

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - MESTRADO/PPGEFB
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

**RELAÇÃO ENTRE O CONCEITO DE NOVA GESTÃO PÚBLICA DO CENTRO
LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO
(CLAD) E AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO NO BRASIL**

FERNANDA CRISTINA ZIMMERMANN DORNE

**Francisco Beltrão - PR
2020**

FERNANDA CRISTINA ZIMMERMANN DORNE

**RELAÇÃO ENTRE O CONCEITO DE NOVA GESTÃO PÚBLICA DO CENTRO
LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO
(CLAD) E AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO NO BRASIL**

Texto apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado - Área de concentração: Educação, Linha de Pesquisa: Sociedade, Conhecimento e Educação, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre(a) em Educação.

Orientador(a): Profa. Dra. Sueli Ribeiro Comar

**Francisco Beltrão - PR
2020**

Ficha de identificação da obra elaborada através do Formulário de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da Unioeste.

Zimmermann Dorne, Fernanda Cristina
Relação Entre o Conceito de Nova Gestão Pública do
Centro Latino-Americano de Administração para o
Desenvolvimento (CLAD) e as Políticas de Avaliação no Brasil
/ Fernanda Cristina Zimmermann Dorne; orientador(a),
Sueli Ribeiro Comar, 2020.
148 f.

Dissertação (mestrado), Universidade Estadual do Oeste
do Paraná, Campus de Francisco Beltrão, Centro de Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2020.

1. Nova Gestão Pública. 2. CLAD. 3. Avaliação em Larga
Escala. I. Ribeiro Comar, Sueli . II. Título.

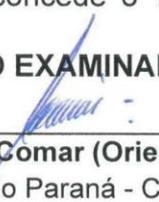


FOLHA DE APROVAÇÃO
FERNANDA CRISTINA ZIMMERMANN DORNE

TÍTULO DO TRABALHO: RELAÇÃO ENTRE O CONCEITO DE NOVA GESTÃO PÚBLICA DO CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (CLAD) E AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO NO BRASIL

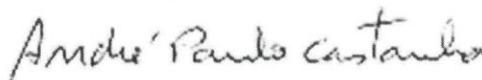
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Mestrado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, UNIOESTE, Campus de Francisco Beltrão, Área de Concentração: Educação, Linha de Pesquisa 02: Sociedade, Conhecimento e Educação, julgada adequada e aprovada, em sua versão final, pela Comissão Examinadora, que concede o Título de Mestra em Educação a autora.

COMISSÃO EXAMINADORA



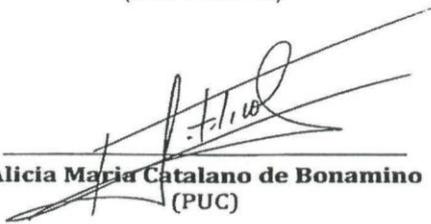
Sueli Ribeiro Comar (Orientadora)

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Francisco Beltrão
(UNIOESTE)

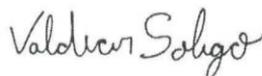


André Paulo Castanha

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Francisco Beltrão
(UNIOESTE)



Alicia Maria Catalano de Bonamino
(PUC)



Valdecir Soligo

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel
(UNIOESTE)

Francisco Beltrão, 16 de dezembro de 2020

Dedico este trabalho aos professores da vida e do ensino.

À minha imperfeita e amada família.

Aos meus alunos dos municípios, com os quais trabalhei, pois sinto saudade de falar: “Isto aqui não é a festa da uva!”

Aos professores do ensino, que foram fantásticos, pois, se aqui estou seguindo meu sonho, é porque me inspirei em vocês.

E a você que está lendo, espero que este trabalho contribua, de alguma forma, como fez comigo.

AGRADECIMENTOS

Espero que não seja a única a começar a escrever sobre gratidão e as lágrimas caírem. O ano de 2019 muito me ensinou. Tive que abrir mão da sala de aula por interferências políticas e abracei o Mestrado em uma cidade, na qual não conhecia ninguém. Com certeza, foi uma das mais arriscadas e melhores escolhas que fiz.

Descobri que, longe de casa, damos muito valor à mesa do café posta, que a roupa não se lava sozinha e que a saudade do lar é permanente. Assim sendo, agradeço à minha família por compreender meu sonho e, mais ainda, por entender a minha ausência, bem como as minhas falas repetitivas sobre o tema, mesmo sem compreensão total. A escrita é um processo solitário, mas vocês sempre estiveram comigo.

Em especial, agradeço, de corpo e alma, às minhas duas metades: irmã e mãe. Obrigada por cuidarem de mim no mês de julho desse mesmo ano. Submeti-me a uma cirurgia no coração; era frio, sentia dor, voltei a ser criança e relembrei como é bom se sentir amada e cuidada. Vocês foram extremamente gentis! A vocês, dedico o trecho do livro “O meu pé de laranja lima”, de autoria de Vasconcelos (1975, p. 103): “de pedaço em pedaço é que se faz ternura”.

Aos professores que compartilharam muito mais que conhecimento científico durante a minha vida acadêmica. Desde o Magistério, estive na estrada todos os dias. Não é fácil, no entanto, a busca pelo ensino incomoda, instiga e fazer seguirmos além. Agradeço aos professores do Magistério, em especial, à professora Dra. Ana Maria Marques Palagi, por mostrar-me como a alfabetização é maravilhosa.

À banca de qualificação, também meu profundo agradecimento. Aos professores da Pedagogia, que demonstraram que as políticas são necessárias e que precisamos falar sobre elas, meu muito obrigada. De modo especial, agradeço ao professor Dr. Valdecir Soligo, orientador do meu Trabalho de Conclusão de Curso, por me ajudar a trilhar o caminho das pedras, para que eu pudesse entender como se consolidam os fatos na educação. E foi assim que conheci o trabalho da professora Dra. Alicia Bonamino, por sinal, fantástico. Ao professor Dr. André Castanha, minha gratidão pelo auxílio e também pelos apontamentos necessários. A vocês, dedico o trecho do texto que aprendi, em sala de aula, com o próprio professor Castanha: “[...] o que mobiliza a mente humana são os problemas, ou seja, a busca de um maior entendimento de questões postas pelo real” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p 85). Obrigada a vocês pelo comprometimento e seriedade!

Durante o período de novas experiências, a cidade de Francisco Beltrão ensinou-me que, apesar das temperaturas serem amenas, ainda existem pessoas extremamente afetuosas. Estas palavras são para você, Comar, mineirinha que conquistou meu coração, pois suas aulas sempre foram regadas de extremo rigor, mas sem perder a doçura. As orientações dadas me ensinaram que, de nada adianta um docente possuir um excelente currículo, se não carregar consigo a humildade para tocar a alma de alguém. Portanto, você se tornou “meu xodó”. Muito obrigada pelas considerações feitas na dissertação e na vida! Levarei você comigo. A você, então, dedico o trecho do livro “O velho e o menino”, de autoria de Tranjan (2017, p. 114):

Inspirar a essência das pessoas é tocá-las no que elas têm de mais verdadeiro, sublime, nobre. Para isso, terei de me valer, com legitimidade, do que tenho de mais verdadeiro, sublime e nobre. Pois que ninguém ensina ninguém, apenas aprende, ao ser inspirado. Quando a minha essência se conecta com a essência do outro é que a inspiração acontece.

À família Sbaraini Cordeiro, muito obrigada pela ajuda! Em especial, ao Pedro, fonte de amor e sabedoria, e à sua irmã, Isadora, desenhista deste trabalho, a criança que fez os desenhos representarem a minha sala de aula.

Aos meus alunos amados, espero que, a cada novo dia, consigam aprender cada vez mais. Por mais que não eu esteja em sala de aula, a vontade de vê-los prosseguindo é o que motiva a profissão. No percurso educativo, descobrimos que muito pouco sabemos. Por causa de vocês, então, é que insistimos na busca constante para corrigir falhas, aprimorar o conhecimento e, sobretudo, continuar aprendendo. É isso que motiva o professor tanto dentro quanto fora da sala de aula. A vocês, dedico o trecho do livro “O pequeno príncipe”, de autoria de Saint-Exupery (2005, p. 30):

As pessoas grandes adoram os números. Quando a gente lhes fala de um novo amigo, elas jamais se informam do essencial. Não perguntam nunca: Qual é o som da sua voz? Quais os brinquedos que prefere? Será que ele coleciona borboletas? Mas perguntam: Qual é sua idade? Quantos irmãos tem ele? Quanto pesa?

À turma maravilhosa do Mestrado, que honra estar ao lado de vocês! Os professores não podem afirmar, mas sabemos que somos a turma número um.

À minha corretora, Ana Maria Dal Zott Mokva, sempre muito pontual e responsável, meu muito obrigada.

Num plano maior e não menos importante, a Deus, gratidão, pois esta é a memória do coração.

Perguntaram-me uma vez se eu saberia calcular o Brasil daqui a vinte e cinco anos. Nem daqui a vinte e cinco minutos, quanto mais vinte e cinco anos. Mas a impressão-desejo é a de que num futuro não muito remoto talvez compreendamos que os movimentos caóticos atuais já eram os primeiros passos afinando-se e orquestrando-se para uma situação econômica mais digna de um homem, de uma mulher, de uma criança. E isso porque o povo já tem dado mostras de ter maior maturidade política do que a grande maioria dos políticos, e é quem um dia terminará liderando os líderes. Daqui a vinte e cinco anos o povo terá falado muito mais.

Mas se não sei prever, posso pelo menos desejar. Posso intensamente desejar que o problema mais urgente se resolva: o da fome. Muitíssimo mais depressa, porém, do que em vinte e cinco anos, porque não há mais tempo de esperar: milhares de homens, mulheres e crianças são verdadeiros moribundos ambulantes que tecnicamente deviam estar internados em hospitais para subnutridos. Tal é a miséria, que se justificaria ser decretado estado de prontidão, como diante de calamidade pública. Só que é pior: a fome é a nossa endemia, já está fazendo parte orgânica do corpo e da alma. E, na maioria das vezes, quando se descrevem as características físicas, morais e mentais de um brasileiro, não se nota que na verdade se estão descrevendo os sintomas físicos, morais e mentais da fome. Os líderes que tiverem como meta a solução econômica do problema da comida serão tão abençoados por nós como, em comparação, o mundo abençoará os que descobrirem a cura do câncer.

(Clarice Lispector)

RESUMO

DORNE, Fernanda Cristina Zimmermann. **Relação entre o Conceito de Nova Gestão Pública do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) e as Políticas de Avaliação no Brasil.** 2020. 148 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Francisco Beltrão, 2020.

O objetivo desta dissertação é analisar a relação entre o conceito da Nova Gestão Pública do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) e as políticas para a avaliação em larga escala, estruturadas no Brasil. A hipótese é que a avaliação em larga escala no país converge com as orientações gerencialistas do CLAD. Para tanto, utilizou-se abordagem qualitativa, e a metodologia pautou-se no estudo documental e bibliográfico sobre a conjuntura da política macro internacional e sua repercussão na política nacional. Três pontos norteadores organizam esta pesquisa. No primeiro capítulo, apresenta-se uma análise da conjuntura histórica, política e ideológica da Nova Gestão Pública e como esta foi acionada nas políticas do respectivo Centro. Evidencia-se, assim, como os conceitos de Nova Gestão Pública foram incorporados na política brasileira, com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). As interferências neoliberais sobre a execução deste documento contribuíram para a Reforma do Estado, e sua estruturação na administração gerencial com as palavras de ordem: Estado avaliador, cidadão-cliente, meritocracia, penalização e responsabilização administrativa. Sob a perspectiva mercadológica, esses princípios foram incorporados em todos os setores, especialmente na educação e em suas reformas. No segundo capítulo, analisamos as implicações para as reformas da América Latina por meio do documento referencial “Uma Nova Gestão Pública para América Latina”, como condição de desenvolvimento da Região. Esse processo foi favorecido pela centralidade nas categorias de qualidade total, governabilidade, *accountability* e gerencialismo, todas aliadas ao Estado descentralizador sob a ótica neoliberal. O terceiro capítulo, como resultado mais evidente, aponta a organização do amplo sistema de avaliação da qualidade da educação, com destaque ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o IDEB, e o discurso de qualidade e equidade, como categorias auxiliadoras da *accountability*. A ênfase se volta à análise da avaliação sob a égide dos eventos internacionais realizados pelo CLAD, considerando a forma como este Centro considera as práticas avaliativas, a meritocracia, a qualidade e a equidade. Outrossim, de que forma os educadores podem ser resilientes nas práticas avaliativas apesar da conjuntura atual.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública; CLAD; Avaliação em larga escala.

ABSTRACT

DORNE, Fernanda Cristina Zimmermann. **Relationship Between the Concept of New Public Management of The Latin American Center for Administration for Development (CLAD) And the Evaluation Policies in Brazil**. 2020. 148 p. Dissertation (Master's Degree) – Graduate Program in Education – Master's Degree, State University of Western Paraná, Francisco Beltrão, 2020.

The objective of this dissertation is to analyze the relationship between the concept of The New Public Management of the Latin American Center for Development Administration (CLAD) and the policies for large-scale evaluation, structured in Brazil. The hypothesis is that the large-scale evaluation in the country converges with the managerial orientations of CLAD. For this purpose, a qualitative approach was used, and the methodology was guided in a documental and bibliographic study about the international macro policy and its repercussion on the national policy. This study was organized on three main points. The first chapter presents an analysis of the historical conjuncture, policy, and ideology of the New Public Management and how it was triggered in the CLAD policies. Thus, it's evident how the concepts of the New Public Management were incorporated in the Brazilian policy, with the elaboration of the Master Plan for the Reform of the State System (PDRAE). The neoliberal interferences about the execution of this document contributed to the Reform of the State, and its organization in the managerial administration with the words of order: Evaluation State, citizen-client, meritocracy, penalization, and administrative accountability. From a market perspective, these principles have been incorporated in all sectors, especially in education and its reforms. The second chapter explored the implications for the Latin American reforms through the referential document "A New Public Management for Latin America", as a condition for the Region's development. This process was favored by the centrality in the categories of total quality, governability, accountability, and managerialism, all allied to the decentralizing State from the neoliberal point of view. The third chapter, as a more evident result, points to the organization of the broad education quality evaluation system, with emphasis on the Basic Education Evaluation System (SAEB), the IDEB, and the discourse on quality and equity, as supporting accountability categories. The emphasis is on the analysis of evaluation under the aegis of international events held by CLAD, considering how this Center considers evaluation practices, meritocracy, quality, and equity. In addition, how educators can be resilient in evaluation practices despite the current situation.

Keywords: New Public Management; CLAD; Large-scale evaluation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Evolução dos paradigmas de reforma da administração pública.....	27
Figura 2 –	Evolução dos gastos entre os três poderes em % do Produto Interno Bruto (PIB).....	59
Figura 3 –	Fluxograma do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.....	63
Figura 4 –	Cálculo que compõe o IDEB.....	110
Figura 5 –	Estratégias prioritárias do Banco Mundial para a Educação 2020.....	129

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Categorias referentes à Nova Gestão Pública.....	38
Quadro 2 –	Diferenças do Aparelho do Estado e Estado.....	55
Quadro 3 –	Relação dos estados e seus respectivos IDEBs.....	111

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Desigualdade econômica no mundo.....	45
Tabela 2 – Despesas com o Pessoal da União (bilhões de reais em abril/95).....	62

LISTA DE SIGLAS

ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANPED	Associação de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
ASI	Adam Smith Institute
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CPS	Centre for Policy Studies
DASP	Departamento Administrativo do Servidor Público
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica
EIAPP	Escola Ibero-Americana de Administração e Políticas Públicas
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GEF	Fundo Mundial para o Meio Ambiente
ICSID	Centro Internacional para Resolução de Disputas Internacionais
IDA	Associação Internacional de Desenvolvimento
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEA	Institute of Economics Affairs
IFC	Corporação Financeira Internacional
INEP	Instituto Nacional de Pesquisa Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado

MIGA	Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos
NAEP	National Assessment of Educational Progress
NGP	Nova Gestão Pública
NSE	nível socioeconômico
OCDE	Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organizações das Nações Unidas
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PrND	Programa Nacional de Desburocratização
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAF	Secretaria de Administração Federal
SEGIB	Secretaria Geral Ibero-Americana
SEMOR	Secretaria da Modernização
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TRI	Teoria da Resposta ao Item
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1 A NOVA GESTÃO PÚBLICA COMO BASE CONJUNTURAL DO CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO.....	25
1.1 Abordagem conceitual referente à administração patrimonial, burocrática e à nova gestão pública.....	26
1.2 Considerações históricas do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento.....	39
2 A NOVA GESTÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DE REFORMAS BRASILEIRO.....	47
2.1 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado como resposta à demanda internacional de modernização do Estado.....	48
2.2 O documento “Uma nova gestão pública para América Latina” e o reforço conceitual para as reformas dos países signatários.....	68
2.3 Gerencialismo na Reforma da Educação Brasileira pós 1990.....	81
3 O LEGADO TEÓRICO E PRÁTICO DO CLAD NA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: QUAIS LIÇÕES PODEMOS APREENDER DESSE PROCESSO?	86
3.1 O panorama das avaliações em larga escala.....	87
3.2 Sistema de avaliação da Educação Básica: aproximações com a gestão eficiente.....	91
3.3 O conceito de qualidade como regulação no percurso do IDEB.....	100
3.4 Conhecimento, competências e habilidades: para qual direção apontam as avaliações?.....	118
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
REFERÊNCIAS.....	135

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa se deu inicialmente em escolas, nas quais atuei¹ como docente da rede municipal de ensino de Céu Azul, PR, momento em que pude perceber que, durante os anos letivos ímpares, dava-se maior ênfase às avaliações em larga escala. Direcionei minha atenção para tentar compreender esse fenômeno tão presente e constante em minha profissão, o qual se tornou ainda mais latente à medida que avancei na trajetória enquanto acadêmica do Curso de Pedagogia.

À época, a questão norteadora do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) foi “Em que medida as avaliações em larga escala influenciam as práticas pedagógicas?” Contudo, em face do amadurecimento da pesquisa e da vivência como educadora, em diálogo com os docentes da rede municipal de ensino, compreendi que esse sistema avaliativo interfere para além da sala de aula. Essa compreensão foi ampliada ao longo das disciplinas cursadas no Mestrado em Educação, as quais me possibilitaram maior entendimento das políticas educacionais. Areladas ao sistema econômico de cada país, verifiquei que os sistemas de avaliação, que deveriam ser ferramentas para auxiliar a melhoria do processo de ensino e aprendizagem, assumem um caráter classificatório. Até então, minha pesquisa, olhava para a avaliação em sala de aula, com pouca ênfase em pontos gerais, tais como: Por que foi necessário criar sistemas de avaliação? De onde vieram? Qual a sua real necessidade e contribuição para a qualidade da educação?

Ao me aprofundar na pesquisa, elementos conjunturais mostraram que a avaliação do modo como se apresenta na atualidade é desenhada considerando contextos nacionais e internacionais. Interesses de agendas, mercado, meritocracia, gerencialismo e disputas estão presentes nesse processo histórico. No Brasil, no início da década de 90, foram criadas as avaliações em larga escala, coordenadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) que, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), criado em 1988, com sua primeira experiência-piloto, passou, a partir de então, a averiguar o rendimento e aproveitamento dos alunos².

Como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) foi criado e desenvolvido em 1997 no âmbito da Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE), a origem do SAEB teve como inspiração o desenho traçado pelo sistema

¹ O emprego da primeira pessoa do singular “eu” justifica-se pelo caráter subjetivo da escrita, ao resgatar a história de vida da autora, associando-se, na completude textual, à primeira pessoa do discurso do plural “nós”.

² O INEP conduz avaliação do Ensino Superior desde a década de 90, com o chamado, à época, Exame Nacional de Cursos (Provão).

norte-americano National Assessment of Educational Progress (NAEP). Assim como outros países em desenvolvimento, o Brasil, mesmo não sendo membro da organização, foi convidado a participar do PISA desde a sua primeira edição em 2000.

Ao longo dos anos, as avaliações produzidas pelo INEP se direcionaram, cada vez mais, à Educação Básica, priorizando, nesse processo, as áreas avaliadas de Língua Portuguesa e Matemática. De acordo com o documento do INEP (2009, n.p), “[...] o resultado da avaliação é um indicativo da qualidade do ensino brasileiro e oferece subsídios para a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas educacionais com base em evidências”. Com base nesse pressuposto, depreendemos que, no Brasil, a difusão e a ampliação de avaliações aplicadas em larga escala por meio de provas padronizadas têm se tornado evidentes, o que configura o processo de avaliações externas. Juntamente com elas, desenvolve-se um novo modelo de gestão pública da educação, pois o objetivo é “situar a educação e o conhecimento no centro das estratégias de desenvolvimento por sua contribuição tanto no aspecto econômico quanto no social” (CASASSUS, 2001, p. 13).

Essas políticas para a América Latina e demais países periféricos refletem consensos dos organismos internacionais, como Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), os quais passaram a financiar e traçar o caminho para reformas educacionais para esta Região³. Assim sendo, esses organismos exerceram grande influência na criação do SAEB, gerando, inclusive, conflitos entre os técnicos do INEP e do MEC. Essas reformas incluem princípios de gestão autônoma e eficiência nos resultados. Somam-se a esses princípios os elementos fundamentais do SAEB, isto é, competências e habilidades. A finalidade da inclusão de tais princípios visa correlacionar o conceito de qualidade ao desempenho nos testes e avaliação, cujo objetivo é a formação básica do cidadão para o mercado de trabalho e para a vida em sociedade. Ao se referir a esses propósitos, Morgan (2002, p. 40-41), afirma que eles vêm “modelando os seres humanos para servirem aos requisitos da organização mecanicista em lugar de construir a organização em torno de seus pontos fortes e potenciais”. Ou seja, o sujeito precisa atender às necessidades do mercado, incorporar discursos e, ao mesmo tempo, ser flexível.

Nos últimos quarenta anos, a Reforma do Estado, entendida como a égide do gerencialismo, trouxe mudanças ao cenário brasileiro. Intitulada como “Nova Gestão Pública”, essa ideologia incorporou a ideia de que o Estado deveria fazer mais com menos. Do mesmo modo, os setores públicos deveriam se espelhar nos setores privados para se tornarem

³ De acordo com os documentos do Banco Mundial, Região refere-se à América Latina.

competitivos, seguindo a lógica do DNA do capitalismo. Nesse contexto, os termos liderança, liberdade de gerir e clientela tornaram-se elementos-chave para a reforma educacional, haja vista que apontavam para uma economia livre, a fim de impulsionar o mercado, o que representou o “encolhimento do Estado e o simultâneo aumento de seu alcance na sociedade civil” (CLARKE; NEWMAN, 1997, p. 29). Por conseguinte, impulsionou o gerencialismo da educação pelo fato de reproduzir valores capitalistas por meio de conhecimentos técnicos que, posteriormente, poderiam ser equiparados à mão de obra para o mercado de trabalho.

Essa ideia de enxugamento da máquina estatal para os negócios e a sua disponibilização a serviço da educação está intimamente associada às ideias capitalistas de legitimação do controle dos interesses da classe dominante. Isso porque os discursos de descentralização trouxeram aos diretores a incumbência de governar em rede e administrar a escola com o intuito de atrair clientes e converter sua atenção em renda (GEWIRTZ, 2002).

Nessa ótica, torna-se relevante a constatação de Freitas (2012, p. 383): “o que faz a diferença entre as pessoas é o esforço pessoal, o mérito de cada um, nada é dito sobre igualdade de condições no ponto de partida”. Trata-se, pois, de uma lógica perversa que desconsidera os pormenores dos estabelecimentos de ensino e leva à prevalência da meritocracia. Seguindo esses moldes, o Banco Mundial também passou a entender que qualidade educacional ocorria pela via da quantidade. Dessa forma, a ideologia neoliberal embasou a ideia de negócio e clientela na educação, processo mediado por empréstimos e acordos.

Não obstante, o Brasil se adequou à consolidação da performance neoliberal que envolvia toda a América Latina. Com isso, as avaliações em larga escala trouxeram mudanças significativas na forma de avaliar a educação.

Importante considerarmos que os discursos das políticas públicas alinhadas ao “Estado Avaliador” se configuram como uma das possibilidades para melhorar a qualidade de educação, uma vez que “os organismos internacionais orientam que os sistemas avaliativos dos países valorizem fatores como: liderança profissional; visão e metas compartilhadas pelos agentes educativos; ambiente de aprendizagem” (COMAR, 2016, p. 136). Apesar desse discurso anunciar a total participação democrática, na realidade, carrega consigo, de modo intrínseco, a prática da *accountability* e, juntamente com esta, vários malefícios para o setor educacional.

Todos esses elementos contribuem para a relevância desta pesquisa, em especial, pelo fato de que, no *site* da Associação de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), não há pesquisas sobre a historicidade ou sobre a administração do Centro Latino-Americano para Administração para o Desenvolvimento (CLAD). Isso justifica a constante referência ao texto “O

gerencialismo, Reforma do Estado e da educação no Brasil”, elaborado por Medeiros e Rodrigues (2014), do Repositório Internacional da Universidade Federal da Paraíba.

Convém ressaltarmos que diversas instituições atuam como *think-tanks*⁴, conceito entendido no campo das políticas como centros geradores de ideias correspondentes às políticas neoliberais para a América Latina, e o CLAD vem atuando fortemente como uma dessas instituições. Por essa razão, apresentamos brevemente o CLAD como forma de orientar o leitor, uma vez que a descrição minuciosa desta instituição é feita oportunamente no decorrer dos capítulos desta dissertação.

Com o intuito de modernizar o Estado no sentido de torná-lo mais eficiente na medida em que a governabilidade se torna a forma central de gerir a máquina estatal, cria-se o CLAD. Sua criação se deu em 1972 por iniciativas dos governos da Venezuela, México e Peru, tendo em vista a descentralização da União para os estados e municípios. Ao estabelecer o objetivo de constituir um órgão intergovernamental e internacional, o CLAD cumpre um papel estratégico na promoção da reforma gerencial do Estado no subcontinente, com base no entendimento de que tal reforma “[...] oferece as melhores respostas aos desafios econômicos, sociais e políticos presentes na América Latina” (CLAD, 1998, p. 5). Composto por vinte e dois países membros, sua missão é a de colaborar para a difusão e para o debate das ideias e práticas sobre a Reforma do Estado, particularmente, da administração pública. Diante dessa premissa, esta pesquisa tem o objetivo de compreender a Nova Gestão Pública orientada pelo CLAD e suas correlações com a avaliação em larga escala no Brasil.

Após a década de 80, o CLAD retoma, de modo mais eminente, as orientações aos países em desenvolvimento, apresentando um novo modo de administrar e governar. O foco estava no desenvolvimento, na eficiência dos resultados, na dizimação das burocracias e da interferência do Estado, o qual deveria se modernizar. Assim sendo, uma nova administração pautada nesses preceitos se preludiava como promessa de prosperidade da Região.

Considerando que a Nova Gestão se constitui em decorrência dos conceitos oriundos da Administração, reiteramos que o CLAD e suas políticas adotam um discurso de modernização, opondo-se à burocratização, pois, de acordo com Felix (1989, p. 34), “a evolução da administração e a relevância que ela adquire ocorrem simultaneamente à expansão do capitalismo, pois a relação entre ambos é reciprocamente determinada”. Desse modo, os conceitos que resultam das orientações do CLAD não foram elaborados a partir de um vazio

⁴ De acordo com a tradução livre desta palavra, significa “pense em tanques”, devido à sua origem histórica na Segunda Guerra Mundial.

social, mas sim, dos diferentes papéis do Estado e da necessidade de reorganizá-lo ao longo da história.

Ao optarmos pelo estudo desse objeto, confessamos que encontramos dificuldades para obtenção de informações e materiais para pesquisa, dado o nível de desconhecimento dessa instituição no Brasil. Oportuno destacarmos também que, durante a discussão sobre o CLAD, surgiram dúvidas relevantes, tais como: Em que ano o Brasil se tornou signatário do Centro? Por quais motivos? Podemos comprovar a influência conceitual desse Centro com as reformas ocorridas no Brasil? Estas, entre outras questões necessárias, foram encaminhadas aos Diretores do CLAD, mas não foram respondidas. Igualmente, enviamos mensagens em endereços eletrônicos a outros setores, entretanto, as devolutivas foram insuficientes para sanarem as nossas dúvidas. Nesse sentido, visualizamos dois possíveis cenários: embarcarmos em um novo objeto de pesquisa ou insistirmos no desbravamento do CLAD, mostrando sua influência nas políticas de planejamento econômico e educacional do país. Consideramos a segunda opção significativa e desafiadora. Logo, é a que seguimos no desenvolvimento da pesquisa, principalmente pelo fato de ser pouco estudado no meio acadêmico.

Assim, buscamos aspectos históricos, políticos, econômicos e administrativos, reconhecendo e analisando suas origens ligadas às bases econômicas, atreladas aos pressupostos e indicadores de instituições como o CLAD. Com base nesse entendimento, o eixo norteador da pesquisa busca respostas para a seguinte problemática: Os argumentos do CLAD pela defesa da Nova Gestão Pública influenciaram os princípios gerenciais na avaliação em larga escala, estruturada no Brasil nos oito anos que separam a criação do SAEB da Reforma do Estado?

Com o intento de atingir o objetivo da pesquisa, fontes de consulta diversificadas constituem o caminho trilhado, permitindo a avaliação das informações contidas em documentos, assim como a contextualização dos fatos nesse momento histórico. Quanto aos aspectos metodológicos, a pesquisa se caracteriza como qualitativa, pois, em conformidade com Marconi e Lakatos (1999), a abordagem qualitativa analisa e interpreta aspectos mais profundos, fornecendo percepções sobre investigações, atitudes e tendências do comportamento humano. Assim sendo, a ênfase da pesquisa qualitativa se volta aos processos e aos significados, haja vista que não se preocupa com representatividade numérica, mas sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social de uma organização.

Este estudo também adota o caráter documental que, segundo Lüdke e André (1986, p. 38), ainda é “pouco explorado não só na área da educação como em outras áreas das ciências sociais”. Acreditamos, assim, que “essa tarefa exige um olhar investigativo sobre os textos

oficiais – legislação, relatório, documento – para ler o que dizem, mas também para captar o que não dizem” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 12). Para tanto, fizemos levantamento e análise de fontes primárias a partir de documentos produzidos e elaborados pelo CLAD, dentre eles, o documento doutrinário “Uma Nova Gestão Pública para a América Latina” (1998a) e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), dentre outros que subsidiam a construção do conhecimento.

De igual modo, analisamos documentos direcionados à educação, pois, como afirma Castanha (2011, p. 316), “dentre as muitas fontes que podem subsidiar as pesquisas histórico-educativas, sobressai-se a legislação educacional, devido ao grande número de temas e questões que estão explícitos e implícitos nela”. Complementarmente, analisamos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) - Lei nº 9394/96, a Constituição Federal e o SAEB, a fim de melhor compreendermos a avaliação de qualidade legitimada na gestão eficiente.

Este estudo também adota a pesquisa bibliográfica que, consoante Gil (1991, p. 48), “é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Esse tipo de pesquisa é relevante por complementar a escrita do pesquisador com o posicionamento de diferentes autores sobre determinado assunto, como corroboram Marconi e Lakatos (1999, p. 73):

A pesquisa bibliográfica, ou fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudos, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico, etc., até meios de comunicações orais: rádio, gravações em fitas, magnéticas e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto.

Os referidos autores reforçam que a finalidade da pesquisa bibliográfica é a de proporcionar ao pesquisador diferentes fontes para a consulta de um tema pelo levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas em meios convencionais e eletrônicos. Estes possibilitam a análise de diferentes abordagens, enriquecendo, assim, o estudo.

Partindo do critério metodológico descrito, esta pesquisa está organizada em três capítulos específicos, mas, ao mesmo tempo, inter-relacionados.

No primeiro capítulo, ao apresentarmos os conceitos referentes às administrações patrimoniais, burocráticas e à Nova Gestão Pública (NGP), tomamos como base a análise do documento “Uma nova gestão pública” (1998a) que, em sua ampla discussão, indica modelos gerenciais para todos os países pertencentes ao CLAD. Esse exercício teórico se justifica no

primeiro capítulo porque é essa nova configuração da gestão e ampliação do conceito de administração que se torna a base para as reformas do Estado e da educação por meio de orientações internacionais e absorvidas, num primeiro momento, pelo Ministério do Planejamento e, posteriormente, pelo Ministério da Educação do Brasil. Entendemos que este movimento converge com tomadas de decisões políticas que, na década de 90, priorizaram a necessidade da rediscussão do papel do Estado num momento em que a conjuntura política e econômica apontava para a implantação da categoria “eficiência” para todos os setores, com foco na estruturação da lógica neoliberal a partir de parcerias público-privadas e melhorias nos serviços prestados. Feitas essas considerações, fizemos a exposição do histórico e da estrutura do CLAD para conhecimento do leitor, levando em conta a ausência de pesquisa sobre o referido Centro.

No segundo capítulo, abordamos três pontos que se convergem do ponto de vista conceitual. O primeiro ponto corresponde ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, entendido como um importante marco para o atendimento das exigências reformistas mediante orientações externas. Esse documento configura-se como um receituário na perspectiva de modernização da administração pública. O segundo ponto diz respeito à análise do documento “Uma nova Gestão Pública para a América Latina”, o qual sinaliza um reforço na consolidação do novo modelo de Estado e gestão, gerando a perspectiva de modernização frente ao mercado mundial. O terceiro ponto encerra o capítulo, com a identificação do gerencialismo nas reformas da educação, expondo como a Reforma do Estado, reforçada pelo receituário da Nova Gestão Pública-CLAD, foi absorvida por outros setores, especificamente pela educação.

O terceiro capítulo constitui-se por quatro pontos basilares: o panorama das avaliações em larga escala no Brasil; o sistema de avaliação da Educação Básica e as correlações com o gerencialismo; o conceito de qualidade como regulação das práticas do IDEB e também como esse processo se relaciona com o consenso do CLAD e suas transições; conhecimentos, competências e habilidades, tendo em vista o caminho para o qual apontam as avaliações atuais.

Na abordagem dos capítulos que estruturam esta dissertação, de forma análoga, cada um deles conta, em sua abertura, com uma ilustração específica. Quanto à figura que representa o primeiro capítulo, justifica-se a partir das categorias superestrutura e infraestrutura⁵, numa alusão ao consenso coercitivo do capitalismo ao difundir suas ideias como únicas e verdadeiras. Do mesmo modo, fizemos referência às políticas neoliberais se estruturando, isto é, consolidando-se.

⁵ Manuscritos Econômicos e Filosóficos. Prefácio de 1589, p. 2.

Na ilustração que abre o segundo capítulo, não mais em processo de formação, a chuva representa as políticas neoliberais já consolidadas no Brasil, interferindo, com suas “gotas” e convencimento, nas demais políticas, especialmente na educação.

Como a chuva provoca efeitos, assim são as políticas neoliberais, tão evidentes nas demais políticas que embasam o sistema educacional. Essa é a perspectiva da ilustração que abre o terceiro capítulo, pois, mesmo com a presença das políticas neoliberais no Brasil, desejamos assegurar o papel fundamental da escola que é o de transmitir o senso crítico e este compor a forma de pensar e agir dos educandos tanto para a atual quanto para as futuras gerações. Exatamente assim faz a chuva em relação aos brotos que surgem após tempos difíceis e, com esta perspectiva, é que desejamos finalizar esta dissertação.

1 A NOVA GESTÃO PÚBLICA COMO BASE CONJUNTURAL DO CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A formação do consenso - a superestrutura⁶



(Autora: Isadora Cordeiro, 2020)

Essas ideias e representações serão produzidas e difundidas pela classe dominante para legitimar e assegurar seu poder econômico, social e político.

(Marilena Chauí)

A ilustração que abre o primeiro capítulo, representada pela chuva que se forma, diz respeito às políticas neoliberais que, de modo sorrateiro, consolidam-se pelos consensos e pelas políticas. Neste capítulo, apresentamos os conceitos referentes às administrações patrimoniais, burocráticas e à Nova Gestão Pública (NGP), assim como fizemos a análise do documento “Uma nova gestão pública” (1998a) que, em sua ampla discussão, sinaliza formulações para todos os países pertencentes ao CLAD. Esse exercício se justifica porque é essa nova configuração da gestão e ampliação do conceito de administração que se torna a base para as reformas do Estado brasileiro e da educação. Nesse sentido, é necessário compreendermos o

⁶ A desenhista Isadora Cordeiro, de 13 anos, realizou este trabalho pelo programa de manipulação de imagens “Gimp”. As ilustrações digitais fazem parte da analogia que abrange os capítulos.

processo de evolução da Gestão como um ramo da Administração. Em seguida, trazemos a contextualização histórica do CLAD, uma vez que esta instituição, ainda desconhecida nacionalmente, principalmente no que tange à educação, tem sua estrutura na NGP. Não podemos deixar de considerar que o CLAD, atua primeiramente no Ministério do Planejamento e, posteriormente, no Ministério da Educação.

Na continuidade deste capítulo, apontamos considerações sobre a forma pragmática e linear estabelecidas pelo CLAD aos países signatários, ofertando políticas como um receituário provedor da modernização dos mesmos. Entendemos que tais orientações convergem com tomadas de decisões políticas que, na década de 90, priorizaram a necessidade da rediscussão do papel do Estado, num momento em que a conjuntura política e econômica apontava para a implantação do conceito “eficiência” para todos os setores, com foco na estruturação da lógica neoliberal, com parcerias público-privadas e melhorias nos serviços prestados.

1.1 Abordagem conceitual referente à administração patrimonial, burocrática e à nova gestão pública

Sem configurar fatos e significados, não se compreende nada.

(Alberto Guerreiro Ramos)

A epígrafe que introduz este subitem remete-nos à inter-relação entre compreensão e construção dos sentidos, ou seja, só compreendemos efetivamente um fato se o significado deste for claro e objetivo. Ao associarmos tal premissa à área da Administração, percebemos que sua definição está atrelada ao entendimento de suas transformações.

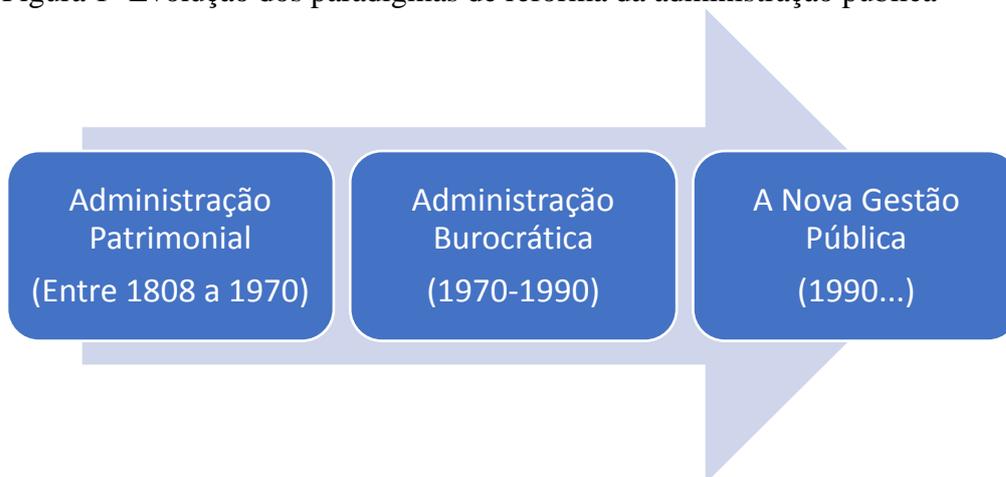
Pelo fato de o campo de atuação da Administração ser amplo, para examinarmos um determinado contexto, podemos seguir diversos caminhos. Sob essa perspectiva, Ramos (1966, p. 2) reconhece-a como uma “palavra que se aplica à vasta massa de aspectos, coisas, assuntos, tão diversos, tão heterogêneos, que é impossível evitar certa ambiguidade e imprecisão em seu emprego”. Ao defini-la sob os pressupostos da Sociologia Geral, que estuda a realidade social da Administração, segundo o respectivo autor, devemos levar em consideração “suas expressões exteriormente observáveis como fato, sistema e ação, sua tipologia qualitativa historicamente condicionada a seus elementos componentes estruturais, a estruturais estruturantes” (RAMOS, 1966, p. 24).

