo caso, regulação jurídica, trata-se de um “conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público” (DI PIETRO, 2003, p. 209). Nessa acepção, o controle está em que o interesse privado não se sobreponha ao público.

Portanto, a regulação a que a OCDE transporta para a escola pública é a de cunho econômico, sob a lógica dos critérios da “boa gestão”: objetivos, metas, instrumentos de monitoramento, controles, mecanismos de premiação, punição e correção estão presentes na própria lógica das avaliações internacionais de larga escala. Freitas atribui a essa lógica de reforma empresarial o termo “alinhamento”:

Os passos [...] podem ser vistos nos procedimentos da reforma empresarial da educação: padronização através de bases nacionais comuns curriculares, testes censitários e responsabilização verticalizada. A lógica esperada é que, definindo o que se deve ensinar, a escola saberá o que ensinar, os testes verificarão se ela ensinou ou não, e a responsabilização premiará quem ensinou e punirá quem não ensinou. A isso a reforma chama de “alinhamento”. (FREITAS, 2018, p. 79).

Dentro dessa dinâmica, cuja ideologia se fez presente pelos reformadores empresariais na tramitação do PL em pauta, recorre-se à elaboração de leis que passam a sistematizar os processos responsabilizadores, de modo que o cumprimento de metas passa a ser critério de acesso a recursos públicos e controle da atuação dos gestores escolares. Caminha-se, assim, a um “tribunal de contas” da educação básica pública e restam aos gestores recorrer às “soluções” da iniciativa privada para cumprir com as exigências públicas de caráter privado que lhe são agora impostas por lei (FREITAS, 2018, p. 79).

O alinhamento é a vertente dos grupos e instituições que advogaram pela a racionalidade pura da avaliação da qualidade educacional via testes e índices. Na reunião ordinária nº 0491/12, de 08/05/2012, o deputado Raul Henry (PMDB-PE), defendeu a majoração dos índices do Ideb estabelecidos pelo governo na apresentação do projeto de lei, com o argumento de que os valores originais propostos representavam um “país que não quer assumir seu protagonismo num mundo em que a educação é cada dia mais decisiva para sua colocação no mapa econômico do planeta”. Ou seja, qualidade por índices.

Ao relacionar o Ideb com o Pisa, asseverou ainda: “A média seis do Ideb corresponde ao nível três do Pisa, e para daqui a 10 anos. Na minha avaliação, realmente é uma meta que

precisa ser redimensionada se quisermos fazer o País avançar de forma mais acelerada.” (Reunião Ordinária nº 0491/12, 08/05/2012). Na mesma linha, o deputado Professor Sétimo (PMDB-MA), argumentou que

[à] luz de novos recursos, à luz de 10% do PIB para a educação, pensamos que os índices foram pouco audaciosos, poderiam ser mais elevados. Portanto, à luz desse novo critério, se for aprovado por esta Comissão, acho que essa tabela, necessariamente, deveria ser alterada<sup>86</sup>. (Reunião Ordinária nº 0937/12, 26/06/2012).

O pesquisador Freitas adverte que, ao se definir padrões que favoreçam a “elevação da régua” nos testes, ignoram-se os limites estruturais de ação da escola pública em função de seu próprio contexto histórico e socioeconômico, e assomam-se mais exigências sem eliminar os impedimentos que obstam as redes públicas. Nesse processo, as escolas falharão, tornando-se candidatas às estratégias de classe de privatização via *vouchers* ou terceirização. A política de auditoria do desempenho em testes abre-se a um mercado educacional de grandes corporações empresariais.

Em sentido oposto ao alinhamento, determinados atores questionaram o Ideb e o Pisa como instrumentos de mensuração da qualidade educacional do país, no sentido de que o que promovem é a meritocracia. Nesta linha, o PSOL-SP, argumenta:

O relatório, rigorosamente, deputado Angelo Vanhoni, avança na mesma lógica que Fernando Henrique estabeleceu: em vez de estabelecer um sistema de educação articulado nacionalmente, avança no Sistema Nacional de Avaliação, ou seja, no ranqueamento, uma meritocracia. Essa é a lógica que se está estabelecendo aqui. Há questões em relação às quais não podemos concordar com o Relator [...] Tomem como exemplo Ideb e Pisa, [...] nós temos um grande debate a fazer. O substitutivo do Relator não alterou essa questão - ele se limitou a rever os valores propostos como metas, com base nos resultados do Ideb e do Pisa. Qual é a questão? Na verdade, esses referenciais nunca poderiam ter sido colocados como metas. Eles não são metas; são instrumentos de avaliação e, por isso, nunca poderiam ter sido colocados como metas. Nós queremos atingir a meta do Ideb ou a meta do Pisa. Não se trata de meta. A meta diz respeito à qualidade da educação, o que é algo muito mais complexo do que um número que se lança com muitas variáveis, como está sendo feito. Isso pode ser usado para fornecer informações para o planejamento de políticas educacionais, mas nunca como meta. Essa é a questão. (Reunião Ordinária nº 0540/12, 09/05/2012).

O Ideb e o Pisa são alguns indicadores. Eles não podem ser metas. Eu não posso estabelecer que a meta da qualidade da educação é um índice que o Governo avalia. Isso não é meta. Meta de qualidade é outra coisa, é o exame da qualidade da educação. Não é uma meta de um indicador técnico do Ideb

---

<sup>86</sup> Percebe-se, pela fala, o estabelecimento de uma relação direta entre a majoração de investimento em educação (10% do PIB) e o aumento dos resultados dos entes federativos no Ideb.

contestado ou do Pisa. Esse é um erro grave (Reunião Ordinária nº 0835/12, 12/06/2012).

Neste grupo, os atores posicionam-se defendendo que o controle de conteúdos, métodos e finalidades da educação deve estar a cargo da sociedade e não de um setor social. Essa força, de caráter contra-hegemônico enxerga na escola pública uma instituição historicamente construída, não por setores da sociedade que a veem como uma oportunidade comercial dentro da lógica de mercado, mas pela sociedade como um todo e, específico seus próprios usuários, em sua maioria da classe trabalhadora.

Estão cientes de que uma vez que uma escola pública é terceirizada, passa a se subordinar à lógica de mercado e aos interesses de grupos financeiros. São contra uma formação discente que não visa o despertar da capacidade e da atitude crítica frente ao contexto sócio-histórico em que se insere, mediada pelo professor, e coletivamente orientada, mas sim à adaptação reprodutiva do indivíduo às exigências que o meio lhe impõe: o desenvolvimento de competências e habilidades úteis aos olhos do mercado, em um processo de formação ao longo da vida e verificável em testes padronizados.

Uma escola que é gerida sob a lógica de mercado é uma instituição que deve existir ou ser fechada porque (não) gera lucro a seus financiadores ou acionistas e não porque possui um papel social e historicamente construído, ainda que seja deficitária em termos de retorno financeiro. Mas para a corrente contra-hegemônica, a escola pública é vocacionada a acolher democraticamente os jovens, independentemente se possuem condições financeiras de frequentar uma instituição de ensino ou se possuem desempenho em testes considerado satisfatório. Acreditam no envolvimento social, horizontalizado e participativo, que fomente a gestão democrática e não uma conformação hierarquizada, punitiva (FREITAS, 2018, p. 130).

Mas, no sentido inverso, com a aprovação e inclusão da estratégia 7.36 do PL, a lógica da meritocracia para estímulo à majoração dos índices regionais do Ideb acabou por prevalecer conforme o texto legal do PNE a seguir:

**Estratégia 7.36** - estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.

Fonte: Lei 13.005/2014.

Em diferentes espaços, Câmara, Senado, audiências públicas e seminários apreenderam-se manifestações concretas de defesa de interesses econômicos, travestidos de meritocracia, qualidade total, ranqueamentos, indicadores, metas e de recursos públicos direcionados para setores empresariais privados com fins lucrativos. Percebeu-se uma convergência de termos e

ideias entre as proposições da OCDE e os termos postos no texto do Plano Nacional de Educação.

Exemplo emblemático desse aspecto foi a emenda apresentada no Senado Federal, de autoria do Senador Cyro Miranda (PSDB/GO), acrescentando à Meta 7 do Projeto de Lei da Câmara nº 103/2012 a seguinte estratégia:

**Estratégia 7.26** - garantir nos currículos escolares o ensino do empreendedorismo com vistas à criação de uma cultura da inovação e de reforço de valores éticos nas práticas de mercado, no mundo do trabalho e da produção.

Fonte: PLC nº 103/2012/Senado Federal.

Como justificativa, afirmou-se:

O que propomos é contribuir para construção de uma cultura do respeito aos valores éticos que devem permear as relações de produção e consumo, além de auxiliar cada estudante a construir seu projeto de vida, calcado nesses valores. Trata-se, antes de mais de nada, de formar cidadãos empreendedores, que tenham a inovação e a ética como bandeiras indissociáveis.<sup>87</sup>

Desvela-se, assim, que a política e a ideologia da OCDE, subsumidas em seus projetos e programas, como é o caso do Pisa, que, por sua vez, impactou a construção do Ideb, são utilizadas por esses atores como instrumentos de concretização de uma visão de mundo sobre a educação e sobre o papel da escola. Tem-se, portanto, um reforço e um alinhamento de interesses com sustentação em uma força externa: a atuação internacional da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE por meio de protocolos, publicações, aplicação de testes e visitas técnicas.

Tais posicionamentos expõem o movimento de como as ideologias se expressam de modo a tomar a educação básica enquanto um direito constitucional e disputá-la como um negócio lucrativo. Agrupamos as posições dos subsídios coletados nas reuniões que trataram diretamente do tema Ideb e Pisa. Uma primeira linha de atores minoritários posicionou-se de forma incisiva pela recusa à aceitação de indicadores como Ideb e avaliações como Pisa como instrumentos de mensuração da qualidade da educação. Apresentam propostas alternativas como a criação de um sistema nacional articulado de educação, financiamento exclusivo para a educação pública e definição de instrumentos nacionais e reais de avaliação. Uma segunda linha de atores defende a suficiência desses instrumentos definidos como mensuradores de qualidade da educação (Meta Sete e estratégia 7.11).

Mas, que qualidade na e da educação prevaleceu na Lei 13.005/2014?

---

<sup>87</sup> Acesso ao documento digital em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/108259>

Ao aproximar as lentes categóricas da regulação (com seus desdobramentos meritocracia, resultados, produtividade e controle) e da qualidade na educação (com suas desagregações racionalidade técnica, ranqueamento e estandarização), relacionando-as aos embates ideológicos que nortearam as discussões e ações do PL em pauta, pode-se inferir que a Meta Sete e sua estratégia 7.11 sedimentam a ideia de *accountability* na educação básica.

<b>Estratégia 7.11</b> - 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

Tal intento atende aos interesses da qualidade total na perspectiva empresarial, em detrimento da alternativa contra-hegemônica: a qualidade socialmente referenciada. Prevaleceram, assim, os interesses do capital, ou seja, da educação voltada para a formação de capital humano em atendimento às relações sociais produtivas inerentes à sociabilidade burguesa no país.

Ao prevalecer a lógica da qualidade total, acentuam-se os interesses de aproximação às regras de mercado e da racionalidade de um Estado capitalista neoliberal: mínimo, regulador e avaliador. Ademais, se a educação básica se assemelha a uma empresa, cabe ao Estado gerar um ambiente de competição entre escolas, municípios e estados, tendo-se como estratégia, ou moeda, o fornecimento de recursos financeiros. No fundo, as ideologias que suscitaram os dissensos referentes à Meta Sete evidenciaram a velha-nova questão de destinação de fundo público. Sob disputa estava a questão: como e para quem o Estado capitalista destinaria os recursos públicos reservados à educação básica pública prescritos na legislação brasileira?

Dos anos 2010 em diante aceleraram-se os intentos do capital financeiro interno e externo para a abertura de mercados no campo da educação pública no Brasil. Ocorrem fusões de empresas de educação que almejam expandir negócios lucrativos na oferta, nos equipamentos e venda de pacotes com conteúdos selecionados.

Nesse ambiente, as especificidades dos contextos socioeconômicos regionais e locais e dos processos pedagógicos de formação são negligenciadas em favor de uma racionalidade instrumental de mercado. O ranqueamento de avaliações por meio do Pisa e de indicadores de fluxo/desempenho como o Ideb tornaram-se verdades absolutas, que alinham os discursos, as ações e são transportados com argumentos a-históricos e pragmáticos para com a educação básica. Mais uma vez, a aclimatação nacional e simplificação de argumentos internacionais,

leia-se OCDE, são aproveitados na defesa e reforço de interesses setorializados. Deve-se dizer que política educacional da OCDE para os países membros e parceiros chave são epistemologicamente complexas e intencionais, alinhada com a formação de capital humano dentro de uma divisão internacional de trabalho, a que os países estão submetidos.

A avaliação, estandarização, competitividade, produtividade, qualidade e meritocracia estão consubstanciadas no termo *accountability* e aglutinam essa lógica mercantil às políticas para educação básica. A lei nº 13.005/2014, por sua vez, materializa e acomoda tais demandas de frações de classe hegemônica da sociedade, tendo por incumbência dar legitimidade e publicidade à lógica de um Estado capitalista regulador e avaliador.

No entanto, a educação básica vista como *business* traz contradições no tocante à própria função social da escola. Conforme nos ensina Paro,

[...] os objetivos da escola não são apenas diferentes, mas antagônicos aos da empresa capitalista. Nesta, é possível ser administrativamente eficiente, utilizando métodos de dominação, a partir do controle autoritário do trabalho alheio, sem que isso contrarie seu objetivo que é a realização do lucro. [...] Na escola, todavia, [...] trata-se do ser humano constituído pela educação, um sujeito histórico, de cuja vontade depende a própria realização do produto e, portanto, a eficiência da administração (PARO, 2002, p. 21-22).

Aproximemo-nos mais da perspectiva de uma educação guiada pela *accountability* na seção seguinte.