Nesse sentido, a influência da Administração segue adequações com o caminhar da história. Isso justifica a breve retomada exposta na sequência sobre a administração pública que se divide em: patrimonialista, pública burocrática, pública gerencial e modelo de governança pública⁷. Mediante essa divisão, torna-se fundamental observarmos a transição da proporção, dos papéis e das funções do Estado, bem como a modernização da administração pública para atender à demanda da sociedade. Assunto que já foi e continua sendo debatido em decorrência da busca por um equilíbrio financeiro entre Estado e sociedade, bem como da diminuição da burocracia, da ampliação do uso das tecnologias de gestão, entre outros fatores. Dessa forma, no que diz respeito à Administração, retratamos esta como uma ciência com conhecimentos específicos.

Importante lembrarmos que os mais diferentes períodos históricos sofreram reflexos e impactos de administrações passadas que, consoante Guimarães, Júnior e Neves (2017, p. 2), “influenciou e aprimorou as seguintes, proporcionando importantes lições e abrindo novas oportunidades no processo permanente de modernização, reforma e gestão da administração pública”.

Em uma breve retrospectiva, observamos a evolução de sistemas e ferramentas de administração pública que, ora foram criados e transformados, ora consolidados, ou até mesmo, abandonados. Mesmo perdendo sua intensidade com o passar do tempo, muitas características de administrações anteriores se mantiveram ativas e exerceram influência na gestão pública, conforme Figura 1.

Figura 1- Evolução dos paradigmas de reforma da administração pública



Fonte: Meuleman (2008), adaptação da autora

⁷ Embora, neste estudo, utilizemos como categoria da administração pública a governança pública, esclarecemos que alguns autores descrevem o modelo gerencial com a característica principal da governança pública, que é o caso do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE).

A Figura 1 representa um processo linear de evolução dos modelos administrativos, entretanto, destacamos que o processo não é estanque, pois características de um período adentram o modelo de administração predominante em outro. Mesmo assim, o uso da Figura 1, como ferramenta de explicação, contribui para o entendimento da área da Administração, indicando que os modelos tanto patrimonialistas quanto burocráticos são superados pela NGP, ou pelo menos, indica a intenção da NGP em superá-los.

A administração pública patrimonialista, aparelhada e organizada teve seu início com a vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808. Antes disso, predominava o modelo de administração colonial relativamente aparelhada (COSTA, 2008). Por ser patrimonial, a administração do Estado era definida por uma tênue linha entre o privado e o público.

Sob essa perspectiva, o patrimonialismo significava a não distinção entre os patrimônios público e privado, dos membros da Coroa, uma vez que “a administração pública não era profissionalizada, ou seja, o governante era o maior beneficiário da riqueza do governo e, ao mesmo tempo, era o gestor dessa riqueza” (SÃO PAULO, 2005, p. 5). Assim sendo, o Estado configurava-se como uma extensão da família real. Devido ao patrimonialismo, no Brasil, a gestão pública ficou estagnada em termos de evolução durante praticamente todo o Período Imperial. Como efeito direto, a baixa profissionalização dos gestores, resultando em inúmeros vícios, muitos presentes até os dias de hoje, a exemplo da indicação de parentes para cargos públicos.

Em conformidade com Marini (1999, p. 8), o advento do modelo de administração pública burocrática, “surgiu com a preocupação de combater os excessos do modelo patrimonialista [...] as consequências inevitáveis dessa abordagem foram: corrupção, clientelismo, fisiologismo, etc...” Já para Abrucio e Loureiro (2018, p. 24), originalmente, a burocracia “remetia a funcionários de Estado, seus saberes e suas práticas. Somente no final do século XIX e no começo do século XX - sobretudo a partir da obra de Max Weber -, o termo começou a ser usado também para aqueles que trabalham em empresas”. Apesar de o modelo da administração burocrática ser muito descolado da realidade empírica brasileira devido à falta de clareza da caracterização do estado burocrático, neste estudo, consideramos viável uma breve menção ao mesmo.

É óbvio que não podemos deixar de considerar a amplitude e a complexidade da burocracia, haja vista que é um assunto vasto devido aos múltiplos significados que a palavra carrega, como Touraine (1994, p. 34) assinala:

A linguagem designa do termo burocracia três realidades distintas:

- 1) um tipo de organização definida como sistema preciso e hierarquizado de funções e não de indivíduos, cujos direitos e deveres são fixados de maneira impessoal, oficial e em função de princípio racional;
- 2) um tipo de funcionamento das organizações caracterizado por um apego excessivo à letra dos regulamentos e por uma rotina que resiste à transformação desses regulamentos;
- 3) o poder exercido pelos dirigentes das grandes organizações e sobretudo das organizações voluntárias.

Segundo Ramos (1966), a burocracia pode ser analisada sob duas vertentes: a positiva e a negativa. Em relação à forma pessimista, Mises, economista representante do comportamento burocrático negativo, esclarece que “ninguém pode ser, ao mesmo tempo, um correto burocrata e um inovador. O progresso é precisamente aquilo que as regras e os regulamentos não preveem; está necessariamente fora do campo da atividade burocrática” (MISES, 1944, p. 67 *apud* RAMOS, 1966, p. 247).

Em seu texto, intitulado “Introdução à Burocracia”, Mises (2015) deixa claro que não devemos chamar um indivíduo de burocrata, muito menos, tratarmos a forma de gerir a administração pela expressão gestão burocrata, pois “ninguém duvida de que a burocracia seja profundamente maligna e de que não deveria existir em um mundo perfeito” (p. 252). Em suas considerações, aponta os motivos pelos quais repudia essa vertente:

O burocrata não é eleito para ocupar seu cargo, mas é nomeado por outro burocrata. Ele se apropria de uma boa parte do poder legislativo. Comissões governamentais e repartições públicas emitem decretos e regulamentos que visam gerir e dirigir todos os aspectos da vida dos cidadãos. Não só regulam questões que até então eram deixadas ao critério do indivíduo, como não se furtam a decretar algo que, na prática, constitui uma revogação de leis devidamente promulgadas. Por meio desta quase legislação, as repartições usurpam o poder de decidir muitos assuntos importantes de acordo com seu próprio julgamento dos méritos de cada caso, ou seja, de modo bastante arbitrário. As sentenças e acordos das repartições são executados por autoridades federais. As supostas revisões judiciais são, na verdade, ilusões. Todos os dias os burocratas abocanham mais poder; muito em breve, estarão dominando o país inteiro (MISES, 2015, p. 253).

Por conseguinte, para o referido autor, a peça principal para os burocratas vincula-se ao tamanho do papel representativo do Estado e o poder deste na medida em que “mantém o indivíduo em rédeas curtas desde o ventre até o túmulo [...] ele é tanto o seu guardião como seu empregador. O Estado determina seu trabalho, sua dieta e seus prazeres” (MISES, 2015, p. 260). Dessa maneira, ele tem o papel primordial de manter o indivíduo no caminho correto. Ademais, segundo Abrucio e Loureiro (2018), pelo fato de priorizar a técnica e a lógica

associadas aos valores de ordem e segurança, o poder burocrático sempre representou um desafio para as esferas política e econômica.

Para Crozier (1981), também crítico e oponente ao sistema burocrático, a economia e a política devem caminhar rumo ao desenvolvimento. Assim sendo, para que as relações, dependentes do conjunto humano, possam coordenar racionalmente as atividades em uma determinada função, é essencial que o indivíduo se coloque no lugar do outro e aplique a criatividade em suas funções. Isso representa muito mais do que olhar apenas para os seus sentimentos individuais. De acordo com o autor, toda relação é de poder, ou seja,

uma organização não está apenas constituída pelos direitos e obrigações da bela máquina burocrática, e nem muito menos pela exploração e a resistência da força de trabalho a ser explorada por um patrão ou por uma tecnoestrutura. Ela é um conjunto complexo de jogos entrecruzados e interdependentes, através dos quais os indivíduos, com oportunidades frequentemente muito diferentes de sucessos, procuram maximizar seus benefícios, respeitando as regras não escritas do jogo que o meio impõe, tirando partido sistematicamente de todas as suas vantagens e tentando minimizar as dos outros. Esses jogos são profundamente desequilibrados, porém nenhum jogador, naquilo que lhe diz respeito, carece totalmente de oportunidades. Esses desequilíbrios residem muito mais entre os jogos do que no interior dos mesmos, e o conjunto se mantém graças ao fracionamento e a uma dose considerável de ignorância. De tudo isso decorre a tendência irresistível ao desenvolvimento e manutenção ou reconstrução de diques contra a comunicação, apesar dos incessantes esforços dos dirigentes. Daí as rotinas e a rigidez. Daí a ineficácia das organizações aparentemente mais racionais (CROZIER, 1981, p. 7).

À vista disso, a prescrição de que todos são iguais perante a lei torna-se indispensável na perspectiva crozieriana, haja vista que “nenhum jogador [...] carece totalmente de oportunidades” (CROZIER, 1981, p. 7). Em outras palavras, queremos dizer que são as diferentes posições que cada indivíduo social ocupa, associadas ao poder que cada um detém, que fornecem a cada um a legitimidade de poder.

Em contraposição a essas ideias, há o prisma positivo, para o qual Weber (1999) define a burocracia como algo esperado e bem-vindo ao capitalismo. Conforme especifica o autor, apesar de comportar um fenômeno originado da esfera privada, em decorrência de necessidade da eficiência, a burocracia foi incorporada pelo Estado. Isso se justifica em virtude desta ter se tornado mais eficaz ao sistema capitalista, pois era desumanizadora mediante a concepção de que “todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais se subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais” (WEBER, 1999, p. 213).

Com essa definição, inferimos que o conceito weberiano diz respeito a um Estado que, por um período, manteve a “crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação, dominação legal” (WEBER, 1999, p. 141). Desse modo, o aparelho estatal exerceu a dominação racional, o contrato entre o indivíduo e a sociedade nas leis que a segmentaram, bem como a meritocracia a ser respeitada e a relação que deveria ocorrer entre as pessoas que ocupam diferentes cargos.

No que tange ainda à vertente positiva da burocracia, Ramos (1966) chama atenção para os estudos desenvolvidos pelo sociólogo israelense Shmuel Noah Eisenstadt (1959), pois, entre os mais diversos autores da Sociologia, ele é referência por estabelecer correlação com a burocracia representativa.

Segundo Eisenstadt (1959), para que a burocracia em sociedade avance, ela necessita de algumas condições, tais como: diferenças das esferas institucionais, sejam elas políticas, econômicas e religiosas; critérios para distribuir funções aos indivíduos; “competição livre, objetivamente regulamentada entre as várias unidades institucionais e grupos, notadamente no tocante à participação no poder e à alocação de recursos, mão de obra e serviços”, considerada a principal condição (EISENSTADT, 1959 *apud* RAMOS, 1966, p. 256).

Ao considerarmos essa necessidade de evolução, percebemos que o Estado esteve vinculado a um acúmulo de papéis, entre eles, de agente social, agente econômico e agente fiscal, configurando-se em um Megaestado. Segundo Marini (1999), a crise do modelo burocrático e, conseqüentemente, do Megaestado, surgiu a partir do momento em que houve o aumento da velocidade das mudanças no recente mundo contemporâneo. Logo, devido ao fato de não ser flexível, o modelo burocrático de Estado, com sua vasta estrutura, não conseguiu atender às demandas da globalização.

O Megaestado foi acumulando déficits e, com isso, mostrou-se insustentável financeiramente a longo prazo. Ao atribuir ao modelo burocrático certa ineficiência e compreendendo o Estado como um gigante, entra em cena um outro modelo, para justificar a continuidade do sistema capitalista, mesmo diante da crise. Tanto a corrente positiva quanto a negativa contribuem para legitimar a necessidade de um modelo mais eficiente e que possibilite a redução do tamanho do Estado.

Nesse contexto, a discussão sobre a NGP configurou uma das tendências internacionais mais marcantes e recorrentes da administração pública. A ascensão dessa terminologia teve sua origem no Reino Unido, juntamente com os Estados Unidos. A referida ascensão diz respeito a esses países em virtude de as raízes gerenciais terem surgido com o governo de Thatcher e de Reagan sobre a égide dos *think tanks*, isto é, organizações, instituições ou grupos de

especialistas de confiança dos referidos governos que, por meio da investigação, tinham a função de refletir sobre diferentes assuntos, entre eles, políticas públicas e economia (DICKSON, 1972). Com o objetivo de preencher lacunas do conhecimento, essas organizações visavam ao bem-estar coletivo, incluindo aspectos como economia, saúde, meio ambiente, entre outros.

Reiteramos, nesta pesquisa, que a compreensão da NGP exige a retomada da origem do neoliberalismo, porque esses processos ideológicos se convergem, principalmente nas últimas quatro décadas. O neoliberalismo ascendeu após a Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e América do Norte, onde já imperava o capitalismo numa forma mais estruturada. Logo, essa corrente ideológica reprimia veemente a intervenção do Estado e suas políticas de bem-estar, como afirma Anderson (2008, p. 9): “trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado”.

A filosofia social de John Maynard Keynes, atribuída em seu livro “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda”, publicado em 1936, traduz a doutrina keynesiana, segundo a qual o Estado deveria administrar as grandezas macroeconômicas sobre conhecimento e controle prático. Ou seja, nas palavras de Moraes (2001, p. 30), “o poder público, desse modo, regularia as oscilações de emprego e investimento, moderando as crises econômicas e sociais”. Nesse sentido, o New Deal e o Estado de bem-estar aprovaram, por um bom tempo, a convivência entre o capitalismo e o forte setor público.

Friedrich Hayek, contrário a essa ideologia, fundou a Sociedade de Mont Pélerin, grupo seletivo em defesa do pensamento neoliberal. Nomes renomados fizeram parte desse grupo, como Milton Friedman, Von Mises, entre outros que representavam os inimigos do New Deal. O propósito de Hayek era combater o keynesianismo e “preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” e desafiando o consenso à época afirmavam que “a desigualdade era um valor positivo, na realidade imprescindível em si” (ANDERSON, 2008, p. 10). De acordo com o autor, essa teoria permaneceu por vinte anos à espera de uma crise econômica. Assim, o keynesianismo representou uma corrente ideológica que perdurou durante trinta anos gloriosos. Todavia, após a década de 70, mesmo com o Estado não comportando a exigente obrigação de controlar o nível da atividade econômica por meio da política de taxas de juros e os gastos públicos, não conseguiram mais “aplicar remédios keynesianos às crises econômicas” (p. 11).

A oportunidade perfeita para a retomada do neoliberalismo foi dada pelo Reino Unido, pela influência de Margareth Thatcher, por meio de seu partido conservador, com o objetivo de consolidar novas características da administração pública britânica. Conforme estudos de Paes

de Paula (2005), o movimento thatcherista desenvolveu-se em três fases: a) ascensão do Partido Conservador em 1970; b) vitória dos conservadores juntamente com a reestruturação do Estado britânico na década de 80; c) radicalização do movimento conservador “quando tentou alcançar a esfera ético-política através do empreendedorismo” (p. 36). Em consequência, para a disseminação neoliberal britânica, a atuação dos *think tanks* foi extremamente necessária.

Consoante Lima (2010, p. 42), a origem da expressão *think tanks*, informalmente utilizada como “caixa de ideias”, teve raízes na Segunda Guerra Mundial. Por intermédio do estudo de estratégias de defesa, “dado o caráter polissêmico que o termo *tank* assume tanto na Língua Inglesa quanto na Língua Portuguesa, os TIs foram, em suas origens, associados à segurança e à proteção, em alusão aos *war tanks* (tanques de guerra)”.

De modo geral, para os neoconservadores, o objetivo dos *think tanks* era realizar tanto eventos e publicações quanto parcerias entre as elites intelectuais e governamentais britânicas a respeito das visões de livre mercado. Com esse propósito, o intento era o de popularizar o neoliberalismo através de almoços com políticos ou por intermédio de mídias, seminários, livros, entre outras formas de divulgação (PAES DE PAULA, 2005). Isso justifica enfatizarmos, neste estudo, o conceito atribuído por Medvetz (2007, p. 35): “organizações ambíguas estruturalmente, habitando em uma zona intermediária entre a academia, a política, os negócios e o jornalismo”.

Tendo em vista que o setor é bem diversificado, verificamos vários tipos de *think tanks*, conforme asseveram Boucher e Wegrzy (2004, p. 4):

Várias formas de *think tanks* emergiram [...] Algumas ao menos aspiram a atuar de forma não partidária ou não-ideológica e alegam adotar um enfoque científico ou técnico aos problemas sociais e econômicos [...] Alguns *think tanks* têm estilo acadêmico, com foco em pesquisa, ligados a interesses universitários e engajados na construção de uma base de conhecimento para a sociedade. Outras organizações são bastante partidárias ou ideologicamente direcionadas. Vários institutos são rotineiramente engajados na defesa de interesses específicos (advocacy) e na divulgação de ideias de forma simplificada e que encontre eco na mídia.

A partir dessa constatação, identificamos o lastro que sustentou os processos de implantação da NGP, uma vez que esta contou com três principais *think tanks*, considerados críticos das políticas keynesianas as quais contribuíram para a difusão do pensamento

neoliberal, ou seja, o Institute of Economics Affairs (IEA), o Centre for Policy Studies (CPS) e o Adam Smith Institute (ASI)⁸.

O Institute of Economics Affairs pode ser considerado o mais antigo *think tank* britânico. Fundado em 1955, por Anthony Fischer, sua finalidade era explicar ao público as ideias do livre mercado. Ao ler o clássico “O caminho para servidão”, de autoria de Friedrich August von Hayek, Fischer simpatizou com as ideias liberais e passou a adotar a filosofia hayekiana em seu Instituto, debatendo-a em suas pesquisas e publicações. Desse modo, “apontando as falhas do Estado e desenvolvendo soluções de mercado que desafiavam abertamente a ortodoxia keynesiana” (HAYEK, 2010, p. 37).

Paes de Paula (2005) enfatiza que, dentre os *think tanks* criados e inspirados pelo IEA, induzidos pelos princípios de falha do Estado, merece destaque o parlamentar conservador Keith Joseph que formulou, em 1957, uma narrativa explicando a derrota do seu Partido Conservador, como também o declínio da economia britânica.

Sob essa ótica, a solução para o pós-guerra passou a ser um semissocialismo, isto é, um governo de intervenção e poder sindical que fizesse uso das propostas neoliberais, principalmente do livre mercado. Para que isso se tornasse viável, Joseph associou-se a Thatcher para fundarem o CPS, consolidando, no Partido Conservador, a nova tendência ideológica: o neoconservadorismo (PAES DE PAULA, 2005).

Posteriormente, em 1977, o ASI contou como representante Madsen Pirié, adepto da Escola de Virgínia e amigo de Thatcher. Esse Instituto assumiu um papel complementar ao da CPI, entretanto, na visão de Gross (2002, p. 107), mais genérico, ou seja,

Nos anos 80, o ASI tornou-se o maior centro de ideias e propostas políticas sobre privatização na Inglaterra. No início dos anos 80, o Adam Smith Institute publicou o Projeto Ômega, no qual definia a aplicação de reformas de cunho liberal para todas as áreas de políticas públicas: tributária, habitacional, de defesa nacional, etc.

Com o colapso do comunismo nesse período histórico, o Instituto aconselhou a privatização a vários países. Igualmente, voltou-se a Thatcher para que, em seu mandato, palavras-chave como bens orçamentários, posicionamento internacional e mercado livre se fizessem presente em seu discurso (GROSS, 2002).

Os três grandes Institutos abordados - IEA, CPS e ASI difundiram a base ideológica neoconservadora desde 1960 e passaram a utilizar a respectiva expressão para compor a Nova

⁸ Instituto de Assuntos Econômicos, Centro de Estudos Políticos e o Instituto Adam Smith. Tradução livre pela autora.

Direita. Assim sendo, juntamente com os neoliberais constituídos da ideia central, visavam ao desmonte do Estado de bem-estar e à criação de uma nova forma de administrar o Estado (GOOBYT, 1991).

À vista disso, nas fases do movimento de Thatcher, diversas políticas de governo foram marcadas pela influência dos *think tanks* neoliberais. Referentemente às medidas adotadas para o mercado entre os anos de 1979 a 1987, podemos citar: a abolição do controle do comércio, a terceirização do setor público e a não atuação sindical.

Em relação ao bem-estar coletivo, mudanças também ocorreram em decorrência do enxugamento da máquina estatal, assunto em pauta até os dias atuais. Nesse caso, a área social foi uma das mais afetadas, pois não era atrativa para o mercado. Consequentemente, o surgimento de instituições filantrópicas, o corte de gastos e as transferências de serviços para o setor privado passaram a ser recorrentes (PAES DE PAULA, 2005).

Paralelamente ao caso britânico, em 1980, eclodia, nos Estados Unidos, a revolução intelectual conservadora com a vitória de Ronald Reagan. Representado pelo Partido Republicano, conquistou a ruptura do New Deal keynesiano.

Com efeito, de modo equivalente ao Reino Unido, o neoconservadorismo foi promovido por três *think tanks* locais. O Hoover Institution (HI) foi fundado em 1919 por Herbert Hoover, em Washington, e é considerado o mais antigo *think tank*. À época, sua principal atividade consistia em pesquisas relacionadas a políticas públicas nacionais e internacionais, com financiamento de trabalhos de cunho neoconservador. Um dos bolsistas matriculados no HI que se destacou foi Milton Friedman. Em 1943, o American Enterprise Institute, também localizado em Washington, objetivando a popularização de ideias empreendedoras, contratou Friedman, sendo este um dos conselheiros e diretor de pesquisas baseadas nesse gênero.

Já a Heritage Foundation, criada por Edward Feulner, em 1973, na Califórnia, “desempenha o papel de centro de referências para profissionais conservadores altamente qualificados no assessoramento de políticos e congressistas” (GROSS, 2002, p. 115). Seu objetivo era o mesmo das áreas de pesquisas da HI, pois ambas sustentavam seus pilares no conservadorismo sob a influência de Mises (1944) e Hayek (1955).

A Heritage Foudation destacou-se pela clara missão conservadora ao orientar Regan em suas políticas governamentais. No final do mandato de Jimmy Carter, antecessor de Regan, o democrata já havia iniciado um processo de desregulamento da economia. Após assumir a presidência, ele continuou com a prática dessa política, promovendo, com isso, a descentralização do aparelho estatal através de privatizações e terceirizações (PAES DE PAULA, 2005).

Em nosso estudo, depreendemos que, desde a década de 60, os *think tanks* receberam apoio e financiamento de várias instituições filantrópicas, uma vez que as empresas também tinham interesse na disseminação das ideias neoconservadoras com caráter neoliberal. Mediante esse interesse, “a Fundação Ford doou US\$ 300 mil para o American Enterprise Institute; a Fundação Bradley (US\$ 28 milhões doados em 1994) financia, dentre outras, a Heritage Foundation, o American Enterprise Institute e vários outros” (GROSS, 2002, p. 115).

Dessa forma, o núcleo original e o modelo dos centros de ensino foi o Institute of Economic Affairs pelo fato deste configurar pesquisa e desenvolvimento da teoria econômica liberal. Além disso, inúmeras fundações mantidas pelas grandes empresas, em virtude de fornecerem recursos para sustentar esse movimento ideológico neoliberal internacional, também contribuíram de modo significativo.

Diante do contexto descrito, Loureiro e Abrucio (2003) expõem dois efeitos que exerceram influência na administração pública: a redução de gasto com pessoal⁹ e a necessidade de aumentar a eficiência governamental. Tais efeitos desencadearam o surgimento de uma burocracia associada a uma nova forma de organizar o Estado.

Para Marini (1999), esses efeitos também podem ser denominados como crise financeira e crise de desempenho. A primeira diz respeito à incapacidade de gerir a poupança pública, seja ela correspondente a investimentos sociais ou à infraestrutura. Por extensão, a segunda se caracteriza “pela baixa qualidade na prestação dos serviços públicos, gerando insatisfação por parte da sociedade pelo não atendimento de seus requerimentos básicos” (p. 6). Obviamente, o resultado desse déficit gera a deterioração da imagem do serviço público.

Nessa lógica, a NGP foi além do pós-burocrático, pois se alimentou de valores de eficiência, eficácia e competitividade. Todavia, para que isso se efetivasse, coube ao Estado a promoção de uma reforma econômica, a fim de transformar a sociedade. Assim sendo, o investimento no mercado, na economia e na administração tornou-se imprescindível, mantendo em segundo plano a educação e a saúde.

Marini (1999) vai além dessa condição e aponta a necessidade de “adoção de abordagens não convencionais na construção de estratégias de enfrentamento da crise” (p. 6). Ou seja, para que, de fato, ocorresse a parceria entre Estado e sociedade, de forma consciente, propostas inovadoras e criativas que legitimassem e assegurassem as transformações foram necessárias, mesmo sendo alguns setores afetados indiretamente por elas, como foi o caso da educação.

⁹ Os discursos produzidos por Thatcher e Reagan representaram o ponto máximo dessa tendência.

Convém ressaltarmos que a reforma da administração pública consistiu em um conjunto de inovações em políticas públicas de gestão, desenhadas em gestão de eficácia e traduzidas em *accountability*. Este termo de origem inglesa e sem definição exata para o português teve como foco, apesar de princípios distintos e consequências diversas, o discurso da descentralização, da desconcentração dos serviços públicos e da autonomia dos entes federados (SCHNEIDER; NARDI, 2012). A palavra que continua em expansão, traduzida, muitas vezes, como sinônimo de prestação de contas ou responsabilização correlaciona-se às orientações políticas gerenciais.

Os países que empregaram a *accountability* buscaram respostas para a ineficiência econômica, para o pouco uso da autonomia profissional e também para o “fortalecimento do Estado como mecanismo de controle social e da racionalização dos investimentos públicos” (SCHNEIDER; NARDI, 2012, p. 6).

Essas políticas, conhecidas como “quase-mercado”, conforme corrobora Afonso (2009), integraram os pilares do processo da *accountability*, haja vista as três variáveis entre si: prestação de contas, avaliação e responsabilização.

Para Afonso (2009, p. 14), as referidas políticas elevaram a “descomplexificação, despolitização e tecnificação das formas tendencialmente dominantes de *accountability*”. Desse modo, enquanto a prestação de contas justificou, informou e propagou a sociedade civil, por sua vez, a avaliação caracterizou o antes e o depois dessa cotação para além da produção de um juízo de valor. Ou melhor, a avaliação teve e continua tendo a função de verificar, analisar e responsabilizar algo ou alguém.

Christopher Hood, professor de Administração e Políticas Públicas da Universidade de Londres, explica que diferentes terminologias ou significados são atribuídos à NGP. De acordo com o seu ponto de vista, apesar de explicitarem sete doutrinas que desempenham, o que, de fato, conta é a nova administração. Reiteramos que esses mesmos conceitos, que emergem dos princípios da Administração, serão retomados pelo CLAD, quando das orientações à economia dos países em desenvolvimento.

No Quadro 1, temos condições de interpretar melhor os conceitos já trazidos até aqui e que servirão de base, posteriormente, para as reformas na América Latina.

Quadro 1 - Categorias referentes à Nova Gestão Pública

DOCTRINA	SIGNIFICADO	JUSTIFICATIVA
Profissionais em gestão pública no setor público.	Gerentes responsáveis, livres para gerir.	<i>Accountability</i> = evidência clara atribuição de responsabilidades
Padrões explícitos e mensuração da performance.	Metas e objetivos bem definidos e atingíveis mediante indicadores quantitativos de sucesso.	<i>Accountability</i> =objetivos transparentes, altamente definidos e atingíveis.
Ênfase nos produtos.	Bônus ligada a performatividade.	Enfatizar o alcance do resultado e não os procedimentos.
Descentralização nas unidades do setor público.	Descentralizar o setor público em unidades corporativas de atividade, dispostas por controle sobre seu orçamento.	Tornar as unidades autogerenciáveis; dividir a provisão e a produção, utilizando contratos ou franquias tanto dentro quanto fora do setor público
Incentivar uma maior competição no setor público.	Mudar para contratos com cláusulas bem definidas e procedimentos públicos especializados; introdução de disciplinas de mercado no setor público.	Impulsionar a rivalidade para a competição, pois é a chave para menores custos e melhores padrões.
Destaque no estilo de gestão prática, no setor privado.	Sair do estilo burocrático tradicional para regras mais flexíveis de pagamento, contratação, etc.	Aplicabilidade de ferramentas já testadas no setor privado para o setor público.
Melhora na disciplina da economia no uso dos recursos públicos	Cortar custos diretos, diminuir treinamentos que não estejam ligados aos conceitos da NGP.	Verificar demandas no setor público. Faça mais com menos.

Fonte: Hood (2004), adaptação da autora

Pelo exposto no Quadro 1, depreendemos o quanto é importante considerar a administração pública nas diferentes esferas sociais, bem como as distintas influências observáveis no Brasil e no mundo. Exemplo disso é a NGP que, assim como adquiriu fortes conotações negativas, exerceu uma crença positiva de que as prestações dos serviços públicos com esses novos termos harmonizariam numa melhora do setor público. No entanto, o que ocorre, de fato, é a atualização na administração que “transforma tanto a estrutura organizacional quanto os processos utilizados para a prestação de serviços das organizações públicas” (LEMOS, 2009, p. 12).

Feitas essas considerações, a seguir, nossa atenção se volta ao Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, instituição que, apesar da relevância conceitual na formulação das orientações às reformas gerenciais na América Latina, juntamente com outras agências internacionais, é pouco conhecida e debatida no meio acadêmico.

1.2 Considerações históricas do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento

A necessidade de rediscutir o papel e as formas de funcionamento do Estado fomentaram o debate acerca das reformas administrativas que ocorreram no cenário internacional. No que tange a essa necessidade, Kliksberg (1987) sinaliza que, em trinta anos de reformas administrativas na América Latina, aspectos positivos devem ser considerados, como o “estabelecimento de instituições especializadas em pesquisas e capacitação sobre o tema e a formação de profissionais latino-americanos que representem respeitável massa crítica no campo da reforma administrativa” (KLIKSBERG, 1987 *apud* FERREIRA, 1996, p. 7).

À vista disso, a implementação de programas voltados ao aumento da eficiência e à melhoria dos serviços prestados para denominação do gerencialismo na administração têm adquirido vez e voz em distintos governos, principalmente nos da América Latina. Em virtude disso, criou-se o Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD).

Concebido como organismo intergovernamental e internacional, o CLAD foi idealizado em 1972, pelos governos do México, do Peru e da Venezuela. Constituído por países ibero-americanos, contou, desde a sua criação, com o apoio de acordos e cooperações interinstitucionais, bem como das Organizações das Nações Unidas (ONU) e do Banco Mundial.

Além da ONU e do BM, o CLAD assinou convênio com a Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB¹⁰), uma vez que esta representa os vinte e dois países pertencentes à comunidade Ibero-Americana, ou seja, América Latina e Península Ibérica. Logo, nesses países-membros, os idiomas oficiais são a Língua Portuguesa e a Língua Espanhola.

Ao colocarmos em evidência o CLAD, é relevante considerarmos os países-membros que o compõem: Andorra, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Importante destacarmos que a criação do CLAD se deu em decorrência de um denominador comum, isto é, a reforma da administração. À época, o entendimento dos governos era um só: premência da criação de um Centro, cuja representação para o

¹⁰ Em 1991, chefes de vinte e dois países se reuniram para o primeiro fórum de reuniões no México. Eles tinham como objetivo prestar serviços à comunidade ibero-americana por meio do apoio das organizações das Cúpulas Ibero-Americanas de Chefes de Estado e de Governo, cumprindo mandatos e promovendo a cooperação nos campos da educação, coesão social e cultura (SEGIB, 2020).

desenvolvimento concebesse estratégias de programas e supervisões em prol da economia. Mediante esse propósito, o vínculo dos países serviria para empreender programas de cooperação internacional, tendo em vista, fundamentalmente, a reforma da administração pública.

Nessa conjuntura, à guisa de informação e considerando o desconhecimento dessa instituição, Pereira (1993) pode ser considerado o economista que colocou o CLAD para dialogar no cenário mundial, pois, segundo ele, esta instituição trazia elementos que comungavam com os princípios e objetivos de agências internacionais, a exemplo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), entre muitas outras que, após 1990, intensificaram os acordos e orientações para o desenvolvimento da América Latina. Nessa ótica, o CLAD não sugeriu orientações aos países membros de modo isolado, uma vez que não foi a única referência para as reformas da Região. Outro fato relevante é que a NGP esteve na mesma linha temporal de iniciativas como o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (1979 a 2002).

Em nossa pesquisa documental, identificamos certa convergência em relação à necessidade da Reforma do Estado e à gestão eficiente dos processos administrativos. Prova disso é o que consta no Regimento¹¹ do CLAD, datado de 1972:

El CLAD tiene como objetivo promover el debate y el intercambio de experiencias sobre la reforma del Estado y, particularmente, la reforma de la administracion publica entre sus paises miembros. Promover y llevar a cabo investigaciones aplicadas en aspectos prioritarios de la reforma del Estado y de la Administracion Publica (CLAD, 1972, p. 3).

Embora o CLAD tenha entrado no cenário brasileiro após a década de 90, trazia em seus aspectos legais e operacionais uma relevante organização, a exemplo de suas publicações por meio da Revista do CLAD, intitulada “Reforma y Democracia” a qual, desde 1989, tem contribuído, de modo conceitual e ideológico, para a gestão e às suas especificidades tanto no campo empresarial quanto na gestão de pessoas. Tais aspectos gerenciais podem ser visualizados nos mais importantes documentos educacionais da atualidade.

¹¹O Regimento do CLAD de 1972 não é um documento de domínio público. Foi gentilmente escaneado e enviado por Regina Luna Santos de Souza da Coordenação Geral de Pós-Graduação Stricto Sensu/Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação/Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)/Escola Ibero-Americana de Administração e Políticas Públicas (EIAPP), do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD).

A partir de seu papel estratégico, o Centro visa à “promoção da reforma gerencial do Estado, com base no entendimento de que tal reforma [...] oferece as melhores respostas aos desafios econômicos, sociais e políticos presentes na América Latina” (CLAD, 1998a, p. 5).

Com o objetivo central de contribuir para o fortalecimento da capacidade das administrações públicas dos países ou de determinadas regiões destes, aos poucos, o CLAD foi moldando uma tática para superação dos dilemas históricos que a América Latina já havia enfrentado. Para tanto, foram promovidas estratégias de veiculação de informações, pautadas em metodologias, em práticas efetivas e/ou em experiências.

Em conformidade com o “Outline da Carta de Madri”, organizado por Luiz Carlos Bresser-Pereira¹², em 23 de fevereiro de 1998, para servir de base à “Carta de Madri de 1998”, que propagava uma administração gerencial para a América Latina, a finalidade de tais estratégias era potencializar a eficiência e a efetividade dos serviços prestados pela administração pública, objetivando a busca de soluções adequadas para as características específicas da realidade ibero-americana (CLAD, 1998b).

Atualmente, a sede do CLAD está localizada em Caracas, na Venezuela, e para que demandas sejam alcançadas, o Centro conta com três estruturas de gerenciamento: Conselho Diretivo; Mesa Diretiva; Comissão de Programação e Avaliação, hierarquias explicadas a seguir.

A primeira estrutura, o Conselho Diretivo, é composta por presidente, podendo permanecer no cargo por três anos, e vice-presidentes do Conselho de Administração de cada país-membro. Em conformidade com o Estatuto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, documento aprovado na XL Reunião Ordinária do Conselho Diretivo do CLAD, nos dias 8 e 9 de novembro de 2010, em Santo Domingo - República Dominicana, esse Conselho, composto por representantes dos governos designados pelos países-membros, equivale a um “órgão supremo, com caráter colegial e com funções gerais normativas, que tem como função ditar políticas, dirigir e avaliar as atividades do CLAD” (CLAD, 2008, p. 5).

Ao almejar a promoção de iniciativas, bem como o levantamento de ideias inovadoras à administração pública, o Centro convoca, anualmente, os países-membros para participarem das reuniões ordinárias, denominadas Congressos Internacionais do CLAD. Esses encontros são importantes tanto para a administração quanto para a gestão pública da América Latina e neles se reúnem:

¹² Tivemos o privilégio de trocar e-mails com Bresser-Pereira e Caio Marini, figuras ímpares em relação ao CLAD, ambos nos orientaram para que buscássemos o máximo de informações no site do referido Centro.

ministros e secretários de Estado responsáveis pelas políticas públicas em questão, além de parlamentares, pesquisadores e professores universitários e instituições especializadas, consultores, funcionários públicos e sindicalistas. Seus objetivos são promover o intercâmbio de experiências, pesquisas, estudos e publicações sobre as principais dimensões do processo renovado de Reforma do Estado e modernização da administração e gestão dos assuntos públicos nos países da América Latina e Caribe, bem como em outros países cujas experiências sejam relevantes para a região, a fim de contribuir para o avanço do conhecimento nessas questões (CLAD, 1998a, p. 2).

Além de reuniões ordinárias anuais, reuniões extraordinárias podem ser convocadas pelo presidente do CLAD, ou então, se um terço dos países-membros julgar necessário. Oportuno salientarmos que o Conselho Diretivo é “integrado por autoridades superiores que, em cada país, tenha a seu comando os programas de reforma administrativa, ou pelos representantes que os governos dos estados membros designem” (CLAD, 2008, p. 5).

Sob essa premissa, convém ressaltarmos que os programas realizados no Brasil, que compactuam com os ideais do CLAD, contam com o aval do secretário de gestão do Ministério da Economia¹³ e do Presidente da ENAP do Ministério da Economia¹⁴.

A segunda estrutura do CLAD é a Mesa Diretiva, constituída por presidente, vice-presidentes e secretário geral. O presidente, por sua própria iniciativa ou a pedido do secretário-geral, submete os assuntos à decisão do Conselho de Administração, pois, por efeito da importância dos mesmos, é necessária uma resolução antes da reunião do Conselho Diretor.

A terceira estrutura, Comissão de Programação e Avaliação, composta por presidente, vice-presidentes, três representantes dos países-membros e pelo secretário-geral, além de ser o órgão consultivo e delegado do Conselho de Administração, tem o objetivo de avaliar os planos estratégicos do referido Centro.

O Estatuto do CLAD, estruturado e organizado pelo Conselho Diretivo, explicita, em seu artigo 4º, algumas considerações, para que os países-membros possam acompanhar as respectivas demandas, a saber:

1. Servir como um fórum para especificar a troca de processos de modernização e melhoria do Estado e da administração pública nos estados-membros, incluindo treinamento e profissionalização de funcionários públicos;
2. Realizar e incentivar o desenvolvimento e a transferência horizontal de tecnologias administrativas;
3. Promover e realizar pesquisas aplicadas sobre aspectos prioritários da Reforma do Estado e administração pública;
4. Editar e divulgar publicações científicas sobre o assunto;

¹³ D. Cristiano Rocha Heckert (Titular, 2020)

¹⁴ D. Diogo Godinho Ramos Costa (Alterno, 2020)

5. Promover a realização de conferências, congressos, seminários, cursos e outras atividades acadêmicas;
6. Fornecer informações através de redes de computadores;
7. Incentivar a participação de instituições de ensino em nível universitário, empresas e outros atores da sociedade civil no debate e no intercâmbio de informações e experiências sobre Reforma do Estado e da administração pública e articular relações com os cursos de graduação e pós-graduação relacionadas ao assunto.
8. Tornar-se um observatório das administrações públicas ibero-americanas (CLAD, 2008, p. 3-4).

Um dos principais documentos doutrinários aprovado pelo Conselho Científico do CLAD, em 1998, período em que Luiz Carlos Bresser-Pereira presidia o respectivo Conselho, é “Uma Nova Gestão Pública para a América Latina”. Este documento foi elaborado pelo Conselho Científico do Centro com o fito de construir um novo modelo de Estado para a América Latina, tendo em vista a superação de desafios da sociedade pós-industrializada a partir de uma reforma gerencial da administração pública.