### **3.5 - A estratégia 7.11 da Meta Sete do PNE 2014-2024: em busca de *accountability* global da educação via estandarização**

Considerando que a *accountability* emergiu como categoria *a posteriori* da análise dos discursos, ações e posições dos atores hegemônicos presentes na tramitação do PL, cumpre-nos aprofundar sobre um dos instrumentos de mensuração de qualidade educacional que mais aproxima concretamente a Meta Sete da ideologia intrínseca à política educacional da OCDE: o Pisa, objeto da estratégia 7.11 do PNE 2014-2024.

A definição de médias de desempenho discente para os ciclos avaliativos do Pisa 2012, 2015, 2018 e 2021, constantes do projeto de lei do PNE vindo do Ministério da Educação foi encaminhada ao Senado Federal sem alteração na Câmara dos Deputados após tramitação do PL nessa casa. Ou seja, após a correlação de forças entre os representantes da sociedade civil, do governo e do empresariado da educação, prevaleceu o texto com a posição do Ministério da Educação. Situemos trecho do parecer da relatoria do projeto de lei na Câmara:



Todos os senhores sabem do que diz respeito a Meta Sete: em 2012, a média do resultado do Pisa, 417 pontos; em 2015, 438; em 2018, 455; em 2021, 473. [...] Então, eu achei melhor não mexer e nem procurar o Ministério da Educação para redefinir, por causa das datas e das médias previstas, as datas previstas das médias do Pisa. (Reunião Ordinária nº 0729/12, 27/05/2012).

Dentre as emendas propostas relativas à utilização do Pisa, destacaram-se as de n.º 1.533, 2.252, 2.667 e 2.726, do ano de 2011, que visaram criar referenciais nacionais sobre educação de qualidade, de modo a eliminar as referências ao Pisa do texto do PNE. No entanto, as propostas foram rejeitadas e consideradas “não adequadas” ao escopo do artigo.

As quatro propostas de emenda aditiva, de pleito do deputado Newton Lima (PT/DF) e das deputadas Erika Kokay (PT/SP), Fátima Bezerra (PT/RN) e Alice Portugal (PC do B/BA), propuseram o acréscimo da seguinte diretriz ao artigo 2º do PL:

XI - Criar referenciais próprios e nacionais do que seja uma educação de qualidade, para um sistema nacional de avaliação, eliminando-se do texto do PNE a referência ao Pisa como forma de definição externa da qualidade da educação brasileira. (EMC 2252/2011 ao PL803510)

Esses parlamentares justificaram a proposta de emenda no sentido de que

[a] definição da qualidade da educação é um assunto soberano, nacional. É de fundamental importância que o PNE crie os referenciais do que considera uma “Boa Educação – (de qualidade)”, conceito presente nas atuais políticas públicas e que necessita ser explicitado (idem).

Outra posição de dissenso em relação ao Pisa veio do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES). Observe o posicionamento da instituição por meio de emenda supressiva frente à estratégia 7.11:

A definição da qualidade da educação é um assunto soberano, nacional. Não se pode delegar o que se entende por qualidade a uma agência como a OCDE, promotora do Pisa, um instrumento das corporações empresariais para adequar a educação às suas necessidades. A educação tem outras finalidades além de atender ao desenvolvimento econômico. Nem o Ideb representa uma boa definição de qualidade educacional e muito menos seu atrelamento subserviente ao Pisa da OCDE pode ser considerado boa educação (CEDES, 2011, p. 42).

Em sentido oposto, constatamos atores que se alinham com a ideia da reforma empresarial da educação. Em audiência pública realizada em 18/05/2011, intitulada “Debate

sobre a Educação Brasileira e seus Desafios”, representante do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS)<sup>88</sup> do Rio de Janeiro asseverou:

[...] um grande contingente de pessoas que não estão aprendendo nada; e aqueles que estão aprendendo não estão aprendendo bem. Se nós pensarmos que o País quer ser um país importante, de inovação tecnológica, de liderança na área de empresas, enfim, em todas as áreas, nós temos que formar também a elite. Não é só formar na média (Audiência Pública nº 0526/11, de 18/05/2011).

O excerto evidencia uma concepção de educação: “temos que formar também a elite. Não é só formar na média” expressa uma convergência com as proposições da OCDE. Senão vejamos: ao passo que os testes standardizados reduzem o escopo de conhecimento, focando-se em áreas que viabilizem uma avaliação de larga escala em amplitude internacional pela delimitação temática e representativa do universo de estudantes, contraditoriamente defende-se o aprendizado de competências complexas e a superação do domínio apenas de habilidades definidas. Ou seja, uma avaliação geral com propósito de *accountability* para todos os estudantes (assim representados estatisticamente) e a defesa de um ensino complexo para o “mundo globalizado e moderno” do século XXI para uma parcela da sociedade: a elite.

Globalização e modernização estão criando um mundo cada vez mais diversificado e interconectado. Para fazer sentido e funcionar bem nesse mundo, os indivíduos precisam, por exemplo, dominar a mudança de tecnologias e encontrar sentido na quantidade de informação disponível. Eles também enfrentam desafios coletivos enquanto sociedades, como equilibrar crescimento econômico com sustentabilidade ambiental, e prosperidade com equidade social. Nestes contextos, as competências que os indivíduos precisam para atingir seus objetivos tornaram-se mais complexas, exigindo mais do que domínio de certas habilidades estreitamente definidas. (OCDE, 2005, p.04).

De quarenta e sete notas taquigráficas que perfizeram as reuniões parlamentares ordinárias e deliberativas, audiências públicas, seminários, debates, reuniões e exposições no âmbito da tramitação do PL 8035/2010, 13 delas pautaram o Pisa. Mas em nenhuma delas a concepção de qualidade proposta pela OCDE foi questionada em termos ontológicos e teóricos

Das notas taquigráficas<sup>89</sup> que trataram direta ou indiretamente do Pisa, bem como da contribuição por escrito da sociedade civil e do empresariado, alguns trechos demonstram a

---

<sup>88</sup> De acordo com o site da IETS, trata-se de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que “desenvolve projetos de pesquisa e cooperação técnica com empresas privadas, associações corporativas, entidades governamentais, instituições acadêmicas e de pesquisa e organizações do terceiro setor, com foco principal, mas não exclusivo, na região metropolitana do Rio de Janeiro e no Brasil.” Dentre seus projetos atuou na pesquisa piloto “Projeto Estrada do Conhecimento – PEC”, componente de acordo de compromisso firmado entre o Banco Mundial e Governo do Estado do Tocantins para observação de sala de aula com base na Metodologia Stallings. Ver: <<https://www.iets.org.br/spip.php?article489>>. Ver também SOUZA, 2016.

<sup>89</sup> As reuniões em que se tratou direta ou indiretamente do Pisa seguem na seção de anexos.

ideologia dos atores que trataram especificamente da estratégia 7.11 do PL (projeções médias de desempenho no Pisa até 2021) e que os aproximam ou os afastam da ideologia emanada da política educacional da OCDE. Vejamos.

Na hora em que se começa a querer comparar esse Ideb com os índices internacionais, como, por exemplo, o teste *Pisa - Programme for International Student Assessment*, de que se falou há pouco, nós temos uma certa dificuldade, porque internacionalmente se mede a qualidade do ensino. Ou seja, o resultado na sala de aula, o aprendizado, o que o aluno conseguiu introspectar depois de um determinado período de aprendizagem (PSDB: Audiência Pública 0458/11 de 11/05/2011).

[...] o que eles [finlandeses] estudam é o que vai cair no Teste Pisa. Então, tem muito a ver com essa questão de saber o que nós queremos dos nossos alunos, o que nós esperamos das crianças e dos jovens que estão entrando na nossa escola. Então, estabeleceu-se um padrão, que é o Teste Pisa, ou seja, o que nós queremos dessa criança educada. E, em função disso, é feito um trabalho desde as séries iniciais para que ele chegue a um nível de excelência (PSDB: Audiência Pública 0526 de 18/05/2011).

[N]as duas variáveis mais importantes para a Educação, escolaridade e qualidade, o Brasil terminou a década com destaque nos relatórios dos organismos internacionais. Tanto isso é verdade que uma equipe da OCDE veio ao Brasil gravar um vídeo promovendo o Pisa (MEC: Comissão Especial 0820/11 de 15/06/2011).

Por outro lado captamos também manifestações contrárias à lógica de mensuração de qualidade da meta sete e de suas estratégias. Observe os trechos:

[Dá-se] um peso muito grande na avaliação, como Ideb e Pisa, e não se ataca o problema central [...] que é o financiamento, é político, porque na medida em que o Estado diz que não tem condições de suprir, ele vaza para algum lugar, particularmente para o lado privado (PSOL: Comissão Especial 0820/11 de 15/06/2011).

A lógica dos negócios e de mercado não é a melhor forma de se tratar com os assuntos educacionais. Nos países que optaram por essa lógica (responsabilização, meritocracia e privatização) não houve melhoria significativa na educação (p. ex. USA) e, contraditoriamente, países que são campeões no Pisa (p. ex. Finlândia) não fazem uso dessa lógica nos assuntos educacionais. (CEDES, 2011, pp. 65-66)

Os consensos e os dissensos relativos à construção da Meta Sete e da estratégia 7.11 do PNE 2014-2024 ocorreram de forma aberta entre governo, sociedade civil e empresariado, visto que o pomo da discórdia acabou sendo a política de designação e distribuição de fundo público para a educação. Contudo, sob tensões, dissensos e embates acerca da estratégia 7.11, as propostas dos sujeitos contra-hegemônicos foram vencidas. Desta forma, a qualidade da educação ficou subordinada aos indicadores internacionais com a anuência do governo federal,

empresários, alguns partidos políticos e grupos alinhados com a expansão de mercados no ensino.

Portanto, a disseminação ideológico-programática em educação da OCDE no Brasil, que perpassou os governos neoliberais conservadores de 1990, continua a grassar as instituições como Câmara, Senado Federal e Comissões de educação, espaços de intensos conflitos e de disputa de projetos e concepções de educação.

*Mutatis mutandis*, essa prática política tem ocorrido nas reuniões das instâncias gestoras e técnicas que compõe, na OCDE, em Paris, a coordenação geral dos programas e projetos educacionais da organização. É dizer: ainda que os países periféricos da dinâmica internacional do capital, conduzida centrada na União Europeia e Estados Unidos; ainda que países da América Latina e sudeste asiático estejam presentes e participam das mesas internacionais de discussões, suas vozes acabam sendo abafadas e tragadas pelo consenso aparente que se impõe pelo discurso, ações e constrangimentos da OCDE junto aos países membros e convidados.

Este movimento de disseminação ideológico-programática da OCDE esteve presente na tramitação do PL, a) no momento em que algumas instituições ou representantes do governo, dos empresários do ensino disputaram recursos públicos para os seus negócios, b) quando se posicionaram na defesa de termos como meritocracia, qualidade total e *accountability*, c) no alinhamento do Ideb aos indicadores da OCDE e d) na aprovação do Pisa enquanto estratégia no texto do plano. Ao mesmo tempo, outras instituições e segmentos da sociedade civil apresentaram contra-argumentos ao uso do Ideb e do Pisa como medidas para a qualidade na educação, sem êxito; mas resistiram.

Saviani nos auxilia no entendimento da disputa entre as forças hegemônicas e contra-hegemônicas que atuaram nesse processo:

[O] enfrentamento se dá diretamente com os grandes grupos empresariais que além de atuar no ensino tem ramificações nas forças dominantes da economia e também na própria esfera pública, seja junto aos governos, seja penetrando no interior das próprias redes de educação pública. [...] não será fácil seguir o caminho da defesa da educação pública de qualidade acessível a toda a população brasileira, pois a força do privado traduzida na ênfase nos mecanismos de mercado vem contaminando crescentemente a própria esfera pública. É assim que o movimento dos empresários vem ocupando espaços nas redes públicas via Undime e Consed, nos Conselhos de Educação e no próprio aparelho de Estado, como o ilustram as ações do Movimento “Todos pela Educação”. (SAVIANI, 2014).

Ou seja, ainda que o aparelho de Estado esteja, em determinadas gestões, sendo administrado por vertentes políticas de cunho historicamente contra-hegemônico, o grupo de atores representantes da lógica empresarial da educação, munidos do próprio discurso e das

ações da OCDE, fundem-se aos atores públicos tornando-se embaixadores da ótica da regulação e da qualidade total nas políticas educacionais do país. As notas taquigráficas e outros documentos explorados trazem vestígios desse enlace. Exploremos o posicionamento dos grupos e atores formados conforme o critério ideológico que carregam seus embates durante elaboração da política para a educação básica. Durante a sistematização das audiências compuseram-se dois grupos distintos:

a) Grupo de sujeitos e movimentos sociais nacionais que defendem a qualidade social:

[O projeto de lei dá] um peso muito grande na avaliação, como Ideb e Pisa, e não se ataca o problema central [...] que é o financiamento, é político, porque na medida em que o Estado diz que não tem condições de suprir, ele vaza para algum lugar, particularmente para o lado privado (Ivan Valente/PSOL, Audiência Pública nº 0604/11 de 25/05/2011).

O esforço de 10 anos de evolução do Pisa foi extremamente insuficiente, diante das necessidades da educação do País, sem considerar que [...] isso não significa equidade no acesso à qualidade da educação (Daniel Cara/CNDE, Audiência Pública 0458/11 de 11/05/2011).

b) Grupo de atores empresariais que preconizaram a qualidade total:

[...] o nível seis [na escala de proficiência do Pisa], o nível mais alto. Esses são os futuros engenheiros, os pesquisadores, líderes de empresa, as pessoas que têm uma posição de liderança no País. Não é todo mundo que chega lá. [...] Se nós pensarmos que o País quer ser um país importante, de inovação tecnológica, de liderança na área de empresas, enfim, em todas as áreas, nós temos que formar também a elite. Não é só formar na média. Não estamos fazendo isso (Simon Scharztman/Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade do Rio de Janeiro, Audiência Pública nº 0526/11 de 18/05/2011).

Este segundo grupo, correligionário da lógica da *accountability* na educação básica pública, alinha-se ideologicamente e, via projetos e programas internacionais, tecnicamente com a política educacional disseminada pela OCDE. Vejamos a perspectiva da organização que concerta atores nacionais com internacionais na busca pela política da prestação de contas, da avaliação e da responsabilização:

Continuaremos a revisar e atualizar nossos modelos, pesquisas e análise de políticas, incorporando uma abordagem mais abrangente e multidisciplinar, incluindo através do maior uso de microdados, *big data* e novas fontes de informação. Vamos nos apoiar em nossa liderança global em medir o acesso e a qualidade dos serviços públicos, especialmente em saúde e educação, para se concentrar mais na satisfação dos cidadãos com estes serviços e resultados, [...], devemos nos concentrar mais uniformemente nos aspectos qualitativos e quantitativos do crescimento e do bem-estar. O impacto final na política é o que conta (Angel Gurría, OCDE, 2018d, p. 28).

Para conciliar autonomia escolar com a coerência geral no sistema escolar, deve haver maneiras de se ver como as escolas estão provendo a educação e os resultados de aprendizagem que estão produzindo. A avaliação e a *accountability* permitem aos educadores e aos decisores políticos manter o dedo no pulso do progresso na educação. A maioria dos sistemas educacionais de alto desempenho possui algum tipo de sistema *accountability*. [...] Mas as abordagens para a *accountability* evoluem à medida que os próprios sistemas escolares evoluem - quando regras se tornam diretrizes e boas práticas e, em última análise, como a boa prática torna-se cultura (Andreas Schleicher, 2018, p. 115, tradução nossa).

Como depreendido da evolução histórica da OCDE, o crescimento econômico e todas as perspectivas de administração privada que o asseguram, têm sido, desde meados de 1970, os paradigmas hegemônicos que orientam as políticas multitemáticas da organização internacional. A educação insere-se nesse contexto: sem crescimento do PIB, não há recursos para a educação. Assim, a educação é subordinada ao “bem-estar” econômico do país. Esse, por sua vez, subalterno às demandas da classe empresarial (SCHMELZER, 2016, p. 313). Tais demandas possuem formas próprias de serem concretizadas: a regulação do setor educacional, via mecanismos de gestão privada (*accountability*, qualidade total, padronização, estandarização, resultados) conduz, assim, os fundamentos econômicos da política da OCDE.

Ao longo de sua trajetória histórica, a OCDE tornou-se um foro mundial de discussão temática entre os países desenvolvidos. Apesar de não necessariamente dizerem respeito à economia, os temas como educação tornaram-se satélites ao seu bom funcionamento. Pior, com o avanço técnico-epistemológico da instituição no tocante aos indicadores e testes, pode-se hoje transformar a educação básica em um objeto comercializável nos países parceiros chave e pressionar para que a adoção de indicadores e métricas a-históricas e externas sejam assumidas como necessidades nacionais de respaldo internacional.

Diante da desaceleração do crescimento do PIB, das crises cíclicas do capital, dos processos de globalização tecnológica e das novas formas de reprodução do capital financeiro, a OCDE e os governos nacionais, ao longo dos anos, recompõem as ideologias de crescimento com novas etiquetas e *slogan*: crescimento qualitativo, crescimento sustentável, crescimento inclusivo, crescimento verde, aprender a ser, aprender a aprender e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da UNESCO dentre outros.

A política neoliberal dos governos conservadores trás subjacente uma ideologia dos “benefícios” derivados ou decorrentes do crescimento econômico (*spill over effect*). Dentro dessa lógica, a sociedade como um todo não seria favorecida por políticas governamentais redistributivas, mas sim pela eliminação, via Estado, dos entraves de acesso do empresariado ao livre mercado e às mudanças na legislação trabalhista. Neste contexto, a educação pública vem

sendo transformada em um serviço comercializável e lucrativo. Leis que a regulamente e que afastem a interferência do Estado em nome de uma autonomia de gestão monitorada (via *accountability*) tão somente concretizam os interesses empresariais sobre esse “nicho de mercado”. Como porta-voz internacional dessa perspectiva da educação,

[...] a OCDE começou a se concentrar nas reformas da gestão pública para organizar os governos de forma mais “eficiente” e mais alinhada aos interesses privados. No regime de crescimento neoliberal, o “crescimento” ainda trazia as promessas de emprego, igualdade, bem-estar e aumento dos padrões de vida, mas estes eram cada vez mais adiados em nome daquele. Todas essas formas de progresso social dependiam do “crescimento não-inflacionário sustentado” que, [...], por sua vez, dependia do livre comércio, da desregulamentação, dos mercados de trabalho flexíveis, do progresso tecnológico, de investimentos maiores e de maior lucratividade. [...] taxas mais altas de desemprego, salários em declínio, aumento da desigualdade e cortes no bem-estar social eram justificados como pré-requisitos necessários para um crescimento mais rápido, o que geraria mais empregos e aumento dos salários e padrões de vida no futuro. (SCHMELZER, 2016, p. 326)

A atuação dos representantes empresariais junto à tramitação do PL 8035/2010, consolidou essa perspectiva, deslocando o interesse de uma educação de qualidade socialmente referenciada para uma educação de qualidade empresarial. Tornou-se exequível a visão de mercado sobre o ensino. Neste entremeio, educação, escola e formação ficaram subordinadas às demandas das relações produtivas. A regulação da educação ocorre por meio da avaliação, da meritocracia, da estandarização e dos índices a serem alcançados em uma lógica que verte ao mercado.

O horizonte econômico da qualidade total traduz-se na hierarquização das escolas públicas, na padronização e uniformização de competências, habilidades e conteúdos verificados nas avaliações internacionais de larga escala, que somadas à *accountability* e à meritocracia no âmbito educacional transportam a racionalidade dos negócios privados para a educação pública.

Contudo, são distintas as funções da empresa mercantil e as finalidades da educação pública. Os estudos de Paro nos recorda que “os princípios e métodos da empresa mercantil é a realização do lucro e os objetivos da escola pública não são apenas diferentes, mas antagônicos aos da empresa capitalista. Trata-se do ser humano constituído pela educação, um sujeito histórico” (2002, p.13).

Essa lógica mercantil da educação foi confrontada pela perspectiva contra-hegemônica trazida pelos sujeitos da sociedade civil e parte dos parlamentares defensores de uma educação de qualidade social, universalização do direito à educação, à cultura, conhecimentos, arte, ciência, tecnologia, valores e crenças que possibilitam produzir e atuar sobre o mundo em que

se vive e transformá-lo. Recordamos Paro (2002, p. 16-18) que a ação educativa possui um caráter intrinsecamente político: fazer-se homem é fazer-se um ser político. E esse movimento requer o acesso à educação pública com qualidade social construída democraticamente com as instituições e os segmentos e movimentos sociais.

### **3.6 - Das mesas de reuniões internacionais aos gabinetes parlamentares**

A influência da política educacional disseminada pela OCDE sobre os países não se dá necessariamente de forma direta. Cabe-nos, explicitar como e quais atores e instituições controem esse jogo de força política nacional e conduzem as visões e interesses externos com implicações na educação brasileira. Para tanto, importa-nos aqui apreender como a ideologia foi construída no âmbito da política educacional da OCDE e sustentou a elaboração político-legal do PNE 2014-2024, em específico a Meta Sete. Neste movimento buscou-se evidenciar quais são os mecanismos e como operou a ideologia para estabelecer um conceito de qualidade na Meta Sete do PNE 2014-2024.

Neste propósito de dar forma e substância ao termo ideologia, aproximamo-nos de Marx e Engels, que definiram a ideologia como o “conjunto de ideias que procura ocultar a sua própria origem nos interesses sociais de um grupo particular da sociedade” (LÖWY, 1985, p.12). Na obra *A ideologia alemã*, Marx e Engels trilham três vias para identificar a ideologia. A primeira é o ocultamento: a ideologia é uma forma de compreensão da realidade que obstruem a percepção das determinações que regem as relações sociais. A segunda, a naturalização: é apresentar as relações sociais e seus determinantes como naturais, como partes de um todo inevitável, inescapável. Trata-se de corroborar e legitimar o *status quo*. Por fim, a universalização do particular: cabe à ideologia apresentar a sociabilidade burguesa como a sociabilidade humana; sob essa perspectiva, a história, a família, o Estado e seus determinantes não possuem alternativa. Munidos de tais mecanismos, opera-se, via ideologia, a reprodução das relações sociais constituintes da lógica do capital. (MARX e ENGELS, 2007).

A dinâmica de encobrir os dissensos e falsear consensos de setores governamentais e do empresariado na tramitação do PL 8035/2010 no Congresso Nacional encontra nas proposições da OCDE os elementos argumentativos que harmonizam e justificam, em termos ideológicos, seus interesses via regulação do sistema educacional brasileiro e responsabilização dos agentes envolvidos. Constatamos manifestações concretas da OCDE nessa direção, como a seguir:

O que é importante para os cidadãos saberem e serem capaz de fazer? [...] O Pisa avalia em que medida os estudantes de quinze anos de idade [...]



adquiriram conhecimentos e habilidades chave essenciais à participação plena em sociedade (OCDE, 2016b, p. 10, grifo nosso).

Nós continuaremos nos concentrando nonexo produtividade-inclusividade, apoiando nossos membros em seus esforços para promover a concorrência e a competitividade, bem como a aproveitar os recursos existentes para promover o crescimento e o bem-estar no contexto da economia digital, em particular abrindo o grande reservatório existente de poupança para investir em educação e habilidades (por Angel Gurría, OCDE, 2018d, p. 37).

Verifica-se, assim, a via ideológica do ocultamento: atribui-se ao Pisa a prerrogativa de avaliar apenas uma seara restrita das possibilidades de formação humana via mediação da escola e do professor (Matemática, Leitura e Ciências). Tal visão de mundo coincide com a política de universalização dos interesses particulares e padronização global do conhecimento, competências e habilidades, um tipo de formação humana fixado no fundamento utilitário: formar globalmente capital humano para compor as forças produtivas do mundo capitalista.

De forma concreta, na tramitação do PL 8035/2014, localizamos atores nacionais que vocalizaram essa duas vias ideológicas - ocultamento e política de universalização de interesses particulares – em alinhamento com as proposições da OCDE? Vejamos:

[...] o nível seis [na escala de proficiência do Pisa], [é] o nível mais alto. Esses são os futuros engenheiros, os pesquisadores, líderes de empresa, as pessoas que têm uma posição de liderança no País. Não é todo mundo que chega lá. [...] Se nós pensarmos que o País quer ser um país importante, de inovação tecnológica, de liderança na área de empresas, enfim, em todas as áreas, nós temos que formar também a elite. Não é só formar na média. Não estamos fazendo isso. [...] Se a pessoa sabe ler, sabe escrever, entende o texto, consegue se comunicar, domina os conceitos da Matemática, a partir daí ela está instrumentalizada para a cidadania. Ela vai ler, ela vai mudar o mundo em que ela está, ela vai aprender outras coisas. Por quê? Porque não se pode aprender tudo, porque a quantidade de conhecimento nesse nível é muito grande, e as pessoas são muito diferentes. As pessoas chegaram com informação diferente, com bagagem diferente, com interesses diferentes. Então, abre-se o leque, em primeiro lugar, entre a educação mais acadêmica, que é aquela que prepara a pessoa para uma carreira universitária; e a educação profissional, que orienta a pessoa mais para o valor no mercado de trabalho. (SCHWARTZMAN, Comissão Especial - PL 8035/10 - Plano Nacional de Educação, Número: 0526/11 de 18/05/2011).

A ideologia exposta tem servido como ferramenta profícua de manipulação de consenso entre atores políticos e sujeitos sociais, tanto nas definições de metas e estratégias do PL sob escrutínio, quanto na coordenação das atividades inerentes ao Pisa em nível global, sob a égide da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE. Assim, tanto nas mesas deliberativas das audiências públicas do legislativo quanto nas mesas deliberativas das instâncias gestoras do Pisa em Paris, sede da OCDE, a ideologia atua como um mecanismo aglutinador de uma visão

de mundo ao redor de si mesma, como se fossem caminhos inevitáveis na concretização de políticas para educação básica. Observemos:

O Pisa é o resultado de um esforço de colaboração entre a OCDE e os governos parceiros. As avaliações são desenvolvidas cooperativamente, acordado pelos países/economias participantes e implementadas por organizações nacionais. A cooperação de alunos, professores e diretores nas escolas participantes foi crucial para o sucesso do Pisa durante todas as etapas de desenvolvimento e implementação.

O Conselho Gestor do Pisa (PGB), representando todos os países/economias nos níveis políticos sênior, determina as prioridades em termos de políticas públicas para o Pisa, no contexto dos objetivos da OCDE, e supervisiona a adesão a estas prioridades durante a implementação do programa. O PGB estabelece prioridades para o desenvolvimento de indicadores, para o estabelecimento de instrumentos de avaliação e para os relatórios de resultados. Especialistas de países/economias participantes também atuam em grupos de trabalho encarregados de vincular os objetivos políticos do Pisa com os melhores conhecimentos técnicos disponíveis nos diferentes domínios de avaliação. Ao participar destes grupos de especialistas, os países/economias asseguram que os instrumentos são válidos internacionalmente e levam em consideração diferenças de culturas e dos sistemas educativos<sup>90</sup> (OCDE, 2016b, p. 16).

Em convergência com a OCDE, a qualidade da educação desvincula-se do conteúdo curricular em si e volta-se às competências e habilidades, ou seja, ao que pragmática e utilitariamente pode ser aplicado às necessidades do mundo do trabalho na sociabilidade burguesa. Nessa direção, segue posicionamento de membro do CNE no processo de tramitação do PL:

O Pisa, gosto de dizer, é uma avaliação feita fora dos muros da escola. [...] O Pisa tenta identificar o que é importante que esses jovens aprendam, nessas áreas, para a sua vida cotidiana, na família, no trabalho e na convivência social. Portanto, é uma prova que tenta olhar o que é necessário aprender para levar a vida nos dias de hoje ou numa cidade da sociedade do futuro.