De acordo com esse documento, sob a lógica de um novo modelo, a maquinaria estatal se transformaria em “uma terceira via entre o *laissez faire* neoliberal e o antigo modelo social-burocrático de intervenção estatal” (CLAD, 1998b, p. 121). Isso porque, além das atividades econômicas, a gestão pública deveria se dispor a salvaguardar os direitos sociais e, ao mesmo tempo, a competitividade de cada país no cenário internacional.

O referido documento foi uma resposta ao “Consenso de Washington”, que ocorreu nos Estados Unidos também no ano de 1989. Convém salientarmos que a intenção foi a de apresentar recomendações ao desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo devido aos problemas que os países da América Latina vinham enfrentando até então (CLAD, 1998b).

De acordo com o que esse Consenso propôs, a abertura do mercado e a redução do Estado não resolveriam os problemas básicos dos países latino-americanos, pois, para que pudessem competir economicamente com os demais países, seria necessário um projeto capaz de erradicar o analfabetismo exacerbado e as desigualdades sociais, como também formar mão de obra qualificada. Consequentemente, “a lógica do mercado e a função da escola se reduz à formação dos recursos humanos para a estrutura da produção. Nesta lógica, a articulação do sistema educativo com o sistema produtivo deve ser necessária” (BIANCHETTI, 2001, p. 94). Em outras palavras, reiteramos que a América Latina necessitava de educação básica ou, conforme estabelecem os moldes neoliberais, de uma educação mercantilizada.

Considerando que, na década de 80, a maioria dos países da América do Sul foi marcada pelo cenário econômico, em virtude do déficit das altas taxas de inflação, no novo modelo de

Estado, as peculiaridades da América Latina “entraram em jogo”, independentemente do contexto global das reformas propostas pelo Consenso de Washington.

Diante desse novo contexto, à época, foi introduzida como medida de Reforma do Estado a abertura ao mercado, ao comércio e, principalmente, ao ajustamento fiscal. Em relação ao Estado, a compreensão que se fazia era a de que não era o tamanho dele que deveria mudar, mas sim, as suas funções, haja vista que a sua diminuição não resolveria os problemas básicos.

Um instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico, político e social de qualquer país, embora deva funcionar de uma forma diversa do padrão nacional-desenvolvimentista adotado em boa parte da América Latina, bem como do modelo social burocrático que vigorou no mundo desenvolvido do pós-guerra (CLAD, 1998b, p. 122).

Para melhorar, portanto, a realidade latino-americana, a reforma dependia das equipes dos Ministérios do Planejamento e de Economia, para defenderem a necessidade do novo perfil de Estado a ser construído, pois este processo de reconstrução não implicava apenas o estudo e a adoção das tendências mundiais, juntamente com as especificidades de cada região. A título de exemplo, citamos as orientações que favoreciam a abertura do comércio como uma inovação à América Latina, no entanto, sem preparo para competir economicamente com os demais países no ranking mundial. A fim de abarcar esse desafio, cabia ao Estado induzir empresas a serem mais competitivas no novo ambiente globalizado, aumentando, desse modo, a participação dos países no comércio exterior.

Embora o Estado seja primordial para os setores da educação, da saúde e da tecnologia, a sua grande transformação se fundamenta na intervenção de dois planos estratégicos: o econômico e o político. Assim, tomamos a liberdade de priorizar, nos parágrafos seguintes, a ênfase aos aspectos econômicos das ações interligadas entre os governos e o CLAD. Esse exercício se justifica em razão de as políticas atuais, especificamente as relativas à educação, serem desenhadas pelo rigor do mercado. Nesse sentido, números, eficiência, resultados e cortes de investimentos completam o cenário da educação em detrimento da formação humana integral que se dá pela apropriação de todas as áreas de conhecimento.

No plano econômico, percebemos que o Estado concentra seu serviço na manutenção da regulação, das privatizações e da criação de agências marcadas pelo controle do mercado. As estratégias se voltam a uma atuação conjunta com o setor privado, de modo especial, com as universidades, uma vez que o conhecimento científico pode ser um aliado à real transformação de uma competitividade que, até então, era um sonho.

Ainda em relação ao plano econômico, é óbvio que o novo modelo de Estado pode ser implantado em serviços prestados à saúde e à educação em virtude de contribuírem com lucros. Para tanto, devem ser estimadas “as condições macroeconômicas favoráveis ao investimento privado e o aumento da competitividade sistemática do país, por meio de políticas fortes nos setores da ciência e tecnologia e comércio exterior” (CLAD, 1998a, p. 123).

Não obstante, para que isso se efetivasse, o documento relativo à gestão pública da América Latina acrescentou mudanças estruturais que só podem ser visualizadas a partir do rompimento de três grandes problemas específicos: a consolidação da democracia, a retomada do desenvolvimento econômico e a redução da desigualdade social.

No processo de redemocratização da América Latina, “é fato que a política ainda é marcada por uma mistura de partidos fracos, clientelismo, corporativismo e lideranças personalistas” (CLAD, 1998a, p. 124). Desse modo, a Reforma do Estado configura-se como uma das respostas a essa realidade, haja vista que pode acelerar as mudanças constitucionais e também do sistema administrativo por intermédio da *accountability* entre o Estado e a sociedade. Com a efetivação dessas mudanças, os cidadãos podem avaliar e controlar as políticas públicas, tornando-as mais eficientes e de melhor qualidade como forma de responsabilização do sistema.

Relativamente à retomada do desenvolvimento econômico e à redução da desigualdade social, verificamos que essas são adjacentes, pois proporcionam as condições à economia, desenhadas pelo princípio da diminuição da pobreza e, automaticamente, redução de desigualdades sociais existentes, conforme Tabela 1, definida pelo World Development Indicators, do Banco Mundial (1997 *apud* ESTENSSORO, 2003).

Tabela 1 - Desigualdade econômica no mundo

Desigualdade econômica no mundo – 1995				
	População (milhões)	% População	PIB (US\$ milhões)	% PIB
Países de renda alta	903	15,91%	22.508.193	81,29%
Restante do mundo	4.772	84,10%	5.179.129	18.71%

Fonte: Estenssoro (2003), adaptação da autora

Segundo Londoño (1996, p. 3), o documento em análise alerta para o fato de que em “15 dos 17 países da América Latina há um nível de desigualdade maior do que se poderia esperar de acordo com o grau de desenvolvimento atingido por tais nações”. Igualmente, enfatiza que um em cada três pessoas latino-americanas vivem em situação de pobreza, como podemos observar pelos dados descritos na Tabela 1. Evidenciamos, assim, que a América

Latina tinha e ainda tem um grande desafio na superação dos extremos trazidos pelos interesses de mercado.

Sob tal perspectiva, para que essas especificidades fossem resolvidas a longo prazo, o CLAD, por intermédio de sua “missão”, colaborou para difusão e debate de ideias e práticas que se consolidaram após a Reforma do Estado, utilizando-se do papel estratégico de orientar e subsidiar a nova forma gerencial do Estado latino-americano, ou seja,

promover a análise e o intercâmbio de experiências e conhecimentos sobre a Reforma do Estado e a modernização da Administração Pública, mediante a organização de reuniões internacionais especializadas, a publicação de obras, a prestação de serviços de documentação e informação, a realização de estudos e investigações e a execução de atividades de cooperação técnica entre seus países membros e outras regiões (CLAD, 2008, p. 1).

Pelo exposto, inferimos que o gerenciamento da administração, ocorrido em diversos países desenvolvidos, deixou marcas, especialmente na América Latina. A grande promessa de prosperidade, receitas e propostas de modernização estão presentes até hoje nos documentos internacionais, a exemplo dos relatórios da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) sobre equidade e superação das desigualdades.

Especificamente sobre as marcas da influência internacional para modernização dos Estados e a Nova Gestão, o capítulo a seguir trata sobre a reforma econômica que ocorreu no Brasil em meados da década de 90, materializada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

2 A NOVA GESTÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DE REFORMAS BRASILEIRO

Chuva de informações, negociações ou mudanças no Brasil?



(Autora: Isadora Sbaraini Cordeiro, 2020)

Assim como a chuva, as atribuições advindas de documentos internacionais, pautados nos discursos salvacionistas, culminam nas densas políticas neoliberais no Brasil. Chuva é realidade, cai e provoca efeitos na natureza. Assim são as políticas neoliberais, uma realidade, com efeitos decorrentes de sua ideologia.

(Fernanda Cristina Zimmermann Dorne)

Neste capítulo, a abordagem analítica se organiza em três pontos que se convergem do ponto de vista conceitual. No primeiro ponto, colocamos em evidência o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, visto como um importante marco para o atendimento das exigências reformistas colocadas mediante orientações externas. Esse documento configura-se como um receituário na perspectiva de modernização da administração pública. No segundo ponto, fizemos uma abordagem do documento “Uma nova Gestão Pública para a América Latina”, o qual sinaliza um reforço na consolidação do novo modelo de Estado e gestão, gerando a perspectiva de modernização frente ao mercado mundial. Para finalizarmos o

capítulo, tratamos do gerencialismo nas reformas da educação, tendo em vista o entendimento de como a Reforma do Estado, reforçada pelo receituário da Nova Gestão Pública-CLAD, foi absorvida por outros setores, especificamente pela educação.

Para uma análise preliminar, em 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) reformulou a administração, até então de formato burocrático, e a transformou em modelo gerencial¹⁵. A intenção do governo foi a de aproximar o modelo administrativo do Brasil ao já adotado por países de primeiro mundo. Em sua lógica de governança, para tratar da Nova Gestão Pública brasileira, fundamentada nos processos anteriores ao seu governo, FHC criou um novo Ministério. De acordo com o seu ponto de vista, para a governabilidade da União, era imprescindível atribuir as devidas funções aos municípios e aos estados brasileiros, principal motivo da criação do novo Ministério.

A crítica ao funcionalismo público passa a ser também alvo de questionamentos, tais como: “De que forma o servidor público está entregando o seu trabalho para o cidadão?”, ou ainda, de levantamentos dos índices da aposentadoria, fazendo valer a citação do Consenso de Washington, pelas palavras de Batista (1994, p. 10): “à democracia e à economia de mercado como objetivos que se complementam - e se reforçam, nele mal se esconde a clara preferência do segundo sobre o primeiro objetivo”.

Como o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado se constitui em decorrência da administração gerencial, no item a seguir, julgamos oportuna a abordagem conceitual referente a esse plano, considerando a forma como ele foi elaborado, bem como os motivos pelos quais a atenção do governo FHC voltava-se a essa cartilha. Tal abordagem se justifica pelo fato de que os conceitos apontados pelo Plano embasam, de certa forma, a educação mercantil nas décadas vindouras.

2.1 Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado como resposta à demanda internacional de modernização de Estado

Mas a hora não é de congratulações apenas. É de pensar no futuro. De projetar com a régua e o compasso da democracia, o tipo de País que queremos construir para nossos filhos e netos. É de colocar mãos à obra para vencer a distância do sonho à realidade. Acontece que o caminho para o futuro desejado ainda passa, a meu ver, por um acerto de contas com o passado. Acredito firmemente que o autoritarismo é uma página virada na história do Brasil. Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o

¹⁵ Enfatizamos que há uma transição imediata de um modelo para o outro. Segundo o processo iniciado com a Reforma do Estado na década de 90 ainda não terminou. O Ministério criado por FHC foi para promover a mudança. O Ministro da época, Luis Carlos Bresser, calculou que o processo duraria 20 anos. Atualmente, suas indicações são revistas.

presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas, ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista. Esse modelo, que à sua época assegurou progresso e permitiu a nossa industrialização, começou a perder fôlego no fim dos anos 70. Atravessamos a década de 80 às cegas, sem perceber que os problemas conjunturais que nos atormentavam - a ressaca dos choques do petróleo e dos juros externos, a decadência do regime autoritário, a superinflação - mascaravam os sintomas de esgotamento estrutural do modelo varguista de desenvolvimento. No final da "década perdida" - assim chamada, às vezes, com injustiça -, os analistas políticos e econômicos mais lúcidos, das mais diversas tendências, já convergiam na percepção de que o Brasil vivia não apenas um somatório de crises conjunturais, mas o fim de um ciclo de desenvolvimento de longo prazo. Que a própria complexidade da matriz produtiva implantada excluía novos avanços da industrialização por substituição de importações. Que a manutenção dos mesmos padrões de protecionismo e intervencionismo estatal sufocava a concorrência necessária à eficiência econômica e distanciaria cada vez mais o Brasil do fluxo das inovações tecnológicas e gerenciais que revolucionavam a economia mundial. E que a abertura de um novo ciclo de desenvolvimento colocaria necessariamente na ordem do dia os temas da Reforma do Estado e de um novo modo de inserção do País na economia internacional. Isto começou a acontecer no governo anterior ao do Presidente Itamar Franco. Infelizmente, de uma maneira atabalhoada, num ambiente político poluído por uma corte de desatinos. Devemos à extraordinária sensibilidade política do Presidente Itamar Franco que esse resultado não tenha sido levado pelo furacão que colheu seu antecessor. Nas circunstâncias difíceis que todos conhecemos, guiado pelo radar da intuição do estadista que hoje o Brasil aclama, Sua Excelência conseguiu salvar do naufrágio aquilo que merecia ser salvo: as medidas no sentido da abertura externa e da desestatização da economia; mas sobretudo a manutenção, na agenda política, das reformas fundamentais para um novo modelo de desenvolvimento (AMARAL, 2010, p. 79-80, grifo do autor).

Assim como outros defensores do neoliberalismo, em 1995, Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência e analisou que a crise, pela qual o Brasil passava, decorria da abrangência do Estado. Embora a sua gestão tenha iniciado em 1995, no ano anterior, em seu discurso de despedida do Senado Federal, já havia revelado as medidas que seu governo adotaria, uma vez que a palavra de ordem passaria a ser “mudanças”. Em sua oratória, os pontos das reformas fundamentais - abertura do comércio exterior, alavancar a economia, reformas estruturais - foram devidamente colocados em prática em seus anos de mandato.

Nesse contexto, a reforma gerencial brasileira representou a soma “do ajuste estrutural da economia, que teve início com adesão do governo Collor às recomendações do Consenso de Washington para a crise latino-americana” (PAES DE PAULA, 2005, p. 125). Todavia, a redefinição do papel do Estado se materializou a partir da década de 90, com a corrente teórica neoliberal. Tais princípios fundamentaram-se nos pensamentos de Friedrich August von Hayek (1899-1992), o grande nome neoliberal no respectivo período histórico, uma vez que o mercado

representava um processo competitivo de descobertas pelo fato de aliar produtores e consumidores (MORAES, 2009).

Nessa nova organização, o *ethos* é o mercado, elemento fundamental para o indivíduo ter a liberdade de pactuar livremente. Sob essa lógica, tornou-se necessário garantir um conjunto de ideias políticas e econômicas, com pontos centrais que enfatizassem a não participação do Estado, a propriedade privada e a liberdade do indivíduo.

Para Harvey (2008), a função do Estado é a de intervir o mínimo possível na economia, preocupando-se com as políticas públicas. Já Oliveira (2010, p. 10) sinaliza que o “neoliberalismo é uma expressão derivada de liberalismo, doutrina de política econômica dos séculos XVIII e XIX, cuja orientação básica era a não intervenção do Estado nas relações econômicas, garantindo total liberdade de grupos econômicos”.

Segundo Moraes (2001), o neoliberalismo, entendido como uma ideologia ou estratégia de superação da crise de ineficiência do Estado, não se limita apenas à economia, mas envolve também as políticas públicas para diversos setores. Corroborando essa ideia, Figueiredo (1986) enfatiza que as políticas públicas são políticas compensatórias criadas e mantidas para administrar os conflitos e as tensões das classes excluídas, tanto na saúde e educação quanto na segurança, no meio ambiente e na assistência social, o que significa preservação do “bem-estar” da sociedade.

Nessa conjuntura, identificamos que, àquela época, a estratégia governamental de FHC representou medidas neoliberais acompanhadas pelo reducionismo da máquina estatal. Todavia, o termo “redução” do Estado não era admitido pelo fato de as críticas da diminuição das atribuições estatais serem acompanhadas por políticas públicas. Nesse sentido, para que não houvesse relutância às mudanças pretendidas por FHC, o termo “redução” foi substituído pela expressão “reforma dos institutos legais e estatais” em virtude de seu significado corresponder à transferência de determinadas funções do Estado.

A Reforma do Estado brasileiro foi, portanto, sinalizada como estratégia para superar a crise mediante uma nova forma para a administração pública governamental proposta por FHC. Até o ano de 1994, o órgão que cuidava da gestão pública tradicional era a Secretária de Administração Federal (SAF) e, ao final desse mesmo ano, FHC consolida a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

Além do novo Ministério, é instalada também a Câmara da Reforma do Estado que, segundo Marini (1999, p. 19), equivale à “instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma, além de um Conselho da Reforma do Estado”, sob

coordenação de Luiz Carlos Bresser-Pereira. O MARE¹⁶, além de desempenhar as atividades da gestão tradicional, “tinha a responsabilidade de formular políticas para a Reforma do Estado, reforma administrativa, modernização da gestão e promoção da qualidade do serviço pública” (LEMOS, 2009, p. 45).

Com o intento de compreender, de forma efetiva, como realizar as mudanças necessárias para o Brasil, o então Ministro Bresser-Pereira viajou ao Reino Unido - advento da NGP e, conseqüentemente, dos *thinks tanks* -, para analisar as experiências europeias e a forma como estas reinventaram o governo. Ao retornar ao Brasil, o primeiro semestre de 1995 foi de elaboração do “desenho da estratégia [...] que foi submetido à apreciação da Câmara quando da reunião de sua instauração, em junho, quando coordenada ao Presidente da República” (MARINI, 1999, p. 19).

As diversas discussões que ocorreram se deram pela apresentação do documento mais significativo do extinto MARE: o “Plano Diretor da Reforma do Estado” ao Conselho da Reforma do Estado, cujo objetivo principal deste era “ocupar-se de questões concretas sobre a situação do Estado que pudessem ser traduzidas em recomendações objetivas para a reforma” (PAES DE PAULA, 2005, p. 126).

O Conselho da Reforma do Estado era formado por um grupo de doze pessoas que não tinham vínculo direto com o governo, a saber: Maílson da Nobrega, Lourdes Sola, Antonio dos Santos Maciel Neto, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Gerald Dinu Reiss, Hélio Mattar, João Geraldo Piquet Carneiro, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Wilhelm, Luiz Carlos Mandelli e Ary Oswaldo Mattos Filho. Essas personalidades tinham em comum a influência na sociedade, pois seus estudos direcionavam-se para o Direito, à Administração ou à Economia, com ênfase em Direito Gerencial ou Administração Pública Gerencial. Dentre eles, destaca-se Piquet Carneiro, figura importante no Senado por assumir o cargo de Presidente da Comissão de Ética Pública em 1999.

O documento denominado Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE)¹⁷ foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em sua reunião, em 21 de setembro, e seguidamente, aprovado pelo Presidente da República em novembro de 1995. Em sua

¹⁶ Além de Bresser-Pereira, “para direcionar os objetivos [...] em consonância com Pedro Malan, Ministro da Fazenda, e Paulo Renato de Souza, Ministro da Educação, formaram a ‘elite’ capaz de moldar o caminho que se abria diante de toda a nação” (COMAR, 2006, p. 79, grifo da autora).

¹⁷ Este documento possui a grande similaridade com os apontamentos do Consenso de Washington, realizado em 1989 (COMAR, 2006).

apresentação, o Presidente afirmou que a crise brasileira é o resultado da crise do Estado, pois os modelos anteriores de governo não se preocuparam em investir no setor produtivo. Em virtude dessa decisão, “acarretou, além da atual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação” (BRASIL, 1995, p. 9). No entanto, em nenhum momento, indica que a crise advém do capitalismo desenfreado nas estruturas desiguais e, nessa corrente, a meritocracia torna-se a resposta para todas as dificuldades.

O respectivo documento expõe a intenção de aumentar os índices econômicos, diminuindo, dessa forma, os efeitos das desigualdades sociais. O novo modelo, ao vislumbrar um futuro melhor, dispõe do aspecto central do Estado em sua ação reguladora, como afirma o estudioso deste Plano, Lustosa da Costa (2008, p. 863): “a Reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar seu promotor e regulador”. Nessa perspectiva, o autor explica de que forma as funções reguladoras ocorrem, começando, especialmente pelo nível federal, isto é, com “a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura” (LUSTOSA DA COSTA, 2008, p. 863).

O PDRAE apresenta-se dividido em nove partes, embora, para Lustosa da Costa (2008, p. 159), os pontos principais sejam:

a interpretação da crise do Estado, a evolução da administração pública, as reformas administrativas brasileiras a partir de 1930, o diagnóstico da administração pública brasileira, os tipos de gestão referenciado em quadros de formas de propriedade e setores do Estado, a estratégia de mudança e os principais projetos para efetivar a Reforma do Estado.

Na apresentação do documento, há a discussão das melhores condições à reconstrução da administração pública, que encontra respostas no modelo gerencial, pois, assim como deu certa a implementação em diversos países de primeiro mundo, naquele momento, poderia sanar as deficiências socioeconômicas brasileiras, alegando que os modelos anteriores não conseguiram suprir as necessidades da administração pública.

Nesse sentido, o modelo gerencial se apresenta como um salto adiante no que diz respeito à globalização e à modernidade, pois parte do princípio de uma administração voltada ao efficientismo, ao controle dos resultados e à descentralização do poder, da qualidade e da produtividade do setor público. Ao mesmo tempo, à profissionalização do servidor,

considerando que os cidadãos que usufruem do Estado são chamados de “clientes privilegiados”.

Ainda, em sua apresentação, o PDRAE adverte que, em pesquisas de opinião, os conceitos gerenciais não agradaram ao setor público, haja vista a responsabilidade ímpar desse setor. Apesar disso, tranquiliza ao afirmar que “os bons funcionários, que constituem a maioria absoluta, nada têm a temer. Muito pelo contrário: pretende-se valorizar o servidor público, propiciando-lhe motivação” (BRASIL, 1995, p. 11). Dessa maneira, compete ao servidor público utilizar, com mais frequência, sua criatividade, para resolver os problemas e, juntamente com isso, a satisfação para atender, da melhor forma, à população.

Ao final da apresentação do PDRAE, o então Presidente da República manifesta a sua gratidão ao ser eleito e menciona que o documento constitui uma resposta do governo às mudanças necessárias e que precisariam ser feitas, de modo imediato, no cenário nacional. Ao parafrasear a Constituição Federal de 1988, vai além, declarando que para o cidadão brasileiro ter o direito à vida precisa ter também o direito a uma vida com dignidade e justiça social, transformando, assim, o Brasil em um país melhor.

Em sua introdução, assinala que o Estado e a sociedade, de modo invisível, formam a democracia. A sociedade faz parte dessa formação por demonstrar seus anseios e angústias pelas redes formais e informais, já o Estado, em decorrência das funções definidas na Constituição, por possuir o poder de legislar pelo povo (BRASIL, 1988). Por essa via de mão dupla é que o diálogo democrático ocorre, pois o Governo atende à demanda do povo por meio do Estado.

Dada a abrangência do Estado, nas últimas décadas, ele tem exercido interferência na liberdade do mercado. Entretanto, de acordo com o PDRAE, contrariamente, o mercado não deve interferir no Estado. Isso se justifica porque, em conformidade com o documento, a crise das décadas de 20 e 30 foi ocasionada devido ao mau funcionamento do mercado, afetando, por extensão, o Estado. Em contrapartida, na década de 80, o Estado interviu no mercado sem provocar danos a este. Pelo fato de o mercado e o Estado estruturarem o sistema capitalista, o Estado opera sob o sistema econômico, o que exige o diálogo entre ambos.

Para os neoliberais, a democracia é o principal efeito colateral desse sistema capitalista, pois, além de não ser um valor central do neoliberalismo, “a liberdade e a democracia podiam facilmente tornar-se incompatíveis, se a maioria democrática decidisse interferir com os direitos incondicionais de cada agente econômico de dispor de sua renda e de sua propriedade como quisesse” (ANDERSON, 2008, p. 10). Importante destacarmos que, em países com o

capitalismo avançado, tanto a liberdade quanto a democracia se apresentam em dosagens mais elevadas e pontuais.

Ao fazer referência à crise de Estado, o PDRAE (BRASIL, 1995, p. 10) elucida:

A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra.

De acordo com a história econômica, a Primeira Guerra Mundial e a Grande Depressão, decorreram, entre outros motivos, da crise de mercado. Para saná-las, o Estado assumiu um papel mais efetivo, a fim de impulsionar o desenvolvimento econômico, “promovendo poupança forçada, alavancando o desenvolvimento econômico, corrigindo as distorções do mercado e garantindo uma distribuição de renda mais igualitária” (BRASIL, 1995, p. 15).

Após 20 anos, a crise econômica foi anunciada como algo superado, com a certeza de que tal modelo de Estado não servia mais à sociedade, pois beneficiava a minoria, deixando a população à deriva. Ainda mais pelo fato de que, no Brasil, no final da década de 90, “o até então aparelho estatal rígido, burocrático e excessivo em normas e regulamentações busca a resposta na superação da crise: resgatar a autonomia financeira e a sua capacidade de implantar políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 16).

Para que mudanças ocorressem de modo definitivo e para que as experiências históricas fossem tomadas como aprendizado, todos deveriam atuar em conjunto, por exemplo, caberia ao Ministério da Fazenda e do Planejamento, as soluções relativas às crises fiscais, já aos Ministérios Setoriais, a revisão das políticas públicas necessárias de acordo com novos modelos econômicos, e ao MARE, auxiliar o governo a aumentar a sua governança. Dessa complexa relação, compreendemos que há uma diferença entre Estado e Aparelho do Estado, conforme explicitamos no Quadro 2.

Quadro 2 - Diferenças do Aparelho do Estado e Estado

Aparelho do Estado	Estado
<p>É a administração pública na estrutura dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, juntamente aos níveis: Federal, Estadual e Municipal. Nessa esfera, os responsáveis do governo são constituídos por funcionários, grupo militar e os poderes já citados. A Reforma do Aparelho do Estado está destinada à administração pública mais eficiente e, dessa forma, visa melhorias à cidadania.</p>	<p>É a organização burocrática. Por meio da violência legal, compreende além do aparelho, pois conta com o sistema constitucional-legal, visto que regula a população em seus limites territoriais. A Reforma do Estado abrange várias áreas do governo e também toda sociedade brasileira, deixando de ser responsável direto com a economia e passa a ser fortalecedora dos seus laços reguladores e promotores do desenvolvimento dos serviços sociais.</p>

Fonte: elaborado pela autora

No plano econômico, o PDRAE afirma que a reforma é necessária, porque o Estado “coleta impostos e os destina a objetivos clássicos de ordem interna para objetivos sociais de maior igualdade e objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 17). Apesar de, nesse processo, o plano econômico assumir função direta à economia, há ocorrência de ineficiência estatal. Desse modo, a recomendação é a de que a transferência seja feita pelo setor privado controlado pelo mercado.

Na continuidade das discussões, salientamos que a Reforma do Estado aborda três aspectos primordiais:

- a) liberalização comercial: cabe ao Estado definir suas políticas públicas, desde que o ajuste fiscal fique a cargo da liberalização comercial;
- b) privatização: as funções devem ser delegadas ao setor privado, tendo em vista que este é mais eficiente;
- c) publicização: cabe aos setores públicos não estatais a produção de serviço competitivo e meritocrático por meio de publicações.

Assim, a parceria entre Estado e sociedade se mantém controlada e, ao mesmo tempo, ambas se regulam. A partir dessa articulação, destacamos os cinco pontos principais abordados pelo PDRAE, para uma efetiva mudança, a saber:

1. ajustamento fiscal;
2. reformas econômicas para o mercado, garantindo a concorrência interna e condições para concorrência externa;
3. reforma da previdência social;
4. inovação na política social para melhorar a qualidade dos serviços sociais;
5. reforma do Aparelho do Estado, para atuar com mais governança frente às políticas públicas.

Dada essa relevância, é necessário compreendermos o processo da administração, pois, como já elucidamos, em sua má governança, a administração pode ser prejudicada pelo mau uso dela, ou ainda, pela sua rigidez compensatória para a máquina administrativa. Salientamos que, no documento em análise, nenhuma delas é inteiramente abandonada. Outro aspecto importante é que, por mais que a discussão pareça se afastar do campo educacional, isso não é uma verdade absoluta, pois os pilares da reforma da educação se sustentaram nos mesmos princípios do MARE, os quais emergem das orientações do CLAD.

Sob essa perspectiva, reiteramos que, na administração patrimonialista, a corrupção e o nepotismo são sinônimos desse modo de gerir, uma vez que o Estado é o auxílio da nobreza pelos seu status real. Após o predomínio da democracia e, acima de tudo, do capitalismo, passa a ser exigida uma diferença da sociedade civil para o mercado. Embora saibamos que o modelo de administração tenha passado por mudanças, constatamos que ainda há corrupção e nepotismo.

Perpassando para a administração burocrática a qual emerge do Estado liberal, que nada mais é do que a versão antiga do neoliberalismo, podemos dizer que este se apresenta com algumas atualizações, mas a sua base se mantém a mesma. Ou seja, há predomínio da classe dominante em relação à classe dominada, com alguns modelos de discurso fantasiosos que conseguem atingir objetivos específicos. Dessa maneira, a forma burocrática procura evitar os problemas da administração anterior e superá-la pelo poder racional-legal, tendo como “orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo” (BRASIL, 1995, p. 15).

Relevante apontarmos que, no Brasil, o modelo burocrático surgiu a partir da Era Vargas, em 1930, pela crescente industrialização e, por esse motivo, o Estado interviu fortemente no setor produtivo. Também foram características desse processo as carreiras burocráticas e, juntamente com elas, a implementação de concursos como forma de acesso ao serviço público.

À época, criou-se o Departamento Administrativo do Servidor Público (DASP), com base taylorista¹⁸ para administração pública, tais como: padronização, simplificação, aquisição

¹⁸ Iniciada por Frederick W. Taylor (1856 -1915), em sua Teoria da Administração, apresenta razões científicas na junção de métodos da ciência positivista, racional, metódica em relação aos problemas administrativos, com o propósito da produtividade máxima. Para tal objetivo, o autor propôs métodos e sistemas de racionalização do trabalho pela disciplina do conhecimento operário, colocando sob supervisão da gerência. Dessa forma, a burocracia weberiana tem fortes traços tayloristas, uma vez que a fragmentação, hierarquização e burocracia são sinônimos dessa administração (RAGO; MOREIRA, 1984).

de materiais racionais e métodos eficientes. Já para a administração dos recursos humanos, o eixo norteador correspondeu às bases weberianas fundadas pela meritocracia.

Apesar do consistente respaldo teórico, o respectivo Departamento não atendeu às necessidades da realidade brasileira naquele momento, pois a função do Estado limitava-se à manutenção da ordem e da justiça pelos direitos sociais e pela propriedade. Além de tratar dos fatores fundamentais, como a pobreza, o Estado também administrava o mercado. Todavia, no final, a conta não fechava, pois “foi-se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial” (BRASIL, 1995, p. 15).

Como forma de melhorar e aperfeiçoar a administração pública brasileira, a administração gerencial é datada a partir do século XX. Em função desse aperfeiçoamento, “a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (BRASIL, 1995, p. 16).

O PDRAE aborda a ocorrência de duas grandes reformas no Estado brasileiro: a burocrática e a gerencial. Para esta última, o desafio de modificar a forma da administração centrava-se em quatro pontos principais:

- a) primeiro ponto: ao invés de os servidores seguirem regulamentos rígidos como era outrora na reforma burocrática, o indivíduo assume o papel de gerente sobre seus objetivos, com a finalidade de alcançar suas metas;
- b) segundo ponto: a premiação se faz necessária assim como a punição, tendo em vista o exemplo educativo;
- c) terceiro ponto: os serviços, até então realizados pelo Estado, passam a ser realizados por agências executivas, cabendo ao Estado apenas fiscalizar;
- d) quarto ponto: “transfere a oferta dos serviços sociais e científicos para organizações sociais, ou seja, para provedores públicos não-estatais que recebem recursos do estado e são controlados através de contrato de gestão” (BRASIL, 1995, p. 16).

Sob esses quatro pontos basilares, o Estado torna-se regulatório, com o mínimo estabelecido para suas funções. Ou seja, faz analogia à administração pública gerencial e à administração de empresas. Enquanto esta última depende dos clientes para comprar seus serviços e adquirir lucro privado, a administração pública depende de impostos, e a sociedade controla os políticos eleitos. Por fim, essa administração igualmente à do mercado se volta aos clientes, porém com o uso da expressão “interesse público”.

O PDRAE reconhece que no, Brasil, nos governos anteriores, várias tentativas antecederam a abertura política e comercial. A reforma que ocorreu em 1967, pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro desse mesmo ano, foi a tentativa de romper as bases burocráticas, podendo ser reconhecida como a primeira reforma gerencial no Brasil (BRASIL, 1967).

A partir desse Decreto-Lei, “realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista [...] por meio de descentralização funcional” (BRASIL, 1995, p. 19), com a finalidade de flexibilizar a administração nas atividades econômicas. Entretanto, as reformas operadas por esse documento legal não obtiveram sucesso, uma vez que a burocracia central, pautada no núcleo burocrático do regime militar, preferiu “contratar escalões superiores da administração através das empresas estatais” (p. 20).

Outras tentativas de mudança da administração burocrática merecem destaque, como a criação da Secretaria da Modernização (SEMOR), no ano de 1970, e a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização (PrND) em 1980. Apesar de ambos terem sido criados com o objetivo de mudar a administração por meio de técnicas de gestão eficiente, competente e rápida, não obtiveram o sucesso pretendido.

De acordo com o percurso histórico, identificamos que o desempenho para atingir a mudança da administração pública fica estagnado na transição democrática de 1985. Embora a democracia tenha prevalecido à época, houve a superlotação dos “cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos Ministérios nos Estados para os políticos dos partidos vitoriosos” (BRASIL, 1995, p. 20). Isso se justifica pelo fato de que a alta burocracia, em suas forças conservadoras, passou a ser a responsável pela crise do Estado à medida que favoreceu o crescimento do mesmo.

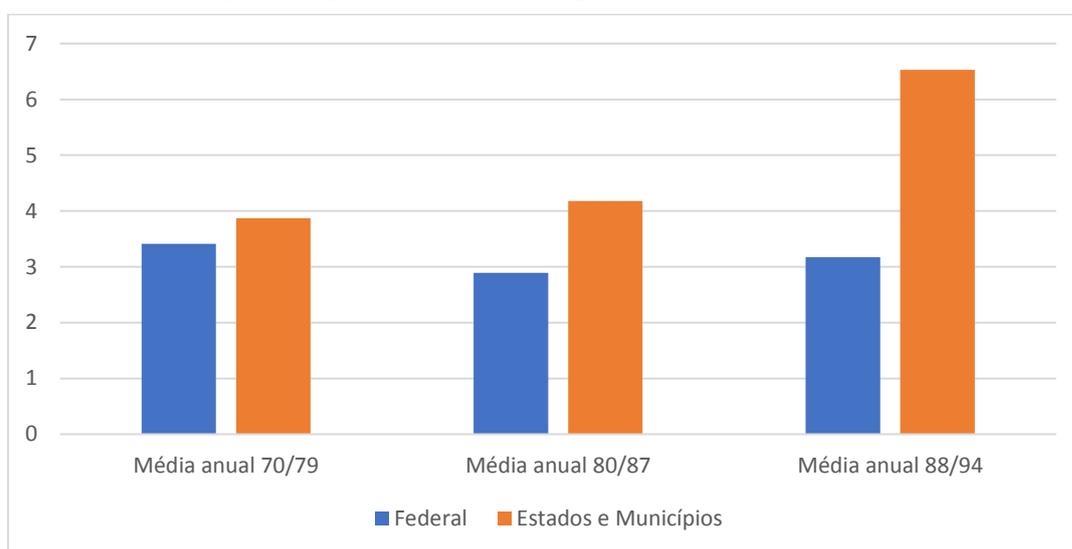
Nesse cenário, com a Constituição Federal proclamada em 5 de outubro de 1988, dois fatores importantes surgem: o engessamento da máquina estatal e um retrocesso burocrático gritante (BRASIL, 1988). De acordo com o PDRAE (BRASIL, 1995, p. 21), “foi também uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia que, sentindo-se injustamente acusada, decidiu defender-se de forma irracional”.

Em conformidade com o PDRAE, de um lado, nas sessões, havia princípios gerencialistas, e sob outra perspectiva, “a estabilidade rígida para todos os servidores civis [...] aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição do servidor” (BRASIL, 1995, p. 22), pois os militares tinham a “obrigação” de possuir os direitos que, segundo eles, eram cabíveis.

Dentre outras características do PDRAE, Lustosa da Costa (2008) aponta as seguintes: cargos, empregos e funções públicas, inclusive concursos, funções de confiança, cotas para deficientes físicos e contratações temporárias; associação sindical e direito de greve; condições de remuneração (oito incisos); criação de autarquias e de empresas públicas e suas subsidiárias; licitação e contratos e publicidade oficial.

Como diagnóstico desse processo burocrático, a máquina administrativa encareceu e, com isso, aumento da ineficiência dos serviços públicos, como podemos conferir pelos “efeitos colaterais” da pós-Constituição registrados na Figura 2, a qual expõe a evolução dos gastos entre os três poderes em % do Produto Interno Bruto (PIB), com base no PDRAE.

Figura 2 - Evolução dos gastos entre os três poderes em % do Produto Interno Bruto (PIB)



Fonte: BRASIL (1995), adaptação da autora

Conforme demonstra a Figura 2, é possível identificarmos um panorama do crescimento dos gastos acentuados nos estados e municípios, pois passaram a receber uma parcela maior da arrecadação tributária. A diminuição dos gastos da União - dos anos de 1970/79, de 3,14 passou a ser, ao final de 1994, devido ao ajuste fiscal somado à redução da receita tributária, 3,17, o que provocou a suspensão dos concursos públicos. Paralelamente, a descentralização ao Estado e também ao público não-estatal revelaram a execução dos serviços perante o Estado. Isso porque, em 1979, os gastos com o Estado e municípios correspondiam a 3,87, e ao final do ano de 1994, passaram a ser 6,53.

No que diz respeito à Figura 2, o PDRAE sinaliza a evolução dos gastos entre os três poderes em percentuais correspondentes ao PIB. Assim, compreende que a racionalização deve ser feita imediatamente, pois, apesar de toda estrutura, os gastos não garantem um bom serviço ao cidadão-cliente. Com base nesses resultados, o respectivo documento evidencia que os

dados anuais após a Constituição “mostram que os estados empregavam praticamente a soma (49%) do que empregavam os municípios (26%) e a União (25%). Esse perfil de distribuição demonstra uma clara concentração no nível estadual” (BRASIL, 1995, p. 23). Em virtude disso, o próprio documento elenca perguntas relevantes, tais como:

- O Estado deve continuar realizando as mesmas atividades? Algumas delas podem ser eliminadas ou transferidas para o setor privado? Ou então, para o público não-estatal?
- Para exercer as funções do Estado, a motivação e a qualidade dos servidores são satisfatórias? Possuem políticas de recursos humanos adequadas?
- As organizações operam com qualidade, eficiência para seu cidadão-cliente ou apenas estão orientados pelo controle do Estado?

Percebemos que esses, entre outros questionamentos, são fruto do processo da administração gerencial e da racionalização, pois “partem da premissa de que, com uma estrutura menor, com menor gasto de recursos, é possível realizar as mesmas funções, o mesmo número de atividades, e aí se incluem as fusões e incorporações, os cortes de pessoal, o enxugamento de estruturas” (LUSTOSA DA COSTA, 2008, p. 177).