[...] O Pisa não avalia o que os estudantes aprendem porque cada um aprende suas coisas nos seus países, mas como eles são capazes de usar o que aprenderam para resolver problemas cotidianos. Se observarmos, veremos que a vantagem é fugir um pouco da visão extremamente escolar. [...] A crítica que se faz — não é minha a crítica, pois eu gosto muito do Pisa, sou fã dessa abordagem — é a de que o Pisa tem uma visão utilitarista, ou seja, o conhecimento focado na sua aplicação. Então, coisas como, por exemplo, literatura, em provas desse tipo, acabam tendo um peso um pouco menor, porque o foco é o uso. A ideia do Pisa é buscar identificar e avaliar as habilidades mais demandadas no mundo atual (CNE,

---

<sup>90</sup> Para o Pisa 2015, eram três grupos temáticos de especialistas: para Ciências, com 90% de especialistas vindos de países desenvolvidos, para letramento em ciências, com 90%, e para os questionários contextuais, com 90% vindos dos países desenvolvidos.

Observam-se as convergências ou alinhamento com proposições oficiais da OCDE sobre o Pisa:

A avaliação não apenas verifica se os alunos podem reproduzir conhecimento. Ela também examina como os alunos podem extrapolar o que aprenderam e podem aplicar esse conhecimento em ambientes desconhecidos, dentro e fora da escola. Essa abordagem reflete o fato de que as economias modernas recompensam as pessoas não pelo que sabem, mas pelo que podem fazer com o que eles sabem. (OCDE, 2016b, p. 3).

Importam aqui dois registros. O primeiro quanto ao fundamento econômico presente na OCDE. Ao afirmar que “*as economias modernas recompensam as pessoas não pelo que sabem, mas pelo que podem fazer com o que eles sabem*” trás-se à luz a visão utilitária e pragmática que não vê as pessoas, mas sim quanto podem produzir, quanto podem resolver os problemas estruturais da reprodução capitalista. E o segundo sobre os intentos ocultos no trecho. Trata-se de encobrir a insuficiência do Pisa para resolver a questão da qualidade da educação dos países. Ademais, trata-se de ocultar os reais objetivos que visam desobstuir o acesso empresarial aos recursos públicos e de acomodar na legislação os desígnos do mercado dentro da ordem institucional.

Mas também neste movimento em que o Pisa tornou-se a referência de aferição de qualidade da educação nacional, juntamente com o Ideb, setores sociais posicionaram-se em favor de alternativas contra-hegemônicas como sinaliza Pereira (2016):

[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 (PEREIRA, 2016, p. 164-5).

A Meta Sete como um todo, assim como a estratégia 7.11 em específico, situam-se dentro de um ideário de regulação, responsabilização e estandarização, ou seja, da submissão da qualidade educacional à lógica da administração privada empresarial, o que Taubman (2009), segundo Freitas (2001, p. 49), chama de cultura da auditoria. Acaba-se por transferir a responsabilidade do baixo desempenho discente (medidos de forma restritiva a dados estanques) para as escolas, professores e alunos na razão do mérito, da premiação e das punições. Alheia-se desse processo a compreensão dos contextos socioeconômicos – históricos

e dialéticos – que determinam as mazelas estruturais provocadas pela exploração do capital com implicações no direito à educação pública para todos.

Por outro lado, este modelo avaliador favorecem parcerias privadas, terceirizações e ações voltadas para a privatização do ensino público no país. Como aponta Afonso,

esta ideologia da privatização, ao enaltecer o capitalismo de livre mercado, conduziu a alterações e mudanças fundamentais no papel do Estado, tanto ao nível local como ao nível nacional. [...] Diminuir as despesas públicas exigiu não só a adoção de uma cultura gestinonária ou gerencialista no setor público, como também induziu a criação de mecanismos de controlo e responsabilização mais sofisticados. A avaliação aparece assim como um pré-requisito para que seja possível a implementação desses mecanismos. (AFONSO, 2005, p. 49).

Urge fugir dessa lógica de padronização feita nas avaliações internacionais de larga escala, somada à meritocracia, estandarização e competitividade estimulados pelos testes, exames e indicadores que reproduzem a cobiça dos negócios privados para com a educação. É premente recompor o campo contra-hegemônico e caminhar em direção à equidade e à igualdade na diferença pela educação ou, como enfatiza Paro (2002, p. 15) a “uma concepção de educação, pensada à luz de um conceito amplo de política e, ao mesmo tempo, entendida como prática democrática com atributos intrinsecamente políticos de realização humana.” Uma gestão propriamente democrática é aquela que se materializa a partir da própria sala de aula e da relação educador-educando. Em outra perspectiva, Frigotto assevera que

[...] quanto mais eficaz e global for o trabalho escolar, na sua tarefa específica de transmissão do conhecimento elaborado e historicamente sistematizado, tanto mais ele significará um instrumento que se volta contra os interesses do capital. O esforço de nivelar por cima é um esforço contra o privilégio – elemento constitutivo da sociedade de classes. Este esforço, objetivamente, se materializa mediante uma direção política e uma qualidade técnica que vinculam o saber que se processa na escola aos interesses da classe trabalhadora. Saber que, historicamente, sempre lhe foi negado, mediante diferentes mecanismos, que vão da seletividade social ao oferecimento de uma escola desqualificada. (FRIGOTTO, 2010, p. 39).

E mais, as determinações do meio empresarial, da divisão internacional de trabalho e do jogo de forças inerente às relações de produção da sociabilidade burguesa reproduzem as desigualdades de acesso dos trabalhadores a uma educação de qualidade social.

A luta por uma escola de qualidade e a serviço da classe trabalhadora é, em última instância, um aspecto da luta mais ampla pela transformação das relações sociais de produção da existência, que têm como produto a desigualdade orgânica, o não-trabalho, o parasitismo e a exploração. (FRIGOTTO, 2010, p.40).

Ao conceber a qualidade da educação pelo viés da cultura de auditoria, por meios regulatórios e pela pedagogia de resultados, transfere-se para a sala de aula um modelo fabril de relação. Individualiza-se e imputa-se responsabilidades pelo rendimento escolar; transforma-se estudantes em clientes, professores em fornecedores e o conhecimento em uma mercadoria, cujo valor é dado por sua utilidade no mercado; acirra-se a competitividade entre pares e o individualismo. Via indicadores, orienta-se o processo de ensino-aprendizagem por punições e recompensas, sejam financeiras ou morais, ganhadores e perdedores.

Para justificar o reducionismo das avaliações de desempenho de larga escala, voltadas, quando muito, à aferição de parcelas restritas de conhecimento no campo da Matemática, da Leitura e das Ciências, os economistas da educação, ou defensores da reforma empresarial da educação, defendem que se o jovem não aprende nem o básico, não há como caminhar em direção a conhecimentos mais complexos, ou que para chegar a esses é necessário, anteriormente, ter atingido aqueles. Essa defesa de estreitamento curricular adstrita às disciplinas aferíveis e testes e avaliações de larga escala foi confrontada por Freitas, pois compromete-se a formação humana e crítica do indivíduo – fundamentalmente aqueles que, por sua condição social, e que dependem essencialmente da escola para aprender - em nome de uma “promessa futura”:

A argumentação de que o básico é bom porque tem que vir em primeiro lugar é tautológica e nos leva a acreditar que “o básico é bom porque é básico”. O efeito é que, com base nesse estereótipo, não pensamos mais. Com esta lógica de senso comum, são definidos os objetivos da “boa educação” para todos os povos, via OCDE. Mas o básico exclui o que não é considerado básico – essa é a questão. O problema não é o que ele contém como “básico”, é o que ele exclui sem dizer, pelo fato de ser “básico”. Esse é o “estreitamento curricular” produzido pelos “standards” centrados em Leitura e Matemática. Eles deixam de fora a boa educação que sempre será mais do que o básico (FREITAS, 2011, p. 59).

Com ideologias encobertas, naturalização das diferenças históricas e regionais na direção da meritocracia e atuando para tornar o particular em interesse universal, a OCDE atua para conformar, em âmbito global, um tipo de qualidade de educação. E para aferir esse tipo de qualidade, aplica-se a regulação e sua lógica ferramental, tais como accountability, estandarização, ranqueamento, racionalidade técnica, meritocracia, foco nos resultados e competitividade, aferidos por meio de testes de larga escala, com matrizes referências reducionistas e impostos aos sistemas escolares por meio da distribuição de recursos públicos.

Na contramão desse movimento hegemônico, com representantes nacionais e internacionais, oferece-se um modelo de educação e formação humana omnilateral, politécnica,

modelo esse que olha de frente e que expressa as necessidades da classe trabalhadora (FRIGOTTO, 2010, p. 24).

Nesse embate, acabou por prevalecer a vertente de atores que aprovou a utilização do Ideb e do Pisa como os principais elementos de política pública para mensuração da qualidade da educação básica pública brasileira. Esse fato se deu porque a utilização de testes e indicadores distanciados do contexto sócio-histórico das escolas e de seus estudantes interessa aos reformadores empresariais da educação. Essa simplificação da realidade facilita as decisões governamentais no sentido de caminhar a uma punição das escolas públicas “insatisfatórias”. Um segundo passo seria a sua privatização, via concessão a organizações sociais e *vouchers*. Ou seja, transferência de recursos públicos para a iniciativa privada.

Dentro de tal horizonte, os grupos empresariais, como o Movimento Todos pela Educação e os atores governamentais que lhes representam, posicionaram-se a favor das políticas de regulação via *accountability*: avaliação, prestação de contas com o auxílio dos números como substitutos da comunidade de profissionais da educação e responsabilização. Para esse grupo, a OCDE oferece uma base ideológica e um conceito de qualidade total da educação, ou seja, a educação vista com os olhos de um administrador de empresa privada.

Mas, contra essa posição que se tornou hegemônica no processo de tramitação do PL 8035/2010, houve embates, marchas e contraposições de grupos da sociedade civil e seus representantes, como UNE, CEDES e partidos políticos como PSOL, PCdoB, que defenderam uma qualidade de educação socialmente referenciada e demarcaram a contra-hegemonia e o papel histórico e social das instituições de ensino públicas e dos indivíduos que a compõem.

O movimento de formação de consensos e os dissensos relativos à construção da Meta Sete e da estratégia 7.11 do PNE 2014-2024 ocorreu pela via da crítica ou defesa dos grupos antagônicos dos dispositivos legais do PL 8035/2010 em audiências públicas e sessões deliberativas, bem como por proposições de emendas supressivas por parte dos parlamentares partícipes da Comissão de Educação ou em plenária, representante os interesses seja do empresariado, seja das entidades da sociedade civil.

A Meta Sete e especificamente da estratégia 7.11 entre 2010 e 2014 foram forjadas a partir do próprio Poder Executivo, com centralizações no Ministério da Educação. Poucas foram as propostas de emendas à estratégia 7.11. Os valores de média de desempenho do Pisa e do Ideb ao longo dos anos que cobre o PNE 2014-2024 foram acatados de forma hegemônica. Pode-se perceber que há, no ministério da Educação do governo federal uma posição hegemônica que acolhe o Pisa como ferramenta *proxy* da aferição de qualidade na educação básica nacional. O programa foi elevado a indicador de mensuração de qualidade, com baixo

nível de questionamento de seus fundamentos teórico-metodológicos por parte do governo. Mesmo assim, há grupos dentro dos órgãos federais de educação que defendem não a eliminação de avaliações externas, mas como salienta Freitas, trata-se de uma mudança de alcance e direção: avaliar as próprias políticas educacionais ao invés da escola e seus estudantes, juntamente com outras formas de avaliação no interior das instituições de ensino, respeitando suas particularidades históricas e geográficas. Urge caminhar nesse sentido.

A OCDE transporta suas ideologias para países parceiros como o Brasil por meio da disseminação de relatórios de especialistas orgânicos e pelo contato de seus funcionários de alto escalão junto a representantes do governo brasileiro, como Ministros da Educação, Secretários-Executivos, presidentes do INEP, diplomatas brasileiros e as esferas mais próximas da Presidência da República, como a Casa Civil.

Portanto, a presente análise indica que a padronização dos indicadores traduzidos em qualidade e regulação da educação atende aos interesses superpostos, que partem da dinâmica do capital internacional, são assumidos pelos governos nacionais, chegam aos gabinetes, ministérios e secretarias e se transformam em planos, programas e projetos direcionados às escolas.

Urge continuar na luta e construir, em contraposição, uma linha de identificação de interesses genuinamente sociais de educação pública emancipadora, resultante e resultado de reuniões de entidades populares, entidades sindicais, associações científicas e movimentos sociais que acolhem as vozes dos profissionais da educação, dos estudantes, dos familiares e da comunidade, pois atuam e percebem a educação básica pública como um direito humano e social inalienável e uma ferramenta efetiva de luta de classes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação de mestrado acadêmico vincula-se ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (PPGE/FE/UnB), na linha de pesquisa em Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE) e elegeu como objeto de investigação a meta 7 e a estratégia 7.11 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que trazem como eixos mensuradores de qualidade da educação nacional a projeção de resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e as proposições do Programa Internacional para Avaliação de Estudantes (Pisa).

Elegeu-se como objetivo principal desvelar como o movimento de interesses e forças da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE, subsumido no programa Pisa, interferiu no processo de elaboração do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Para isso, buscou-se: analisar, na trajetória histórica da OCDE, a posição e os interesses subjacentes aos programas, projetos e produção de documentos referentes à política de educação; compreender a concepção de qualidade educacional proposta pela OCDE; e analisar o processo de construção de consenso e os dissensos no tocante à meta sete e à estratégia 7.11 do PNE 2014-2024.

Deste modo, propuseram-se as seguintes questões investigativas: como o Programa Internacional para Avaliação de Estudantes (Pisa) serve aos propósitos hegemônicos da OCDE? Quais são as convergências entre a política educacional da OCDE e as políticas para a educação básica pública no Brasil tomando-se como elementos concretos o Pisa e a Lei 13.005/2014?

Para a análise documental, exploraram-se os documentos e as publicações da organização internacional. Para a tramitação do Projeto de Lei 8035/2010, priorizou-se emendas, pareceres e discursos dos atores governamentais, empresariais e da sociedade civil que influenciaram a definição da meta 7 e, em específico, da estratégia 7.11 da Lei 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação 2014-2024 e que encobrem ideologias por trás da política educacional.

Partiu-se de observações do real aparente subsumido na política educacional da OCDE, com ênfase no programa Pisa e na sua utilização concreta na construção congressual do Programa Nacional de Educação 2014-2014, por meio da adoção do Ideb como meta e do Pisa como estratégia de aferição de qualidade na educação nacional. Tal investigação objetivou desvelar como o movimento de interesses e forças da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE, subsumido no programa Pisa, interferiu no processo de elaboração do Plano Nacional de Educação 2014-2024.



Partindo-se dessa perspectiva, percorreu-se a tramitação do Projeto de Lei 8035/2010. Buscou-se apreender como os atores nacionais governamentais, empresariais e segmentos da sociedade civil atuaram por meio de consensos e dissensos, posições hegemônicas e contra-hegemônicas. O recorte para as discussões da meta 7 deve-se à utilização do Ideb e da estratégia 7.11 deve-se à adoção do Pisa como instrumentos de mensuração de qualidade educacional para a década de 2014 a 2014.

Metodologicamente, optou-se por triangular a) referências documentais da OCDE que evidenciassem sua posição ideológica na política educacional que dissemina por meio de publicações, relatórios, livros e fontes documentais; b) documentos da Câmara e Senado e, em específico, da Comissão de Educação da Câmara, partidos políticos, notas taquigráficas, atas e documentos digitais diversos; c) documentos das instituições sociais e entidades científicas que compuseram a tramitação do PL que deu gênese ao PNE 2014-2024. Nesta dinâmica com os materiais, mesmo reconhecendo que os documentos são partes do real e não o todo o real, elegeu-se a hegemonia e a ideologia como categorias filosóficas e qualidade e regulação da educação como categorias empíricas que emergiram durante a leitura, sistematização e elaboração da análise.

De posse das categorias ideologia e hegemonia, seguiu-se à leitura, organização e sistematização dos documentos da OCDE e do Brasil, momento em que submergiram duas categorias empíricas: regulação e qualidade na educação. Estas duas categorias mostraram-se apropriadas para a análise da meta 7 e da estratégia 7.11, uma vez que os dispositivos legais buscam mensurar, por meio de indicadores e avaliações de larga escala, a qualidade da educação nacional. Assim, os documentos escolhidos foram confrontados e dissecados de modo a captar o escrito e o encoberto nas discussões, atos e ações dos atores.

O percurso histórico da OCDE foi escolhido para que se encontrassem as posições e os fatores históricos que deram ensejo à educação como tema a ser tratado internacionalmente pela organização internacional. Nesse sentido, o primeiro capítulo investigou, desde a Guerra Fria, como a educação básica pública serviu aos propósitos hegemônicos das nações centrais e dos organismos internacionais. Interessava-nos desvelar como, sob determinações políticas socioeconômicas históricas, os atores centrais internacionais e, em particular a OCDE, têm-se apropriado da agenda educacional para subordiná-la aos interesses dos sistemas econômicos de produção capitalista. Para isso utilizou-se de fontes documentais e bibliográficas, produções de *think tanks*, relatórios e estudos educacionais constantes da agenda internacional.

A seção aponta que a educação entrou na agenda externa de países e organismos internacionais a partir do momento em que a) se percebeu que o investimento público nessa

área elevaria as condições materiais de competição global das nações, via capital humano, seja geopolítica, seja econômica e, deste modo, a dinâmica de funcionamento da sociabilidade burguesa. Como agentes desse processo, b) os empresários do setor de educação, internos e externos, enxergaram reais nichos de ampliação de negócios mercantis; c) o Estado capitalista dos países desenvolvidos despendia recursos orçamentários vultosos para a educação pública, a oferta de capital humano caminhava para a saturação e a qualidade estava distante dos indicadores desejáveis; e se antevia d) a regulação da educação com potencialidades para carrear recursos públicos para a esfera privada.

No segundo capítulo, colocou-se uma lente sobre a evolução político-institucional da OCDE e sua estrutura orgânica e analisou-se o trato do tema educacional, concentrado na política educacional comandada pela Diretoria de Educação e Habilidades, responsável por programas e projetos tais como o Pisa, a pesquisa TALIS e os levantamentos e inquéritos estatísticos do INES. Ademais, perscrutaram-se os princípios epistêmico-ontológicos que têm guiado a política educacional do organismo internacional.

Para que se pudesse analisar como as forças e interesses da OCDE se materializaram no processo de elaboração da estratégia 7.11 do PNE 2014-2024, bem como das discussões do Projeto de Lei nº 8035/2010, buscou-se apreender o movimento de poder de persuasão da OCDE em direção ao Brasil. Para tanto, exploraram-se os documentos e pronunciamentos oficiais da organização indagando-se: que movimentos os *experts* da Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE propuseram para potencializar a educação básica e subordiná-la à economia dos países membros? Como os propósitos da política educacional da OCDE são traduzidos em programas e projetos de educação no país? Que características possuem a participação brasileira nas instâncias deliberativas em educação da OCDE?

Desvelou-se que a criação do Pisa acompanha o movimento do capital internacional, protagonizado pelas potências capitalistas centrais para mensurar e controlar a capacidade instalada de capital humano disponível de modo a fazer frente às relações de produção nacionais em um jogo competitivo determinado pela divisão internacional de trabalho e a formação de um exército de reserva de trabalhadores. A ferramenta também serviu aos propósitos de disseminação internacional de uma política educacional de raiz tecnicista que atende aos propósitos de mercantilização da educação por meio de mecanismos de regulatórios do setor, como *accountabilty* (avaliação, prestação de contas e responsabilização), qualidade total e meritocracia.

Deste modo, concluiu-se que os programas, projetos e discursos da OCDE voltados à educação transportam ideologias: a lógica de funcionamento dos foros deliberativos da

Diretoria de Educação e Habilidades da OCDE constrange posicionamentos dissonantes àqueles defendidos pelos países europeus e anglo-saxões. Abre-se, portanto, a base para um alinhamento da organização com interesses políticos e empresariais do Brasil.

Constatou-se que todo este arcabouço institucional e operacional composto de *experts*, grupos de estudos e comissões específicas da OCDE constroem uma visão de mundo ideal, a-histórico, tendo a economia neoliberal como motor para transformar os fins da educação e a função da escola e da educação. Esse movimento ultrapassa fronteiras territoriais e alcançam os países partícipes do programa, seja via relatórios e demais documentos de divulgação, seja via contato direto de intelectuais orgânicos da OCDE com membros governamentais em trabalhos e projetos conjuntos.

Os documentos e discursos que balizam a política educacional da OCDE trouxeram as categorias regulação e a qualidade da educação. Regulação no sentido de atribuir à responsabilização, à prestação de contas, à padronização de medidas e resultados, ao ranqueamento e ao controle dos sistemas educativos nacionais de acordo com os interesses econômicos dos denominados reformadores empresariais da educação. E a qualidade no sentido da inserção do *total quality management* (TQM) para as escolas públicas: os estudantes vistos como clientes da oferta do produto educação; uso da estatística para monitorar a causa de desempenhos “inadequados”; compartilhamento de vocabulário padrão entre empreendedores e educadores; implementação de cima para baixo; delegação de responsabilidades; sistema *input-output* com *feedback*; análise de desempenho; melhoria contínua; motivação e capacitação; os professores dos anos anteriores são os “fornecedores de alunos de qualidade” aos dos anos subsequentes (clientes).

Em seguida, no capítulo terceiro, investigou-se como a influência da política educacional da OCDE chega aos gabinetes do Ministério da Educação e do INEP. Neste movimento do concreto, centrou-se na análise do processo tramitativo do PL 8035/2010 junto ao Congresso Nacional. Como linha de investigação, indagou-se: como um indicador internacional foi transformado e aceito como o principal elemento de política pública para mensuração da qualidade da educação básica pública brasileira? Como os atores governamentais, empresariais e segmentos da sociedade civil se posicionaram? Houve embates e contraposições na definição deste critério de qualidade? Que conceito de qualidade de educação a OCDE oferece ao seu parceiro chave Brasil?

A partir destas indagações, analisou-se o movimento de disputa, dissensos e consensos na tramitação do PL 8035/2010 no Congresso Nacional, no tocante à meta 7 e, especificamente, à estratégia 7.11 do PNE 2014-2024, em um esforço teórico para apreender de que modo os

enfrentamentos de forças hegemônicas e contra-hegemônicas atuaram nesse processo e para apropriar-se das múltiplas faces do objeto em si.

Passou-se, então, a apresentar como a ideologia conformou e conforma os debates e as posições dos grupos. Por meio das ideologias que dividiram os defensores de uma qualidade total da educação em contraposição aos defensores de uma educação de qualidade socialmente referenciada, dois grupos opostos emergiram durante a sistematização e análise dos dados empíricos: aquele que naturaliza as diferenças históricas e regionais de acesso e oportunidade à educação na direção da meritocracia, e atua para tornar o particular em interesse universal via regulação e aquele que propõe um modelo de educação e formação humana omnilateral, politécnica e que expressa nas necessidades da classe trabalhadora.

As sutilezas das discussões em torno do público e do privado obscurecem e encobrem as formas de expansão de setor privado empresarial lucrativo na oferta da educação brasileira. Esse foi um pomo de discórdia chave nos embates entre atores de distintos interesses na tramitação do PL.

A OCDE oferece aos parceiros-chave a base epistemológica da qualidade total da educação, entendida como a transposição de ferramentais da administração privada (*total quality management*) – como satisfação dos clientes internos e externos, delegação de responsabilidades e controle de resultados, liderança e comprometimento com metas, sistema *feedback*, análise de desempenho e melhoria contínua e adaptação constante às mudanças – para gestão escolar e dos sistemas escolares, aproximando-se da visão do empresariado, tendo como representante maior o Movimento Todos pela Educação.

O entendimento da qualidade social da educação como aquela que percebe a escola como ambiente de formação humana (unindo conhecimento científico com a participação do alunado para que ao indivíduo compreenda a realidade que o cerca e seus determinantes, de modo a munir-se da capacidade para transformar a sociedade vigente) aproximaram parcelas da sociedade civil identificadas com movimentos sociais e populares que defendem uma educação básica pública para além dos números e da formação de capital humano.

Diante dos embates entabulados durante a tramitação do PL 8035, pode-se depreender dois grupos ou forças com propósitos antagônicos. Um grupo hegemônico, representado por empresários e com braços no governo federal, que defende uma educação voltada à formação para o mercado de trabalho, com uma agenda regulatória para os sistemas escolares, que atenda às necessidades corporativas, tanto na formação de capital humano quanto na possibilidade da exploração econômica do “serviço” educativo.

O outro lado, um grupo contra-hegemônico, é representado por associações, sindicatos, entidades da sociedade civil que identifica a educação de qualidade como a formação humana voltada não estritamente para o mercado de trabalho, mas que, por intermediação do professor e da escola, muna o indivíduo de conhecimentos que lhe impulsiona ao espírito crítico frente ao seu contexto socioeconômico. Posiciona-se, assim, contra tipos de formação escolar estreita e restrita, voltada à adaptação ao invés da transformação frente ao meio em que se está inserido.

O primeiro grupo, representativo dos reformadores empresariais da educação, encontra no tecnicismo sua orientação pedagógica. Visa tornar o processo educativo operacional, objetivo, eficiente, produtivo. Para tanto, estabelece estândares, responsabilização, individualização, meritocracia, melhores práticas. Entendem que os pressupostos e os critérios de qualidade na educação subordinam-se à lógica da administração privada; fixam-se em uma “cultura de auditoria”, que define, de forma exógena à dinâmica escolar, o que e como os alunos, os professores e os gestores devem fazer. Não questionam suas premissas, pois as atribuem às melhores práticas nacionais e/ou internacionais para o processo de ensino-aprendizagem. Idealizam e incorporam em seus discursos os programas e projetos as OCDE, mecanismos garantidores de sua lógica regulatória.

Essa vertente política, oculta ideologicamente seu *ethos* de classe, defendendo o princípio da equidade, da oportunidade para todos, do esforço pessoal e individualizado como requisito chave para o desempenho escolar e da igualdade de resultados. Para garantia da qualidade educacional, que deve ser expressa em números, valem-se da estatística e da avaliação de larga escala, não como elementos subsidiários à investigação de uma qualidade com variáveis socioeconômicas muito mais complexas, mas como expressões definitivas da “boa educação” e das “melhores práticas”.

A lógica empresarial competitiva e as bases econômicas neoliberais fundamentam a concepção de qualidade proposta pela OCDE e oferecida aos países parceiros chave, pois a essência está no econômico, utilitário, restrito e pragmático. Para tanto a Organização volta-se à construção de métricas e índices de qualidade educacional, propondo concepções e ferramentas do campo da administração ou gestão privada para o contexto escolar.

Como esse tipo de política para a educação modela-se pela ideologia do controle, a simplificação das variáveis que mensuram a qualidade é assegurada, pela redução do escopo avaliativo (afere-se o desempenho em Matemática, Leitura e, quando muito, Ciências), pelo apostilamento de conteúdo e disseminação entre redes e sistemas escolares inteiros, pela privatização via organizações sociais e captura de recursos governamentais que seriam

destinados à educação pública. É dizer: o que importa ao mercado, importa à educação. “*O lucro é o fim maior da política*”.

Sendo a OCDE um organismo internacional desde sua origem, à lógica da economia da educação, ou seja, da educação pensada para a geração de valor econômico, sua política educacional, seja via projetos, programas ou movimentos disseminadores de conceitos e vocabulários acabam por munir os atores empresariais de uma concepção de educação baseada em resultados que lhe dão respaldo a seus interesses econômicos imediatos.