De acordo com Hood e Jackson (1991), existem três grupos de justificativas gerenciais, a saber:

- a) sigma: eficiência nas ações, com alocação racional de recursos e limitação de desperdício, somada à simplicidade e à clareza;
- b) theta: neutralidade e justiça, *accountability* e controle de aspectos negativos, tais como a desonestidade e a imperícia;
- c) lambda: resiliência, flexibilidade e capacidade de respostas precisas e objetivas.

Ao referirmo-nos ao racionalismo, convém ressaltarmos que o mesmo se enquadra no grupo sigma, uma vez que a racionalização de recursos devido à limitação de desperdício é essencial para uma verdadeira reforma.

Além de trazer o racionalismo à pauta, o PDRAE também apresenta a flexibilidade como categoria da NGP aos recursos humanos, uma vez que “a legislação que regula as relações de trabalho no setor público é inadequada, notadamente pelo seu caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor” (BRASIL, 1995, p. 27). Nesse aspecto, o Plano se refere aos concursos públicos, pois não são feitas avaliações de desempenho no intento de averiguar se os concursados continuam com ânimo e comprometimento com o passar do tempo. Hood e Jackson (1991) corroboram com essa constatação, justificando que, pelo fato de o racionalismo

se enquadrar no grupo lambda, a aplicabilidade de respostas eficientes, em conjunto com a flexibilidade, é necessária para bons resultados.

Sob essa lógica, o PDRAE esclarece que, na antiga burocracia, como já elucidamos neste estudo, havia contratos em demasia, sem levar em consideração que muitos funcionários não valorizavam seus empregos, ou ainda, “ao eliminar uma das características típicas das carreiras, que é o estímulo à ascensão ao longo do tempo” (BRASIL, 1995, p. 28). Em outras palavras, a meritocracia.

De acordo com o que explicita o Plano, a administração dos recursos humanos necessitava de incentivo, alicerçada por bons cursos profissionais e com uma remuneração valorizada. De modo semelhante, no setor público, o mercado de trabalho também era culpabilizado, ou então, tornava-se referência à medida que o processo de modernização exigia e ainda exige profissionais competentes. Mediante esse tema, o documento discute os direitos sociais¹⁹ que, na visão neoliberal, equivalem a um dos motivos da desarticulação do Estado, ou seja, equivale à previdência social repercutida pela Constituição Federal, conforme prescreve o artigo 201.

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (EC no 20/98, EC no 41/2003 e EC no 47/2005)
I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
II – proteção à maternidade, especialmente à gestante;
III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda (BRASIL, 1988, p. 120).

De acordo com o PDRAE, esses direitos presentes na Constituição são os principais responsáveis pelos gastos na receita da União, pois, além de pagar os servidores ativos, é preciso pagar os inativos, isto é, os aposentados. Pelos dados expostos na Tabela 2, descritos pelo Ministério do Planejamento, podemos melhor compreender o crescimento na folha de pagamento.

¹⁹ Presente no Capítulo II dos direitos sociais, no artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 18).

Tabela 2 - Despesas com o Pessoal da União (bilhões de reais em abril/95)

	Média 91/93		1994		1995*		1996**	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
ATIVOS	14,1	69,6	18,1	64,0	22,2	63,4	24,2	59,8
INATIVOS	6,2	30,4	10,2	36,0	12,8	36,6	16,3	40,2
TOTAL	20,3	100,0	28,3	100,0	35,0	100,0	40,5	100,0

Fonte: PDRA (1995)

Nota: * estimativa

** previsão

Com base nas informações expostas na Tabela 2, percebemos o crescimento maior com os gastos dos inativos do que os ativos, o que revela um grande número de aposentados nos respectivos anos. Nesse sentido, os gastos com o grupo do setor previdenciário podem configurar uma das estratégias fundamentais para equacionar a crise fiscal e a Reforma do Estado.

Para o PDRAE, o sistema previdenciário público é desequilibrado, pois “aposenta o servidor quando ele ainda possui plena capacidade para trabalhar e paga uma aposentadoria ao funcionário muito acima da recebida nos setores privados” (BRASIL, 1995, p. 22).

De acordo com Faleiros (1994), as políticas sociais são mecanismos de relação e articulação de processos políticos e econômicos. Os processos políticos dizem respeito ao consentimento, já os econômicos equivalem à manutenção da ordem social do trabalhador. Sob essa ótica, a previdência se encontra dentro de uma política social, uma vez que, de acordo com o autor, tem o direito ao benefício “o trabalhador que repõe certos desgastes da sua força de trabalho, obtém benefícios que contribuem para a reprodução de seus filhos ou para a manutenção quando estiver temporariamente excluído do mercado de trabalho” (FALEIROS, 1994, p. 33).

No que tange aos recursos humanos, podemos afirmar que a aposentadoria é alvo de novas regulamentações, haja vista que os critérios, pelos quais as pessoas são aposentadas, na visão do PDRAE, devem passar por uma nova avaliação, juntamente com reajuste das pensões, dado que a aposentadoria representa algo que desgasta o setor estatal.

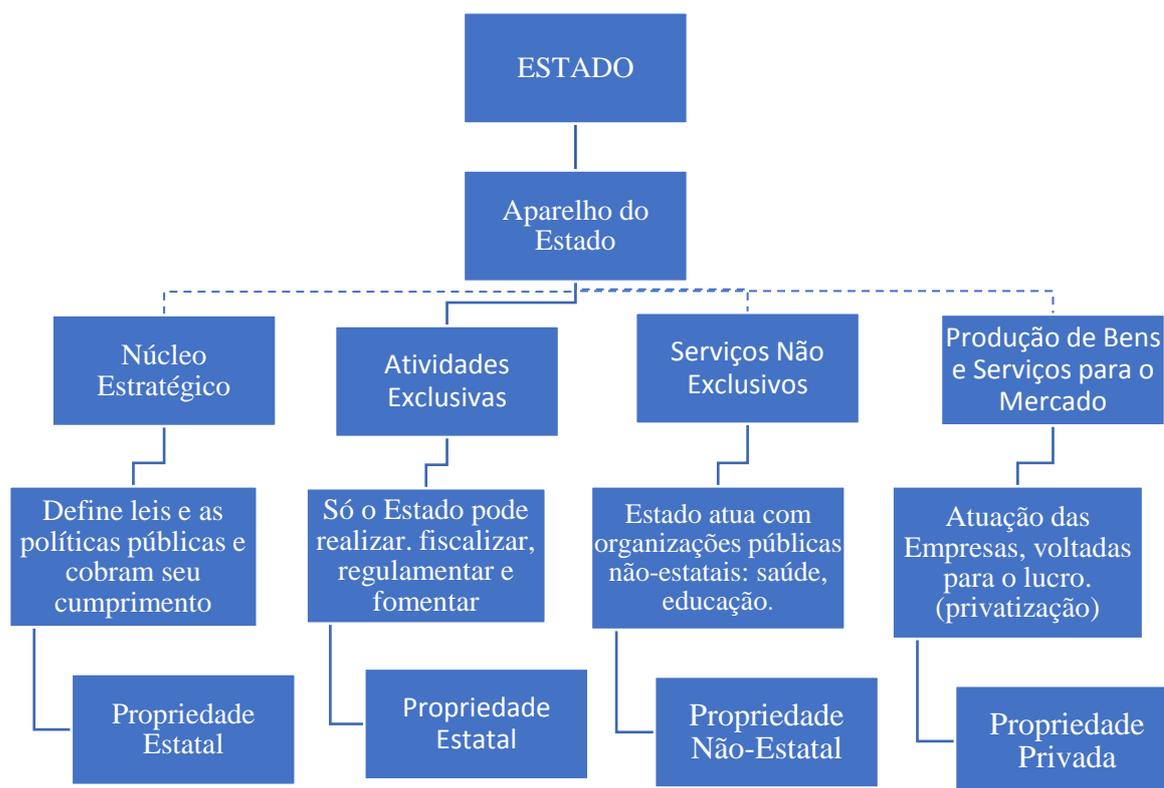
Embora a ideia gerencial se estenda para além desse paradigma, a via pública deve ter os créditos para atender bem ao cidadão-cliente, pois a motivação negativa também precisa ocorrer diante da insuficiência de desempenho. Dessa forma, “a modernização do aparelho do Estado exige, também, a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública” (BRASIL, 1995, p. 40). Sob esse prisma, a superação dos modelos tradicionais consiste na flexibilização, sobretudo no

que tange ao setor público, podendo este gerar resultados de acordo com a administração gerencial.

Mediante o diagnóstico das ações públicas, a modernização do aparelho do Estado é vista como necessária para a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos, seja no processo de definição, de implementação ou de avaliação, uma vez que a garantia dos serviços de qualidade se torna possível por meio do controle social.

Apesar de o objetivo do PDRAE não se restringir exclusivamente à tendência neoliberal, pelo fato de não visar somente a um Estado mínimo, mas a um Estado que possa auxiliar o mercado e regularizar as políticas sociais, o propósito do respectivo Plano diz respeito à reconstrução do Aparelho do Estado, tendo em vista sua atuação nos diferentes setores. Para que, de fato, a administração gerencial ocorra, essa atuação deve ser ora constitucional, ora administrativa, conforme Figura 3.

Figura 3 - Fluxograma do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado



Fonte: Fonte: BRASIL (1995), adaptação da autora

Essa reforma se amparava no conceito de governança²⁰, isto é, na capacidade maior de governar e também implementar as leis e a políticas públicas, além de transformar as atividades

²⁰ De acordo com Brugué e Vallès (2005, p. 198), “a governança não é mais baseada na autoridade central ou políticos eleitos (modelo de hierarquia) e nem passagem de responsabilidade para o setor privado (modelo de

exclusivas do Estado em agências autônomas. Além da governança, seus objetivos globais dizem respeito à limitação das ações do Estado, a exemplo da não participação exclusiva no setor privado, ou ainda, da transferência do trabalho para o público não-estatal. Ademais, somente em casos extremos é que a União deve intervir. Caso contrário, a descentralização cabe aos estados e municípios. As atividades exclusivas do Estado correspondem aos serviços não exclusivos e à produção de bens e serviços para o mercado, pois “o que importa é atender milhões de cidadãos com uma boa qualidade a um custo baixo” (BRASIL, 1995, p. 42).

O PDRAE ainda trata do núcleo estratégico, especificando que as decisões devem ser as melhores para as leis e às políticas públicas, pois “a efetividade é mais importante que a eficiência” (BRASIL, 1995, p. 42). Isso porque as decisões atendem, na visão governamental, eficazmente ao interesse nacional e à sociedade brasileira. Nessa mesma diretriz, o Plano expõe objetivos específicos para modernização da administração, os quais têm como justificativa o profissionalismo do serviço público, desde concursos públicos, políticas profissionalizantes e programas de educação que devem ter continuidade, permanência e ajustes salariais recorrentes ao bom desempenho. Todavia, para que isso seja efetivamente alcançado, é imprescindível a avaliação do desempenho.

De igual modo, ocorre a *accountability* por meio dos objetivos de atividades exclusivas do Estado, a fim de “fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, visibilizando o controle social das mesmas” (BRASIL, 1995, p. 46). Somente assim é possível a obtenção dos indicadores de desempenho. Importante salientarmos que, para Hood e Jackson (1991), a *accountability* se justifica pelo grupo theta, tendo em vista a equidade, o controle e a neutralidade.

Relativamente aos objetivos da produção de bens e serviços de mercado, com o passar do tempo, a palavra de ordem passou a ser privatização. De acordo com a crise enfrentada pela América Latina e pelo Brasil, as medidas neoliberais incorporaram a privatização como estratégia de avanço. Outrossim, pela abertura das empresas da competitividade interna e externa, com aumento da credibilidade, pois “esta política é fortemente recomendada pelos organismos internacionais, tais como o BM e o FMI, e, muitas vezes, aparece como condição para concessão de empréstimos por parte destas instituições” (LUSTOSA DA COSTA, 2008, p. 191).

mercado), mas sim regula e aloca recursos coletivos por meio de relações com a população e com outros níveis de governo”.

Essa afirmação tem seu fundamento, haja vista que “o Estado e o governo situam-se no cenário internacional, porque o processo de desenvolvimento capitalista é marcado pelas relações entre países dominantes e dominados, de ordem surgem formas específicas de acumulação” (FALEIROS, 1994, p. 60). Inferimos, portanto, que a partir da lógica do capital, os países desenvolvidos, globalizados, partem da razão do mercado.

Nessa perspectiva, o documento em análise pontua três justificativas importantes sobre a privatização:

- a) as empresas pelas quais estão em transição para a privatização devem acelerar ainda mais o processo;
- b) as empresas que não forem privatizadas devem assumir um contrato de gestão similar às empresas privadas;
- c) as empresas privatizadas devem fortalecer órgãos de regulação de monopólios naturais.

Consoante Lustosa da Costa (2008), o maior número de atuações esteve relacionado à privatização de empresas estatais, principalmente nos setores de telefonia (Sistema Telebrás), de mineração (Vale do Rio Doce) e financeiro (Banespa).

Com base nesse contexto, o PDRAE faz menção às formas de propriedade, pois, embora reconheçamos a propriedade estatal como primeiro setor, e a propriedade privada como segundo setor, não podemos deixar de considerar que também há a propriedade pública não-estatal. Nesse sentido, tanto o núcleo estratégico quanto as atividades exclusivas do Estado devem ser necessariamente estatais, uma vez que representam o poder extroverso, isto é, o Estado tem o poder de estabelecer obrigações a terceiros além de suas delimitações.

Em conformidade com o Plano em análise, em se tratando do setor não-exclusivo, a propriedade não-estatal é a que mais surte efeito, uma vez que

torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição (BRASIL, 1995, p. 43).

Além da nomenclatura atribuída, a expressão público não-estatal pode ser tratada como “terceiro setor”, pois é também utilizada para diferenciar o primeiro e o segundo setores. De acordo com Pimenta e Brasil (2006, p. 80), o terceiro setor diz respeito às ações do mercado e

do governo, uma vez que “incluem a participação da sociedade como um todo sem diferenciação de níveis sociais; promovem [...] um novo modelo de gestão baseado no exercício da cidadania, na transparência, no caráter público de suas atividades”. No plano formal, a parceria entre o público e o privado visa à perspectiva salvacionista, embora reconheçamos que o intuito seja essencialmente mercantil. Nessa conjectura, Souza Santos (1998, p. 11) assevera:

a localização estrutural do Terceiro Setor torna-se ainda mais complexa no caso de organizações que, embora cumpram o formato legal do Terceiro Setor, nada têm a ver com a filosofia que lhes serve de base, quer porque se trata de organizações de fachada, cuja lógica é basicamente o lucro, mas que se organizam sob a forma de terceiro setor para facilitar aprovação, obter subsídios, ter acesso a crédito ou a benefícios fiscais.

Corroborando com a ideia de Souza Santos, Peroni (2012, p. 23) alerta que o respectivo setor “está inserido em uma lógica que naturaliza a participação, pois parte do pressuposto que não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado [...] a lógica do mercado deve prevalecer, inclusive o Estado, para que ele possa ser mais eficiente e produtivo”. Sob esse pressuposto, o PDRAE apresenta um Programa Nacional de Publicização, isto é, “serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência do setor estatal para o público não-estatal, onde assumirão a forma de organizações sociais²¹” (BRASIL, 1995, p. 60). Logo, por meio dessas organizações, torna-se possível a existência de uma maior participação social que serve de controle direto da comunidade.

Bresser-Pereira (1996), ao apresentar o Plano sobre a Reforma do Estado na América Latina, elaborado, de forma conjunta, pelo MARE e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), expõe os motivos pelos quais a propriedade não pode ser apenas privada ou estatal, e sim, uma parceria entre os dois setores.

Finalmente, no setor dos serviços não-exclusivos de Estado, a propriedade deverá ser em princípio pública não-estatal. Não deve ser estatal porque não envolve o uso do poder-de-Estado. E não deve ser privada porque pressupõe transferências do Estado. Deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado. O fato de ser pública não-estatal, por sua vez, implicará na necessidade de a atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado. O controle do Estado, entretanto, será necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade. E o controle do mercado se materializará na cobrança dos serviços. Desta forma a sociedade estará permanente atestando a validade dos serviços prestados, ao mesmo

²¹ O documento entende por organização social as entidades privadas que pela iniciativa do poder executivo terão autorização legislativa para receber contrato de gestão e direto a orçamento, além de autonomia financeira e administrativa tendo em vista a participação social como enfoque principal.

tempo que se estabelecerá um sistema de parceria ou de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 22).

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, as políticas sociais também passam por mudanças, já que podem ser simultaneamente feitas pelo Estado ou pela iniciativa privada, pela via das organizações públicas não-estatais. Sob esse enfoque, os hospitais, os colégios técnicos, as universidades, os museus e as bibliotecas têm prioridade desde que sigam o princípio gestado pelo respectivo Plano Diretor que é o da eficiência para os setores não-estatais. “Logo, a administração deve ser necessariamente gerencial. O mesmo se diga, obviamente, do setor das empresas, que, enquanto estiverem com o Estado, deverão obedecer aos princípios gerenciais de administração” (BRASIL, 1995, p. 43). Ou seja, todos os objetivos são pautados na política de mercado, nos lucros e na meritocracia e qualidade contanto que correspondam a um nível razoável, para não haver sobrecarga à máquina estatal. Como síntese do Plano, compreendemos que a densidade dos aspectos gerenciais trouxe profundas modificações no cenário brasileiro, principalmente a partir da década de 90.

De acordo com Medeiros e Rodrigues (2014, p. 229), o Plano “apesar de tratar aspectos da governabilidade, governança e do funcionamento do gasto público, a maior parte da argumentação do documento era para mostrar o papel central do Estado na crise econômica dos países da América Latina”. Nessa lógica, o passo fundamental do respectivo documento constitui uma administração pública gerencial, capaz de conversar com e entre os setores, de modo flexível e, ao mesmo tempo, reguladora das suas políticas sociais.

As instituições privadas também são primordiais, pois estimulam o crescimento. Assim sendo, as parcerias passam a intervir no espaço público, refletindo sob as características da nova administração pública ou do modelo gerencial. Convém enfatizarmos que esse modelo considera o setor privado mais eficiente e preparado para a efetivação de medidas que têm em vista a obtenção de bons resultados.

Mediante ações que se voltam ao controle de resultados, o cidadão-cliente estabelece uma boa relação com os serviços prestados pelo Estado. Para tanto, os servidores constituem a peça principal das ações e, juntamente com o setor privado, tornam-se capazes de fazer a economia evoluir. Assim, tanto no plano econômico quanto político e social, passam a ser vistos pelos países de primeiro mundo como inovadores em sua gestão.

Feitas as considerações sobre o Plano Diretor, abordamos, na sequência, o documento intitulado “Uma nova gestão pública para América Latina”, elaborado pelo CLAD que, à época, presidido por Bresser-Pereira, configurou-se como um reforço à consolidação da Nova Gestão.

2.2 O documento “Uma nova gestão pública para América Latina” e o reforço conceitual para as reformas dos países signatários

A dispersão significou o encolhimento do Estado e o simultâneo aumento de seu alcance na sociedade civil.

(John Clarke)

Três anos após a reforma do Estado, ocorrida em 1995, no governo de FHC, como Bresser-Pereira fazia parte do Conselho Diretivo do CLAD, compreendeu que, embora o processo de reforma subsidiada pelo MARE tivesse sido elaborado com base na diminuição da participação do Estado nas questões sociais, não implicaria necessariamente em seu desmantelamento, mas em sua reconstrução.

Apesar de o documento “Uma Nova Gestão Pública para a América Latina” ter sido elaborado em 1998 e o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” em 1995, defendemos a ideia de que o primeiro apresenta um formato mais didático, geral e a longo prazo para a elaboração das políticas gerenciais. Tal argumento encontra respaldo na tese intitulada “História da Reforma Gerencial do Estado de 1995”, de autoria de Leonardo Queiroz Leite, sob orientação de Bresser-Pereira. Em se tratando do processo de influência do CLAD, o autor nos apresentava com algumas sinalizações importantes a partir de uma entrevista realizada com Bresser-Pereira (2014), na qual afirma:

Eu estou lá no Ministério [MARE], e logo no primeiro mês eu recebo um telefonema da Venezuela. Quem falava era o diretor executivo do CLAD, chamado Carlos Blanco. Eu não sabia o que era o CLAD, e ele me explicou mais ou menos o que era e me disse que era a minha vez de ser presidente. Porque era pra ser o ex-ministro [da antiga SAF], que eu tinha substituído. Mas que tinha que ser eu. E eu aceitei. [...] Aí eu conheci o Carlos Blanco, e em pouco tempo eu descobri o seguinte: que o CLAD era uma instituição quebrada, [...] pois dinheiro tinha desaparecido rapidamente em consultorias que o CLAD dava sobre como reformar o Estado na América Latina. **Enfim, estava quebrado e não tinha importância nenhuma na América Latina, esse era o fato. Esse era o organismo em que eu estava.** Eu descobri que o CLAD tinha três pessoas de primeiro nível, em nível gerencial: esse Carlos Blanco, que estava terminando o mandato; um executivo financeiro, que não me lembro o nome, um burocrata competente; e uma única intelectual, muito boa, a Nuria Cunill Grau, uma mulher muito competente, de esquerda, muito interessante (LEITE, 2014, p.1055, grifo nosso).

Ante a realidade de pouca relevância diplomática do organismo, na presidência, Bresser-Pereira deu início a profundas mudanças em aspectos basilares e em finalidades programáticas,

a fim de reformar a estrutura e as finalidades do CLAD. Isso porque, até aquele momento, era visto como um órgão de pouca intervenção na Região, com exceção de tratos costumeiros sobre a reforma burocrática (SPINK, 1998).

Embora fizesse parte da seara do CLAD a pretensão de reestruturar os Estados dos países latino-americanos, sobretudo através de missões de consultoria, o recém-presidente notou que o Centro não apresentava possibilidades de um organismo como o CLAD, pois, diante de sua condição restrita, não era capaz de satisfazer um objetivo tão profuso. Tão logo percebeu a confusão da missão à qual se comprometia o organismo, ele idealizou que no lugar do objetivo utópico de tentar reformas estatais com a entrega de consultorias, o CLAD deveria tornar-se um concentrador de concepções de gerência – no fito da revista acadêmica que já era publicada –, associando-a à realização de congressos anuais, concebendo, assim, um novo modelo de atuação para o Instituto.

Repercussão natural e notável do exercício da presidência brasileira no CLAD, à época, simultaneamente ao funcionamento do MARE, foi o lançamento da popularmente conhecida “Declaração de Madri”, um fundamental diploma de influência continental, nomeado como “Uma Nova Gestão Pública para a América latina” (CLAD, 1998a). Esse importante momento revelou alterações relativas às reformas da administração pública na Região.

O lançamento desse documento, pelo CLAD, em 1998, significou um convite à realização de uma reconstrução dos eixos norteadores da NGP, associada a um aspecto de orientação social das reformas da administração pública. Isso partiu de uma reinvenção dos métodos aplicados pelos gestores, retirando o aspecto humano do campo abstrato e tornando mais sólida a presença do homem.

A enunciação, a partir disso, priorizou as pessoas e a sociedade em si, reacendendo o teor social-democrático do Estado. Numa observação mais analítica, notamos que há, no documento, uma missão explícita de alterar a conservadora reforma administrativa, afastando a burocracia como elemento incutido das formas e reformas estatais. Assim sendo, o objetivo passou a ser a plenitude ou a busca desta, perante uma administração mais profissional e eficiente, com concentrações e resoluções específicas para cada região.

Isso posto, resta considerarmos a evidente missão expressa pelo documento do CLAD (1998a) de caracterizar a reforma gerencial brasileira ao constatar que os enunciados fundamentais daquele diploma têm correspondência em massa aos princípios que norteiam o Plano Diretor de 1995. Essa conjugação, sob o comando brasileiro, apontou uma nova configuração do Instituto, considerando os ideais e fundamentos formulados pelo MARE:

Finalmente, são destacados os princípios básicos que deverão orientar a implementação desse novo modelo administrativo, com destaque para: a profissionalização da alta burocracia, visando ao fortalecimento das capacidades de formulação e à avaliação de políticas públicas; a focalização no atendimento das demandas do cliente-cidadão; a transparência e responsabilização democrática na administração pública; a descentralização da execução dos serviços aos níveis subnacionais; a desconcentração organizacional da execução de funções do governo central para agências especializadas; a orientação dos mecanismos de controle para resultados, baseados em indicadores fixados em contratos de gestão; e a adoção de um novo desenho organizacional para as atividades não-exclusivas (formuladas, reguladas e financiadas pelo Estado, mas executadas pelo setor público não-estatal) (MARINI, 2002, p. 32).

Importante destacarmos que, por intermédio do exercício da presidência do CLAD sob comando de Bresser-Pereira, líder visionário, no mesmo período em que geria o MARE e conduzia a reforma gerencial no país, o Brasil teve influência no respectivo Centro, selando além desta, a importância internacional do ensaio da reforma brasileira (LEITE, 2014).

Esse ganho de autonomia e consideração internacional foi o que possibilitou a renovação da estrutura do CLAD, tornando real e prática a realização de discussões técnicas e intelectuais. Ademais, viabilizou uma maior inserção do que se entendia por administração pública gerencial na América Latina, excluindo a conservadora ótica operacional que, até então, ministrava suas atividades.

El caso de Brasil influyó de manera decisiva en la posición pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. El documento-manifiesto oficial “Una nueva gestión pública para América Latina” (CLAD, 1998) se inspiró en la iniciativa brasileña y recibió el respaldo de todos sus miembros [...] Dada su permanente búsqueda de doctrinas gerenciales para las reformas administrativas que pudieran ser presentadas a los países en desarrollo, estos organismos evidenciaron un marcado interés por la reforma administrativa brasileña (GAETANI, 2000, p.1, grifo do autor).

Nessa época, a reforma gerencial ainda se apresentava de forma embrionária na América Latina. Todavia, essa reforma foi estimulada a partir da precursora experiência gerencial do Brasil, um dos primeiros Estados a inaugurar sua reforma gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1997; 2001).

Relevante considerarmos também a importância da Revista do CLAD, com sua primeira edição inaugurada em 1994, com o artigo “Cinco pontos da modernização pública no Brasil”, de autoria do sociólogo brasileiro Carlos Estevam Martins. Não obstante, anteriormente ao PDRAE e ao documento do CLAD, o autor já publicava no Centro os rumos que o Brasil seguiria posteriormente, a exemplo de

desenvolvimento econômico, justiça social, educação, ciência e tecnologia, qualidade de vida, competitividade empresarial, tudo isso é basicamente uma obrigação da sociedade. A ação do Estado, embora essencial, é um fenômeno colateral, simplesmente uma força auxiliar que não pode ocupar o lugar da sociedade e substituí-la, seja no sistema capitalista, seja em um sistema verdadeiramente socialista (MARTINS, 1994, p. 9).

Está clara, portanto, a premissa de redução da presença estatal no setor de produção de bens e serviços, apesar da permanência de subsídios dos serviços sociais e científicos, com destaque à educação e à saúde básica. Enfatizamos, uma vez mais, que o objetivo era instituir mecanismos que permitissem o controle e a participação da sociedade. Isso porque o Estado tem “seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca pela redução das desigualdades sociais” (BRASIL, 1995, p. 56). Em outras palavras, conforme documento do CLAD (1998a p. 13), “o Estado continuará sendo o principal financiador e, mais do que isso, terá um papel regulador no sentido de continuar definindo as diretrizes gerais”.

Nessa proposta administrativa, embora o discurso seja pautado nas políticas sociais, evidenciamos a centralidade dos critérios mercantis. Nas políticas educacionais formuladas a partir da década de 90, vemos esse modelo presente em leis, em textos, em encontros e nos próprios objetivos do ensino sob o propósito de a educação “conversar” com a economia.

Nessa perspectiva, apesar de o modelo gerencial possuir suas bases no setor privado, o CLAD defende que estas precisam se adequar aos contextos político e democrático por conta do vínculo com o setor público. Essa adequação é necessária porque, no setor privado, o processo de decisões conta com número menor de participantes, e a capacidade de tomar as devidas decisões é mais rápida.

Distintamente do setor privado é o público, neste caso específico, o governo, que necessita de aprovação democrática e demanda maior de participantes. Em decorrência da prestação de contas aos poderes e da fiscalização da oposição, as decisões são, portanto, mais lentas. Enquanto o mercado busca a sua sobrevivência na competição, os governos se legitimam pela democracia. Assim, por intermédio da Carta de Madri, o CLAD entende que “o governo não pode ser uma empresa, mas pode se tornar mais empresarial” (CLAD, 1998b, p. 2).

De acordo com as manifestações desse Centro, em diversos países ocorreram duas reformas: a grande Reforma do Estado moderno pela via da burocracia weberiana, movimento que tinha por objetivo o serviço público profissional e meritocrático, bem como a reforma gerencial, sendo esta principalmente vinculada à administração. Nesse contexto, verificamos o quanto é desafiadora a visão administrativa da América Latina, pois, enquanto países como

EUA e Inglaterra passam por transformações sequenciais, os governos latino-americanos mantêm a administração não linear, haja vista que

esses espaços de administração pública burocrática conviveram com a persistência do patrimonialismo em vários setores e com o preenchimento dos cargos do alto escalão por meio de práticas clientelistas, aspecto que por muitas vezes inviabilizou a profissionalização da alta burocracia (CLAD, 1998a, p. 126).

Destarte, isso não representou uma dificuldade para o CLAD, pois os problemas da evolução da administração foram trazidos pelo paradigma organizacional presente no modelo burocrático. Eficiência, palavra mais significativa desse modelo, não se adequaria à realidade latino-americana pelo fato de a concentração do Estado ser menor. Logo, as condições de vida seriam ainda mais desiguais. Por conseguinte, as políticas públicas, que eram mínimas até então no modelo burocrático, provocariam um desastre humano e social ainda maior.

Nesse cenário, a modernização do serviço público se tornou e ainda é fundamental, tendo em vista que as transformações gerenciais, a eficiência, a democratização do serviço público e a flexibilização organizacional são componentes basilares que estruturam a proposta do CLAD. Ou seja, “constitui-se um núcleo estratégico dentro do aparelho estatal capaz de formular políticas públicas e exercer atividades de regulação e de controle da provisão dos serviços públicos” (CLAD, 1998a, p. 127). Somam-se a esses fatores imprescindíveis, o treinamento, a capacitação e a boa remuneração dos funcionários. Só assim os profissionais poderiam e ainda podem se sentir motivados frente a uma nova proposta de administração.

Conveniente salientarmos que, em conformidade com o CLAD, as mudanças ocorreriam a partir de algumas ações, tais como:

- a) pela flexibilização organizacional, capaz de tornar os governos mais ágeis;
- b) pela montagem de uma rede de relações mais democráticas entre a prestação dos serviços públicos e os cidadãos-consumidores;
- c) pela implantação de um modelo contratual e competitivo de ação estatal, a partir do qual se possam aumentar a eficiência e a efetividade das políticas (CLAD, 1998a, p. 31).

Com base nessas orientações, constatamos que a reforma gerencial configura não apenas uma meta ou implementação de novas formas de gerir o sistema, mas essencialmente uma modificação estrutural do Estado. Assim sendo, ao buscar incentivo do sistema, para a adoção de estratégias e técnicas de gestão mais adequadas por parte dos administradores públicos,

estabelece “um novo contrato entre os políticos, os funcionários públicos e a sociedade” (CLAD, 1998a, p. 128).

Baseados nesse fundamento, Clarke e Newman (1999) compreendem que a função primordial do Estado gerencial é a dispersão de poder, pois, ao conectar a introdução de processos de mercantilização à expansão de setores não-estatais, bem como à centralização e descentralização, pelo viés das privatizações, o sistema torna-se eficiente. Desse modo, é por meio da reforma gerencial, que a administração pública aumenta a governança do Estado.

No entendimento do CLAD, a governança é “a capacidade do Estado de transformar em realidade, de forma eficiente e efetiva, as decisões politicamente tomadas” (CLAD, 1998a, p. 129). Essa concepção teve como eixo norteador as ações dos governos, principalmente, dos latino-americanos, pois já formulavam diversos projetos, porém sem a capacidade de transformá-los em realidade. Para que houvesse, portanto, uma governança eficaz, o Estado atribuiu a competência de gerir o administrativo aos planos fiscal e financeiro, procurando, por meio desses, equacionar os três problemas estratégicos da América Latina, isto é, a democratização, o desenvolvimento econômico e a melhoria na distribuição de riqueza.

Sob tal pressuposto, para o CLAD (1998a, p. 129), “não se trata apenas de criar um Estado mais efetivo e eficiente; é fundamental instituir um Estado verdadeiramente democrático na América Latina”. Seguindo esse raciocínio lógico e considerando que as medidas tomadas devem ser transparentes na administração pública, inferimos que o modelo gerencial é capaz de aperfeiçoar a governabilidade democrática em virtude de aprofundar os mecanismos de responsabilização.

Em conformidade com Bresser-Pereira (2001), as características básicas da administração pública gerencial são: orientação ao cidadão, obtenção de resultados e meritocracia, desde que o funcionalismo público seja merecedor de confiança mediante o vínculo à descentralização dos serviços e, ao mesmo tempo, à criatividade e à inovação, elementos necessários à resolução de problemas.

Nesses mesmos moldes, o CLAD apresenta suas principais características, consideradas essenciais em se tratando de modernização, eficácia, eficiência e efetividade. Tais características possibilitam a relação democrática entre Estado e sociedade, a saber:

- a) princípio da reforma gerencial: ocorre por intermédio da profissionalização do padrão burocrático; para que isso se efetive, é necessária a construção de um núcleo estatal estratégico, a fim de supervisionar, regular e formular políticas responsáveis perante a sociedade;

- b) administração pública: deve ser transparente, e os administradores responsabilizados democraticamente ante a sociedade, porque a profissionalização da burocracia não impede que seus indivíduos sejam corruptos, fenômeno característico da América Latina;
- c) descentralização²² dos serviços públicos para além de eficácia e eficiência: seu objetivo é aumentar a fiscalização e o controle social das políticas públicas, surgindo, assim, uma sociedade participativa. O CLAD destaca que a descentralização não é o único caminho, pois, entre a centralização e a descentralização, não há uma relação dicotômica, e sim, complementar. Nesse sentido, em países de extrema vulnerabilidade, não deve haver apenas a descentralização, portanto, o governo precisa intervir, para que não se repita o padrão perverso da desigualdade social;
- d) descentralização das atividades exclusivas do Estado com base no princípio de eficiência: favorece execuções feitas por agências descentralizadas. Segundo o CLAD, é uma descentralização organizacional, uma vez que os órgãos centrais elegem agências, para que estas possam executar funções, até então, de responsabilidade do Estado;
- e) administração pública orientada pelo controle de resultados por intermédio da avaliação da burocracia: observa se a administração atinge metas estabelecidas. No caso de resultados negativos, torna possível o aprendizado pelos erros, elaborando estratégias futuras, o que denomina “princípio do aprendizado organizacional”. Dessa forma, a avaliação não serve apenas para punir, mas para desenvolver a capacidade de aprender, melhorar a performance e, conseqüentemente, a prestação dos serviços públicos. Em relação à avaliação da burocracia no sistema de administração pública, o CLAD dispõe de três mecanismos essenciais. O primeiro mecanismo estabelece contrato de gestão entre Estado e agências descentralizadas, cujo objetivo é definir, a priori, metas quantitativas e qualitativas, posteriormente, avaliadas. Após a avaliação, as agências definem termos de penalidade, premiações ou formas que podem corrigir o erro. “Em suma [...] a sociedade pode saber de antemão quais são de fato os objetivos de cada órgão público, seus resultados e o que poderá ser feito para porventura mudar um mau desempenho.” (CLAD, 1998a,

²² O CLAD defende firmemente a descentralização, contanto que seja acompanhada pela manutenção de tarefas essenciais dos governos centrais, pela vinculação de reformas gerenciais à reforma político-institucional na esfera local e pela criação de incentivos à cooperação entre os níveis de governo (CLAD, 1998a, p. 132).

p. 134). Desse modo, verificamos que esse contrato constitui uma aferição à eficácia, à efetividade e à transparência. O segundo mecanismo diz respeito ao fato de tornar o funcionário público responsável por metas, consciente da sua organização. Para que isso seja feito, a melhor alternativa é delegar autonomia, pois o aumento do poder individual, desde uma decisão até a responsabilização por um serviço, faz com que o profissional se sinta motivado e, assim, alcance os objetivos determinados pelo órgão público. Já o terceiro mecanismo corresponde à configuração da administração pública com base em resultados, o que, sob o ponto de vista do CLAD, é o mecanismo mais importante. Para tanto, é preciso construir instituições com sólidos sistemas de avaliação de desempenho e, juntamente com isso, treinamento de pessoal qualificado, para que, efetivamente, sejam transformadas as bases administrativas gerenciais;

- f) maior autonomia gerencial das agências e, respectivamente, de seus gestores, com complementação de quatro novas formas de controle: a primeira forma de controle corresponde ao controle de resultados por meio de indicadores de desempenho; a segunda equivale à contabilidade que, além de averiguar os gastos realizados, recomenda que as políticas públicas sejam elaboradas de forma mais econômica e eficiente; a terceira diz respeito ao controle por competição administrada em que diversas agências buscam oferecer o melhor serviço público aos cidadãos; a quarta se volta à Reforma do Estado, por intermédio da qual, devem ser criados mecanismos para o controle do poder público. Nesse sentido, o controle social faz com que os cidadãos avaliem os serviços públicos prestados. Na visão do CLAD, países que já aderiram a essas experiências estão conseguindo melhorar o desempenho público, por exemplo, “com os pais assumindo a co-gestão das escolas, os cidadãos dando notas aos serviços médicos, a criação de *ombudsmen*²³ para receber reclamações da população à qualidade das políticas públicas” (CLAD, 1998a, p. 135, grifo do documento). Oportuno ressaltarmos que este último item faz com que a redemocratização da América Latina passe a atuar de modo efetivo, e os indivíduos se tornem definitivamente membros pertencentes de uma sociedade. Assim sendo, além de atuar como órgão fiscalizador do governo, aproxima Estado e sociedade;

²³ De acordo com Mendes (2002), o termo *ombudsman*, de origem sueca, associa a palavra *ombud* (representante) à palavra *man* (homem) e, devido à junção, significa aquele que representa.

- g) distinção necessária de duas formas administrativas autônomas: a que envolve as agências que realizam atividades exclusivas de Estado e a que atua nos serviços sociais e científicos. A primeira forma diz respeito às atividades descentralizadoras, cuja finalidade é aumentar a flexibilidade administrativa, já a segunda, sob o conceito de “Estado-rede”, é capaz de aglutinar várias lógicas e sujeitos sociais, para enfrentar os graves problemas da América Latina. O CLAD sinaliza que esse aspecto público não-estatal²⁴ não o impede de auxiliar e fiscalizar os serviços prestados à comunidade. Todavia, é inevitável a descentralização, para que o Estado se torne mais flexível. Desse modo, as políticas públicas voltadas à área social devem considerar “a importância da ajuda da dedicação humana, mais presente em organizações, cuja base é a solidariedade” (CLAD, 1998a, p. 137). Em decorrência disso, o Estado mais flexível apenas assume a função de vistoriar as ONGs ou entidades que queiram ajudar, tornando o processo mais rápido para quem necessita;
- h) prestação de serviços voltados aos cidadãos-usuários: característica do novo modelo de administração, no qual os indivíduos fazem parte tanto das avaliações quanto da gestão das políticas públicas, principalmente no que tange à área social. Essa participação ativa faz com que o monitoramento de assuntos que interferem no cotidiano, bem como na segurança do bairro e na gestão da escola seja visualizado, debatido e revertido em melhoria do serviço público por meio de duas possibilidades: a democracia sólida e representativa sem autoridade hierárquica como outrora e a participação no controle público local;
- i) democracia no setor público e, com efeito, mudança administrativa: para que esta possa surtir como efeito ao aumento do grau de responsabilização do servidor público. Essa responsabilização se faz presente em três pontos: perante a sociedade, os políticos e os representantes. De forma específica, perante a sociedade, para que esta torne a administração mais transparente, voltada principalmente à prestação de contas. O CLAD alerta que, para isso ocorrer, é preciso que os funcionários públicos tratem os cidadãos como consumidores, isto é, clientes, com o direito destes respeitado e o desejo, à medida do possível, realizado. Perante os políticos eleitos, impreterivelmente em termos democráticos, uma vez que as eleições são

²⁴ Não é necessariamente propriedade do Estado e nem propriedade privada, denomina-se regime da propriedade pública não-estatal, ou seja, utilizar organizações de direito privado, mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 38-41).

democráticas representativas e não como historicamente já ocorreu. Finalmente, perante os representantes formais e informais da sociedade, para que estes possam auxiliar a esfera pública não-estatal. De acordo com o que determina o CLAD, esses pontos primordiais podem fazer parte de um revolucionário revigoramento do Estado, a fim de que “ele se concentre e ganhe efetividade na promoção da educação, saúde, habitação, programas de renda básica, desenvolvimento científico-tecnológico e comércio exterior” (CLAD, 1998a, p. 139). Com essa implementação, que o respectivo Centro julga ser bem sucedida, os índices de investimento privativo tanto nacional quanto internacional podem elevar a competitividade internacional dos países da América Latina. Nesse novo modelo de Estado, as condições necessárias para aumentar os índices favoráveis devem ser realizadas de forma rápida e eficiente, pois, como sinaliza Deitos (2012, p. 203), os países “firmam e dirigem um pacto intelectual, político e econômico capaz de dar roupagem nova e também mediações e condições reais para manter alianças políticas e econômicas programáticas”.

Ao analisarmos o que prescreve o CLAD, evidenciamos que há, no documento, uma crítica ao modelo administrativo anterior ao gerencial, isto é, ao burocrático weberiano, haja vista que a ideologia deste para atingir objetivos propostos só poderia ser alcançada pela rigidez hierárquica. Nesse sentido, ao atribuir aos funcionários públicos a responsabilização, para que estes também tenham como meta particular a eficácia na gestão, o CLAD busca superar o modelo weberiano. Somam-se a esse comportamento as estruturas da administração latino-americana, que exigem profissionais adequados, ou seja, indivíduos profissionalizados e, acima de tudo, como asseveram Medeiros e Rodrigues (2014, p. 224), cientes das suas funções “numa administração pública baseada em resultados, com avaliação, do desempenho individual e institucional”.

De acordo com o CLAD, o espaço do público não-estatal corresponde à proposta da reforma gerencial em busca da transferência do Estado nas prestações dos serviços públicos sociais. Ou melhor, o “conceito de público ultrapassa o de estatal e abrange a capacidade de a sociedade atuar em parceria na provisão dos serviços públicos, seja no controle ou na produção” (CLAD, 1998a, p. 136). Nessa perspectiva, essa transferência se dá por quatro razões:

- a) flexibilização da administração pública latino-americana, considerando que o Estado consegue, por intermédio da mesma, a eficácia e a eficiência sem atingir os princípios básicos de direito, definindo um tratamento igual a todos os cidadãos;

- b) ajuda ao próximo, sob fiscalização do Estado, como forma de pertencimento a uma causa nobre, a exemplo da criação de ONGs;
- c) expansão do Estado para cooperar com a comunidade, tendo em vista que, devido à parceria com o mercado, recursos advêm em momentos de escassez. Com a comunidade, portanto, a parceria ativa se dá pela avaliação das políticas públicas, já com o terceiro setor, pela motivação dos grupos em solucionar problemas com conhecimento especializado. Conforme especifica o CLAD, o equilíbrio entre o mercado, a comunidade e o terceiro setor representa a chave para o alcance de objetivos propostos de uma nova gestão;
- d) prestação de contas e gestão dos serviços públicos, para que a nova gestão do setor estatal se torne mais democrática.

Em suas normativas, o CLAD enfatiza que a reforma gerencial precisa ser diferente da anterior, pois o modelo burocrático weberiano de cunho neoliberal, ao invés de tornar o sistema mais eficaz, transformou-o em um caos. Consoante Cabral Neto (2009, p. 178), o modelo gerencial ia ao encontro das “[...] teses do neoliberalismo, que buscava tornar o setor público mais próximo possível do setor privado, considerado, pelos seus ideólogos, como sendo mais eficiente e produtivo”. Sob essa ótica, a desordem provocada pelo modelo weberiano ocorreu, em um primeiro momento, em virtude das medidas “ênfatarem a demissão de funcionários, a eficiência a qualquer custo e a identificação pura e simples da administração pública com a administração de empresas” (CLAD, 1998a, p. 139).

Mesmo posicionando-se contra a receita weberiana, o CLAD admite que as medidas adotadas serviram para os gestores aprenderem com os erros. Ou seja, para que eles evitassem cometê-los novamente, tendo em vista que a demissão não é algo relevante.

[...] nós, do CLAD, compartilhamos o critério de que a redução do pessoal não deve ser abordada como um fim em si mesma ou como uma mera reação a problemas fiscais. Sem planejamento cuidadoso dos programas de corte, o risco de curto prazo é o êxodo dos melhores. Os riscos do longo prazo incluem a desmoralização dos funcionários públicos, a qualidade inferior do serviço e a perda de credibilidade se os cortes forem percebidos como arbitrários e opacos (CLAD, 1998a, p. 139).

À vista disso, uma das missões do CLAD é capacitar os funcionários, para que possam demonstrar eficiência na administração, assumindo as metas da gestão como se fossem suas. Assim, o CLAD defende a ideia de que a eficiência não pode ser buscada a qualquer custo, porque “não pode ser descolada da efetividade, pois otimizar os recursos públicos sem oferecer

bons serviços ou resolver problemas sociais é incompatível com os valores que estamos defendendo” (CLAD, 1998a, p. 139). Por esse ângulo, o caminho para modernizar a administração pública passa pela redefinição das relações sociais entre o Estado e a sociedade, para que, com efeito, envolvam os cidadãos na gestão, na avaliação e, por extensão, na participação das políticas públicas.

A proposta do CLAD configura, portanto, uma nova burocracia que visa à sua modernização em busca da eficiência nos sistemas econômico, social e político. Nesse sentido, funcionários bem capacitados e bem pagos, com contratos de trabalho flexibilizados, em um ambiente com estímulo e permissão de escolhas autônomas e responsáveis, podem atender às demandas de cada “cidadão-usuário”, cabendo ao Estado designar funções públicas.

Ao regular a ordem econômica, a visão do Centro assume um caráter conservador, uma vez que atribui ao Estado a responsabilidade dos direitos sociais e redefine o seu papel financiador nas áreas sociais: educação, saúde e cultura. Consequentemente, o Estado não dá o emprego ao cidadão, mas lhe oferece condições favoráveis ao pleno emprego, o que nos permite associar a respectiva visão ao provérbio chinês “não dê o peixe, ensine a pescar”.

Afirmamos ainda que o caráter da proposta é neoliberal devido ao aumento do público não-estatal e, ao mesmo tempo, pela participação popular na avaliação e no controle dos serviços públicos. Dessa forma, notamos que a coletividade e a cooperação entre os pares são estratégias possíveis, viáveis e efetivas, para que, sem desconfiança, as devidas funções possam ser delegadas aos servidores públicos. Ademais, a oferta de serviços públicos por meio do público não-estatal é melhor e mais segura que a oferta das redes privadas, ou até mesmo do Estado, pois é mais eficiente e humanizadora.

Diante dos argumentos explicitados, nosso estudo fundamenta-se na concepção expressa por Medeiros e Rodrigues (2014, p. 225) de que “esse organismo atua disseminando suas ideias em defesa da reforma gerencial do Estado e se posicionando em defesa da prática pretensamente democráticas”. Segundo as autoras, a democracia utilizada pelo CLAD perpassa um campo privativo, o que provoca questionamentos, pois “no processo de decisões dos membros atuantes nos espaços públicos, as ações ficam submetidas, via de regra, às decisões dos qualificados ‘gerentes’”. (MEDEIROS; RODRIGUES, 2014, p. 225, grifo das autoras).

Para evitar possíveis questionamentos, o CLAD defende uma proposta “essencialmente democrática”, ou seja,

pressupõe transparência na administração pública, amplia o espaço do controle social e transforma o público - e não o mercado autossuficiente - no conceito direcionador da reforma; renovando o papel da democracia representativa e da afirmação dos direitos humanos, inclusive dos ‘direitos republicanos’ na proteção do patrimônio público (CLAD, 1998a, p. 141, grifo do documento).

Nessa perspectiva, o Centro apoia integralmente a reforma gerencial, uma vez que seu objetivo, desde o início, foi o de preparar o Estado para o século XXI, reconhecendo, de antemão, que o processo seria lento. A justificativa para essa lentidão deriva da necessidade de convencimento dos vários setores a respeito dos diagnósticos, como também do estabelecimento de novas alianças integralmente baseadas em democracia. Somam-se a essas necessidades, o fato de empresários, funcionários públicos, bem como de intelectuais e do próprio mercado terem que se adaptar às mudanças. Por fim, a inevitabilidade de subsidiar a América Latina como um todo, em decorrência do seu preparo para assumir a reforma gerencial, devido à grande crise dos anos 80, possibilitou novas exigências à América Latina. Ou então, possibilitou um novo aprendizado, uma vez que visou alternativas para a superação dos problemas nos anos 90. Em síntese, a referida crise serviu e ainda serve de referência para conscientização dos erros cometidos, oportunizando, assim, a busca de uma nova missão.

Independente da parcimônia, inferimos que a história tem como ferramenta primordial o Estado “capaz de atuar positivamente em prol do desenvolvimento econômico sustentado, da melhor distribuição de renda e da consolidação da democracia” (CLAD, 1998a, p. 141).

Ao se referirem ao teor gerencial do documento em análise, Medeiros e Rodrigues (2014) alertam que o mesmo chama a participação ativa dos cidadãos no controle e nas avaliações das políticas públicas, bem como responsabiliza os indivíduos quanto às metas que devem ser cumpridas pelo setor público. Tais medidas devem ser tomadas pelo discurso da democracia. Contudo, ao mesmo tempo, elas revelam que as mudanças possuem “maior interesse em responsabilizar os cidadãos pelos resultados, sendo enfática a utilização de mecanismos de fiscalização e de premiação, de avaliação de desempenho individual e institucional pautada em princípios de eficiência e produtividade” (MEDEIROS; RODRIGUES, 2014, p. 226).

Ao finalizarmos este capítulo, reiteramos que o CLAD constitui, junto aos Ministérios de Planejamento dos países periféricos, um estratégico disseminador da ideia gerencial de cunho neoliberal para a América Latina.

Na sequência deste estudo, mostramos como o Brasil seguiu o mesmo modelo e avançou rumo à formação de um consenso sobre os benefícios da NGP. No entanto, é importante

destacarmos que isso não se resumiu em um processo exógeno, impositivo. Ao contrário, diz respeito a interesses de agenda, como também a combinações e acordos, tendo em vista ganhos de ambos os lados.

Como afirmamos no decorrer desta pesquisa, as categorias de mercado, trazidas pelo CLAD, em conjunto com outras instituições internacionais, aos poucos, foram sendo assimiladas pelo setor educacional, revelando a face mais hostil desse processo, ou seja, a formação do *homo economicus*²⁵.

2.3 Gerencialismo na Reforma da Educação Brasileira pós 1990

É este o lado mais perverso da globalização. O velho imperialismo exercia-se no plano internacional, de fora para dentro. Quando muito, ele estabelecia algumas cabeças-de-ponte em nosso território. Agora, a dominação estrangeira já se instalou aqui dentro.

(Fábio Konder Comparato)

Neste item, a proposta é a de melhor compreendermos o papel da Nova Gestão na reforma da educação, no Brasil, nos anos 90, tendo em vista que, nesse momento, a educação foi conclamada como condição para o desenvolvimento e para o fim das desigualdades sociais, de modo a desconsiderar a conjuntura política, ideológica e econômica do país.

Para a efetivação dessa reforma, que ocorreu após a reforma econômica, as orientações das agências internacionais, especialmente as do CLAD, foram decisivas para a agenda de negociações entre os países. Desse modo, consolidaram-se as relações sociais de educação baseadas no capitalismo, processo reforçado pelo papel de projetos e programas orientados/financiados de forma distante da nossa realidade.

Pelo olhar das agências internacionais, o elemento-chave para a economia prosperar e poder competir com os demais países desenvolvidos foi e continua sendo a educação. Segundo Libâneo (2012, p. 17), essas agências “formulam recomendações sobre políticas públicas para países emergentes ou em desempenho, incluindo formas de regulação dessas políticas em decorrência de acordos de cooperação entre esses países”.

As agências internacionais, tais como UNESCO, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Centro Latino Americano de Administração para o

²⁵ Conceito que corresponde a um indivíduo econômico e racional, cujo perfil se volta à tomada de decisões financeiras e econômicas racionais e acertadas.

Desenvolvimento (CLAD), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em conjunto ou isoladamente, realizavam e ainda realizam conferências e reuniões para definir e difundir políticas educacionais. Essas políticas foram incorporadas na década de 90, quando a educação passou a assumir a centralidade do discurso.

A educação é um importante instrumento de promoção do crescimento econômico e da redução da pobreza [...] A educação, especialmente, a primária e secundária do primeiro grau (Educação Básica), ajuda a reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fecundidade e melhorando a saúde, dota a pessoa de atitudes que necessita para participar plenamente da economia e na sociedade. De modo mais geral, a educação contribui para fortalecer as instituições da sociedade civil e ajuda a fomentar a capacidade nacional e ao bom governo, elementos essenciais para a implementação de políticas econômicas e sociais racionais (BM, 1995, p. 15, tradução nossa).

Ao considerar a educação como um referencial, em 1995, o BM elaborou um documento intitulado “Prioridades e Estratégias para a Educação”, no qual há a difusão da ideia de que, para a educação contribuir de maneira significativa, o currículo para a Educação Básica deve ser ministrado pelos conhecimentos gerais, isto é, Língua Portuguesa, Ciências, Matemática e a capacidade de uma boa oratória, entendida como comunicação. Na introdução do documento, é nítida a ideia de que essas disciplinas, além de auxiliarem o aluno na escola, simultaneamente, “treinam” para o mercado de trabalho.

O mesmo documento define a aprendizagem em cinco etapas básicas, enfatizando que a capacidade de aprender só é permitida se o aluno apresentar boas condições. Ademais, reforça a ideia de que, desde a pré-escola, os programas que têm parceria com a saúde e a nutrição são necessários, para que o aluno possa aprender sem fome.

Nos documentos do CLAD, identificamos a referência à aprendizagem organizacional, influenciada tanto por fatores ambientais quanto institucionais, tecnológicos e comportamentais. Isso porque, de acordo com o princípio do aprendizado organizacional, a administração não pode fixar seus objetivos em uma punição ou na busca pelos responsáveis por desempenho ineficaz dos órgãos públicos. Ao contrário, deve focar sua meta no alcance da capacidade de aprender, aprimorando continuamente a prestação dos serviços públicos (RANSON; STEWART, 1994).

De modo enfático, o documento elaborado pelo Banco Mundial deixa claro que o currículo deve estar alinhado à frequência e à duração das disciplinas que, por sua vez, devem estar estritamente vinculadas às normas de rendimento e às medidas de resultados, ou seja, aos

padrões de avaliação. Sob esse enfoque, o currículo desejável é o que se assemelha ao dos países desenvolvidos e, por isso, generalizações tornam-se imprescindíveis: o nível primário, ou melhor, a Educação Básica, deve abarcar apenas os conhecimentos necessários; o nível secundário, isto é, o Ensino Médio, deve ser direcionado para o ensino de Ciências, fundamental para o desenvolvimento econômico e também à profissionalização. Fornecida em parceria com o público-privado, a “formação profissional obtém melhores resultados quando o setor privado participa diretamente de seu fornecimento, financiamento e gestão” (BM, 1995, p. 7).

No que diz respeito aos *los maestros*, sintetizamos em duas palavras as incumbências atribuídas ao corpo docente: avaliação e técnicas. Para uma educação de qualidade, os professores precisam dominar as áreas do conhecimento em que atuam e, ao mesmo tempo, desenvolver técnicas diferentes e efetivas, para que os alunos aprendam. Assim sendo, a avaliação de desempenho dos docentes do Ensino Médio é a melhor opção, para averiguar a prática pedagógica e concomitantemente o quanto sabem sobre suas disciplinas (BM, 1995).

No contexto das orientações, ao traçar o tempo da aprendizagem para os alunos de países em desenvolvimento, as horas estão vinculadas sistematicamente aos resultados. Nesse sentido, o documento faz comparação entre os alunos de países subdesenvolvidos e de alunos dos países ricos da OCDE²⁶, esquecendo-se de que estes últimos possuem mais tempo em sala de aula, por conseguinte, os resultados são melhores. Além disso, não podemos deixar de considerar que a infraestrutura e a ausência de alunos e de docentes influenciam nos resultados. A sugestão, neste caso, é a garantia de reforços em casa e em tarefas escolares, bem como atentar para o calendário escolar, priorizando as peculiaridades que vão desde festas religiosas ao plantio, o que pode aumentar o tempo de ensino.

O Banco Mundial também esclarece que giz, quadro e livro didático são os materiais escolares necessários, pois são os mais eficazes para o ensino. Não obstante, há menção de materiais de leitura complementar como forma de melhoria do nível de leitura e, conseqüentemente, da interpretação.

As estratégias de atuação do Banco Mundial para as etapas da aprendizagem, na década de 90, iam ao encontro da corrente ideológica neoliberal. Sob tal pressuposto, essas etapas eram definidas como um “conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir de 70 e propagadas pelo mundo a partir das organizações multilaterais criadas pelo acordo de Bretton Woods (1945), isto é, o BM e o FMI” (MORAES, 2009, p. 3).

²⁶ Para mais informações, MAUÉS, O. C. A política da OCDE para a educação e a formação docente. A nova regulação? **Educação**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 75-85, jan./abr. 2011. Disponível em: <<http://revistaseletronicas>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

Podemos observar que os conceitos de aprendizagem especificados pelo documento se apresentam, segundo Freitas (2012, p. 383), em três grandes categorias: “responsabilização, meritocracia e privatização. No centro, está a ideia do controle dos processos como forma de garantir certos resultados definidos, *a priori*, como ‘standards’, medidos em testes padronizados” (grifo do autor). Logo, os conceitos que poderiam dar maior eficácia às políticas educacionais seriam a adaptação da economia à globalização, o combate à pobreza, a descentralização, a ênfase nos resultados, a qualidade de educação, a parceria entre o setor público e o privado e a profissionalização docente.

Ao corroborar com essa ideia, Figueiredo (1986) esclarece que as políticas públicas podem ser consideradas políticas compensatórias criadas e mantidas, a fim de administrar os conflitos e as tensões das classes excluídas, tanto na saúde e na educação quanto na segurança, no meio ambiente e na assistência social, preservando, assim, o “bem-estar” da sociedade.

De modo especial, no que diz respeito à educação, evidenciamos que esta não foi pensada como algo humanizador, histórico e cultural. Distintamente, o advento da educação se deu pelas bases econômicas, pois “essa dominação é um processo complexo de acordo, concessões, repressões e legitimações” (FALEIROS, 1994, p. 61). Ou seja, um mercado livre, aberto ao exterior e que precisa de mão de obra barata e qualificada.

A prioridade conferida à Educação, à primeira vista algo inusitado e surpreendente, adquire sentido se investigado no âmbito do ajuste estrutural e mais amplamente, no escopo da ideologia da *globalização*. A reforma dita estrutural do sistema educacional constitui um dos pilares ideológicos do neoliberalismo, cabendo à Educação o precioso papel de prover esta ideologia, tão redutora de direitos sociais e do trabalho, de brechas para o futuro das pessoas, das regiões e dos países. Em contradição com a dinâmica concreta do mundo do trabalho, a Educação é concebida como o meio por excelência para melhores empregos e maiores salários, não apenas para uma minoria (como ocorre no mundo do trabalho real), mas para todos. Em suma, ‘é como se’ a Educação pudesse ser o principal meio para a distribuição de renda no porvir. Se não houvesse brechas, ainda que proclamadas, dificilmente o neoliberalismo teria força ‘operatória’ de que dispõe (LEHER, 1998, p. 84, grifo do autor).

A educação, portanto, passa ser a palavra de ordem para a superação de todos os males. No entanto, a questão central que emerge diz respeito a ajudas externas à educação brasileira para além de suas metas proclamadas. Indiscutivelmente, essa questão é a tônica em virtude de a escola se vincular à inserção no mercado de trabalho e à promoção social diante do mito de desenvolvimento como produto da vontade e das competências individuais, isto é, da meritocracia (SILVA, 2002).

Perante essa visão globalizada, marcada pela profissionalização, ao se referir ao trabalho do docente, Frigotto (2011) alerta que a função do educador se reduz a um adestramento, perdendo o olhar crítico ao analisar as correlações de forças, sejam elas dominantes ou dominadas. Outrossim, no âmbito pedagógico, os processos históricos, culturais e sociais ficam deturpados da realidade, ignorando as estruturas desiguais e antagônicas da sociedade, reduzindo não somente o papel do docente, mas do ser humano como um todo.

Na visão desenhada por essa proposta, os interesses capitalistas acerca da educação são legitimados, pois, por assegurar o ciclo de reprodução das desigualdades sociais, é tratada por uma lógica mercantil. Em termos práticos, isso significa uma educação mais rebuscada para a elite; em contrapartida, uma educação mais elementar para os sujeitos da classe trabalhadora. Essa é, pois, a ideologia camuflada no ideário do neoliberalismo.

Na perspectiva do CLAD (1998a), essa ideologia é manifestada em diferentes partes do mundo, a ponto de professores e pais, ao visarem à qualidade das políticas públicas, assumirem a co-gestão das escolas, participando de Conselhos Diretivos ou Fiscalizadores.

3 O LEGADO TEÓRICO E PRÁTICO DO CLAD NA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: QUAIS LIÇÕES PODEMOS APREENDER DESSE PROCESSO?

Eis a chuva, eis a nutrição da educação



(Autora: Isadora Sbaraini Cordeiro, 2020)

Assim como a chuva é real e provoca efeitos no meio ambiente, as políticas neoliberais produzem um efeito efetivo no sistema educacional. Todavia, não podemos pensar somente nos danos causados pela chuva, do mesmo modo que não devemos considerar apenas as interferências negativas das políticas neoliberais. Elas são uma realidade tal qual a chuva. Cabe, portanto, à escola, de forma similar à chuva, nutrir os seres humanos de esperança e desenvolver nestes o senso crítico para uma atuação futura digna e humanizadora.

(Fernanda Cristina Zimmermann Dorne)

Este terceiro capítulo constitui-se de quatro pontos basilares, desde a identificação das categorias da NGP, apresentadas pelo CLAD, dentro da avaliação em larga escala, tendo em vista a interferência desse processo na dinâmica do SAEB, até o reconhecimento do perfil de avaliação correspondente aos eventos internacionais do respectivo Centro e as perspectivas teórico-metodológicas em torno das avaliações nesta contemporaneidade.

3.1 O panorama das avaliações em larga escala

O ato de avaliar é essencialmente interpretativo. É aprendizagem, orientação, provocação, é permitir que o aluno aprenda mais e melhor todos os dias.
(Jussara Hoffmann)

Ainda que o tema avaliação em larga escala no Brasil, de modo especial, o SAEB, tenha ocupado a pauta das discussões nas últimas décadas, neste estudo, reiteramos a importância de ampliação do debate, para que seja possível perceber que as políticas que dão sustentação à avaliação decorrem do paradigma da escola eficaz, que se consolida, de modo significativo, na América Latina após a década de 90.

Insistimos em esclarecer que a origem desse perfil de educação eficiente remonta a programas internacionais como o CLAD, que indicou mudanças na economia dos países da Região. Posteriormente, encontraram respaldo no setor educacional com o reforço da meritocracia, dos índices e dos rankings, cujos resultados centram-se no aluno de modo individual, independentemente das especificidades da escola.

Pelo fato de se fundamentarem nessa concepção de avaliação, os organismos internacionais orientaram os sistemas avaliativos dos países, para que estes considerassem como constituintes indispensáveis: a avaliação para liderança profissional; a visão e as metas compartilhadas pelos agentes educativos; o ambiente de aprendizagem; a concentração em áreas como Português e Matemática; a ênfase nos resultados; o reforço e a premiação das atitudes positivas. Todos esses componentes estão diretamente associados ao monitoramento do progresso, à compreensão dos direitos e deveres dos alunos, à parceria família-escola e à autonomia da escola. Considerando esse cenário, a discussão proposta neste estudo analisa os aspectos históricos da avaliação em larga escala na política educacional brasileira, especialmente no que tange à evolução do SAEB (INEP, 2018).

Salientamos a importância de consolidação de outra cultura às práticas avaliativas das escolas, pois entendemos que é preciso ampliação das perspectivas críticas em relação ao

modelo padronizado das avaliações externas estruturadas nos últimos trinta anos no país, cujos resultados ainda são nefastos quando analisados à luz da posição que o Brasil ocupa no cenário mundial em se tratando de educação. Ampliar o debate, portanto, ainda que o mesmo pareça esgotado, é uma forma contra-hegemônica de desnaturalizar a avaliação quantitativa em detrimento da qualitativa.

O cenário político-econômico brasileiro após 1990 se apresentou de modo incerto, fato que favoreceu abertura às orientações da política internacional, especialmente, às recomendações do Consenso de Washington (1989), que sinalizou a incapacidade do Estado na América Latina e apontou a necessidade de reformas e reorganização do Estado. Em outras palavras, “seria necessário emagrecer o Estado para torná-lo mais eficiente” (BATISTA, 1994, p. 20).

Seguindo esse mesmo ponto de vista, Figueiredo (1986) ressalta que tais políticas podem ser denominadas compensatórias, já que elas têm o objetivo de administrar os conflitos em todos os setores do Estado, tais como: saúde, educação, segurança, meio ambiente e assistência social. Dessa forma, não configura uma intervenção direta do Estado, mas sim, aproximações com as políticas neoliberais entendidas como conjunto de políticas que visam sanar a crise da sociedade capitalista.

Ao se referir ao neoliberalismo, Oliveira (2010, p. 10) afirma que “é uma expressão derivada de liberalismo, doutrina de política econômica dos séculos XVIII e XIX, cuja orientação básica era afastamento do Estado nas relações econômicas, garantindo total liberdade de grupos econômicos”. Todavia, convém ressaltarmos que o neoliberalismo, entendido como uma ideologia ou estratégia de superação da crise de ineficiência do Estado, não se limita apenas à economia, uma vez que envolve também as políticas públicas.

Sob a ótica dos organismos internacionais, as diretrizes sugeriam um novo perfil de Estado, de educação e de sociedade. Entre as agências multilaterais, destacamos o BM, o BIRD, o CLAD, a OMC, o FMI, entre outras que fazem parte do sistema ONU, as quais são abordadas ao longo deste estudo.

Batista (1994) considera que esse foi o momento oportuno para as economias centrais reforçarem a importância das reformas como meio de concessão e ajuda financeira externa, bilateral ou multilateral. Na mesma perspectiva, Bresser-Pereira (1997, p. 8) analisa que havia entre os países centrais a “intenção de criar certo consenso sobre as origens da crise da América Latina, e as reformas necessárias para solucioná-las”.

A respeito da forma como as orientações internacionais chegaram ao país, colocando a educação na pauta dos debates, dois acontecimentos merecem destaque, justamente por

preludiarem categorias que atualmente alicerçam o sistema de avaliação em larga escala.

Como primeiro acontecimento, temos a Conferência de Educação para Todos, da qual resulta a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem. Muitas ressalvas são feitas em relação a esse evento e uma delas recai sobre o direcionamento e sobre a prioridade na Educação Básica, capaz de solucionar as contradições que não estão diretamente ligadas à educação, mas à sua conjuntura. Entretanto, a questão essencial situa-se no fato de não ser possível atribuir à Educação Básica, ou seja, à mínima educação um potencial transformador dessa natureza.

Em virtude disso, questionamos: Qual ótica direcionou as agências internacionais nesse discurso? Para Amaral e Albuquerque (2002), o referido evento abriu caminhos para a escolha da educação como um campo fértil para investimentos. Nesse cenário, políticas vindouras fizeram proveito desse setor para a consolidação de uma agenda internacional, com os seguintes princípios visíveis: escola básica para formação de mão de obra; aproximação entre o público e o privado; sistemas de avaliação e comprovação da qualidade da educação; formação aligeirada de professores com contenção de despesas. A aliança entre cada região do país e as orientações internacionais estava, então, sinalizada.

Ainda nos registros da respectiva Conferência, encontramos referências direcionadas às habilidades para a vida, ao aprender a fazer, a aprender a conviver e, de modo muito particular, à nova concepção de currículo e saberes necessários para a formação de um sujeito capaz de atuar no mercado de trabalho.

Esclarecemos que a opção pela retomada da Conferência Mundial de Educação para Todos, apesar da distância temporal que nos separa, justifica-se porque ela é um divisor de águas em relação aos acordos firmados no âmbito internacional, a qual visa à modernização do setor como condição para o fim das desigualdades sociais pela via da educação. Ou seja, “A Educação Básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. É necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como medidas efetivas para reduzir as desigualdades (UNESCO, 1990, p. 5).

Nesse aspecto, o modo como a categoria qualidade é exposta no texto chama nossa atenção, o que nos leva a questionar: Como as agências internacionais concebem qualidade? Para nós, esse conceito vai muito além de números, comparações e rankings, mas qualidade é permitir que todos tenham acesso à escola e se apropriem das áreas de conhecimento, pois elas nos humanizam.

Na Conferência Mundial de Educação para Todos, também merece destaque a abordagem das dimensões do ensino: avaliação, currículo, qualidade, entre outras.

As estratégias específicas, orientadas concretamente para melhorar as condições de escolaridade, podem ter como foco: os educandos e seu processo de aprendizagem; o pessoal (educadores, administradores e outros); o currículo e a avaliação da aprendizagem; materiais didáticos e instalações. Estas estratégias devem ser aplicadas de maneira integrada; sua elaboração, gestão e avaliação devem levar em conta a aquisição de conhecimentos e capacidades para resolver problemas, assim como as dimensões sociais, culturais e éticas do desenvolvimento humano (UNESCO, 1990, p. 23).

Toda inovação apontada na Conferência exigia uma nova gestão da educação, setor considerado oneroso pelo Banco Mundial. Por isso, a cooperação internacional foi considerada imprescindível na elaboração de manuais, de receituários e de pacotes acompanhados da promessa de prosperidade nos países signatários.

Como segundo acontecimento, temos a criação do CLAD, mas por que tratar de um evento que ocorreu antes da Conferência Mundial de Educação para Todos? Qual a sua importância no setor educacional na atualidade?

Nosso argumento frente às hipotéticas questões fundamenta-se em duas conjecturas: a) o desconhecimento do CLAD no cenário educacional, pois ele orienta as ações do Ministério do Planejamento e Desenvolvimento; b) a forma como as orientações do CLAD corroboram com o processo de adaptação da educação como um setor possível à implementação da NGP, voltada às demandas do mercado, processo explicitado mais fortemente a partir de 1990. É dele que se origina um modelo de gestão eficiente, possível de estruturar outros setores, pois, levando em conta as demandas das agências internacionais, suas orientações ocorrem de modo permanente e se renovam a cada década.

O papel do CLAD é composto por um denominador comum: a reforma da administração, por isso, os governos idealizaram um Centro, cuja representação para o desenvolvimento concebesse estratégias de programas e supervisões em prol da economia. O vínculo junto aos países serviria para empreender programas de cooperação internacional, visando à reforma administrativa por meio da “promoção da reforma gerencial do Estado, com base no entendimento de que tal reforma [...] oferece as melhores respostas aos desafios econômicos, sociais e políticos presentes na América Latina” (CLAD, 1998a, p. 5).

Como já enfatizamos, nesse panorama, os princípios gerenciais de cunho neoliberal, direcionados pelo CLAD para a América Latina, tornaram-se a base para a Reforma do Estado no Brasil, somados aos acordos firmados no Consenso de Washington, tendo como interlocutor o economista Bresser-Pereira. Com o empenho de Fernando Henrique Cardoso, a reforma na economia contou com a criação e suporte do MARE (SILVA, 2002; PERONI, 2003).

Igualmente, o princípio baseado na governança nacional convergiu com os acordos firmados a partir da abertura ao capital estrangeiro e à idealização do Estado gerenciador sem, no entanto, neutralizá-lo enquanto ferramenta hegemônica capaz de influenciar os diferentes setores, tornando-os igualmente eficientes.

A ótica dos organismos internacionais foi direcionada pelos princípios gerenciais e estes emergiram de inúmeros documentos e conferências. No entanto, neste estudo, limitamo-nos à Conferência de Educação para Todos e à atuação do CLAD pelo fato destes principiarem, junto aos países em desenvolvimento, a ideia da eficiência, a abertura ao capital internacional, o monitoramento da eficácia, além de uma infinidade de categorias coerentes com a lógica de mercado. Disso decorreu uma intensa reforma na economia e, em seguida, a adequação dos princípios gerenciais na educação e em suas dimensões.

Importante mencionarmos que, após 1995, esse processo culminou na ampliação de um vasto e oneroso sistema de avaliação da qualidade da educação, com destaque ao SAEB. Entender, portanto, como ocorre a transferência e a consolidação da gestão eficiente para as avaliações em larga escala é o nosso propósito no item a seguir.

3.2 Sistema de avaliação da Educação Básica: aproximações com a gestão eficiente

O apoio financeiro do Banco Mundial foi fundamental para a consolidação da ideia de um sistema de avaliação que mostrasse a situação da qualidade educacional brasileira. No governo de Itamar Franco (BRASIL, 1994), enfatizou-se o processo de avaliação, principalmente a partir da Conferência de Educação para Todos, discutida no item anterior. A partir desse evento, os países signatários se comprometeram com as políticas de planos e metas. Em decorrência disso, foi elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos (1993), com a finalidade de qualificar a educação frente ao cenário internacional. Consideramos, portanto, a década de 90 como um divisor de águas no que compete à centralidade da avaliação, tendo em vista o critério de medida da qualidade do ensino e devido às significativas mudanças que ocorreram na reestruturação do Estado e das políticas para a educação.

Desse empenho de modernização econômica, decorreu a segunda onda de reformas da década de 90, momento em que a educação foi considerada um “possível mercado”. Isso justifica a prioridade em conduzir o setor educacional pelos princípios da mercadorização, o que legou à educação um caráter gerencialista, tanto que a abertura às orientações financeiras internacionais foi sustentada por estudos e diagnósticos locais que procuravam atribuir a crise

da educação a diferentes fatores. Dentre os fatores, destacam-se a má gestão, a formação inadequada de professores e os currículos ultrapassados às necessidades contemporâneas.

Na visão do CLAD (1998a), esses fatores são basilares, pois a eficiência não pode se apresentar de forma desconectada da efetividade. Logo, a otimização dos recursos públicos torna-se imprescindível à oferta de eficazes serviços e à resolução de problemas sociais desta contemporaneidade. Nesse sentido, o CLAD acredita que o revigoramento do Estado possibilita ao mesmo uma considerável efetividade no que tange à promoção da educação, bem como o desenvolvimento científico e tecnológico, entre outros aspectos.

Para Afonso (2001, p. 18), a educação escolar passa a constituir “o *locus* da transmissão (e legitimação) de um projeto societal integrador e homogeneizador, um projecto que pretendeu, mesmo por meio da coerção, sobrepor-se (e substituir-se) às múltiplas subjectividades e identidades culturais locais” (grifo do autor).

Feitas essas considerações, torna-se pertinente, neste capítulo, tratarmos do SAEB. A escolha dessa avaliação como tema central de análise se justifica por dois elementos: a) pela sua amplitude e capacidade de adaptação e reestruturação metodológica ao longo das últimas duas décadas; b) porque agrega, em sua estrutura, grande parte das categorias orientadas pelos organismos internacionais, com caráter de gerência, meritocracia e monitoramento.

Quanto à amplitude, à capacidade de adaptação e à reestruturação metodológica desse sistema, dados do INEP revelam que essa avaliação foi aplicada pela primeira vez em 1990. O objetivo principal foi aferir a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas de primeiro grau e prover informações para avaliação e revisão de planos e programas de qualificação educacional. Segundo Bonamino (2002, p. 19), o SAEB apresenta “uma autonomia restrita em relação a transformações políticas e econômicas da sociedade brasileira dos anos 80 e 90, que faz com que a política de avaliação da Educação Básica tenda a reproduzir internamente relações de poder que se encontram objetivada socialmente”.

Mediante a tarefa de analisar o sistema educacional e para obtenção do reconhecimento da sociedade, a continuidade das avaliações do SAEB contou com a participação de intelectuais em educação. Nas palavras de Coelho (2008, p. 234), essa avaliação “foi estruturada em três eixos de estudo: (1) rendimento do aluno; (2) perfil e prática docentes; (3) perfil dos diretores e formas de gestão escolar”. Em conformidade com o que estabelece o CLAD (1998a), assim como as pessoas devem participar da gestão das políticas públicas, devem igualmente participar da avaliação.

Segundo Werle (2011), também no período entre os anos 80 e 90, amparando-se nas orientações do Banco Mundial, o SAEB, por meio de empréstimos, reordenou a avaliação

externa, centralizando-a na União e estabelecendo que os estados tecessem seus mecanismos de avaliação. Com isso, o SAEB se concretizou como uma prova amostral aplicada a cada dois anos, realizada por alunos de escolas públicas e privadas em todo território brasileiro, especificamente, para o público-alvo formado por alunos de 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio.

A prova do SAEB prioriza duas disciplinas: Língua Portuguesa, nos eixos leitura e interpretação de textos, e Matemática, com foco em resolução de problemas, sob a metodologia da Teoria da Resposta ao Item (TRI). Esse levantamento probabilístico visa ao monitoramento e à evolução do desempenho da educação (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007).

Outra mudança estrutural corresponde à incorporação das ações do SAEB às Matrizes de Referência (MR), cujo objetivo visava e ainda visa aperfeiçoar o controle de qualidade, notificando os envolvidos sobre o que será avaliado em cada disciplina e série, além de informar as competências e habilidades esperadas dos alunos. Na ótica de Perrenoud (1999, p. 7), as MR determinam como competência “agir eficazmente em um determinado tipo de situação, apoiando-se em conhecimentos, mas sem limitar a eles”. Ou seja, de acordo com essas Matrizes, devem ser consideradas as competências cognitivas que o aluno estabelece entre conceitos e situações. Quanto ao conceito de habilidade, o referido documento faz referência às ações em si, isto é, ações determinadas pelas competências de forma concreta. Assim, o que o educando sabe por meio de suas competências deve pôr em prática na prova, seja numa interpretação de texto ou na soma de números requerida numa situação-problema.

Dando continuidade ao processo de reestruturação e organização, em 1999, foram introduzidas nas avaliações do SAEB mais duas disciplinas: História e Geografia, porém não foram consideradas nas etapas seguintes.

Para Bonamino e Souza (2012, p. 3), as avaliações externas, se complementam, pois

em relação ao currículo, na maioria dos países, e independentemente do grau de descentralização ou centralização das formas de regulação dos currículos escolares, o que se constata é uma tendência à utilização de avaliações centralizadas para mensurar o desempenho escolar dos alunos, sob os mesmos parâmetros curriculares aos quais se considera que todos os estudantes deveriam ter acesso.

Na década de 2000, foram mantidas as especificidades do SAEB, com a oferta de Matrizes de Referência vinculadas ao currículo de cada estado e com a adoção de uma metodologia estruturada por meio de questionários (THIMOTEO, 2003). Vale lembrarmos que, no amplo contexto das modificações das avaliações em larga escala, em março de 2005, o

SAEB passou a ser composto por duas avaliações externas: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida popularmente como Prova Brasil (INEP, 2009).