Por meio da lógica de *accountability*, constroem-se os trabalhadores da educação, pais e alunos à política de recompensa e sanção, em um ambiente de individualização, competição e descontextualização do mérito. Essa filosofia da competitividade, do esforço individual, do “ser útil” sustenta a razão de ser da produtividade do mercado de trabalho. Esse movimento é parte de uma dinâmica ampliada dos reformadores empresariais da educação para moderar as transformações demográficas no mercado de trabalho que afetam diretamente a percepção do lucro. Assomam-se a esse fluxo reformista, a flexibilização da legislação trabalhista e a reestruturação da legislação previdenciária. Substitui-se, assim, via Plano Nacional de Educação, os interesses da maioria da população, pelos interesses de curto prazo das corporações empresariais nacionais e internacionais.

Quando testes como o Pisa são adotados pelos defensores do tecnicismo pedagógico e pelos atores corporativos como instrumento de mensuração de qualidade, acaba-se por ignorar suas limitações ao atribuir a um instrumento técnico uma função que não lhe cabe *in totum*. Isso porque sem testes não há como levar à frente um projeto educativo pautado pela responsabilização e pela meritocracia, essenciais para o mercado da educação. Durante a tramitação do PL 8035/2010, a postura hegemônica foi a de que o Pisa revelava o quanto ainda os estudantes brasileiros precisariam evoluir em termos de proficiência em Matemática, Leitura e Ciências em comparação aos países da OCDE.

Na superfície, o rumo dos argumentos foi no sentido de que existe uma corrida dos países pelo domínio de competências e habilidades frente ao século XXI e que os estudantes brasileiros estão muito aquém desse processo. Este argumento político serviu de veículo para reproduzir e alocar a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho. Certamente, existem problemas na formação dos estudantes, mas sobre esse aspecto levantaram-se poucas vozes e pouco se aprofundou no assunto. Com exceção do questionamento de raros atores sociais contra-hegemônicos, o debate público sobre quais deveriam ser os objetivos e as finalidades atribuídos à educação permaneceram inócuos e acabou por prevalecer as concepções do setor mercantil.

A OCDE, ao longo de 20 anos de existência do Pisa, assumiu o protagonismo mundial em “mensurar” a qualidade da educação dos países, por meio de uma matriz referencial baseada em competências e habilidades e uma escala de proficiência que ranqueia os países conforme o desempenho de seus estudantes nas avaliações de Matemática, Leitura e Ciências. Essa projeção histórica e a disseminação internacional do programa induzem os países a aderir, sem discussões aprofundadas e participativas, as concepções utilitárias, ahistóricas e de base estritamente econômica.

Mas ao enfatizar os testes de larga escala como indutores curriculares, acaba-se por levar à sala de aula não apenas o enfoque em competências e habilidades em detrimento do conteúdo, mas também toda a lógica tecnicista que lastreia as proposições do “*saber fazer com o que se sabe*”. No caso do Brasil, essa postura torna-se ainda mais grave, pois a maioria da população trabalhadora precisa da escola para acesso aos conhecimentos que a ciência já produz e que pode modificar as suas condições de vida materiais.

Aqui concordamos com Libâneo (2014), no sentido de que a finalidade da escola é assegurar aos estudantes a apropriação de conhecimentos expressos na ciência, arte, filosofia, estética, cultura, música e nas emoções, visando à formação da personalidade, o desenvolvimento cognitivo, afetivo, moral e artístico, a formação integral de capacidades humanas superiores, principalmente dos segmentos empobrecidos da população, tendo em vista uma sociedade justa e democrática.

Ao analisar as publicações da OCDE, pode-se sintetizar que: a) os fundamentos econômicos estão se sobrepondo às finalidades da educação básica; b) a padronização, estandarização e universalização de métricas e indicadores possuem interesses econômicos subjacentes; c) sobressaem-se as ações que atribuem responsabilidades ao diretor escolar, aos professores e ao estudante; d) se fetichizam, de forma deliberada, as tecnologias digitais e o *aprender a aprender* como soluções aos problemas estruturais da sociedade capitalista.

Ao alinhar os países, via Pisa, em função de uma concepção de qualidade que vê a educação como um objeto mercantil, a OCDE acaba por fomentar que os países lhe delegue a responsabilidade de aferir a qualidade do ensino que os países ofertam. Deste modo, os países incorporam em seus sistemas educacionais e, em última instância, trazem para a sala de aula, não apenas os métodos, as metodologias e concepções sobre o processo de aferição de qualidade da educação, mas também toda a ontologia que lhe respalda. Transporta-se uma visão de mundo sobre os fins da Educação e a função da escola de grupos particulares como se fossem necessidades nacionais. Assim, a ideologia da formação discente para atender às necessidades corporativas de capital humano, é reproduzida em um espectro global, de forma

regulada, estandarizada e controlada. Uma vez que essa ideologia é disseminada massivamente com respaldo dos atores empresariais e políticos afins, a hegemonia da educação neotecnista passa a prevalecer nas tramitações dos projetos de lei e das políticas e programas educacionais do Brasil.

Essa pedagogia neotecnista favorece o estreitamento curricular em disciplinas que são úteis à estruturação de competências e habilidades discentes que atendem à inserção do jovem no mercado de trabalho e nas demandas do dia-a-dia da sociabilidade burguesa. O argumento de que a limitação a conhecimentos básicos, como Matemática, Leitura e Ciências, que são aqueles passíveis de serem testados, justifica-se pelo fato de “*o estudante não conseguir aprender nem isso*”, afasta a formação de capacidade crítica do estudante, via mediação docente com base em conteúdos mais sofisticados. Como destaca Freitas (2011, p. 59), a argumentação é: “o básico é bom porque é básico”. Esse argumento oportunista elimina a possibilidade do acesso ao conteúdo crítico, base para a ação transformadora do contexto em que se vive.

Nem todos os objetivos educacionais são medidos via testes e indicadores. E aqueles que os são, representam apenas estimativas de áreas de conhecimento muito mais complexas e, se medidos, exige-se serem situados no contexto histórico social. Os resultados do Ideb e do Pisa para o período proposto pelo PNE 2014-24 não podem, portanto, ser considerados como sinônimos de uma educação de qualidade. Não da forma como são concebidos pelos sujeitos e instituições sociais que defendem uma educação de qualidade social.

Trata-se, portanto, não da discussão e do mérito dos métodos avaliativos em educação, cada vez mais complexos, a exemplo da Teoria de Resposta ao Item (TRI) e dos testes adaptativos em computador (CBA), mas, do fato, de que a forma que são utilizados nas decisões políticas, favorecem e influenciam os interesses de setores empresariais. E essas decisões acabam por gerar determinações sobre a sala de aula, não tanto pelo que incluem, mas pelo que excluem do acesso aos estudantes.

Deste modo utiliza-se de veículos ideológicos como responsabilização e meritocracia, materializados em números frios e fotografados que, por meio de bonificação, premiação ou punição, constroem e exercem pressão sobre o meio escolar e seus atores para que se forçosamente convirjam posições a um único caminho. Gera-se impacto na gestão das escolas, na vida dos trabalhadores da educação e na formação dos estudantes.

Pontuações em testes são o reflexo de fatores que transcendem a atuação docente em sala de aula; incluem a motivação do estudante, seu contexto de aprendizagem, a realidade concreta de seu lar, de sua família e da própria escola. A ideologia de mercado com sua dinâmica de gestão de qualidade total, do valor agregado e da melhoria contínua via



concorrência na oferta de serviços educativos preza pela lógica de “livrar-se dos maus professores e recrutar somente os bons”. Isso não resolve o problema do baixo rendimento discente, pois o “produto” que a escola oferece não é formado apenas na escola, como uma fábrica, mas no movimento histórico-dialético ampliado que perfaz a realidade da escola e do contexto aluno.

Se, na superfície, os atores que defendem a regulação e a qualidade total do ensino pregam a autonomia da gestão escolar em nome do controle de resultados, a política de premiação e punição em função testes (a exemplo do condicionamento de recursos governamentais ao desempenho escolar no Ideb, objeto da estratégia 7.3 do PNE), na realidade mina-se o princípio da gestão democrática, árdua conquista social. Isso é feito pela adaptação às preconizações político-pedagógicas alheias à realidade intraclasse, pelo estrangulamento dos recursos escolares e pela precarização do trabalho docente. Freitas é taxativo neste sentido: “quando associamos consequências fortes [*high stakes*] aos resultados de medidas, estamos associando-as também aos erros que estão relacionados a essas medidas” (2011, p. 66).

Assim, após a análise documental proposta, pode-se apontar que os consensos e os dissensos relativos à construção da meta 7 e da estratégia 7.11 do PNE 2014-2024 ocorreram de forma aberta entre governo, empresariado, segmentos e instituições da sociedade civil, visto que o grande pomo de discórdia girou em torno da designação e distribuição de fundos públicos às escolas. Contudo, sob tensões, dissensos e embates acerca da estratégia 7.11, os sujeitos contra-hegemônicos históricos seguem na luta.

Desta forma, a qualidade da educação foi subordinada aos indicadores internacionais com a anuência do governo federal, empresários, alguns partidos políticos e grupos alinhados com a expansão de mercados no ensino, ainda que sob importantes resistências e manifestações.

Como parte do todo, representando um grupo contra-hegemônico e heterogêneo, situam-se os protagonistas sociais que acreditam na educação básica como meio para, quiçá, caminhar-se rumo à emancipação humana frente às determinações socioeconômicas históricas que lhe impactam. Aqui, afirma-se que transformar as condições materiais de existência, enxergar os fundamentos da educação dentro da sala de aula e aqueles advindos de organismos externos significa ser sujeito da história e fazer política. Os grupos contra-hegemônicos integram os sujeitos históricos e sociais que reputam a educação e o ensino como um bem público, um direito humano e social. Seus conteúdos, métodos e finalidades não são postos ideológica e hegemonicamente por um setor ou por uma parcela de classe, mas construídos e reconstruídos por toda a sociedade, entendendo que este complexo processo perpassa por condições materiais, sociais, culturais e por diferentes visões de mundo. Priorizam a participação na vida coletiva,

heterogênea, plural e democrática, viabilizada pela mediação do professorado entre conteúdos socialmente orientados e a percepção de realidade do alunado determinada pelo contexto em que vive em busca de meios para transformá-la.

Essa vertente de pensamento contra-hegemônico inverte a lógica de aferição da qualidade do ensino e do rendimento dos estudantes: não parte do que os testes metodologicamente podem medir, ou seja, de sua limitação, que impõe a simplificação, a padronização e a hierarquização da realidade; ao contrário, constrói-se uma qualidade social pelo potencial que a escola e seus profissionais possuem de elevar à consciência do estudante a percepção de que o transformar-se e o transformar ao meio advém da construção de relações coletivas mais justas e não do espírito de competição, de ganhadores em função de perdedores, da relação de consumo exacerbada. A qualidade, por fim, não está na aferição fotográfica do desempenho ao final de um período determinado de aprendizagem, mas no conjunto de esforços da escola, dos profissionais da educação, dos estudantes, familiares e comunidade para superar as adversidades do contexto em que se vive.

As ações e vozes dos que rejeitaram a proposta de projeções do Ideb e do Pisa como critérios de qualidade educacional, acreditam que o poder de transformação da escola não deriva de avaliações externas, mas dos sujeitos sociais que compõe a comunidade e do contexto, das condições de financiamento público e da valorização dos trabalhadores da educação.

Para finalizar, este movimento de disseminação ideológico-programática da OCDE esteve presente na tramitação do PL, a) no momento em que algumas instituições ou representantes do governo, dos empresários do ensino disputaram recursos públicos para os seus negócios, b) quando se posicionaram na defesa de termos como meritocracia, qualidade total, padronização, bonificação e *accountability*; c) no alinhamento do Ideb aos indicadores da OCDE e d) na aprovação do termo Pisa no texto do plano. Tem-se, assim, materializadas as convergências político-ideológicas desses atores nacionais e internacional.

O estudo conclui que existe uma força hegemônica de pensamento neotecnicista e de objetivos voltados ao capital nos embates para definição das metas e estratégias do atual PNE, que, ao valer-se de discursos, posições e ideologias da OCDE, concretizou seu propósito de atribuir, no tocante à mensuração da qualidade da educação no período de 2014 a 2024, um caráter regulatório, competitivo e meritocrático, consentâneo à perspectiva de formação de capital humano para o mercado, bem como aos objetivos privatistas da oferta educacional.

Urge que a comunidade científica e os sujeitos e instituições sociais devotados ao processo educacional se debruçam sobre a função dos testes e dos dados estatísticos, de modo

que eles não sejam capturados pelos reformadores empresariais da educação como instrumentos de auditoria, de regulação, de controle de capital humano e de privatização do ensino público sob a lógica neoliberal. Urge que o país tome para si a responsabilidade de discutir socialmente o que é uma educação de qualidade social e prossiga na luta em defesa dos recursos públicos adequados para o cumprimento e ampliação do direito à educação básica pública, laica e gratuita, uma obrigação constitucional do Estado brasileiro.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas contemporâneas**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, n. 13, p. 13-29, 2009.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: Ed. FUNAG; Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

ARAÚJO, José Carlos Souza. As concepções pedagógicas na história de educação brasileira. In: LOMBARDI, J. C. (Org.); SAVIANI, D. (Org.). **Navegando pela história da educação brasileira – 20 anos de HISTEDBR**. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 2009.

AYERS, Alison J. **Gramsci, political economy, and international relations theory: Modern princes and naked emperors**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

BABONES, Salvatore. **Education "reform's" big lie: The real reason the right has declared war on our public schools**. 2015. Disponível em <[https://www.salon.com/2015/05/09/education\\_reforms\\_big\\_lie\\_the\\_real\\_reason\\_the\\_right\\_has\\_declared\\_war\\_on\\_our\\_public\\_schools/](https://www.salon.com/2015/05/09/education_reforms_big_lie_the_real_reason_the_right_has_declared_war_on_our_public_schools/)>: Acesso em 20 mar. 2018.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BOWE, Richard; BALL, Stephen J.; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>.

\_\_\_\_\_. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 09 jan. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>.

\_\_\_\_\_. 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. 2014b. seção 1, p. 1.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Edições Câmara, 2014a. 86 p. (Série legislação; n. 125).