A ANEB passou a ser aplicada a cada dois anos nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, diferenciando-se dos ciclos anteriores pelo fato de ser aplicada apenas aos alunos do 5º e do 9º ano do Ensino Fundamental, e não mais aos alunos do Ensino Médio. Além disso, passou a ser censitária, isto é, seus resultados passaram a ser calculados por escolas de áreas urbanas e rurais, respeitando o critério de mais de 20 alunos matriculados por turma.

Consoante Werle (2011), essa avaliação se configurou na ideia da universalidade e do benefício de exibir informações, com indicação dos resultados de cada município e de suas respectivas escolas. Nesse aspecto, identificamos a grande flexibilidade do SAEB, pois, a cada nova demanda, foi reformulado e adequado ao perfil de educação bancária que se pretendia construir. Prova disso é a limitação da avaliação mediante a cobrança somente de Língua Portuguesa e Matemática nos testes.

Infelizmente, uma perda conceitual significativa se consolida, pois, como enfatiza Freitas (2012), os conteúdos que não são cobrados em provas, caem no esquecimento. A esse cenário pouco confortável, soma-se a fragmentação do currículo, pois disciplinas que desenvolvem o senso crítico e questionam verdades irrefutáveis não servem para a formação de um “bom” operário (BOTTERO, 2013).

Relevante ressaltarmos também que as mudanças no SAEB se consolidaram pelos aspectos legais das décadas de 1990 e 2000. A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, devido à necessidade de um sistema mais adequado para os testes, representou a garantia do consenso sobre a superação da crise pela via da qualidade da educação. Na prática, isso significou uma nova estrutura de avaliação, tanto em termos de lei quanto de política pública, haja vista que esse processo paradoxal desencadeou a busca por índices em detrimento da elaboração de políticas e investimentos em educação.

A partir da LDB, assegura-se o projeto do amplo sistema de avaliação em larga escala, também denominado política de avaliação externa. Dentre os indicadores dessa política, destacamos o artigo 87 da respectiva lei:

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei [...]
§ 3º Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá: [...]

IV - integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar (BRASIL, 1996, n.p).

De modo similar, a LDB delega à União as seguintes tarefas:

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1996, n.p).

Ao considerarmos que a lei é a representação hegemônica de um determinado período histórico sob a ótica dos organismos internacionais, evidenciamos que a construção de uma cultura avaliativa necessita, sobremaneira, de amparo legal. Sob tal premissa, verificamos que, após 1990, intensificou-se, no país, a deliberação de políticas educacionais como as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (DCN), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), bem como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

O objetivo dessas políticas educacionais era um só: desresponsabilizar a União e repassar para os estados, aos municípios e à sociedade a autoria de sucessos e/ou fracassos dos resultados em educação. Por intermédio dessa ação, a União passou a ser definida como aquela que assume um perfil de “Estado-Regulador”, ou então, de “Estado-Avaliador” que, segundo Freitas (2012), reflete na modernização da gestão administrativa de forma concomitante com a participação ativa da sociedade na educação.

Com base nesse novo panorama, analisamos o segundo elemento que justifica a escolha do SAEB, pelo fato deste agregar, em sua estrutura, grande parte das categorias orientadas pelos organismos internacionais, com caráter de gerência, de meritocracia e de monitoramento.

Em meio às novas tentativas de verificar a qualidade da educação, as avaliações externas atingiram massivamente os níveis de ensino em todos os estados. Isso porque, no início da década de 90, a avaliação em larga escala limitava-se, de forma descentralizada, a alguns estados. Ao final dessa mesma década, tanto as leis quanto as políticas públicas voltaram a apontar a necessidade desse mecanismo avaliador para auxiliar nos compromissos assumidos internacionalmente.

De acordo com o CLAD (1998a), o Estado tem metas a atingir e, por essa razão, estabelece negociações com as escolas, delegando-lhes certas responsabilidades, além de disponibilizar recursos para a concretização de resultados satisfatórios. Desse modo, as escolas

são conduzidas à promoção de mecanismos de autorregulação, o que, segundo Maroy (2006, p. 53), exige “a difusão e a aceitação de uma cultura de avaliação que tenha como suporte quer a avaliação externa quer a autoavaliação institucional com o objetivo de melhoria das práticas e dos seus resultados”.

A especificação apontada pelo CLAD vai ao encontro do que prescreve a UNESCO (1990) em relação aos sistemas avaliativos, ou seja,

os organismos internacionais orientam que os sistemas avaliativos dos países considerem indispensáveis, fatores como: liderança profissional; visão e metas compartilhadas pelos agentes educativos; ambiente de aprendizagem; concentração no processo ensino aprendizagem; expectativas elevadas para os resultados; reforço e premiação das atitudes positivas; participação das famílias; monitoramento do progresso e comparações (UNESCO, 1990, p. 32).

Pelo fato de exigir o envolvimento de todos os setores e sujeitos, o novo formato avaliativo somente poderia se efetivar com um discurso modernizador e democrático, delegando às avaliações atividades de potencial transformador.

Em convergência com as orientações internacionais, o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) foi estruturado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, com duração de dez anos. Essa lei propôs aproximadamente 300 metas a partir de objetivos e prioridades que enfatizaram a melhoria do ensino em todos os seus níveis. Um exemplo dessas metas é a 26 que, ao se dirigir ao Ensino Fundamental, colocou em evidência a necessidade de aperfeiçoamento do Censo Escolar como um dado relevante da qualidade da educação. De posse dessa demanda, o SAEB assumiu a responsabilidade de gerar um sistema de monitoramento por meio dos seus indicadores para acompanhamento escolar dos estados e municípios. Na mesma direção, o PNE reforça:

Art. 38. Consolidar e aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica- SAEB e o censo escolar [...]

Art. 39. Estabelecer, nos Estados, em cinco anos, com a colaboração técnica e financeira da União, um programa de avaliação de desempenho que atinja, pelo menos, todas as escolas de mais de 50 alunos do Ensino Fundamental e Médio (BRASIL, 2001, n.p).

Pelas considerações de Esquinsani (2012), cabe ao SAEB não apenas avaliar os processos de gestão eficiente dos estabelecimentos de ensino, mas também colaborar, para que todos os níveis de ensino sejam produtivos por meio da régua avaliativa, estimulando a melhoria dos padrões de equidade da educação brasileira.

Com a reforma institucionalizada de 2006, foi elaborada a Carta “Compromisso Todos pela Educação” a qual, no ano de 2007, impulsionou o PDE por intermédio dos objetivos de melhorar a qualidade da educação, operacionalizar as avaliações e criar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O IDEB, elemento central do PDE, é calculado a partir dos resultados da Prova Brasil e do fluxo escolar indicado pelo censo educacional. O IDEB não apenas situa o nível alcançado pela escola e pela respectiva rede de ensino, mas, no contexto do PDE e do Compromisso Todos Pela Educação, possibilita o exercício de prospecção de metas a serem alcançadas em direção à melhoria da qualidade de ensino, tendo em vista um nível considerado mínimo a ser atingido em 2021, o que converge com a perspectiva temporal do movimento Todos Pela Educação. Ora, a criação do IDEB só foi possível mediante as informações oferecidas pela Prova Brasil. Mas a articulação de dados oriundos do Censo e da Prova Brasil permitiram a construção de um indicador que se torna meta a ser obtida pelos sistemas de ensino (WERLE, 2011, p. 787).

Com o IDEB, um novo ciclo se completa, tanto por meio de um instrumento avaliativo quanto por meio de um indicador de números sobre a educação. Por meio dele é que ocorrem as divulgações que mobilizam ações para a melhoria da Educação Básica (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015). Esse indicador representa uma grande mudança na forma como a educação foi monitorada no Brasil desde então. A partir das metas estabelecidas para cada dois anos, passou a veicular a ideia de que cada instituição educacional poderia alcançar a meta proposta, para obtenção da média do IDEB correspondente a 6,0 até o ano de 2022. O propósito dessa medida era nivelar o Brasil com os países da OCDE.

De acordo com os propósitos divulgados pelo CLAD (1998a), a qualidade do processo educativo inclui debates sobre a interferência de fatores extraescolares, em especial, do nível socioeconômico das famílias no desempenho escolar dos estudantes. Isso comprova a hipótese de que o IDEB se estrutura também pela categoria da gerência e dos resultados pelo viés de mercado.

A consolidação de uma agenda internacional para a avaliação foi respaldada ainda pelo PNE (2014-2024), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Organizado por vinte metas, esse Plano fundamenta-se em um discurso pautado em educação de qualidade e valorização dos índices, como se estes, isoladamente, pudessem dar conta de verificar a aprendizagem dos alunos. Exemplo desse processo é a meta 7 que objetiva a “melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: 6,0 nos anos iniciais do Ensino Fundamental; 5,5 nos anos finais do Ensino Fundamental; 5,2 no Ensino Médio” (BRASIL, 2014, n.p).

Entretanto, esse índice nem sempre revela a realidade da escola e de cada aluno em sua especificidade, pois, de acordo com Chirinéa e Brandão (2015, p. 473), desconsidera “outros aspectos igualmente importantes para a qualidade, como a cultura organizacional da escola, a prática docente, o nível socioeconômico e cultural das famílias e o estilo de gestão e liderança”.

Não podemos deixar de considerar que, em determinados municípios e estados, o aluno pode estar matriculado apenas para suprir suas necessidades físicas, a exemplo da tão aguardada hora do lanche. Logo, o índice de uma escola de “média seis” vai muito além de uma soma numérica, ou melhor, ultrapassa os muros escolares. A essa nota somam-se diferentes fatores, como a desigualdade social, o tempo de aprendizagem de cada aluno e, de modo especial, a aplicação de avaliações homogêneas, iguais para todos os alunos matriculados, mas com resultados que não podem ser equiparados, porque, na escola, cada criança é um mundo inserido no mundo escolar.

Pelo fato de constituir um índice, por meio do qual algumas escolas almejam o primeiro lugar, o IDEB reforça a meritocracia ao valorizar o esforço individual como único viés para o sucesso ou fracasso, desconsiderando, assim, a conjuntura social, política e econômica que desenha a escola. Diante dessa panorâmica, depreendemos que a avaliação, muitas vezes, se resume a um caráter meramente classificatório, seletivo e competitivo, o que coloca em xeque a formação humana pretendida pelos educadores no cotidiano escolar, bem como nas pequenas e grandes mudanças, tanto nas práticas pedagógicas quanto na consciência dos alunos.

Ao refletir sobre o sistema de avaliação, Mészáros (2008, p. 45) afirma: “uma das funções principais da educação formal nas nossas sociedades é produzir tanta conformidade ou consenso quanto for capaz, a partir e por meio dos seus próprios limites institucionalizados e legalmente sancionados”. Sob essa ótica, evidenciamos que a matriz formativa das avaliações em larga escala objetiva apenas o preparo para o trabalho em detrimento da formação humana, uma vez que há um visível investimento em capital humano como condição para sujeitar a função social da educação aos planos do mercado, a exemplo da formação técnica, basilar das políticas atuais.

Nesse contexto, incomoda-nos a ideia desse formato avaliativo desumanizar o humano, pois não se trabalha com coletividade, e sim, de modo individualizado. Em parte, isso se dá pela falta de educação crítica, possível de ser desenvolvida e aprimorada por meio de Artes, Estética, Filosofia, entre outras disciplinas restritas a poucas pessoas, como argumenta Gramsci (1978, p. 131): “a consciência da criança não é algo individual, é o reflexo da fração da sociedade civil da qual participa, das relações tais como elas se concentram na família, na vizinhança, na aldeia”. Nessa mesma linha de pensamento, Bottero (2013) defende que a

educação precisa ser libertadora, para que as contradições possam ser trabalhadas e não ocultadas.

Com a consolidação das ideias neoliberais em educação, as avaliações em larga escala trouxeram mudanças significativas na forma de avaliar a educação brasileira, em especial, porque as políticas públicas foram alinhadas ao “Estado Avaliador”, sob o argumento de que este representaria uma das possibilidades para melhorar a qualidade de educação.

Conforme orientação do documento elaborado pelo CLAD (1998a), ao considerarmos a centralidade das avaliações padronizadas em larga escala, percebemos que estamos diante de uma nova fase do papel do Estado, denominada “Estado Avaliador”. Essa fase, impulsionada por fatores externos que dizem respeito aos efeitos não apenas resultantes da transnacionalização do capitalismo, mas também da atuação de instâncias de regulação supranacional, expressa significativa mudança nos papéis do Estado (AFONSO, 2001).

Segundo o autor e em conformidade com o CLAD, a expressão “Estado Avaliador” diz respeito ao *ethos* competitivo, assumido pelo Estado neoliberal, devido ao fato de o Estado assumir a lógica do mercado e enfatizar resultados e produtos do sistema educacional ao instaurar a cultura gerencial na administração pública.

Para dar sequência ao tema em foco, aprofundando a abordagem sobre o sistema de avaliação consolidado no Brasil, no próximo item, tratamos do advento e realização da Prova Brasil que compõe o IDEB. O enfoque se justifica pelo fato de que, por meio desta, as escolas passaram a refletir sobre esse teste com o olhar direcionado à nota/média divulgada pelo mesmo.

Importante acrescentarmos que esse ranqueamento, personificado como classificatório, excludente e meritocrata, vai de encontro à reestruturação político-pedagógica da escola que valoriza o erro como possibilidade de retomada do conteúdo para que, realmente, o aluno aprenda.

Em síntese, a avaliação, por mais que a gênese da palavra remeta à ideia de valor, deve ser uma das possibilidades para melhorar ou averiguar as práticas pedagógicas, tanto as internas quanto as externas, além de servir como um mecanismo de feedback, a fim de contribuir para a melhoria do processo de aprendizagem.

3.3 O conceito de qualidade como regulação no percurso do IDEB

Qualidade para poucos não é qualidade, é privilégio.
(Pablo Gentili)

Para melhor compreendermos o conceito de qualidade educacional, precisamos revisitar a literatura, de modo especial, o que apontam o BM, a CEPAL, a OCDE, o CLAD, a UNESCO, a ONU, o INEP e o SAEB. Isso porque, em nosso estudo, é relevante colocarmos em evidência discussões e problematizações relativas a alguns conceitos e definições que endossam práticas e políticas educativas, assim como as influências para a construção de uma educação de qualidade.

Para melhorar as relações econômicas entre os países e com o intento de contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina e do Caribe, por meio de análises sistemáticas em forma de orientações, foi estruturada a CEPAL. Sua filosofia agrega-se ao objetivo de promover o desenvolvimento social entre os pares por acreditar que auxilia na busca da “equidade e sua relação com o processo global de desenvolvimento, já que tanto a forma como as estruturas produtivas e de propriedade condicionam a distribuição dos frutos do desenvolvimento e como esta última afeta a estrutura e a dinâmica econômica” (CEPAL, 2020, n.p).

Enquanto a CEPAL se volta ao desenvolvimento da América Latina e do Caribe, a OCDE promove, na mesma perspectiva, o crescimento econômico, apesar de se voltar a vários países do mundo todo. Assim sendo, busca a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, principalmente nos países em desenvolvimento, à medida que promove políticas que proporcionam o bem-estar socioeconômico.

Para situar o leitor, convém salientarmos que o CLAD não faz parte dos sinalizadores educacionais brasileiros, entretanto, merece o destaque necessário pelo fato de trabalhar com conceitos e consensos referentes ao gerencialismo na educação, com raízes neoliberais perpassadas pela NGP. Daí a razão de debatermos a familiaridade das ideias presentes tanto no plano gerencial-administrativo quanto no pedagógico.

As agências promotoras de reformas econômicas, aqui, em destaque o Banco Mundial, apropriam-se do discurso salvacionista, alegando que “é óbvio que se as crianças pobres receberem instrução terão muito mais chances de deixar de ser pobres” (BM, 1995, p. 85). De acordo com Comar (2016), a expansão da oferta do ensino básico se dá para crianças com baixo

recurso financeiro, pois a ênfase do capital humano é ainda maior, denotando, assim, que a educação está atrelada diretamente à economia.

Pelos fatos que estruturam a história educacional do nosso país, percebemos que, de modo especial após os anos dois mil, a preocupação dos governos em relação à qualidade e à equidade da educação tem se manifestado em seus discursos, bem como em políticas e documentos afins. Mediante esse aspecto, muitos são os questionamentos que subsidiam a pergunta “O que é qualidade e equidade em educação?”

Muitas respostas podem ser semelhantes, da mesma forma que outras variam em pequenos detalhes. Isso ocorre porque, apesar de serem apresentados de diversas formas, os conceitos de qualidade e equidade na área educacional, de modo geral, abrangem as estruturas, os processos e os resultados educacionais. Diante desse fator, consideramos os documentos que tratam da gênese da palavra e de suas dimensões.

A discussão acerca desses conceitos nos remete à definição do que se compreende por educação. Tal processo é entendido como elemento ímpar constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas ou das denominadas relações secundarizadas, isto é, família, igreja, relações sociais e mídia, o que contribui contraditoriamente para a transformação e manutenção dessas mesmas relações. Nesse sentido, educação corresponde à instituição de produção e disseminação do saber historicamente produzido pela humanidade. Assim, a concepção de qualidade e equidade que buscamos discute a relação da função social da escola como norte pedagógico (DOURADO; OLIVEIRA, 2009).

Em seu uso popular, a palavra qualidade não possui uma semântica precisa, pois é um sinônimo atribuído às características de um determinado ser que pode ser uma boa pessoa ou um objeto em perfeitas condições. Em relação ao trabalho, podemos atribuir valor à palavra como um bom serviço, ou então, boa mão de obra. Já nas relações emocionais, equivale a passar um tempo de qualidade com uma determinada pessoa. Assim, a imagem que evoca em nosso pensamento no momento em que a palavra é dita remete a algo de excelência, por exemplo, no caso de um teste, a obtenção da nota máxima.

Segundo Ferreira (1999, p. 1675), o significado exato da palavra qualidade provém do latim *qualitas*, que significa “atributo, condição natural, propriedade pela qual algo ou alguém se individualiza; maneira de ser, essência, natureza”. Esse conceito não inclui avaliação moral, como também não especifica de que forma essa qualidade pode ser denominada pelo homem.

Por sua vez, a palavra equidade, também de origem latina, *aequitas*, significa “disposição de reconhecer igualmente o direito de cada um” (FERREIRA, 1999, p. 782). Relacionando ao tema, Aristóteles (1996, p. 212) compara as palavras com justiça e conclui

que são “a mesma coisa, embora a equidade seja melhor. O que cria o problema é o fato de o equitativo ser justo, mas não justo segundo a lei, e sim um corretivo da justiça legal”.

Alicerçado nesse entendimento, em seu documento “Carta Ibero-Americana de Qualidade na Gestão Pública” (2008), o CLAD compreende que, para uma sociedade se tornar mais participativa, é necessária a equidade por intermédio do Estado. Em relação ao papel deste, após dez anos do documento “Uma Nova Gestão Pública para a América Latina”, (1998a), salvaguardando o cálculo feito de um documento para outro, é possível reconhecermos que,

ao contrário do que afirmado, alguns anos depois da aplicação das medidas neoliberais, os problemas de desenvolvimento se tornaram ainda mais agudos na região, os mercados nacionais debilitaram-se, não houve crescimento econômico, a pobreza expandiu-se, a governabilidade decaiu e o Estado que foi desmantelado perdeu a capacidade de atuação e respostas aos novos desafios (CLAD, 2008, p. 3).

A respectiva Carta pressupõe que o Estado é indispensável tanto para o desenvolvimento econômico quanto político e social sob três grandes tarefas: a consolidação da democracia, a retomada do crescimento econômico e a redução das desigualdades ao garantir a inclusão social. Também reconhece que essas tarefas precisam ser responsáveis e transparentes no sentido da promoção de espaços para a “participação cidadã efetiva e que colaborem, de forma regular e significativa, avançar em direção aos objetivos de equidade, superando a desigualdade e alcançar a justiça social, com a promessa permanente de um Estado a serviço do bem comum e cidadania” (CLAD, 2008, p. 2).

Complementarmente, convém ressaltarmos que no prefácio do “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - Equidade e Desenvolvimento - Visão Geral” (BM, 2006), o então presidente do Banco Mundial, Paul Wolfowitz, faz uma abordagem acerca das condições desiguais de oportunidades que cada país perpassa ao longo da história. Como exemplo expõe tristes estatísticas de oportunidades fundamentais de sobrevivência, pois “enquanto 0,5% das crianças nascidas na Suécia morrem antes de completar um ano de vida, a realidade das crianças nascidas em Moçambique não alcança nem 15% desse marco” (BM, 2006, p. Vii). Esclarece ainda que essas crianças não podem ser penalizadas pelas condições que nasceram, mas a vida e a capacidade de contribuição para o desenvolvimento do país são determinadas por essas mesmas condições. Em seu ponto de vista deixa claro, portanto, que o Relatório contribui para enfatizar o papel da relação entre equidade e processo de desenvolvimento.

De acordo com o respectivo documento, a equidade é desenvolvida por intermédio de dois princípios básicos. O primeiro é o princípio de oportunidades iguais que diz respeito às

conquistas do indivíduo ao longo de sua vida e essas devem ser determinadas pelos esforços e talentos próprios. Ademais, a meritocracia vai além da afirmação de que não se deve levar em consideração a conjuntura, como etnia, gênero, história social ou familiar e país de origem. Já o segundo princípio se refere à saúde, à educação e aos níveis de consumo que devem ser preservados, pois, conforme sintetiza o próprio relatório, “a mensagem principal é que a equidade é complementar, em alguns aspectos fundamentais, à busca de prosperidade de longo prazo” (BM, 2006, p. 2). Concomitantemente, o desenvolvimento acompanha esses dois grandes grupos, uma vez que a prosperidade resulta dos mesmos.

Importante destacarmos que o Banco Mundial reconhece no mesmo relatório que há muitas falhas de mercado em países em desenvolvimento, desde créditos, seguros, até mesmo capital humano, isto é, “quando os mercados são incompletos ou imperfeitos, a distribuição de riqueza e de poder afetam a alocação de oportunidades de investimento” (BM, 2006, p. 2). Nesse sentido, as falhas devem ser corrigidas a partir da redistribuição de acesso a serviços até influências políticas que, porventura, possam aumentar a eficiência econômica. De igual modo, reconhece que, para a prosperidade e a equidade estarem lado a lado, é preciso, a longo prazo, cuidar do fenômeno denominado “armadilhas da desigualdade”, pois

quando os direitos pessoais e de propriedade são aplicados apenas de forma seletiva, quando as alocações orçamentárias beneficiam principalmente os politicamente influentes e quando a distribuição de serviços públicos favorece os ricos, talentos dos grupos de renda média e baixa não são explorados. A sociedade como um todo tem então mais chance de ser menos eficiente e de perder oportunidades de inovação e investimento. No âmbito global, quando os países em desenvolvimento têm pouca ou não têm nenhuma participação na governança global, as leis podem ser impróprias e dispendiosas para os países mais pobres (BM, 2006, p. 2).

Pelo fato de decorrerem de efeitos desiguais, as oportunidades econômicas, políticas e sociais tendem a reproduzir, de geração em geração, o mesmo ciclo vicioso de disparidade, tanto que o relatório enfatiza que a distribuição de riqueza está diretamente associada às diferenças sociais, assim como a educação é influenciada pela mesma situação. Outrossim, projeta a vida de uma criança nascida em um país de baixa renda, sem as mesmas oportunidades para receber uma educação de qualidade. Consequentemente, na vida adulta, além de não possuir influência política, também receberá menos que uma pessoa que estudou com qualidade em outro país. Dessa forma, o ciclo de subdesempenho se perpetua do mesmo modo que os padrões de dominação se repetem, porque as diferenças sociais e econômicas são reforçadas pelo uso do poder.

Todavia, relativamente à equidade como forma de alcance da qualidade em cada país, o relatório é dúbio, pois, no mesmo trecho em que aborda que “a desigualdade de oportunidades resultante é abundante e inimiga do desenvolvimento sustentável e da redução da pobreza” (BM, 2006, p. 3), apresenta diferente interpretação ao afirmar que o “objetivo final da política não é a igualdade de resultados finais. Na verdade, mesmo com uma igualdade de oportunidades genuína, sempre são esperadas algumas diferenças de resultado devido a diferentes preferências, talentos, esforços e sorte” (p. 3). Por conseguinte, a chave para esse impasse documentado fundamenta-se na palavra equidade ao sugerir “uma operacionalidade econômica mais eficiente, redução do conflito, maior confiança e melhores instituições, com benefícios dinâmicos para o investimento e crescimento” (p. 4).

Dada a sua importância, o relatório também discute o papel do mercado diante dos efeitos de oportunidades desiguais, pois, quando o mercado é imperfeito, automaticamente gera consequências. Por exemplo, se ao mercado de investimento fossem corretamente atribuídas as suas funções, qualquer pessoa, com sua rentabilidade, poderia fazer um empréstimo e se lançar na competitividade sugerida pelo desenvolvimento, mas esse processo não é tão simples. Com base nessa realidade, o documento aborda as disparidades em relação aos mercados de capital entre países. No México, por exemplo, as empresas informais têm mais prejuízos com os juros do que na China, pois, de acordo com o tamanho de investimento que este país resolve fazer, os juros caem pela metade. Assim, “o crédito é racionado para potenciais clientes e as taxas de juros diferem consideravelmente de um mutuário para outro” (BM, 2006, p. 8).

Devido ao fato de ser imperfeito, o mercado do capital humano também entra em pauta no mesmo documento, uma vez que a discriminação dos estereótipos desfavorece o desempenho individual no trabalho. Ou seja, a redução da autoestima e do esforço das pessoas pertencentes a esse grupo atinge o crescimento individual na empresa, bem como a contribuição na economia.

Para exemplificar essa realidade, o relatório explicita um experimento coordenado por Hoff e Pandey (2004), no qual crianças do norte da Índia foram convidadas a resolver labirintos. Enquanto as castas das crianças não eram citadas, a performance das crianças de castas baixas era praticamente a mesma das crianças de castas altas. No entanto, quando as castas passaram a ser reveladas, a performance das crianças de castas baixas começou a cair significativamente. À vista disso, os resultados do experimento revelaram que, a partir do momento em que as castas são envolvidas, a autoconfiança das crianças é fortemente abalada.

Sob essa lógica, podemos afirmar que, se uma sociedade é dividida em grupos e há barreiras que os separam, a escolha individual de um membro é influenciada pela percepção de

identidade do grupo ao qual faz parte. Logo, “se uma inibição de talentos semelhantes a essa ocorrer no mundo real, então pode existir perda de um possível resultado devido à criação de estereótipos sociais” (BM, 2006, p. 9).

Sob a ótica do BM, portanto, a educação é fundamental e indispensável à equidade e ao desenvolvimento, principalmente na primeira infância. Ao mesmo tempo, a educação constitui um princípio básico para as ações públicas. Igualmente, o BM reconhece que, em países muito pobres, o processo de escolarização precisa melhorar a oferta ao ensino por meio de políticas de oferta, tais como: melhoria da remuneração dos professores, melhoria da qualidade da Educação Básica, além de pesquisas e métodos de ensino que visem à melhoria do desempenho dos alunos.

Para Gadotti (2013, p. 2), “a qualidade na educação não pode ser boa se a qualidade do professor, do aluno, da comunidade é ruim”. Por essa razão é que surgem as políticas de demanda, isto é, a necessidade de compensação aos pais que não conseguem ofertar educação para seus filhos. Desse modo, a presença do aluno em sala de aula é essencial para a garantia de bolsas de estudos, bem como para a responsabilização das escolas e professores com os estudantes, pais e toda a comunidade, no intuito de assegurarem uma boa prestação de serviços.

Como especifica a “Carta Ibero-Americana de Qualidade na Gestão Pública” (CLAD, 2008), o conceito de qualidade se dá por meio da gestão pública, pois esta constitui uma cultura que impulsiona a administração pública para o seu melhoramento, sendo imprescindível “satisfazer completamente as necessidades e expectativas da cidadania com justiça, equidade, objetividade e eficiência na utilização dos recursos públicos” (CLAD, 2008, p. 8). A partir dessa premissa, instrumentalizam-se as trocas de informações entre os países-membros e, por intermédio desse intercâmbio, a qualidade constitui a referência da eficiência, bem como da eficácia na administração gerencial.

De acordo com a Revista del CLAD Reforma y Democracia²⁷, Weissbluth *et al.* (2010) faz referência a três tipos de políticas que visam à qualidade educacional. O primeiro tipo corresponde às políticas que objetivam melhorar a qualidade e a eficiência educacional; são essencialmente rígidas quanto à participação público-privada na educação, à educação gratuita, à educação pública, às normas trabalhistas para professores (contratação, promoções, estabilidade, etc.), entre outras. O segundo tipo de políticas vincula-se à ampliação das matrículas; à medida que os recursos educacionais aumentam, estes são adaptáveis e frequentemente sujeitos a modificações. Exemplos dessas políticas são a formação de

²⁷ A revista apresenta documentos e artigos discutidos ao longo dos Congressos Internacionais do CLAD, realizados anualmente.

professores, os recursos financeiros voltados à educação, como distribuição de livros e material didático, os programas de estudo, a construção de estabelecimentos educacionais e, de modo geral, todas as inovações educacionais.

Ou seja, e essa questão é fundamental para a análise neo-institucional, aumentando a cobertura a escola não é politicamente complexa; é uma questão de gastar dinheiro, distribuir computadores e cortar fitas inauguração de escolas. Melhorar a qualidade é mais difícil e caro, pois requer negociações complexas com os sindicatos de educação e gastos elevados, os resultados se materializarão no longo prazo e, possivelmente, serão colhidos politicamente pelos sucessores dos governantes do momento (WAISSBLUTH *et al.* 2010, p. 10).

Para o sociólogo Mariano Fernandez Enguita (2013), por ser carregada de forças políticas contrárias entre si, a palavra qualidade não possui predomínio neutro. Isso também se justifica em virtude de ser a palavra da “moda” e servir “para substituir a problemática da igualdade e a da igualdade de oportunidades” (p. 96). Pelo fato de abarcar a pauta das discussões no lócus educacional, Soligo (2013, p. 74) esclarece que se trata de um adjetivo “multisignificativo, pois são vários processos a se considerar, qualificar, avaliar no que diz respeito à produção, organização, gestão e disseminação dos saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania”.

Em conformidade com o que determina a UNESCO, a qualidade da educação é direito fundamental e, além de ser eficaz e eficiente, deve respeitar os direitos de todos, ser relevante, pertinente e equitativa.

A qualidade se transformou em um conceito dinâmico que deve se adaptar permanente a um mundo que experimenta profundas transformações sociais e econômicas. É cada vez mais importante estimular a capacidade de previsão e de antecipação. Os antigos critérios de qualidade já não são os suficientes. Apesar das diferenças de contexto, existem muitos elementos comuns na busca de uma educação de qualidade que deveria capacitar a todos, mulheres e homens, para participarem plenamente da vida comunitária e para serem também cidadãos do mundo (UNESCO, 2001, p. 1).

A UNESCO também sinaliza que a qualidade advém da participação da comunidade. Assim, considera-a categoria central do novo paradigma, isto é, qualidade social, tão presente nos discursos da educação. De modo complementar, ao se referir à qualidade na educação, Gadotti (2013, p. 1) afirma que “se acentua o aspecto social, cultural e ambiental da educação, em que se valoriza não só o conhecimento simbólico, mas também o sensível e o técnico”.

Embora a ONU reconheça que a qualidade vem juntamente com a quantidade, são vários os propósitos das Nações Unidas em seus documentos para a educação, a exemplo do quarto objetivo de desenvolvimento sustentável no Brasil que corresponde à educação de qualidade, ou seja, “assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos” (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2003, n.p).

Em seu Relatório de Monitoramento Global de Educação de 2017/2018, sob o tema “Responsabilização na Educação: cumprir nossos compromissos”, a UNESCO aponta que “as políticas para melhorar práticas existentes centradas na construção, em vez de acusação, têm mais chances de produzir sistemas educacionais equitativos, inclusivos e de qualidade” (UNESCO, 2017, p. 9), evidenciando, assim, a participação da escola, da comunidade e do Estado.

Em se tratando de qualidade, o Documento-Referência da Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010) coloca-a em evidência em seu eixo II, “Qualidade de Educação, Gestão Democrática e Avaliação”. Ao abordá-la, o documento garante que a qualidade está presente na gestão democrática, pois a “educação não constitui um fim em si mesma, mas um importante instrumento do processo de superação do autoritarismo, do individualismo e das desigualdades socioeconômicas” (p. 27), que configuram conjuntos de variáveis. No que tange à organização do trabalho educativo, o documento especifica o currículo, a formação continuada e as condições de trabalho.

Nesse contexto, a discussão acerca da **qualidade da educação** suscita a definição do que se entende por educação. Numa visão ampla, ela é entendida como elemento partícipe das relações sociais mais amplas, contribuindo, contraditoriamente, para a transformação e a manutenção dessas relações. As instituições educativas situam-se como espaços de produção e de disseminação, de modo sistemático, do saber historicamente produzido pela humanidade. É fundamental, portanto, não perder de vista que **qualidade é um conceito histórico**, que se altera no tempo e no espaço, vinculando-se às demandas e exigências sociais de um dado processo (CONAE, 2010, p. 30, grifo do documento).

Depreendemos, portanto, que o Documento-Referência da CONAE vincula a qualidade ao contexto histórico, pois, além de se modificar com o passar do tempo, também atende às exigências sociais de uma determinada época. Nesse sentido, ao avaliar a educação brasileira, aponta as necessidades de “parâmetros de qualidade” que incluem as dimensões intra e extracurriculares. Ao tratar das dimensões intracurriculares, expõe quatro aspectos: plano de sistema, instituição educativa, plano do professor e plano do estudante.

O primeiro aspecto, plano de sistema, diz respeito às seguintes condições de oferta para a Educação Básica: qualidade, ensino, pesquisa, instalações adequadas, acessibilidade, ambiente com condições de segurança e instalações adequadas para todos os membros da escola.

O segundo aspecto, plano de instituição educativa, compete à gestão e à organização do trabalho educativo, pois “trata da estrutura organizacional compatível com a finalidade do trabalho pedagógico, do planejamento, monitoramento e avaliação dos programas e projetos” (CONAE, 2010, p. 35). Em virtude de visar ao tripé planejamento, monitoramento e avaliação, a aprendizagem dos alunos é de qualidade.

O terceiro aspecto, plano do professor, põe em evidência o indivíduo ímpar no processo pedagógico. Assim sendo, indica a necessidade de valorização desse profissional que, qualificado e acompanhando a escola nos projetos que realiza, merece condições de trabalho de acordo com a sua jornada.

O quarto aspecto, plano do estudante, relaciona-se ao acesso, à permanência e ao desempenho, bem como às condições de diversidade econômica, social e cultural. Por essa razão, ao considerar a visão de qualidade no processo educativo, as avaliações são mencionadas como “condições de aprendizagem que permitam a definição de padrões adequados de qualidade educativa e, portanto, focados no desenvolvimento dos estudantes” (CONAE, 2010, p. 37).

A análise desses quatro aspectos indica o quanto a *accountability* está presente no gerencialismo educacional, principalmente no segundo aspecto, assim como na administração. Prova disso é a Carta Ibero-Americana de Qualidade na Gestão Pública, na qual a *accountability* se apresenta em duas propostas fundamentais: a) a gestão pública deve estar a serviço da satisfação pessoal do cidadão, seja ele usuário de políticas públicas ou participante no processo de formulação, execução e controle social, isto é, corresponsável social; b) a gestão pública “deve ser orientada aos resultados, pelo que deve submeter-se a diversos controles de ações, supondo entre outras modalidades a responsabilização do exercício da autoridade pública por meio do controle social e a uma prestação de contas” (CLAD, 2008, p. 5). Já na área administrativa, na qual a transparência se dá pela promoção de redes de informação do ensino, a *accountability* se manifesta pelo controle entre currículo, professores e avaliação.

A análise dos documentos expostos até aqui permite-nos apontar diferentes formas de interpretar o tema qualidade da educação, seja ela feita pela organização dos currículos, pela formação dos professores e suas atribuições pedagógicas ou pela gestão democrática. Desta

última fazem parte as estruturas físicas da escola, bem como a análise de sistemas do processo educacional que se dá a partir das avaliações externas.

Ao colocar em evidência as avaliações, o Documento-Referência (CONAE, 2010) apresenta as dimensões extracurriculares em dois níveis. O primeiro nível refere-se ao espaço social, sobretudo, à importância dos aspectos socioeconômico e cultural dos entes envolvidos (influência do acúmulo de capital econômico, social e cultural das famílias e dos estudantes no processo de ensino e aprendizagem). Já o segundo nível, obrigações do Estado, deve definir e garantir os padrões de qualidade na implantação dos sistemas de avaliação.

Nesse cenário, a avaliação do sistema educacional vem adquirindo centralidade como estratégia imprescindível para gerar novas atitudes e práticas, bem como acompanhar os resultados das novas competências atribuídas à gestão. Junto à garantia da qualidade da educação, os dispositivos legais (CF/88, LDB e o PNE) indicam a avaliação como base para a melhoria dos processos educativos e, nessa direção, estabelecem competências dos entes federativos, especialmente da União, visando assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação, com a cooperação dos sistemas de ensino (CONAE, 2010, p. 38).

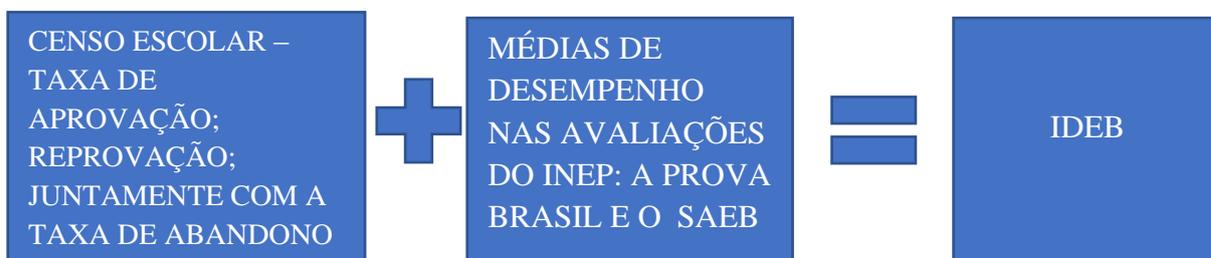
Nessa perspectiva, temos como exemplos de indicadores o IDEB e o SAEB no âmbito federal, juntamente com os dados coletados pelo Censo Escolar no âmbito estadual. O SAEB assemelha a sua filosofia à estabelecida pela CONAE, uma vez que o objetivo central é “apoiar municípios, Estados e a União na formulação de políticas que visam à melhoria da qualidade do ensino. As informações coletadas permitem montar um quadro sobre o sistema educacional, revelando suas virtudes e seus defeitos” (ARAÚJO, 2005, p. 19). De acordo com o INEP, o IDEB é o indicador estatístico que tem o objetivo de melhorar a qualidade da educação brasileira, facilitando o diagnóstico e a atualização da situação escolar em todos os âmbitos.

Assim como definição genérica atribuída pela literatura, Soares (2011 *apud* ALMEIDA; DALBEN; FREITAS, 2013, p. 1156) faz referência às palavras qualidade e equidade. Segundo o autor,

o IDEB tem alta correlação com o nível socioeconômico do alunado. Assim, ao atribuir a esse indicador o status de síntese da qualidade da educação, assume-se que a escola pode superar toda a exclusão promovida pela sociedade. Há uma farta literatura que mostra que isso é impossível. Todos os alunos têm direito de aprender, e os conhecimentos e habilidades especificados para Educação Básica devem ser os mesmos para todos. No entanto, obter este aprendizado em escolas que atendem alunos que trazem menos de suas famílias é muito mais difícil, fato que deve ser considerado quando se usa o indicador de aprendizagem para comparar escolas e identificar sucessos.

O organograma (Figura 4) que apresentamos a seguir é uma tentativa de simplificação da explicação dada pelo autor.

Figura 4 - Cálculo que compõe o IDEB



Fonte: INEP (2018), adaptação da autora

Essa forma de monitoramento da aprendizagem nacional equivale ao instrumento de qualidade, pois o IDEB calcula o desempenho em testes juntamente com questionários do contexto social dos sujeitos envolvidos que, por sua vez, são tomados como mediações precisas de geradores de informações confiáveis. Esse formato de resultados quantificáveis também se faz presente nos documentos do CLAD, como podemos conferir:

O conceito de qualidade evoluiu, incorporando novos aspectos até formar uma aproximação holística e integradora da gestão, onde cobram especial importância todas as partes interessadas, em suas diferentes formas de relação, assim como também fazem parte o conceito sustentável e o conceito de corresponsabilidade social. A qualidade na gestão pública pode e deve ser constantemente melhorada, procurando elevá-la a níveis de excelência, ou seja, obter resultados sustentáveis, com tendências crescentes de melhoramento, e que tais resultados se comparem favoravelmente com os mais destacados referentes nacionais e internacionais (CLAD, 2008, p. 9).

Esses indicadores são usados, igualmente, para acompanhar o desempenho do serviço público. Dessa forma, aferem o impacto das políticas ou dos programas nos respectivos serviços, como também comparam o desempenho das instituições ou dos profissionais, haja vista que “a orientação à qualidade na gestão pública supõe maximizar a criação de valor público, pelo que tem que responder ao princípio de gestão para resultados” (CLAD, 2008, p. 11). Em decorrência dos recursos públicos aplicados em forma de políticas públicas nacionais, são proporcionadas à sociedade as informações do serviço público ofertado, pois acreditam que esses monitoramentos, a longo prazo, “devem [...] elevar a qualidade e, ao mesmo tempo, promover a equidade” (p. 40).

À vista disso, os indicadores de desempenho prestam serviço de política de responsabilização, ou seja, a *accountability*. Consequentemente, o Estado assume dupla função: monitorar o desempenho das instituições públicas e ser monitorado concomitantemente pelos índices (FERRÃO; COUTO, 2013).

Segundo o site do INEP, o índice de monitoramento, IDEB, é fundamental para conduzir as políticas públicas em prol da qualidade da educação. Nesse sentido, configura o instrumento para acompanhamento das metas de qualidade para a Educação Básica, o qual tem estabelecido como meta para 2022 alcançar a média 6,0 – valor que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável ao dos países desenvolvidos. A meta que o governo deseja atingir é elevar o IDEB ao mesmo patamar dos países que fazem parte da OCDE, passando da média nacional – 3,8, obtida em 2005, para a média 6,0 em 2022.

Na prática, esse cálculo não é tão previsível, pois o aprendizado não ocorre de modo linear e há fatores internos e externos à escola. Isso justifica o exercício que fizemos de analisar conceitualmente qualidade e equidade. A forma como os organismos internacionais concebem essa categoria, certamente, difere-se da defendida pelos estudiosos e pesquisadores que concebem uma educação para a inclusão. É, pois, a diferença que precisa ser levada em conta, uma vez que ela reflete as desigualdades sociais.

O Quadro 3 expõe o IDEB da rede pública dos estados brasileiros no ano de 2019.

Quadro 3 - Relação dos estados e seus respectivos IDEBs

(continua)

ESTADOS	IDEB DE 2019, REDE PÚBLICA, ANOS INICIAIS
ACRE	5,8
ALAGOAS	5,3
AMAPÁ	4,7
AMAZONAS	5,3
BAHIA	4,9
CEARÁ	6,3
DISTRITO FEDERAL	6,1
ESPÍRITO SANTO	5,9
GOIÁS	6,0
MARANHÃO	4,8
MATO GROSSO	5,7
MATO GROSSO DO SUL	5,5
MINAS GERAIS	6,3
PARÁ	4,7
PARAÍBA	5,0
PARANÁ	6,4
PERNAMBUCO	5,1
PIAUI	5,4
RIO DE JANEIRO	5,4

(conclusão)

RIO GRANDE DO NORTE	4,7
RIO GRANDE DO SUL	5,8
RONDÔNIA	5,5
RORAIMA	5,4
SANTA CATARINA	6,3
SÃO PAULO	6,5
SERGIPE	4,6
TOCANTINS	5,5

Fonte: IDEB (2020), adaptação da autora

A situação é tão alarmante que se, hipoteticamente, estivéssemos no ano de 2022, conforme estabelecida a média, apenas seis estados estariam dentro do ajuste. As reflexões que nos cercam incluem importantes questionamentos: Apenas seis estados possuem qualidade educacional? O que aconteceu com os demais?

As possíveis respostas devem considerar uma série de fatores, pois não podemos afirmar categoricamente que esses estados com média elevada estão cumprindo o seu papel, ou então, que os demais não cumpriram a tarefa da boa gestão na educação. Em seus estudos, Dourado, Oliveira e Santos (2007) evidenciam que há um conjunto de aspectos e elementos normalmente vinculados à realidade do contexto em que a escola, a rede ou o sistema estão inseridos. Desse modo, uma escola pode ser eficiente em alguns aspectos como, por exemplo, no ano da avaliação externa, fazer o repasse de apostilas com o intento de favorecer o desempenho da própria escola, ou ainda, dar ênfase às disciplinas de Português e Matemática, deixando as demais em segundo plano.

Para melhor exemplificar, tomo a liberdade de relatar que, em minha prática docente, tive a oportunidade de presenciar um determinado coordenador pedagógico imprimindo simulados da Prova Brasil, para que os alunos do reforço fizessem apenas isso, isto é, fossem treinados em suas respostas.

Freitas (2017) assinala que vivenciamos tempos de avaliações com valor apenas de troca e que seria interessante, ao menos, que elas tivessem valor de uso para os alunos com dificuldades de aprendizagem. O autor chama atenção para as fraudes dos IDEBs em todo país, quando apenas os alunos “inteligentes” são convidados a realizar as provas. Vale ressaltar que não dispensamos totalmente o simulado ou apostilado. Somos contrários apenas à sua utilização com a intenção de aumentar a nota de determinada escola, ou então, minimizar a historicidade do currículo. Logo, compreendemos o quanto é importante o debate em torno da qualidade em decorrência da diversidade das interpretações do termo, ou seja, podemos ter uma “qualidade”, sem que isso garanta uma educação de qualidade.

Diante das notas obtidas pelos estados, expostas no quadro 3, é relevante considerarmos que os resultados podem corresponder apenas a uma simulação, pois esperamos que a realidade não seja exatamente essa. Por isso, como o Documento-Referência (CONAE, 2010) assinala, as situações intra e extraescolares são fundamentais para melhor compreendermos o processo educacional. Além disso, nessa ótica neoliberal, as escolas passam por premiações definidas pela sociedade, isto é, são escolas boas ou ruins. A humanização, processo fundamental da educação, perde espaço para a competição desigual.

No campo gerencial administrativo, isso já ocorre como forma de incentivo, pois “os prêmios à qualidade ou prêmios à excelência respaldados por modelos de excelência constituem instrumentos valiosos de estímulo para o melhoramento, aprendizagem e reconhecimento da gestão” (CLAD, 2008, p. 23). Segundo a NGP, quanto mais compararmos as pessoas e as instituições, mais alto será o nível de qualidade alcançada.

Assim como, nos capítulos anteriores, discutimos a respeito da evolução das administrações, Enguita (2007) argumenta que as transformações também ocorrem no âmbito de conceituação e melhoramento, pois a “nova versão de qualidade não substitui inteiramente e de uma vez por todas as anteriores: a nova versão afasta as antigas para o lado, mas tem de conviver com elas” (p. 98). De acordo com o autor, esse é o processo da qualidade que vem se modificando ao longo da história até o ponto de, na atualidade, falarmos em competitividade educacional.

Para os especialistas da administração escolar, no estado de bem-estar, pelas vias de interpretação dos organismos internacionais, a qualidade era vista como investimento feito pelo PIB. Ou seja, levava-se em consideração o quanto se gastava, dos cofres públicos, com a educação, assim como considerava-se o custo de cada aluno, quantos alunos por sala de aula, a formação e o nível salarial dos professores. Nesse enfoque, a lógica era uma só: quanto maior o investimento com orçamento, recursos, professores e base salarial, mais elevado seria o PIB e, conseqüentemente, o resultado seria a qualidade.

Em conformidade com Soligo (2013, p. 99), com o passar do tempo, o conceito “se deslocou dos recursos para a eficácia do processo: conseguir o máximo resultado com o mínimo de custo. Esta já não é a lógica dos serviços públicos, mas da produção empresarial privada”. Para o autor, “a lógica passa a ser empresarial: gastar menos com o máximo de aproveitamento. E a qualidade é vista numa ótica econômica, pragmática e gerencial” (p. 78).

Segundo a visão do CLAD (2008, p. 23), devemos acreditar em uma “definição de indicadores que permitam a medição e o controle do desenvolvimento da marcha adequada do processo”. No método competitivo, isso traz resultados positivos, como salienta Enguita (2007,

p. 99) ao se referir à lógica da competição do mercado: “Hoje em dia se identifica antes com os resultados obtidos pelos escolares, qualquer que seja a forma de medi-los: taxas de retenção, taxas de promoção, egressos dos cursos superiores, comparações internacionais do rendimento escolar, etc.” Sob esse prisma, como enfatizamos, a educação é resumida em uma régua neoliberal: escolas boas ou escolas ruins.

Como exemplo da qualidade compreendida como investimento, citamos o Projeto de Lei nº 7.378, de 5 de abril de 2017²⁸, do Congresso Nacional, que estabelece “a obrigatoriedade de as escolas de Ensino Fundamental e Médio exibirem em placa visível o respectivo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)” (BRASIL, 2017, n.p). Respalda no artigo 5º do PNE²⁹, “a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas” (BRASIL, 2014, n.p), o respectivo projeto faz o acréscimo dos parágrafos 6º e 7º:

§ 6º As escolas de ensino fundamental e médio exibirão em placa visível os dados referentes a seu Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e sua respectiva colocação, na forma do regulamento.

§ 7º A placa, que terá no mínimo meio metro quadrado, será afixada na entrada principal de cada escola e exibirá, além do índice, a classificação da escola em número ordinal referente à sua posição na ordem de classificação do seu índice do Ideb no município (BRASIL, 2017, n.p).

Embora seja um Projeto de Lei, muitas escolas já efetivaram essa medida como forma de *accountability* para a sociedade, bem como prestígio entre si. Assim sendo, a justificativa para a sua aprovação se dá pelo seguinte contexto:

A divulgação do IDEB de cada escola na entrada principal de cada uma delas incentivará o comprometimento de cada instituição de ensino em melhorar a qualidade dos seus serviços. Além disso, possibilitará ao público conhecer em que nível se encontra a escola em relação às outras do município, o que fomentará a competição saudável entre as instituições de ensino e possibilitará que a comunidade escolar cobre dos dirigentes um aprimoramento da educação (BRASIL, 2017, p. 4).

Nesse registro, percebemos que a competitividade é desvelada sem nenhum sinônimo, apenas a palavra em si e como ela é carregada de ideologia, como argumenta Soligo (2013, p. 78): “assim, a associação entre cultura escolar e lógica empresarial com o emprego de fórmulas

²⁸ Tramitando no Congresso; em votação.

²⁹ Recordando que o PNE é regido pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

da comunicação de massa e de novas tecnologias da informática confunde-se com o entendimento do conceito de qualidade da educação”.

Mediante tais evidências, identificamos a incoerência dos processos meritocráticos baseados nos indicadores dessa natureza, pois, consoante Soares e Andrade (2006, p. 118), “a média do desempenho cognitivo dos alunos, de uma dada escola não pode ser tomada como medida de sua qualidade, já que escolas diferentes têm alunos com perfis socioeconômicos muito diferentes”. Logo, esses perfis também influenciam no desempenho dos alunos da Educação Básica, não sendo possível haver uma competição saudável se as oportunidades não forem as mesmas.

A efetivação da inserção do nível socioeconômico (NSE) em forma de questionário para alunos, professores, diretores e escolas serve como dados para a consideração dos resultados de desempenho em relação ao contexto socioeconômico das famílias atendidas. Todavia, não é possível utilizar o índice como representação única da qualidade da escola ou de sua eficácia, pois a “média não reflete somente o que foi desenvolvido no processo de escolarização pela instituição, já que os fatores externos continuam a exercer influência, quanto há limitações nos próprios instrumentos de coleta de dados, seja da proficiência ou do próprio NSE” (ALMEIDA; DALBEN; FREITAS, 2013, p. 1116).

Para os referidos autores, existem outros equívocos em relação aos questionários, haja vista que, numa pesquisa amostral, o esperado é que esta apresente variação, pois são indivíduos diferentes, com concepções particulares. No entanto, os problemas metodológicos são inerentes à coleta de dados. Ou seja, na aplicação dos questionários, podem ocorrer diversas interpretações e, ao mesmo tempo, erros pelo respondente em virtude da falta de clareza nas perguntas, como afirmam os próprios autores: “quando o respondente precisa saber/lembrar determinadas coisas para responder corretamente à questão; e pela captação de respostas distorcidas – devido a constrangimentos, julgamentos e inferências que os respondentes podem ter diante dos itens do questionário” (ALMEIDA; DALBEN; FREITAS, 2013, p. 1162).

Incluso no IDEB, o NSE constitui uma ferramenta importante para a contribuição do índice, contudo, por si só, não resolve o problema do uso como aferidor da qualidade. O respectivo questionário possui suas limitações, pois o trabalho desenvolvido pelas escolas vai além das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Em consonância com esse entendimento, Soligo (2013, p. 82) esclarece que, mesmo incluindo outras disciplinas, não seria suficiente, uma vez que “a crítica se configura no fato de os testes ignorarem aspectos como a ética, a responsabilidade social, a preservação ambiental e as diversas habilidades não cognitivas que seriam importantes para a formação do estudante”.

Não obstante, temos conhecimento da realidade de várias escolas que recebem alunos carentes, com pouca bagagem cultural e sem visibilidade do comprometimento dos pais em tarefas, reuniões e afins. Apesar desses fatores e sem a obtenção de um bom resultado por parte de seus alunos nos testes, conseguem fazer um bom trabalho. Nessa ótica, é óbvio que um teste que se propõe avaliar o aprendizado das habilidades e competências de leitura e resolução de problemas matemáticos torna-se imperfeito.

Considerando que o debate não está esgotado nesse campo de estudo, podemos afirmar que as avaliações em larga escala se apresentam, a princípio, sob dois extremos. Um deles corresponde à crítica ao modelo de avaliação vigente, com seus indicadores de qualidade, rejeitando os testes padronizados. O outro direcionamento procura estudar, nas avaliações em larga escala, componentes que possam contribuir para a melhoria da educação. Para Soligo (2013), como também para Almeida, Dalben e Freitas (2013), a avaliação externa, com seus indicadores, pode ser apenas um dos indicadores de avaliação das escolas, de forma alguma, pode ser considerado único.

Nessa mesma direção, o estudo feito por Darling-Hammond e Ascher (1991), “Creating accountability in big city schools”, em tradução livre, “Criando responsabilidade nas escolas da grande cidade”, abarca uma série de fatores sobre a prestação de contas e de desempenho que, se não utilizados de forma eficiente, não permitem a inserção de informações básicas para melhorar a qualidade das escolas. Importante destacarmos que a prestação de contas é um dos conceitos básicos quando o assunto é educação pública, pois a responsabilidade da escola, além de professores e diretores, é demonstrar para a sociedade, principalmente para os pais, quem são os atores do processo educativo. Ou seja, se o referido processo está, ou não, sendo realizado, uma vez que os pais são os responsáveis por mandar seus filhos à escola.

No tocante aos indicadores de desempenho, estes devem ser utilizados “apenas quando um conjunto útil exige processos para interpretar e agir com base nas informações. Na verdade, se na escola os indicadores são mal projetados ou usados de maneira não inteligente, eles podem realmente prejudicar a *accountability*” (DARLING-HAMMOND; ASCHER, 2001, p. 9). Nessa perspectiva, os indicadores precisam se constituir em informações, para complementar o sistema de prestações de contas, mas não como o próprio sistema. Não obstante, a tendência de vincular resultados de avaliação em larga escala à gestão foi algo naturalizado ao longo do tempo, como asseveram Martins e Sousa (2012, p. 23):

gradualmente, resultados de desempenho de alunos em testes de larga escala vêm sendo incorporados como indicador relevante de sucesso (ou não) de políticas educacionais e de práticas escolares, o que tende a induzir administradores a colocarem em suas agendas o compromisso com a melhoria do rendimento escolar dos alunos, além de fluxo escolar, tradicionalmente considerado como referência de qualidade.

Com base nos desdobramentos expostos, alguns paradoxos podem ser explorados em torno do debate e das concepções de qualidade que, segundo Sousa (2014), têm alguns traços dominantes, a saber:

- a) ênfase ao produto sem levar em consideração o processo: a interpretação dos resultados obtidos pelos alunos nas provas não é considerada, configurando, assim, a nota como sinônimo de qualidade;
- b) estreitamento curricular: o que se ensina e para quem são ensinados os conteúdos diz respeito ao que se espera dos alunos, logo, a perspectiva da humanização pelo viés educacional se reduz a ler e escrever para, futuramente, utilizar no campo de trabalho;
- c) fortalecimento da cultura avaliativa: além de ser difundida em leis e documentos oficiais, “Tradicionalmente a avaliação é concebida e vivida na escola como instrumento de classificação e seleção de alunos por mérito e a perspectiva de uma avaliação formativa” (SOUSA, 2014, p. 412);
- d) justificativa da *accountability* em nome da transparência: os planos de governo, por intermédio das políticas públicas educacionais, cada vez mais, dão visibilidade aos índices, para que os responsáveis sejam punidos ou laureados por incentivos simbólicos ou monetários; o mais contraditório disso é que, pelo fato de a escola não se apresentar dentro do esperado, a culpa respinga nos professores, ao passo que, nas escolas-modelo, o prestígio é do grupo como um todo;
- e) competição: item mais perigoso e, ao mesmo tempo, mais capitalista; o discurso “saudável” da competição entre escolas advém do mercado de trabalho, rotulando a escola como boa ou ruim, entretanto, não existe escola dessa forma, o que existem são realidades diferentes. Essa discussão compreende um problema bem conhecido: “políticas educacionais formuladas e implementadas sob os auspícios da classificação e seleção incorporam, conseqüentemente, a exclusão, como inerente aos seus resultados, o que é incompatível com o direito de todos à educação” (SOUSA, 2014, p. 413).

Ao finalizarmos este item, enfatizamos que o objetivo inicial de construirmos referências sobre equidade e, principalmente, sobre qualidade, além da problematização e das

múltiplas significações que esses termos abarcam, permitiu-nos avançar para além da visão simplista na qual, muitas vezes, esses termos são tratados no cotidiano da escola. Ademais, estabelecer um paralelo com os princípios gerenciais do CLAD possibilitou-nos identificar a cultura da NGP tão incorporada à educação brasileira.

A seguir, no item “Conhecimento, competências e habilidades: Para qual direção apontam as avaliações?” procuramos lançar, em meio ao ataque meritocrata da NGP, algumas expectativas norteadas por esperanças sobre a avaliação e seu conceito enquanto perspectiva formativa e não de exclusão. Por mais que isso pareça insignificante, defendemos a ideia de que a pesquisa traz, em seu âmago, o poder do debate e da transformação.

3.4 Conhecimento, competências e habilidades: para qual direção apontam as avaliações?

A avaliação da aprendizagem é instrumento de pesquisas e estudos com vários direcionamentos, seja no domínio da Filosofia, da Psicologia, da Sociologia, da Política Educacional, seja nas perspectivas economicistas. O direcionamento que damos nesta pesquisa versa sobre a avaliação com enfoque no ato de educar, transformar, causar o debate e resistir apesar de, no cenário atual, as políticas desconsideram os sujeitos e suas especificidades.

Ao colocarmos em evidência essa perspectiva de avaliação, fundamentamo-nos nas considerações de Luckesi (1997, p. 28): “a avaliação educacional, em geral, e a avaliação da aprendizagem escolar, em particular, são meios e não fins em si mesmas, estando assim delimitadas, pela teoria e pela prática que as circunstanciarão”. Por meio dessa definição, assumimos a concepção de avaliação como parte do processo pedagógico, além de importante ferramenta de coleta de dados.

A LDBN/96, ao contemplar o processo contínuo de avaliar, em seu artigo 24, inciso V, estabelece a verificação do rendimento escolar, observando os seguintes critérios:

- a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais;
- b) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar;
- c) possibilidade de avanços nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado;
- d) aproveitamento de estudos concluídos;
- e) obrigatoriedade de estudo de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar a serem disciplinados pelas instituições de ensino em seu regimento (BRASIL, 1996, p.18).

Ao definir avaliação como um processo contínuo, mediante a busca da compreensão das dificuldades do educando e da oferta de novas possibilidades de apropriação do conhecimento, a legislação vigente direciona o ato avaliativo à qualidade e à transformação social, pois considera todo o trabalho feito pelo aluno durante o ano letivo e não apenas um número.

Conforme determinam os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), a avaliação consiste em um conjunto de informações de como o aluno apropriou-se do conhecimento, de que forma e em quais condições (BRASIL, 1998). Nessa concepção, tais levantamentos auxiliam a ação pedagógica do docente no sentido de melhorar a qualidade de ensino. Já o levantamento da continuidade e do conjunto de informações em que as avaliações estão inseridas faz-nos pensar no sentido de totalidade.

Pelas considerações feitas por Perronoud (1999, p. 89), a avaliação formativa se dá no sentido de “ajustar de maneira mais sistemática e individualizada suas intervenções pedagógicas e as situações didáticas que propõe, tudo isso na expectativa de otimizar as aprendizagens”. Para tanto, o autor discute o conceito de regulação intencional no sentido de otimizar um determinado caminho, ou seja, diversificar didáticas, procedimentos e metodologias para que se possa oportunizar aos alunos o aprendizado ideal.

Distintamente, Luckesi (1997) aborda as diferentes concepções de avaliação relacionando-as diretamente ao campo da Pedagogia. Desse modo, afirma que o ato de avaliar, ao longo da história, foi usado apenas como instrumento de notas e médias, pois era fácil, costumeiro e instrumento de pressão psicológica. Atualmente, a Pedagogia Histórica Crítica, fundamentada na igualdade, representa a oportunidade efetivada pela escola de erradicar a seletividade social, tornando o espaço educativo mais democrático e, principalmente, transmitindo conhecimentos sistematizados com a intenção de modificar a prática social.

Nesse sentido, a relação professor e aluno é conciliada com base em trocas, uma vez que o docente faz a mediação e o aluno ajuda nesse processo, contribuindo com o que já sabe de acordo com o seu contexto social. Dessa forma, os professores transformam o conhecimento prévio do aluno sobre determinados assuntos em conhecimentos científicos (LIBÂNEO, 2012).

As avaliações, assim como a Pedagogia, também passaram por processos de transformação. A avaliação tradicional classificatória servia para categorizar o alunado a respeito de saber, ou não, determinado conteúdo. Por sua vez, a avaliação formativa processual, como o próprio nome evidencia, acontece dentro do processo mediante o trabalho com os conteúdos, observando e avaliando os avanços contínuos dos aprendizes. Nesse sentido, as ações, os caminhos e as abordagens que os professores utilizam refletem diretamente na aprendizagem dos alunos. Isso implica condições formativas para o professor, haja vista que

precisa definir a direção que ele quer seguir em sua ação de avaliar. Pertinente, aqui, fazermos uma alusão ao livro “Alice no País das Maravilhas”, de autoria de Lewis Carroll.

- Poderia me dizer, por favor, que caminho devo tomar para ir embora daqui?
- Depende bastante de para onde quer ir - respondeu o Gato.
- Não me importa muito para onde - disse Alice.
- **Então não importa que caminho tome** - disse o Gato.
- Contanto que eu chegue a algum lugar - Alice acrescentou à guisa de explicação.
- Oh, isso você certamente vai conseguir - afirmou o Gato - desde que ande o bastante (CARROLL, 2002, p. 48, grifo nosso).

A partir da consideração de que a avaliação não é neutra, o processo de ensino e aprendizagem carece aliar-se a uma intencionalidade, pois reflete a concepção de avaliação do professor ao determinar como as atividades, por ele organizadas, oportunizam o conhecimento significativo. Conforme Hoffmann (2013), a avaliação escolar só tem sentido se tiver intenção de procurar alternativas para melhorar a aprendizagem.

Embora tenhamos conhecimento das dificuldades enfrentadas pelo docente, a profissão exige um posicionamento social e político de se constituir como sujeito da inovação ou reprodução das estruturas cristalizadas do sistema, pois “sua função é proporcionar a reflexão na e sobre a sociedade e suas políticas públicas, logo, a respeito da práxis”³⁰(SOLIGO, 2010, p. 131). Assim, sua tarefa é árdua, pois os problemas da sociedade refletem diretamente no chão da escola, aumentando ainda mais a responsabilidade da educação na construção do conhecimento e da cidadania (AZZI, 1999).

Sabemos que esse olhar reflexivo não está totalmente consolidado na formação do docente, tampouco representa um processo natural. Para alcançar tal patamar, é necessário enfrentar um longo processo que demanda observar, com cuidado, suas próprias práticas pedagógicas de forma crítica e constante. Dessa maneira, como asseveram Pimenta e Lima (2004, p. 15),

Ser professor requer saberes e conhecimentos científicos, pedagógicos, educacionais, sensibilidade, indagação teórica e criatividade para encarar as situações ambíguas, incertas, conflituosas e, por vezes, violentas, presentes nos contextos escolares e não escolares. É da natureza da atividade docente proceder à mediação reflexiva e crítica entre as transformações sociais concretas e a formação humana dos alunos, questionando os modos de pensar, sentir, agir e de produzir e distribuir conhecimentos.

³⁰Atividade teórica e prática que transforma a natureza e a sociedade; prática, na medida em que a teoria, como guia da ação, orienta a atividade humana; teórica, na medida em que sua ação é consciente (VAZQUEZ, 1968).

Conforme Soligo (2010), os conselhos de classes, as reuniões pedagógicas, os encontros com os responsáveis pelo aluno, a autoavaliação do docente frente à turma e vice-versa, o grêmio estudantil, o planejamento de aula e as formações continuadas ajudam a refletir sobre a ação pedagógica. Mediante todas essas alternativas, podemos afirmar que há feedback para o trabalho docente.

Para Freire (1996, p. 64), “o pensar do educador ganha autenticidade do pensar dos educandos, mediatizados, ambos, pela realidade, portanto, na intercomunicação”. Nesse sentido, o espaço para a interação social se faz na escola. Diante disso, a reflexão para melhorar a qualidade de educação, em sala de aula, permeia-se pelas práticas pedagógicas dos docentes.

Nesse cenário, assim como a educação, as avaliações, sejam elas internas ou externas, também precisam ser reflexivas. Infelizmente, por vezes, a realidade dos testes se baseia apenas em números e finalizações, como já mencionamos. Ou seja, os professores ministram um conteúdo e finalizam com uma avaliação e isso faz com que tal processo perca o sentido reflexivo. No entanto, a avaliação pode constituir o diagnóstico da prática pedagógica, bem como um dos caminhos para melhorar o ensino-aprendizado. Portanto, além de polêmico, esse tema deve ser problematizado, uma vez que, nas avaliações em larga escala, não é o docente que elabora a prova, muito menos quem decide os conteúdos relevantes para serem aferidos, o que exclui sua autonomia no ato de ensinar.

O ranqueamento das notas obtidas com base no IDEB é outro divisor de águas, pois os índices, além de serem abertos à comunidade, de algum modo, são utilizados pela mídia, a fim de estabelecer uma classificação de escolas boas e ruins. Contudo, isso não considera, nem mesmo explica que os números são resultados de todo o contexto em que cada escola está inserida. Ao se referir aos referidos índices, Soligo (2010) especifica o que, em sua opinião, deveria ser feito com tais dados:

Ao conhecer os índices aferidos nos testes, a escola e seus professores têm a oportunidade de analisar sua trajetória e verificar o que deu certo, para aperfeiçoar e manter, ou identificar falhas e problemas a serem superados. Isso gera desconforto e desacomoda professores e gestores. O processo de desacomodação leva à reflexão, e a reflexão à desacomodação, em um processo dialético (SOLIGO, 2010, p. 129).

Embora haja informações nas entrelinhas, pois quem escolhe, muitas vezes, os alunos do 5º ano, por exemplo, são os professores com certa experiência, em detrimento disso, não consideram que suas práticas podem e devem ser repensadas e formuladas. Logo, uma outra

cultura avaliativa só será possível se sairmos da “zona de conforto” e debatermos com a realidade, mas, por vezes, isso é doloroso.

Pesquisas apontam que, de modo geral, os docentes preferem não debater e aceitam as demandas vindas, em sua maioria, de modo vertical. Há os que se pautam em justificativas que procedem, por exemplo, falta de tempo, formações continuadas que não atingem os objetivos da sala de aula, falta de autoestima, entre outras. Dessa forma, algumas questões podem servir à reflexão e à autoavaliação da prática cotidiana, ou seja, minha prática pedagógica busca avançar para além das avaliações? Se a nota do IDEB está lançada, o que posso fazer para melhorar? Qual é o meu papel frente à educação atual? Esses questionamentos, dentre outros, produzem uma autoanálise da trajetória do que ficou falho e até mesmo do que precisa ser melhorado ou mantido em relação às notas da avaliação em larga escala.

Segundo Day (1993, p. 103), “os esquemas de avaliação devem reconhecer e explorar a capacidade autocrítica dos professores, assumindo o valor do compromisso sobre a prática e criar oportunidades para que este seja explicitado e utilizado”. Dessa maneira, partindo das ponderações sobre as ações que são efetivadas, desde o início do ano letivo até o dia da Prova Brasil, e, posteriormente, com os dados que são levantados, o professor pode debater sobre as políticas públicas que envolvem sua escola, voltando-se aos seus objetivos, consciente do papel e da sua importância na educação. Caso contrário, sem essa reflexão sobre os dados obtidos nas avaliações, estas servirão apenas para a lógica classificatória, bem como para criações de rankings (SOLIGO 2010).

Em consonância com Sordi e Ludke (2009, p. 38), “a avaliação da escola pública deve servir para que esta cumpra seu compromisso social e potencialize às camadas sociais mais desfavorecidas o direito de conhecer e interpretar o mundo que habitam [...] Processos de avaliação são sempre reveladores de algo.” Embora, o discurso oficial considere às avaliações externas os objetivos de inovar em políticas educacionais e averiguar a realidade de cada escola, ao final, elas assumem caráter classificatório e mercantil.

Após 1990, o Brasil passou por uma série de eventos em prol da reformulação educacional. Desde a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990), o Plano Decenal de Educação para Todos (1993), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), houve a apresentação de avanços importantes no cenário educacional, mesmo que resguardando traços conservadores. Da mesma forma, com o intuito de aferir a qualidade da sala de aula em termos de avaliação, o SAEB é o precursor e o disseminador de testes padronizados.

A partir dessa incorporação pelos exames como forma de acesso a uma educação gratuita, de qualidade e acessível para todos, nas instituições públicas, surgiu a convicção de

avaliar por meio de competências e habilidades, como já enfatizamos neste estudo. No documento básico do SAEB (2011), a exploração das Matrizes de Referências tem por objetivo a transparência e a legitimidade do processo de avaliação, “informando aos interessados o que será avaliado [...] é o referencial curricular do que será avaliado em cada disciplina e série, informando as competências e habilidades esperadas dos alunos” (BRASIL, 2011, p. 17). O documento informa também que as respectivas MR não incorporam todo o currículo escolar, uma vez que o recorte se baseia no que é possível aferir por meio do instrumento de medida utilizado o qual, sob um estreitamento curricular, engloba os currículos de todo Brasil.

Por essa razão é que consideramos as MR, pois, com base nelas, as competências e habilidades são proferidas como forma de ministrar determinado conteúdo a partir das avaliações em larga escala. Convém destacarmos que, recentemente, a BNCC também considerou, em seus descritores, a mesma terminologia. Desse modo, precisamos atentar ao leitor o que significam, de fato, tais palavras.

As MR têm como referenciais os PCN (1998), a partir de uma consulta nacional aos currículos, com base nas Secretarias Estaduais de Educação, juntamente com algumas redes municipais. Do mesmo modo, o INEP fez consulta aos professores de todas as redes, além de averiguar livros didáticos no intento de estabelecer um diálogo a respeito do currículo entre todos os estados e formas de educação. Diante disso, concluí que “as matrizes são, portanto, a referência para a elaboração dos itens da Prova Brasil. Item é a denominação adotada para as questões que compõem a prova” (BRASIL, 2008, p. 17).

À vista disso, acontece uma espécie de reformulação curricular silenciosa e com o discurso envolvente. Assim, a prioridade anteriormente propiciada aos conteúdos oferece espaço às competências e habilidades. Conhecida como “pedagogia das competências”, essa tendência vem orientando os processos das políticas educacionais.

Perante a nova nomenclatura, identificamos a procura pela associação dos conteúdos às competências cognitivas utilizadas no processo da construção do conhecimento. Competência, ao que se relaciona ao SAEB, de acordo com Perrenoud (1999, p. 7), é a “capacidade de agir eficazmente em um determinado tipo de situação, apoiando-se em conhecimentos, mas sem se limitar a eles”. Isso porque, diante de um problema, geralmente, várias ações e diferentes recursos cognitivos complementares são associados, dentre eles, o conhecimento, como esclarece o mesmo autor: “Quase toda ação mobiliza alguns conhecimentos, algumas vezes elementares e esparsos, outras vezes complexos e organizados em rede” (p. 7).

Importante salientarmos que, para os organismos internacionais, Perrenoud é referência em educação, principalmente pelo fato de que ele absorve, em seu discurso, as competências, assunto tão atual. Segundo o autor, competência consiste na faculdade de mobilizar um conjunto de recursos cognitivos, dentre eles, saberes, capacidades, informações, com a intenção de solucionar, com eficiência, os problemas. Em entrevista publicada na revista “Nova Escola” Perrenoud explica, por meio de exemplos, as três principais competências que se espera de um indivíduo:

- a) saber orientar-se em uma cidade desconhecida mobiliza a capacidade de saber ler e interpretar mapas, pedir ajuda/informações. Nesses saberes, são acionados os saberes de escala, elementos da topografia ou referências geográficas;
- b) saber curar uma criança doente mobiliza as capacidades de observar sinais fisiológicos, ou seja, medir temperatura, administrar doses de um medicamento e os horários para utilizá-lo. Os saberes acionados são: primeiros socorros, identificação de patologias e sintomas, remédios, serviços médicos e farmacêuticos;
- c) saber votar de acordo com interesses políticos em determinado candidato mobiliza as capacidades de saber se informar, preencher a célula. Os saberes, por sua vez, são: instituições políticas, processo de eleição, partidos, democracia, entre outros (GENTILE; BENICI, 2000).

Segundo o autor, apesar de configurarem exemplos banais, muitas vezes, os alunos estão despreparados para tais ações. Assim, faz uma reflexão: “do que adianta escolarizar um indivíduo durante 10 a 15 anos de sua vida se ele continua despreparado diante de um contrato de seguro ou de uma bula farmacêutica?” (GENTILE; BENICI, 2000, p. 16). Compreendemos que o estudioso explicita o uso da educação no ato cotidiano, mas não explica a respeito da importância da escola, da interação social entre os pares ou da riqueza entre a experiência professor-aluno.

Mais adiante, na entrevista, diante da solicitação do que se deve esperar dos alunos em se tratando de competências fundamentais, ele identifica oito grandes categorias:

saber identificar, avaliar e valorizar suas possibilidades, seus direitos, seus limites e suas necessidades; saber formar e conduzir projetos e desenvolver estratégias, individualmente ou em grupo; saber analisar situações, relações e campos de força de forma sistêmica; saber cooperar, agir em sinergia, participar de uma atividade coletiva e partilhar liderança; saber construir e estimular organizações e sistemas de ação coletiva do tipo democrático; saber gerenciar e superar conflitos; saber conviver com regras, servir-se delas e elaborá-las; saber

construir normas negociadas de convivência que superem diferenças culturais. Em cada uma dessas grandes categorias, deveria ainda especificar concretamente grupos de situações. Por exemplo: saber desenvolver estratégias para manter o emprego em situações de reestruturação de uma empresa. A formulação de competências se afasta, então, das abstrações ideologicamente neutras. De pronto, a unanimidade está ameaçada e reaparece a ideia que os objetivos da escolaridade dependem de uma escolha da sociedade (GENTILE; BENICI, 2000, p. 21).

Dessa forma, para que a escola tenha sucesso em sua forma de dispor as competências dos alunos, ela precisa saber utilizá-las em problemas posteriores relacionados à família, ao emprego e à sociedade. Com efeito, para que a escola tenha êxito, o professor também deve cumprir com tarefas no que diz respeito à modificação das aulas, ou seja, classe mais comunicativa; trabalhar em forma de projetos; saber cooperar diante do tripé alunos, pais e comunidade; fazer uso da tecnologia como ferramenta necessária em sala de aula; trabalhar com os conteúdos nos quais há o gerenciamento de situações-problema, obstáculos ou ordenação de tarefas. Enfim, cabe ao professor saber observar os alunos nos trabalhos desenvolvidos e, principalmente, avaliar as competências.

Em relação a essa última tarefa, Perrenoud explica que está ultrapassado o uso da caneta e do papel como forma de avaliação, pois as competências se avaliam de outra forma, isto é, dizem respeito a problemas complexos. Logo, exigem que os alunos compreendam a funcionalidade dos conhecimentos disciplinares. Como não há tempo fixo para os professores analisarem as competências, uma vez que estas exigem tempo, a observação se faz necessária. De igual modo, erros que não sejam importantes na ótica da construção de competências não devem ser levados em consideração.

Nessa lógica, entendemos por competências cognitivas as diferentes modalidades estruturais da inteligência, que compreendem determinadas operações utilizadas pelo sujeito, para estabelecer relações com e entre os objetos físicos, conceitos, situações, fenômenos e pessoas. No que concerne às habilidades, compreendemos que se relaciona com o saber fazer e decorrem diretamente do nível de competências já adquiridas.

Competências são as modalidades estruturais da inteligência, ou melhor, ações e operações que utilizamos para estabelecer relações com e entre objetos, situações, fenômenos e pessoas que desejamos conhecer. As habilidades decorrem das competências adquiridas e referem-se ao plano imediato do “saber fazer”. Por meio das ações e operações, as habilidades aperfeiçoam-se e articulam-se, possibilitando nova reorganização das competências. (INEP, 1999, p. 7, grifo do documento).

Sob essa ótica, compreendemos o motivo pelo qual Perrenoud é tão aclamado internacionalmente, pois conversa com os receituários neoliberais, que buscam por meio da educação prestadores de serviços flexíveis e ativos.

Não obstante, Frigotto (2003, p. 8) sinaliza os perigos dessa pedagogia por competências, pois “o ideário pedagógico vai afirmar as noções de polivalência, qualidade total, habilidades, competências e empregabilidade do cidadão produtivo (um trabalhador que maximize a produtividade) sendo um cidadão mínimo”. Esse cenário educacional, segundo o autor, “é a pedagogia das competências e estruturas de formação flexíveis, que preparam o indivíduo não mais para o emprego, mas para a empregabilidade” (p. 9).

Percebemos que, ao mostrar a face do capitalismo, velada pelo discurso do estudante/trabalhador, Perrenoud (1999) deixa claro que ele deve ser capaz de se ajustar aos novos métodos de produção, como também articular novas competências a novos modos de viver, pensar e sentir, adequados aos novos métodos de trabalho, caracterizados pela automação. Ou seja, decorrentes da ausência de mobilização de energias intelectuais e criativas no desempenho do trabalho. Essa nova visão do trabalho exige uma nova cosmovisão, isto é, uma nova concepção de mundo que justifique ao trabalhador a sua alienação crescente por um lado e, por outro, que supra as necessidades do capital com um trabalhador, cujas atitudes e comportamentos respondam às suas demandas de valorização (BOSCHETTI, 2014).