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 8.035 de 2010**. Dispõe sobre Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>> Acesso em: 10 maio 2018.

\_\_\_\_\_. UNE e universidades privadas discordam sobre destinação de verbas para educação. **Jornal da Câmara**, 2014b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/427548-une-e-universidades-privadas-discordam-sobre-destinacao-de-verbas-para-educacao/>>. Acesso em: 13 de mar. de 2019.

BRASIL. Casa Civil. **Apresentação sobre o pedido de acesso do Brasil à OCDE**. Casa Civil, 2018. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/brasil-ocde/documentos/material-institucional/apresentacao-pedido-de-acessao-do-brasil-a-ocde-nov2018-1.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Pedido de acesso do Brasil à OCDE: fazer negócios no Brasil pode ser mais Fácil**. 2018. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/brasil-ocde/documentos/material-institucional/apresentacao-pedido-de-acessao-do-brasil-a-ocde-nov2018-1.pdf>>. Acesso em 15 de novembro de 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Educação para todos: avaliação da década**. Brasília: MEC/INEP, 2000.

\_\_\_\_\_. **Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, Estados, Municípios e Escolas**. [s.d.]. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/o\\_que\\_sao\\_as\\_metas/Nota\\_Tecnica\\_n2\\_metas\\_intermediarias\\_Ideb.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Nota_Tecnica_n2_metas_intermediarias_Ideb.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Base Nacional Comum Curricular (BNCC) do Ensino Médio**. 2018. Disponível em: <[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/BNCC\\_EnsinoMedio\\_embaixa\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/BNCC_EnsinoMedio_embaixa_site.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2018.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK-JQ**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. **A nova direita no Brasil: Aparelhos de Ação Político - ideológica e atualização das estratégias de dominação Burguesa (1980-2014)**. 2016. il. Tese (Doutorado em História Social). Universidade Federal Fluminense, RJ, 2016. 479 f.

CASTELLS, Manuel. **The rise network society**. v. 1. Oxford: Blackwell, 1996.

CEDES. Emendas do CEDES ao Projeto de Lei n. 8035/10 In: Seminário de Educação Brasileira: Plano Nacional de Educação – questões desafiadoras e embates emblemáticos, 3, 2011. **Anais...** CEDES: 2011. Disponível em: [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwji7pP\\_4JXjAhXQCrkGHS2XC68QFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.cedes.unica.mp.br%2Fdl%2F1ircwMg\\_MDA\\_ab8dc\\_&usg=AOvVaw0z2YHi87wvCCAeuGV3DjRX](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwji7pP_4JXjAhXQCrkGHS2XC68QFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.cedes.unica.mp.br%2Fdl%2F1ircwMg_MDA_ab8dc_&usg=AOvVaw0z2YHi87wvCCAeuGV3DjRX). Acesso em: 15 mar. 2019.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

\_\_\_\_\_. Ideologia e educação. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 42, n. 1, p. 245-257, jan./mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **O que é ideologia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 15. ed. 1980.

CHIRINÉA, Andréia Melanda; BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O Ideb como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, Jun. 2015.

CNDE. **A qualidade da educação no PL 8035/2010**. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/66661>. Acesso em 20 mar. 2018.

CONSELHO DA EUROPA. **Anuário Europeu**: v. XLII. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

CORAGGIO, José Luis. **Desenvolvimento humano e educação**. São Paulo: Cortez, 1996.

CORMIER, Ben. Analyzing if and how international organizations contribute to the sustainable development goals: Combining power and behavior. **Journal of Organizational Behavior**, v. 39, n. 5, p. 545-558, 2018.

COX, Robert W. "*Critical Political Economy*". In: HETTNE, B. (org.). **International Political Economy: Underglobal Disorder**. Nova Scotia: Fernwood Books. 1995.

\_\_\_\_\_ & Sinclair, Timothy **Approaches to World Order (Cambridge Studies in International Relations)**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. 6. ed. São Paulo: Cortez; Autores associados, 1983.

\_\_\_\_\_. **Nuances: estudos sobre Educação**. Ano XVII, v. 17, n. 18, p. 15-31, jan./dez. 2010

DAL ROSSO, Sadi. **Construção de projetos de pesquisa em sociologia**. Brasília: UnB, 2006.

DAVIES, Philip. Is evidence-based government possible? Jerry Lee Lecture. Texto apresentado como parte do 4º Colóquio Campbell de Colaboração Anual. Washington, DC: Estados Unidos, 19 de fevereiro. 2004. WISEMAN, Alexander W.; TAYLOR, Calley Stevens. **The impact of the OECD on Education, in International Perspectives on Education and Society**, v. 31. Emerald Publishing Limited. 2017.

DECKER, Aline Inácio. **A formação docente no projeto político do Banco Mundial (2000-2014)**. 2015. 234 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Regulatório: temas polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 19-50.

DIOGO, Emilli Moreira; FLACH, Simone de Fátima. **A tramitação do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional a partir dos pressupostos da qualidade social: uma análise preliminar**. In: ANPED SUL, 10., 2014. Florianópolis, out. 2014.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, ago. 2009.

DUIGNAN, Peter e GANN, L. H. **The Rebirth of the West: The Americanization of the Democratic World, 1945–1958**. Cambridge, Mass.: Blackwell. 1992.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá: Teoria das relações internacionais**. Brasília: Edunb, 2000. (Coleção Relações Internacionais).

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **A ideologia alemã**. 3. ed. São Paulo: Ciências Humanas, 1982.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAÚJO, Ronaldo M. L.; RODRIGUES, Doriedson S. (Org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas, SP: Alínea, 2012. p. 52-71.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 1991.

FERNANDES, Florestan. **A sociologia no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1977a.

\_\_\_\_\_. **Os circuitos da história**. São Paulo: Hucitec, 1977b.

\_\_\_\_\_. **Circuito Fechado**. Quatro ensaios sobre o ‘poder institucional’. São Paulo: Hucitec, 1976.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cad. CEDES [online]**, v. 29, n. 78, p.153-177, 2009.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2005.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

\_\_\_\_\_. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, Jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? In: PINO, Ivany Rodrigues; PACHECO, Dirce Djanira; SOUZA, Aparecida Néri de (Org.). **Plano Nacional de Educação/PNE: questões desafiadoras e embates emblemáticos**. v. 1. Brasília: INEP, 2013.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: Fazenda, I. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 1991.

\_\_\_\_\_. **História das ideias pedagógicas**. 8. ed. São Paulo: Ática, 2002.

FUCHS, Eckhardt. **The Creation of New International Networks in Education: The League of Nations and Educational Organizations in the 1920s**. Paedagogica Historica, 43:2, 199-209, 2007.

GARDINIER, Meg P. Looking back toward the future: reflecting on OECD's global educational influence. In: WISEMAN, Alexander W.; TAYLOR, Calley Stevens. **The impact of the OECD on Education, in International Perspectives on Education and Society**, v. 31. [s.l.]: Emerald Publishing Limited, 2017. p. 260-282.

GOERGEN, P. Pesquisa em educação, sua função crítica. In **Educação e Sociedade**. São Paulo, (9), 65-96, 1981.

GRAMSCI, Antonio. Maquiavel. **Notas sobre o Estado e a Política**. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

\_\_\_\_\_. **Concepção dialética da história**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 10 ed., 1995.

GRANEMANN, Sara. O processo de produção e reprodução social: trabalho e sociabilidade. In: **SERVIÇO social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS. 2009.

\_\_\_\_\_. Políticas Sociais e Financeirização dos Direitos do Trabalho. In: **Revista em Pauta**. Rio de Janeiro, nº 20, 2007, p. 56-68.

HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. **Os fundamentos da liberdade**. Brasília: Ed.UNB; São Paulo: Visão, 1983.

JAPIASSU, H. **O mito da neutralidade científica**. Rio de Janeiro: Imago, 1975.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1981.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KRUPPA, Sonia M. P. O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90. In: Reunião Anual da Anped, 24., 2001. **Anais...** Disponível em: <<http://24reuniao.anped.org.br/T0511651397173.doc>>.

KUENZER, Acacia Zeneida. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, J.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. (Org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. ed. São Paulo: Autores Associados; histedbr, 2005. p. 77-96.



\_\_\_\_\_. Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. **Educ. Soc.** [online]. 2007, vol.28, n.100, pp.1153-1178.

LESSARD, C.; BRASSARD, A.; LUSIGNAN, J. **Les tendances des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes: les cas du Canada (Ontario et Colombie-Britannique), de la France et du Royaume-Uni.** Montréal: LABRIPROF-CRIFPE, Faculté des Sciences de l'Éducation, Université de Montréal, 2002.

LIBÂNEO, José Carlos. Internacionalização das políticas educacionais: elementos para uma análise pedagógica de orientações curriculares para o ensino fundamental e de propostas para a escola pública. In: SILVA, Maria Abádia da, CUNHA, Célio da, (Orgs). **Educação básica: políticas, avanços e pendências.** Campinas: Autores Associados, 2014. p. 13-56.

\_\_\_\_\_. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educ. Pesqui.** [online], v. 38, n.1, p.13-28, 2012.

\_\_\_\_\_. **Organização e gestão da escola: teoria e prática.** 5. ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale. **Dicionário Gramsciano.** São Paulo: Boitempo, 2017.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Teses equivocadas sobre a ordem mundial pós-guerra fria.** Dados, v. 39, n. 3. 1996.

LOCKHEED, Marlaine E.; PROKIC-BREUER, Tijana; SHADROVA, Anna. **The Experience of Middle-Income Countries Participating in Pisa 2000-2015.** Washington, D.C. Paris: OECD Publishing. 2015.

LÖWY, Michael. **Ideologia e Ciência Social.** São Paulo: Editora Cortez, 1985.

LUKÁCS, György. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. **Temas de Ciências Humanas.** São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, v. 4, pp. 1-18, 1978.

\_\_\_\_\_. **Para uma ontologia do ser social.** São Paulo: Boitempo, 2012.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas Públicas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.,** Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

MARTINEZ BOOM, Alberto. **De la escuela expansiva a la escuela competitiva: dos modos de modernización en América Latina.** Barcelona: Anthropos Editorial; Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2004.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política.** São Paulo: Nova Cultural: 1986. (Coleção Os Economistas, v. 3, tomo 4).

\_\_\_\_\_. e ENGELS, Friedrich. **Ideologia Alemã.** São Paulo: Boitempo, 2007.

MÉSZÁROS, István. **Estrutura social e formas de consciência: a determinação social do método.** São Paulo: Boitempo, 2009.

\_\_\_\_\_. **O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo no século XXI.** São Paulo: Boitempo, 2007.

MOTTA, Vania Cardoso da; PICCININI, Cláudia Lino; SILVA, Simone Maria; LAMARÃO, Marco Vinicius Moreira; GERALDO, Débora Sabina da Silva. **Plano Nacional de Educação 2014: notas críticas.** In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 7., 2015. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/mesas/plano-nacional-de-educacao-2014\\_notas-criticas.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/mesas/plano-nacional-de-educacao-2014_notas-criticas.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2019.

MUNDY, K.; C. MANION. Globalization and Global Governance in Education. In: STROMQUIST, N.; MONKMAN, K. (eds). **Globalization and Education: Integration and Contestation Across Cultures**, pp. 39-54. 2014.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas.** Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx.** São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edreal/v37n2/03.pdf> Acesso em: 12 jun. 2018.

NÓVOA, António. **Professores: imagens do futuro presente.** Lisboa: Educa, 2009.

OCDE. **A review of international large-scale assessments in education: assessing components skills and collecting contextual data.** Washington D.C.: World Bank; Paris: OECD Publishing. 2015a.

\_\_\_\_\_. **Active with Brazil, 2018.** 2018a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/brazil/Active-with-Brazil.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Better skills, better jobs, better lives: a strategic approach to skills policies.** OECD Publishing, 2012.

\_\_\_\_\_. **Competition Policy: 1994 Workshop with the Dynamic non-Member Economies.** Paris, 1996. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/2697296.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Definition and selection of key competencies (DeSeCo): theoretical and conceptual foundations – Strategy paper.** Paris: OECD Publishing. 2002.

\_\_\_\_\_. **Education at a Glance 2010: OECD Indicators.** Paris: OECD Publishing. 2010.

\_\_\_\_\_. **Education Policy Outlook: Brasil.** Paris: OECD Publishing. 2015b.

\_\_\_\_\_. **Education Policy Outlook 2018: Putting Student Learning at the Centre.** Paris: OECD Publishing. 2018b.

\_\_\_\_\_. **Globalisation and the Environment Perspectives from OECD and Dynamic Non-Member Economies.** OECD Proceedings. Paris: OECD Publishing: 1998.

\_\_\_\_\_. **Low-performing students: why they fall behind and how to help them to succeed.** Paris: OECD Publishing. 2016a.

\_\_\_\_\_. **OECD activities in 1995:** Report Doc. 7615. 9 July 1996. Disponível em: <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=7596&lang=en>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **OECD Economic Surveys: Brazil 2001.** Paris: OECD Publishing, 2001.

\_\_\_\_\_. **OECD Work on Education and Skills.** Paris: OECD Publishing, 2013.

\_\_\_\_\_. **OECD Work on Education & Skills.** Paris: OECD Publishing. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Pisa 2015 Assessment and Analytical Framework – Science, Reading, Mathematic and Financial Literacy.** Paris: OECD Publishing, 2016b.

\_\_\_\_\_. **Pisa 2018: Draft analytical frameworks (May 2016).** Paris: OECD Publishing, 2016c.

\_\_\_\_\_. **Pisa for Development assessment and analytical framework (draft version, 03 May 2017).** Paris: OECD Publishing. 2017b.

\_\_\_\_\_. **Pisa for Development technical strand c: Incorporating out-of-school 15- year-olds in the assessment.** OECD Education Working Papers, n. 120. Paris: OECD Publishing, 2015c.

\_\_\_\_\_. **Progress Report on Enhanced Engagement.** Meeting of the OECD Council at Ministerial Level: Paris, 25-26 May 2011. OECD Paris. 2011. Disponível em: <<https://www.oecd.org/mcm/48108945.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil.** Paris: OECD Publishing, 2018c.

\_\_\_\_\_. **Schools Factors Related to Quality and Equity: Results from Pisa 2000.** Paris: OECD Publishing, 2015d.

\_\_\_\_\_. **Secretary-General's Report to Ministers 2016.** Paris: OECD Publishing. 2016d.

\_\_\_\_\_. **Secretary-General's Report to Ministers 2018.** Paris: OECD Publishing. 2018d.

\_\_\_\_\_. **Skills in Ibero-America: Insights from Pisa 2015.** Paris: OECD Publishing. 2018e.

\_\_\_\_\_. **The definition and selection of key competencies – Executive Summary.** Paris: OECD Publishing. 2005.

\_\_\_\_\_. **The Experience of Middle-Income Countries Participating in Pisa 2000-2015,** Pisa. Washington D.C.: World Bank; Paris: OECD Publishing. 2015e.

\_\_\_\_\_. **The future of education and skills - Education 2030: the future we want.** Paris: OECD Publishing, 2018f.

\_\_\_\_\_. **Towards the development of contextual questionnaires for the Pisa for development study.** OECD Education Working Papers. n. 118. Paris: OECD Publishing, 2015f.

\_\_\_\_\_. **Trabalhando com o Brasil.** Paris: OECD Publishing, 2018g.

\_\_\_\_\_. **What makes a school a learning organisation? A guide for policy makers, school leaders and teachers.** OECD Education Working Papers. Paris: OECD Publishing, 2016e.

OEEC. **Convention for European Economic Cooperation.** Paris: OEEC, 1948.

OLIVEIRA, Bolivar Alves. **Interpretação e comparabilidade de desempenho médio do Brasil no Pisa: 2000 a 2015.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018. (Série Documental: Textos para Discussão, n. 44).

OLIVEIRA, Juliano Diniz. **Ordem, Instituições e Governança: uma análise sobre o discurso do desenvolvimento no sistema ONU e a construção da ordem internacional.** 2010. 124 f. Dissertação (mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2010. Disponível em: <[https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca\\_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=16658@1](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=16658@1)>. Acesso: 11 dez. 2017.

OSÓRIO, Luiz Felipe. **Imperialismo, Estado e relações internacionais.** São Paulo: Ideias & Letras, 2018.

OUGAARD, Morten. **Political globalization: state, power and social forces.** Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2004.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática.** 7. ed. Campinas, SP: Papirus, 2012.

PAIVA, Vanilda. Sobre o conceito de "capital humano". **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 113, p. 185-191, jul. de 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742001000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742001000200010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

PANSARDI, Marcos Vinícius. Uma teoria da hegemonia mundial: Gramsci como teórico das relações internacionais. **Crítica Marxista**, n. 39, p. 77-93, 2014.

PAOLI, Niuvenius Junqueira. **Ideologia e hegemonia: as condições de produção da educação.** 2. ed. São Paulo, SP: Cortez, 1980.

PAPADOPOULOS, George S. **Education 1960-1990: The OECD Perspective.** Paris: Publicações da OCDE, 1994.

PARO, Vitor Henrique. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. **Educação e Pesquisa**, v. 28, n. 2, p. 11-23, 2002.

PEREIRA, Rodrigo da Silva. **A política de competências e habilidades na educação básica pública: relações entre Brasil e OCDE.** 2016. il. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília, 2016. 285 f.

RESNIK, Julia. International organizations, the 'Education-Economic Growth' Black-Box, and the development of world education culture. **Comparative Education Review**, v. 50, n. 2, 2006. p. 173-195.

RUPERT, Mark. **Producing Hegemony: the politics of mass production and American global power.** Cambridge: Cambridge University Press, 1995. (Cambridge Studies in International Relations, n. 38)

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional.** São Paulo: HUCITEC, 1994.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia.** 42. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

\_\_\_\_\_. PNE. **Site Anped.** 2014. Disponível em: <http://www.anped.org.br/news/entrevista-com-dermeval-saviani-pne>. Acesso em 18 de setembro de 2018.

SCHLEICHER, Andreas. World Class: How to build a 21st-century school system. **Strong Performers and Successful Reformers in Education.** Paris: OECD Publishing, 2018.

SCHMELZER, Matthias, **The hegemony of growth: the OECD and the making of the economic growth paradigm.** Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. O Ideb e as prioridades no planejamento educacional: ações para qual qualidade? **Revista de Educação**, Campinas, v. 23, n. 1, p. 54-64, mar. 2018.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. **Política educacional.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, Maria Abadia da; Cunha, Célio. Dimensões da política do Banco Mundial para a Educação Básica. In: SILVA, Maria Abádia; CUNHA, Célio. (Org.). **Educação Básica: políticas, avanços e pendências.** v. 1. Campinas: Autores Associados. 2014.

\_\_\_\_\_. Dívida externa e gestão educacional: as formas de intervenção do Banco Mundial. **Linhas Críticas (UnB)**, Brasília, v. 10, n.18, p. 85-99, 2004.

\_\_\_\_\_. **Intervenção e Consentimento: a política educacional do Banco Mundial.** 1. ed. Campinas: Fapesp/Autores Associados, 2002.

\_\_\_\_\_. **Qualidade social da educação pública: algumas aproximações.** Cad. CEDES, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, ago. 2009.

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

SMYTH, John A. **International Education Agreements: International Agreements in General, The Years between the Wars (1918–1939).** State University. Disponível em:

<<http://education.stateuniversity.com/pages/2121/International-Education-Agreements.html>>. Acesso em: 03 jan. 2018.

SJOBERG, Svein. OECD, Pisa, and Globalization. The Influence of the International Assessment Regime. In Tienken, C. H. & Mullen, C. A. **Education Policy Perils**. Tackling the Tough Issues. New York: Routledge. 2016. p. 102–133.

SPRING, Joel. **Economization of Education: Human Capital, Global Corporations, Skills-Based Schooling**. New York: Routledge, 2015.

TAUBMAN, Peter. M. **Teaching by numbers: Deconstructing the discourse of standards and accountability in education**. New York: Routledge, 2009.

TEODORO, António. Governando por números: os grandes inquéritos estatísticos internacionais e a construção de uma agenda global na produção de educação. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 41-52, mai/ago, 2016.

TORRES, Rosa Maria. **Educação para todos: a tarefa por fazer**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências: a pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo**”. TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. 5 ed. 18 reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. UNESDOC database. 1990. Disponível em: <UNESDOC database>. Acesso em: 07 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Conferência Geral: primeira sessão**. UNESDOC database. UNESCO/C/30 [1C/Resolutions]. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114580e.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2018.

VIGEVANI, Tullo. A contribuição marxista para o estudo das relações internacionais. São Paulo: **Lua Nova**. n. 83, p. 111-143, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452011000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 jan. 2018.

WALLERSTEIN, I. **O sistema mundial moderno**. v. 1. Porto: Ed. Afrontamentos, 1974.

WILLIAMS, James H. A Brief History of International Education Policy: From Breton-Woods to the Paris Declaration. In: BROWN C. (eds) **Globalization, International Education Policy and Local Policy Formation**. Policy Implications of Research in Education. v. 5. Springer: Dordrecht. 2005.

WISEMAN, Alexander W.; TAYLOR, Calley Stevens. **The impact of the OECD on Education, in International Perspectives on Education and Society**, v. 31. [s.l]: Emerald Publishing Limited, 2017.

WOODWARD, Richard. **The Organization for Socioeconomic Cooperation and Development**. London: Routledge, 2009.

**ANEXOS**

## APÊNDICE

**Quadro 1 - Estudos educacionais internacionais de que o Brasil participou – 1991-2019**

<b>Participação brasileira em estudos educacionais internacionais</b>		
<b>Instituição(s) internacional(s) coordenador(es) do estudo</b>	<b>Nome do estudo ou avaliação</b>	<b>Ano(s)</b>
<i>Educational Testing Service</i> (ETS)	Avaliação Internacional de Progresso Educacional (IAEP-II)	1991
Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE/OREALC/UNESCO)	Avaliação Regional da Qualidade da Educação (ERCE)	1997(PERCE), 2006(SERCE), 2013(TERCE)
OCDE e Instituto de Estatística da UNESCO (UIS)	Indicadores Mundiais de Educação - Regular (WEI)	Anualmente desde 1998
OCDE	Programa Internacional para Avaliação de Aprendizagem (Pisa)	2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015, 2018
OCDE e Instituto de Estatística da UNESCO (UIS)	Indicadores Mundiais de Educação - Pesquisa sobre Escolas Primárias (WEI - SPS)	2005, 2006
OCDE	Pesquisa Internacional de Ensino e Aprendizagem (Talis)	2007, 2013, 2018
OCDE	Indicadores dos Sistemas Nacionais de Educação (Ines)	2007
UNESCO	Sistema Regional de Informações Educacionais dos Estudantes com Deficiência - SIRIED	2008
Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI)	Informe <i>Miradas</i> das Metas Educativas 2021: a educação que queremos para a geração dos bicentenários	Anual desde 2008

**Fonte:** produção própria com base em OCDE, 2016a; Lockheed *et. al*, 2015 e sítio eletrônico INEP.

**Quadro 2 - Descrição resumida dos sete níveis de proficiência em leitura no Pisa 2015**

<b>Nível</b>	<b>Pontuação limite inferior</b>	<b>Características das tarefas</b>
<b>6</b>	<b>698</b>	Tarefas nesse nível normalmente exigem que o leitor faça múltiplas inferências, comparações e contrastes detalhados e precisos. Eles exigem demonstração de um completa e detalhada compreensão de um ou mais textos e pode envolver a integração de informações de mais de um texto. Tarefas podem requerer que o leitor lide com ideias não familiares, na presença de informações concorrentes e que crie categorias abstratas para interpretações. Tarefas de reflexão e avaliação podem exigir que o leitor hipotetize ou avalie criticamente um texto complexo em um tópico não familiar, levando em consideração múltiplos critérios ou perspectivas e aplicando compreensões sofisticadas além do texto. Uma condição importante para acessar e recuperar tarefas nesse nível é precisão de análise e boa atenção a detalhes discretos nos textos.
<b>5</b>	<b>626</b>	Tarefas nesse nível que envolvam a recuperação de informações exigem que o leitor localize e organize várias partes de informações profundamente incorporadas, inferindo quais informações no texto são relevantes. Tarefas reflexivas requerem avaliação crítica ou hipótese, valendo-se de conhecimento especializado. Ambas as tarefas interpretativas e reflexivas exigem uma compreensão completa e detalhada de um texto cujo conteúdo ou forma não é familiar. Para todos os aspectos da leitura, as tarefas nesse nível geralmente envolvem lidar com conceitos que são contrários às expectativas.
<b>4</b>	<b>553</b>	Tarefas neste nível que envolvam a recuperação de informações exigem que o leitor localize e organize várias partes de informações incorporadas. Algumas tarefas neste nível requerem a interpretação do significado de nuances de linguagem em uma seção de texto levando em conta o texto como um todo. Outras tarefas interpretativas exigem compreensão e aplicação de categorias em um contexto desconhecido. Tarefas reflexivas neste nível exigem que os leitores usem conhecimento formal ou público para hipotetizar sobre ou avaliar criticamente um texto. Os leitores devem demonstrar uma compreensão precisa de textos longos ou complexos cujo conteúdo ou forma podem não ser familiares.
<b>3</b>	<b>480</b>	As tarefas neste nível exigem que o leitor localize e, em alguns casos, reconheça o relacionamento entre várias informações que devem atender a várias condições. As tarefas interpretativas deste nível exige que o leitor integre várias partes de um texto para identificar uma ideia principal, entender um relacionamento ou interpretar o significado de uma palavra ou frase. Eles precisam levar em conta muitos aspectos ao comparar, contrastar ou categorizar. Muitas vezes a informação requerida não é proeminente ou há muita informação concorrentes; ou existem outros obstáculos de texto, como ideias que são contrárias à expectativa ou redigidas negativamente. Tarefas reflexivas nesse nível podem requerer conexões, comparações e explicações ou podem exigir que o leitor avalie um aspecto do texto. Algumas tarefas reflexivas exigem que os leitores demonstrem uma boa compreensão do texto em relação a conhecimentos familiares e do cotidiano. Outras tarefas não exigem compreensão de texto detalhada, mas exigem que o leitor se baseie em conhecimentos menos comuns.
<b>2</b>	<b>407</b>	Algumas tarefas neste nível exigem que o leitor localize uma ou mais informações, o que pode exigir inferências e o atendimento de várias condições. Outras exigem o reconhecimento da ideia principal do texto, entender relações



		ou interpretar o significado dentro de uma parte limitada do texto quando a informação não é proeminente e o leitor deve fazer inferências de nível baixo de dificuldade. Tarefas neste nível pode envolver comparações ou contrastes com base em um único recurso no texto. Tarefas de reflexão típicas neste nível exigem que os leitores façam comparação ou várias conexões entre o texto e o conhecimento extratextual, recorrendo a experiências e atitudes pessoais.
<b>1a</b>	<b>335</b>	As tarefas neste nível requerem que o leitor localize uma ou mais partes independentes de informação; reconhecer o tema principal ou o propósito do autor em um texto sobre um tópico familiar ou fazer uma conexão simples entre uma informação no texto e o conhecimento comum e cotidiano. Normalmente, as informações necessárias no texto são proeminentes e há pouca ou nenhuma informação concorrente. O leitor é explicitamente direcionado a considerar fatores relevantes na tarefa e no texto.
<b>1b</b>	<b>262</b>	As tarefas neste nível exigem que o leitor localize uma parte simples de informação explicitamente declarada em uma posição proeminente em um texto curto, sintaticamente simples, com um contexto e tipo de texto familiares, como uma narrativa ou uma lista simples. O texto normalmente fornece suporte ao leitor, como uma repetição de informações, imagens ou símbolos familiares. Há mínimas informações concorrentes. Em tarefas exigindo interpretação, o leitor pode precisar fazer conexões simples entre partes adjacentes de informação.

**Fonte:** produção própria com base em OCDE, 2016c.