Tendo em vista essa nova concepção, as MR correlacionam as competências e habilidades sob tópicos ou descritores que indicam o que será avaliado em cada disciplina. Podemos dizer que o descritor é a junção entre os conteúdos curriculares, juntamente com as operações mentais desenvolvidas, que traduzem as competências e habilidades. De forma genérica, “indicam habilidades gerais que se esperam dos alunos e constituem a referência para seleção dos itens que devem compor uma prova de avaliação” (BRASIL, 2008, p. 18).

Para Rangel, Mocarzel e Pimenta (2016), as competências estão associadas não apenas ao que o aluno conhece sobre determinada informação, mas sim, ao fato de fazer algo com ela, ou seja, demonstrar capacidade de abstrair e transportar o conhecimento às demais esferas. Para esclarecer a concepção de habilidades, os autores citam “um exemplo simples e prático da competência para dirigir um automóvel, que requer habilidades como interpretar a sinalização de trânsito, operar o veículo, possuir noções de distância” (p. 32). Obviamente, as crianças não podem operacionalizar um carro, mas têm a capacidade de compreender, de forma fácil, o que seria na prática.

Nessa perspectiva, na revisão conceitual, destacamos os três modos de pensar as competências, em conformidade com estudos de Macedo (2005):

- a) competência como condição prévia do sujeito, herdada ou adquirida: para o autor, corresponde ao talento, dom ou à facilidade para realizar determinada atividade; assim, utiliza o exemplo do professor, pois há profissionais da educação “cuja competência para ensinar decorre da facilidade, condição prévia, herdada ou adquirida” (p. 20). A palavra “adquirida” é empregada no intuito de que, uma vez formado, com o diploma na mão e na sala de aula, está habilitado para uma certa função. Isso significa um patrimônio. O autor explica ainda que essa primeira competência implica dependência ou condição, pois “qualquer criança que nasça em nosso país tem de adquirir competência para ler e escrever, caso contrário, será excluída de muitas situações” (p. 20);
- b) competência como condição do objeto, independentemente do sujeito que o utiliza: o autor considera o exemplo do computador para compreendermos o enunciado, uma vez que a nossa condição de operar um determinado programa no computador pode não corresponder à capacidade ou à potência desse computador, assim como sua velocidade ou memória podem não estar na mesma sintonia que nós. Na escola, isso acontece quando o professor é taxado como bom ou ruim de acordo com o livro didático que seleciona, a escola onde leciona e em qual bairro está situada determinada instituição. Da mesma forma, acontece com os alunos: “Nesse caso também, trata-se de uma competência do objeto, pois esse é independente do sujeito, ainda que possa dar uma informação a respeito daquele o utiliza” (p. 20);
- c) competência relacional: o autor faz analogia ao futebol, a fim de que compreendamos que, para fazer o gol, não basta chutar corretamente e com a velocidade necessária, fazer embaixadinhas para impressionar, correr, defender; diferentemente, é preciso coordenar tudo isso no momento da partida, ou seja, é essencial a interdependência. Na sala de aula, isso acontece pela relação que se dá entre professor, aluno e material. Portanto, para que o ensino seja engajado pelas competências, precisa circular entre esses três elementos.

De acordo com o exposto, inferimos que, para Macedo (2005), na prática, as três competências não se anulam ou se esgotam, pois dizem respeito a dimensões diferentes de uma mesma realidade para a sala de aula. Em relação aos professores, o autor enfatiza que os profissionais de educação devem possuir uma boa formação, indicar boas leituras, como também averiguar situações práticas em que as três competências possam ser analisadas.

Em relação às competências e habilidades, em uma primeira aproximação, de acordo com o que especifica Macedo (2005), essas dependem do recorte feito, a exemplo da resolução

de situações-problema que configura uma competência que exige o domínio de várias habilidades. Nas palavras do autor,

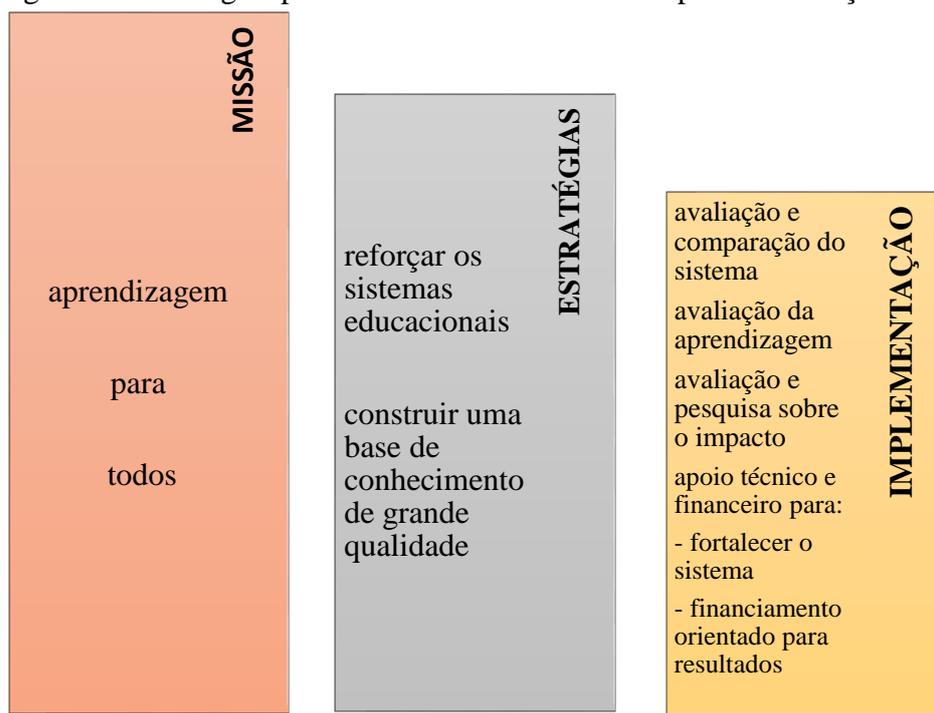
a competência é uma habilidade de ordem geral, enquanto a habilidade é uma competência de ordem particular, específica. A solução de um problema, por exemplo, não se reduz especificamente aos cálculos que implica, o que não significa dizer que o cálculo não seja uma condição importante. Igualmente, ainda que escrever a resposta não corresponda a tudo que está envolvido na solução de um problema, é uma habilidade essencial (MACEDO, 2005, p. 22).

Em consonância com as ideias expostas, no documento “Aprendizagem para Todos: Investir nos Conhecimentos e Competências das pessoas para promover o Desenvolvimento” (2011), o Banco Mundial ressalta que todas as crianças e jovens, não apenas os privilegiados, devem ter a possibilidade de ir à escola, como também precisam adquirir conhecimentos e habilidades para uma vida saudável, produtiva e com um emprego significativo. Para tanto, é preciso “aproveitar o potencial da mente humana. E não há melhor ferramenta que a educação para o fazer” (BM, 2011, p. 1).

Nessa ótica, o BM explicita o seu intuito mercantil no que diz respeito à educação, pois um dos principais motivos é “o aumento impressionante de novos países de rendimento médio que tem intensificado o desejo de muitas nações de aumentar a sua competitividade mediante a criação de novas forças de trabalho capacidades e ágeis” (p. 2). Dessa forma, tanto o mercado quanto a educação podem realizar o trabalho em conjunto, uma vez que “os perfis de empregos requeridos pelos mercados de trabalho, ao mesmo tempo oferecem possibilidades de aprendizagem acelerada e melhor gestão dos sistemas de educação” (p. 2). Desse modo, o BM reconhece que, desde a década de 2000, vários esforços têm sido feitos e, por intermédio de investimentos fortes em avaliação de impactos dos programas, principalmente, no setor da educação, há uma melhora no que tange à medição e à orientação dos resultados. Diante disso, reconhece o papel crescente do setor privado na educação como estratégia para a respectiva melhoria.

Quanto aos conceitos de competências e habilidades, o BM especifica que, na experiência profissional, “embora um diploma possa abrir as portas para um emprego, são as competências do trabalhador que determinam a sua produtividade e capacidade para se adaptar a novas tecnologias e oportunidades” (p. 3). Mais adiante, no Relatório, o BM (2011) dá visibilidade às estratégias para a Educação 2020, conforme Figura 5.

Figura 5 - Estratégias prioritárias do Banco Mundial para a Educação 2020



Fonte: BM (2011), adaptação da autora

De acordo com as estratégias prioritárias estabelecidas pelo BM, a aprendizagem acelerada, com o intuito de propiciar melhores rendimentos a longo prazo, faz com que se “desenhe”, para os países, uma forma de implementar a educação de qualidade. Igualmente, essas estratégias aplicadas ao sistema educacional auxiliam na responsabilização por resultados de maneira que o investimento, feito pelo BM e demais investidores, tenha efeito “positivo”. Assim, chama atenção para o fato de

reforçar os sistemas educacionais significa alinhar a sua governação, a gestão de escolas e professores, regras de financiamento e mecanismos de incentivo, com o objetivo da aprendizagem para todos. Isto implica uma reforma das relações de responsabilização entre os vários atores e participantes no sistema educacional, para que esse relacionamento seja claro, coerente com as funções, medido, monitorizado e apoiado. Significa também estabelecer um ciclo claro de retorno entre o financiamento (incluindo a ajuda internacional) e os resultados. E porque as falhas de governação e responsabilização têm geralmente os seus efeitos mais nefastos nas escolas que servem os grupos mais desfavorecidos, este sistema de gestão promove equidade educacional para além da eficiência (BM, 2011, p. 5).

O objetivo do BM fica evidente em relação ao que se espera da educação e ao modelo de iniciativa privada, baseado em parâmetros capitalistas. Logo, ao permitir a *accountability* em sua estrutura-base, nas prestações de contas, juntamente com o monitoramento de resultados, o que já vem se efetivando com o IDEB, reflete-se o ciclo de retorno financeiro com

os resultados. Privilegia-se, assim, uma perspectiva economicista e reducionista da educação, tendo em vista as “avaliações da aprendizagem e realização de objetivos que abranjam as competências básicas de leitura e aritmética” (BM, 2011, p. 8).

Com esta pesquisa, percebemos que a popularização do conceito de competências efetivou-se, primeiramente, pelos documentos internacionais pontuados nas avaliações em larga escala, às quais os currículos foram se adaptando, confirmando, assim, o argumento de Rangel, Mozarzel e Pimenta (2016, p. 31): “acontece uma espécie de reformulação curricular silenciosa nos sistemas educacionais, a prioridade, que antes era dada aos conteúdos, dá espaço às competências”. Desse modo, podemos afirmar que a pedagogia das competências concentra seus ensinamentos no ato de aprender a aprender, na possibilidade de estimular os conhecimentos e no desenvolvimento de esquemas e raciocínio rápido, o que conduz a uma postura mais prática e eficiente diante dos diversos problemas. Em relação a esse aspecto, Saviani (2008, p. 437) afirma que

a “pedagogia das competências” apresenta-se como outra face da “pedagogia do aprender a aprender”, cujo objetivo é dotar os indivíduos de comportamentos flexíveis que lhes permitam ajustar-se às condições de uma sociedade em que as próprias necessidades de sobrevivência não estão garantidas. Sua satisfação deixou de ser um compromisso coletivo, ficando sob a responsabilidade dos próprios sujeitos que, segundo a raiz epistemológica dessa palavra, se encontram subjugados à “mão invisível do mercado” (grifo do autor).

Justamente por isso é que a pedagogia histórico-crítica, constantemente alvo de ameaças ou até mesmo de notícias sensacionalistas, deve continuar seu papel, em sua feitura pedagógica que visa à emancipação humana. Essa perspectiva propaga ideias revolucionárias, além de reconhecer a escola como espaço de luta política e não apenas como um apostilado básico para saber ler e escrever, rumo ao mercado de trabalho. Consoante Baczinski e Comar (2019, p. 90), “suas bases teóricas fundamentas no materialismo histórico dialético, a teoria objetiva a realização de processos educativos em razão da formação integral do homem”. Essa escola, que oferta a educação escolar laica, gratuita e, à medida do possível, de qualidade, com seu caráter omnilateral, sofre com a modelagem neoliberal, mas resiste com vigor por meio dos seus profissionais de educação que, da forma como podem, fazem a práxis acontecer.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação, intitulada “Relação entre o conceito de Nova Gestão Pública do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) e as Políticas de Avaliação no Brasil”, teve como objetivo central analisar o impacto do CLAD, orientado pela NGP nas políticas para a avaliação em larga escala, estruturadas no Brasil.

Para efetivação desse eixo norteador, a trajetória metodológica da pesquisa constituiu-se de abordagem qualitativa, tendo como pauta os estudos documental e bibliográfico sobre a conjuntura da política macro internacional e sua repercussão na política nacional, no sentido de comprovar que há uma convergência entre as políticas avaliativas estruturadas no Brasil e as orientações das agências internacionais. Dentre essas agências, destacamos o CLAD, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Desenvolver um estudo a respeito do CLAD não foi tarefa fácil, tendo em vista a dificuldade na busca de fontes primárias e secundárias, a fim de desenhar esse objeto que, até então, era quase desconhecido pelos pesquisadores, principalmente, na educação. Como elencamos na introdução, por ser um objeto de pouca produção no âmbito educacional e muitos questionamentos são levantados, todos com um porquê necessário, a tarefa foi desafiadora.

Queremos crer que o primeiro passo foi dado, revelando que a influência do CLAD emergiu em consonância com a necessidade de reestruturar a economia dos países latino-americanos, mostrando uma nova proposta de administração pública, que representava estritamente os interesses econômicos das grandes agências internacionais, a exemplo do Banco Mundial.

Nesse sentido, os estudos teóricos firmaram a base para compreensão e análise da conjuntura histórica, política e ideológica da Nova Gestão Pública e como esse processo foi favorecido pela centralidade sob as categorias de qualidade total, governabilidade, *accountability* e gerencialismo. Aliadas ao Estado descentralizador, tais categorias exerceram forte influência na configuração da Reforma do Estado, determinando como palavras-chave: Estado avaliador, cidadão-cliente, meritocracia, penalização e responsabilização administrativa. Justamente essa modernização do aparelho do Estado, por meio da criação de mecanismos capazes de viabilizar a integração dos cidadãos, foi adotada como “garantia” dos serviços de qualidade. Não obstante, sem eficácia absoluta.

Em tese, tratando-se de participação popular, a *accountability* visa ao controle social da respectiva participação, cujo intento é a obtenção dos indicadores de desempenho. Além disso, fortalece práticas para que essa participação ocorra tanto no plano de formulação quanto de avaliação de políticas públicas. Embora, reconheçamos que, de modo geral, na educação, a *accountability* significa a prestação de contas, quando isso não ocorre, geralmente há uma punição aos atores importantes do processo educacional: os professores.

Tais estudos visaram ao entendimento do caminho percorrido para a configuração da administração gerencial sob a ótica neoliberal, incorporada praticamente em todos os setores, de modo especial, na educação. De igual modo, os estudos contribuíram para o aprofundamento de teorias relacionadas à gestão pública da educação, situando-a no centro das estratégias de desenvolvimento econômico e social. Logo, a pesquisa viabilizou a composição de algumas reflexões relacionadas ao problema da investigação e a possíveis estudos futuros.

Ao colocar em evidência a perspectiva mercadológica, associada às administrações patrimoniais e burocráticas, identificamos a influência exercida pelo CLAD em virtude deste possuir a NGP em sua base estrutural, o que possibilitou, com o passar do tempo, não apenas a ampliação do conceito de administração como a reconfiguração do próprio processo de gestão, interferindo nas reformas do Estado relativas à educação.

Igualmente, identificamos que muitas foram as tentativas de mudança da administração burocrática, por meio de técnicas de gestão eficiente, competente e rápida, a exemplo da criação da Secretaria da Modernização e do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização em 1980. Todavia, independente dos fatores mobilizadores, das influências, ou mesmo da execução das técnicas, nem todas atingiram o sucesso almejado.

Relevante destacarmos que, ao conceber a visão pragmática e linear do CLAD, sugerindo um novo perfil de Estado, de educação e de sociedade, via oferta de políticas provedoras de modernização, os países signatários passaram a tomar decisões, priorizando, a partir da década de 90, a eficiência do Estado sob a lógica neoliberal por meio de parcerias público-privadas.

À guisa de conclusão, é oportuno considerarmos, no cenário das reformas no país, a relevância do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, uma vez que, por intermédio desse documento, as diretrizes do mercado foram remodeladas. A inferência, portanto, é a de que o gerenciamento das ações procurou adequar a antiga administração burocrática aos mandos da NGP. Por conseguinte, os efeitos repercutiram nas políticas de avaliação em larga escala.

Ao final deste estudo, salientamos que, apesar de os modelos de administração marcarem presença no percurso histórico do país, desde a administração burocrática até mesmo a patrimonialista, foi o gerencialismo, ao se aproximar dos propósitos estabelecidos pelo CLAD, que redefiniu a avaliação como um fim em si mesma, e não mais como um processo. Essa concepção reforça a necessidade de tornar pública e consciente a ideia de oneração e impotência do sistema de avaliação no Brasil. Nesse sentido, depreendemos que é mister a realização de mais estudos relacionados ao tema, para melhor compreensão de sua relevância e para que sua importância não seja diminuída, tendo em vista o protagonismo na qualidade da educação.

As inúmeras demandas e exigências que se apresentaram, ao longo do tempo, na sociedade, sem dúvida, influenciaram a qualidade da educação, de modo especial, as etapas de aprendizagem. Para superação da ineficácia ou progressão do sistema educacional, projetos foram traçados e estratégias implementadas. Exemplo disso foram as estratégias adotadas pelo Banco Mundial, especificando os conceitos de aprendizagem sob as categorias de responsabilização, meritocracia e privatização. Aproximando-se da corrente ideológica neoliberal, tais conceitos foram definidos com o intuito de tornar as políticas educacionais mais eficazes, tendo como resultado a qualidade de educação, além da parceria entre setor público e privado e da profissionalização docente.

Por meio desta pesquisa, constatamos que as políticas públicas relativas à educação não foram programadas como algo que associasse os aspectos históricos e culturais ao aspecto humanizador, haja vista o seu alicerce predominantemente econômico. Portanto, em decorrência da ideologia neoliberalista, a base econômica legitimou os interesses capitalistas.

Apesar de a sociedade, dividida em grupos e com barreiras que os separam, enfrentar inúmeras adversidades e problemas relacionados à educação, de modo específico, à avaliação em larga escala, depreendemos que esses problemas condicionam a questionamentos sobre a importância da educação na gestão pública. Dentre esses questionamentos, destacamos: Qual o real conceito de qualidade educacional? Qual a contribuição das avaliações nessa qualidade?

Ao levarmos em conta as concepções defendidas e as relações estabelecidas por diferentes instituições e entidades, como CLAD, UNESCO, ONU, INEP, SAEB e BM, inferimos o quanto é importante colocar em evidência conceitos e definições que fundamentam práticas e políticas educativas, partindo necessariamente do conceito de qualidade e de equidade no processo de desenvolvimento educacional, principalmente na primeira infância. Isso só reforça a necessidade de corrigir falhas na gestão e evitar a propagação da desigualdade social.

Ao chegarmos ao final desta dissertação, com indignação reconhecemos que o conceito de qualidade se dá por meio da gestão pública, pois as necessidades e expectativas da cidadania devem ser atendidas com equidade e eficiência mediante o uso eficaz dos recursos públicos. Isso porque qualidade é a referência da eficiência, do mesmo modo que eficácia é a base da administração gerencial. Todavia, esse fenômeno não pode aniquilar o desejo de luta e continuidade dos debates.

Desejamos, por fim, que o tema aqui abordado possa desafiar a realização de futuras pesquisas. Logo, ao refletirmos sobre o problema central da investigação, concluímos que, constituída como direito fundamental, a qualidade da educação não deve ser apenas mensurada, mas qualificar a disseminação de saberes necessários ao exercício pleno da cidadania e aos processos de humanização, ainda tão relegados ao segundo plano pelos governantes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. (Orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 23-57.

AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre ... da regulação supranacional. **Educação & Sociedade** [online], v. 22, n. 75, p.15-32, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302001000200003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 25 set. 2019.

ALMEIDA, L. C.; DALBEN, A.; FREITAS, L. C de. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. **Educ. Soc.** [online], v. 34, n. 125, p.1153-1174, 2013.

_____. Políticas avaliativas e accountability em educação - subsídios para um debate iberoamericano. **Sísifo**, n. 9, p. 57-69, maio/ago. 2009.

AMARAL, A. L.; ALBUQUERQUE, M. G. M. **Estrutura e funcionamento da educação básica**. 2. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha/EdUECE, 2002.

AMARAL, J. C. S. R. do. **A política de gestão da educação básica na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul (2007-2010)**: o fortalecimento da gestão gerencial. 2010. 211 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/24821/000749293.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008. p. 9-23.

ARAÚJO, C. H. **Avaliação da Educação Básica**: em busca da qualidade e equidade no Brasil. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

ARISTÓTELES. **Ética à Nicômaco**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

AZZI, S. Trabalho docente: autonomia didática e construção do saber pedagógico. In: PIMENTA, S. G. (Org.). **Saberes Pedagógicos e atividades docentes**. São Paulo: Cortez, 1999.

BACZINSKI, A. V. M.; COMAR, S. R. A educação brasileira: perspectivas para a formação omnilateral em tempos de capitalismo. **Colloquium Humanarum**, v. 16, n. 2, p. 79-92, 2019.

BATISTA, P. N. O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Cadernos da dívida externa**, n. 6. São Paulo, PEDEX, 1994.

BIANCHETTI, R. G. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BM - Banco Mundial. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial. Mayo, 1995. Washington, DC: BM, 1995.

_____. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – Visão Geral – Equidade e Desenvolvimento**. Washington, DC: BM, 2006.

_____. **Aprendizagem para todos - Estratégia 2020 para a Educação**. 2011.

BONAMINO, A. C. **Tempos de avaliação educacional**: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

_____; SOUZA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, fev. 2012. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/saeb/anresc.htm>>. Acesso em: 10 maio 2020.

BOSCHETTI, L. P. Z. **A PEDAGOGIA DAS COMPETÊNCIAS**:: estudo de caso em um curso de tecnologia da utfpr. 2014. 124 f. Dissertação - Curso de Educação, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Marília, 2014.

BOTTERO, R, R. Educación y Pedagogía en el marco del neoliberalismo y la globalización. **Rev. Perfiles Educativos**, p. 149-166, Uruguai, 2013.

BOUCHER, S.; WEGRZY, R. **Europe and its think tanks**: a promise to be fulfilled. Paris: Notre Europe, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 abr. 2020.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras

providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 15 abr. 2020.

_____. Lei de Diretrizes de Base da Educação nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 23 dez. 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 23 mar. 2020.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 9 jan. 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 18 mar. 2020.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 26 jun. 2014. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

_____. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: terceiro e quarto ciclos do ensino fundamental: introdução aos parâmetros curriculares nacionais / Secretaria de Educação Fundamental. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998.

_____. **PDE**: Plano de desenvolvimento da Educação, Prova Brasil: ensino fundamental: matrizes de referência, tópicos e descritores. Brasília, DF: MEC, SEB; Inep, 2011.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

_____. Presidente. 1992 - (Itamar Franco). **Mensagem ao Congresso Nacional** - na abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura. Brasília, DF. Presidência da República, 1994. (Documento da Presidência da República. Mensagens ao Congresso Nacional. 1994). Disponível em: <<file:///C:/Users/user/Downloads/Mensagem%20ao%20Congresso%20Nacional%20Itamar%20Franco%20-%201994.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2018.

_____. **Projeto de Lei nº 7.378**, de 5 de abril de 2017. Altera os artigos 26, 32 e 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir a disciplina "Educação Financeira" na matriz curricular nacional no Ensino Fundamental e Médio. Brasília, DF, 5 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2128440>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Rev. Serv. Públ.**, Brasília, p. 1-28, maio, 1996.

_____. **A Reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado; v. 1). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2019.

_____. A Reforma gerencial de 1995. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 3, p. 29-46, jul. 2001.

BRUGUÉ, Q; VALLÈS, J. New-style councils, new-style councillors: from local government to local governance. **Governance**, v. 18, n. 2, p. 197-226, 2005.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maria Costa (Org.) **Política educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Liber livro, 2009.

CARROLL, L. **Alice no país das maravilhas**. Tradução de Clélia Regina Ramos. Petrópolis, RJ: Editora Arara Azul, 2002.

CASASSUS, J. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cad. Pesqui.** [online], n.114, p.7-28, 2001.

CASTANHA, A. P. O uso da legislação educacional como fonte: orientações a partir do marxismo. **Revista Histedbr On-line**, Campinas, n. esp., p. 309-331, abr. 2011.

CEPAL. **História da Cepal**. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/historia-de-la-cepal>. Acesso em: 22 out. 2020.

CHAUÍ, M. **O que é ideologia**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

CHIRINÉA, A. M.; BRANDÃO, C. F. 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, abr./jun. 2015.

CLAD - Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. **Estatuto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo**. Santo Domingo, República Dominicana, 1972. Disponível em: <<https://clad.org/estructura-directiva-2/>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

_____. **Uma nova gestão pública para América Latina.** Documento do CLAD 1998a. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/681-Outline-Carta-de-Madri-CLAD.98.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2020.

_____. **Outline da Carta de Madri de 1998.** Conselho Científico do CLAD, 23 fev. 1998b. Disponível em: <<http://o.clad.org/acerca-de/clad>>. Acesso em: 26 fev. 2020.

_____. **Carta Ibero-Americana de Qualidade na Gestão Pública.** Aprovada pela X Conferência Ibero-americana de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado São Salvador, El Salvador, 26 e 27 de junho de 2008. Adotada pela XVIII Cumbre Ibero-americana de Jefes de Estado y de Gobierno. San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008. Disponível em: <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica-portugues-1>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. **The Managerial State:** power, politics and ideology in the remaking of social welfare. London: Sage, 1997.

_____. Uma nova gestão pública para a América Latina. Documento preparado pelo Conselho Científico do CLAD. **Rev. Serv. Públ.**, n. 1, p. 121-144, jan./mar. 1999.

COELHO, M. I. M. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio:** aval. pol. públ. educ., Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229- 258, abr./jun. 2008.

COMAR, S. R. **A formação de professores no Brasil:** história e política. 2006. 143 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Maringá. Maringá, PR, 2006.

_____. **Projeto Principal de Educação da América Latina e Caribe e Projeto Regional para Educação:** repercussões na política de avaliação em larga escala no Brasil. 2016. 186 f. Tese. Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016.

COMPARATO, F. K. **Projeto Principal de Educação da América Latina e Caribe e Projeto Regional para Educação:** repercussões na política de avaliação em larga escala no Brasil. 2016. 186 f. Tese. (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, 2016.

CONAE - Conferência Nacional de Educação. **Documento-Referência**. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Rev. Adm. Públ.**, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

CROZIER, M. **O fenômeno burocrático**: ensaio sobre as tendências dos sistemas de organização modernas e suas relações na França, com o sistema social e cultural. Brasília: UnB, 1981.

DAY, C. Avaliação do Desenvolvimento Profissional dos Professores. In: ESTRELA, A.; NÓVOA, A. **Avaliações em Educação**: Novas Perspectivas. Porto: Porto Editora, 1993.

DARLING-HAMMOND; L.; ASCHER, C. Creating accountability in big city schools. **Urban Diversity Series**, n. 102, 1991.

DEITOS, R. A. O liberalismo Social-Democrata e a Reforma do Estado Brasileiro (1995-2002). **Perspectiva** - Revista do Centro de Ciências e Educação. Florianópolis: Ed. UFSC: NUP/CED, v. 30, n. 1, p. 199-229, jan./abr. 2012.

DICKSON, P. **Think tanks**. Nova York: Ballantine Books, 1972.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, SP v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

_____; SANTOS, C. A. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília, DF: INEP, 2007.

EISENSTADT, Shmuel Noah. **Bureaucracy, bureaucratization and de bureaucratization**. In: Coser & Rosenberg. *Sociology theory*. 1959.

ENGUITA, M. F. **Educação e Transformação Social**. Mangualde: Edições Pedagogo, 2007.

_____. Igualdade, equidade e outras complexidades da justiça educativa. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 26, n. 2, p. 205-224, 2013.

ESQUINSANI, R. S. S. Entre o caráter regulatório e o potencial emancipatório do sistema de avaliação da educação básica. **Rev. Ed.** - PUC- Campinas, Campinas, SP, n. 25, p. 133-139, nov. 2012.

ESTENSSORO, L. **Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina**. 2003. 286 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FALEIROS, V. P. **O que é política social**. 5.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Primeiros Passos).

FELIX, M. de F. C. **Administração Escolar: problema educativo ou empresarial?** São Paulo: Cortez, 1989.

FERRÃO, M. E.; COUTO, A. Indicador de valor acrescentado e tópicos sobre consistência e estabilidade: uma aplicação ao Brasil. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 78, p. 131-164, jan./mar. 2013.

FERREIRA, A. B. de H. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário de língua portuguesa** 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, C. M. M. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Rev. Serv. Públ.**, ano 47, v. 120, n. 3, p. 5-33, set./dez. 1996.

FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do Ensino Fundamental: política, suas possibilidades e seus limites. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 28, n. 100, out. 2007.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: Saberes necessários à prática educativa**. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, L. C. de. Caminhos da avaliação de sistemas educacionais no Brasil: o embate entre a cultura da auditoria e a cultura da avaliação. In: BAUER, A.; GATTI, B. (Orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores**. Florianópolis: Insular, 2012.

FRIGOTTO, G. A interdisciplinaridade como necessidade e como problema nas Ciências Sociais. In: JANTSCH, A. P.; BIANCHINI, L. (Orgs.). **Interdisciplinaridade: para além da filosofia do sujeito**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

GADOTTI, M. Qualidade na Educação: uma nova abordagem. In: Congresso de Educação Básica: qualidade na aprendizagem. COEB. **Anais [...]** Florianópolis, 2013. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_16.22.16.85d3681692786726aa2c7daa4389040f.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2020.

GAETANI, F. La intrigante reforma administrativa brasileña. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 16, p. 1-14, fev. 2000. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/CLAD/2000Gaetani.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

GENTILE, P.; BENICI, R. Construindo competências. Entrevista com Philippe Perrenoud. Universidade de Genebra. **Nova Escola** (Brasil), p. 19-31, set. 2000. Disponível em: <https://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_2000/2000_31.html>. Acesso em: 11 mar. 2020.

GENTILLI, G. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

GEWIRTZ, S. **Conceptualizing Social Justice in Education: Mapping the Territory**. *Journal of Education Policy*, v.13, n. 4, 2002. p. 469-484.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo. Atlas. 1991.

GOOBYT, T. Welfare, hierarquia e a "nova direita" na era Thatcher. **Lua Nova: Revista de cultura e política**. n. 24, São Paulo, set. 1991.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GROSS, D. B. **Institutos liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República**. 2002. 242 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2002. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280951>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

GUIMARÃES, A.; JÚNIOR, A.; NEVES, G. As bases para um novo modelo de administração pública orientada para resultados: evolução dos paradigmas, novos princípios e dimensões operacionais de funcionamento. In: X Congresso CONSAD de Gestão Pública. **Anais [...]** Brasília, DF, jul. 2017. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-15_01.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2020.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: histórias e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. Tradução de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 6. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HOFF, K.; PANDEY, P. Belief systems and durable inequalities: Na experimental investigation of Indian caste. **World Bank**, n. 3351, 2004.

HOFFMANN, J. **Avaliar**: respeitar primeiro, educar depois. 4. ed. Porto Alegre: Mediação, 2013.

HOOD, C. A Public Management for all Seasons? In: SHAFRITZ, J. et al. **Classicsof Public Administration**. Canada: Thomson Wadsworth, 5. ed., 2004.

_____.; JACKSON, M. W. **Administrative argument**. Aldershot, Hants, England, Brookfield, Vt., USA: Dartmouth Pub., 1991.

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. **IDEB no Brasil**. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br/ideb#anos-iniciais>>. Acesso em: 25 set. 2018.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Exame Nacional do Ensino Médio**: Documento Básico 2000. Brasília: INEP, 1999.

_____. **Prova Brasil e SAEB**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/instrumentos-de-avaliacao>>. Acesso em: 25 set. 2018.

_____. **Histórico do SAEB**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/historico>>. Acesso em: 12 out. 2018.

KUPFER, J. P. Todos não são iguais - entrevista de Friedrich A. Hayek à Revista Veja em 1979. **Veja**, 1979. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/especiais/35_anos/ent_hayek.html>. Acesso em: 18 abr. 2020.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. 1998. 267 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

LEITE, L. Q. Entrevista: Reflexões de um reformador contemporâneo do Estado brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 1051-1070, jul./ago. 2014.

LEMOS, C. S. **Gestão pública orientada para resultados**: avaliando o caso de Minas Gerais. 2009. 126 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

LIBÂNEO, J. C. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, v. 38, n. 1, jan./mar. 2012, São Paulo: USP. p. 13-28.

LIMA, M. C. **O futuro das ideias**: análise estrutural e incertezas – críticas prospectivas para *think tanks*. 2010. 233 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

LISPECTOR, C. Daqui a vinte e cinco anos (1967a). In: LISPECTOR, C. **A descoberta do mundo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1999.

LONDOÃO, J. L. **Pobreza, Desigualdad y Formación dei Capital Humano em América Latina (1950-2025)**. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington: World Bank, 1996.

LUCKESI, C. **A avaliação da aprendizagem escolar**. São Paulo: Cortez, 1997.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

LUSTOSA DA COSTA, F. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Políticas fiscais e *accountability*: o caso brasileiro. In: Encontro da ANPAD. **Anais** [...] Rio de Janeiro. 2003. Disponível em: <<http://anpad.org.br/enanpad/2003/dwn/enanpad2003-gpg-1116.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2020.

MACEDO, L. de. **Ensaio pedagógico**: Como construir uma escola para todos? Porto Alegre: Artmed, 2005.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1999.

MARINI, C. Crise e Reforma do Estado: uma questão de Cidadania e Valorização do Servidor. In: **Administração Pública Gerencial**: a reforma de 1995. Brasília: Ed. UnB, 1999.

MAROY, C. **École, régulation et marche**. Une analyse de six espaces scolaires en Europe. Paris: Presses universitaires de France, 2006.

MARTINS, A. M.; SOUSA, S. Z. A produção científica sobre avaliação educacional e gestão de sistemas e de escolas: o campo da questão entre 2000 a 2008. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 09-26, 2012.

MEDEIROS, S. S.; RODRIGUES, M. M. O gerencialismo, Reforma do Estado e da educação no Brasil. **Rev. Ed. em Questão**, v. 48, n. 34, p. 216-240, set. 2014.

MEDVETZ, T. **Hybrid intellectuals**: toward a theory of think tanks and public policy experts in the United States. Ithaca, NY, USA: Cornell University, 2007.

MENDES, J. F. **O ombudsman e o leitor**. Belo Horizonte: Ed. O Lutador, 2002.

MESZÁROS, I. **Educação para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MEULEMAN, L. Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. **Physic-Verlag**, Heidelberg, 2008

MISES, L. V. Introdução à Burocracia. 5. ed. **Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia**, v. III, n. 1, p. 251-262, jan./jun. 2015.

MORAES, M. C. M. de. A teoria tem consequências: indagações sobre o conhecimento no campo da educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 107, p. 585-607, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

MORAES, R. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001. (Série Ponto Futuro; 6).

MORGAN, G. **1943 - Imagens da organização**. Tradução Geni G. Goldschmidt. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil. **Agenda 2003**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/4>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

OLIVEIRA, A. F. de. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, A. F. de.; PIZZIO, A.; FRANÇA, G. (Orgs.). **Fronteiras da educação**: desigualdades, tecnologias e políticas. Goiás: Editora da PUC Goiás, 2010.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE - Rev. Adm. Empr.**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 19-31, maio/ago. 2012.

PERRENOUD P. **Avaliação**: da excelência à regulação das aprendizagens: entre duas lógicas. Porto Alegre: ArtMed, 1999.

PIMENTA, S. M.; BRASIL, E. R. Gestores e Competências Organizacionais no Terceiro Setor em Itabira - MG. **Gestão & Regionalidade**. n. 64, maio/ago. 2006.

PIMENTA, S. G.; LIMA, M. S. L. L. **Estágio e Docência**. São Paulo: Cortez, 2004.

RAGO, L. M.; MOREIRA, E. F. P. **O que é taylorismo**. Brasília, DF: Brasiliense, 1984.

RAMOS, A. G. **Administração e estratégia do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

RANGEL, M.; MOCARZEL, M. M. V.; PIMENTA, M. de F. B. A trajetória das competências e habilidades em educação no Brasil: das avaliações em larga escala para as salas de aula. **Revista Meta**: Avaliação, v. 8, n. 22, p. 29-47, 2016.

RANSON, S.; STEWART, J. **Management for the Public Domain**: Enabling the Learning Society. New York: St. Martin's Press, 1994.

SAINT-EXUPERY, A. **O pequeno príncipe**. Rio de Janeiro: Agir, 2005.

SÃO PAULO. Governo do Estado de São Paulo Secretaria de Economia e Planejamento. **A nova gestão pública**: fundamentos e perspectivas. São Paulo, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.ceasa.pr.gov.br/arquivos/File/Intranet%20DOCUMENTOS%20DA%20DIRETORIA/PlanejamentoEstrategico/sebraeNovaGestaoPublicanov05.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

SAVIANI, D. *História das idéias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados. 2008.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. **Políticas de accountability na Educação Básica: repercussões em municípios catarinenses**. Chapecó, SC: UNOESC, 2012.

SEGIB - Secretaria Geral Ibero-Americana. **Quem somos**. Disponível em: <<https://www.segib.org/pt-br/quem-somos/>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, I. G. **Democracia e participação na Reforma do Estado**. São Paulo: Cortez, 2002.

SOARES, J. F. IDEB na Lei? 2011. In: ALMEIDA, L. C.; BALDEN, A.; FREITAS, L. C. de. O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. **Educ. Soc.** v. 34, nº. 125, p. 1153-1174, Campinas, SP, out./dez. 2013.

_____; ANDRADE, R. J. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas Educacionais**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 107-126, jan./mar. 2006.

SOLIGO, V. **Qualidade da Educação**: relações entre características de contexto e os resultados das avaliações em larga escala nos municípios de pequeno porte da Região Sul do Brasil. 2013. 217 f. Tese (Doutorado) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS, São Leopoldo, RS, 2013.

SORDI, M. R. L. de.; LUDKE, M. Da avaliação da aprendizagem à avaliação institucional: aprendizagens necessárias. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 313-336, jul. 2009.

SOUSA, S. Z. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação** [online]. Campinas, SP, v. 19, n. 2, p. 407-420, 2014.

SOUZA SANTOS, B. de. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: Congresso sobre A Sociedade e a Reforma do Estado. **Anais** [...] São Paulo, mar, 1998. p. 1-54

SPINK, P. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em setenta anos de reforma administrativa. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**, Rio de Janeiro: FGV, 1998.

THIMOTEO, F. E. P. **Programa escola pantaneira**. São Paulo: Gráfica Dedone, 2003.

TOURAINÉ, A. **Crítica da modernidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

TRANJAN, R. **O velho e o menino**. São Paulo: Buzz Editora, 2017.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, Tailândia, 1990. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. Los países de América Latina y el Caribe adoptan la declaración de Cochabamba sobre educación. **Anais da Oficina de Información Pública para América Latina y Caribe**. 2001. Disponível em: <<http://www.iesalc.org>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

_____. **Relatório de Monitoramento Global de Educação 2017/2018** - Responsabilização na Educação: cumprir nossos compromissos. Tradução de Marina Mendes. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2013/05/rel_unesco_monitora_2017.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

VASCONCELOS, J. M. **O meu pé de laranja lima**. 2. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1975.

VAZQUEZ, A. S. **Filosofia da práxis**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

WAISSBLUTH, M.; ARREDONDO, C.; QUIROGA, V.; DIEZ, S. Las restricciones a la reforma educativa en Chile: perspectiva neoinstitucional y escenarios futuros. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. Caracas, n. 47. p. 1-25, jun. 2010.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Ed. UnB, 1999.

WERLE, F. O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011.