

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, POLÍTICAS E
PRÁTICAS PEDAGÓGICAS**

**A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA
COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA ALGORÍTMICA:
REFORMAS, ATORES SOCIAIS E CAPITALISMO DE PLATAFORMA**

RAQUEL HISSAE NAGASE

**MARINGÁ
2023**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, POLÍTICAS E PRÁTICAS
PEDAGÓGICAS**

**A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA
COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA ALGORÍTMICA:
REFORMAS, ATORES SOCIAIS E CAPITALISMO DE PLATAFORMA**

Tese apresentada por RAQUEL HISSAE NAGASE, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Educação. Linha de Pesquisa: História da Educação, Políticas e Práticas Pedagógicas.

Orientador:
Prof. Dr. MÁRIO LUIZ NEVES DE AZEVEDO

Coorientador:
Prof. Dr. AMIR LIMANA

**MARINGÁ
2023**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

N147p

Nagase, Raquel Hissae

A política de avaliação da educação básica brasileira como mecanismo de governança algorítmica : reformas, atores sociais e capitalismo de plataforma / Raquel Hissae Nagase. -- Maringá, PR, 2023.

237 f.: il., tabs.

Orientador: Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo.

Coorientador: Prof. Dr. Amir Limana.

Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Fundamentos da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2023.

1. Educação básica - Avaliação. 2. Avaliação educacional. 3. Governança algorítmica. 4. Capitalismo de plataforma. I. Azevedo, Mário Luiz Neves de, orient. II. Limana, Amir, coorient. III. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Fundamentos da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. IV. Título.

CDD 23.ed. 370.11

Ademir Henrique dos Santos - CRB-9/1065

RAQUEL HISSAE NAGASE

**A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA
COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA ALGORÍTMICA:
REFORMAS, ATORES SOCIAIS E CAPITALISMO DE PLATAFORMA**

BANCA EXAMINADORA

**PROF. DR. MÁRIO LUIZ NEVES DE AZEVEDO
(ORIENTADOR) – UEM**

**PROF. DR. ADOLFO IGNACIO CALDERÓN – PUC-
CAMPINAS**

**PROF. DR. CARLOS EDUARDO BITTENCOURT
STANGE – UNICENTRO**

**PROFA. DRA. GIZELI APARECIDA RIBEIRO DE
ALENCAR – UEM**

PROFA. DRA. EDNÉIA REGINA ROSSI – UEM

PROFA. DRA. JACKELINE GUINOZA – IFPR

**PROFA. DRA. ALINE RODRIGUES ALVES ROCHA –
PPE/UEM**

Maringá, 12 de junho de 2022

Dedico este trabalho aos meus pais, Kingo e Regina, por tudo, ontem, hoje e sempre! E,

aos trabalhadores da educação básica brasileira!

AGRADECIMENTOS

À força que nos impulsiona quando a vontade é apenas de desistir... Deus. Nossa Senhora e São José, meus intercessores;

À minha família, pelo incentivo, nos momentos de desânimo, principalmente, aos meus pais, pelo apoio incondicional de sempre;

Aos amigos que oraram, torceram e vibraram em cada momento difícil e etapa concluída. De modo especial, à Damaris e Viviane que, no momento mais difícil me estenderam a mão;

Aos amigos do GEDUC por compartilhar dados, informações, referências, desabafos e alegrias;

Às profissionais do CMEI “Corrente do Amor” pela parceria e companheirismo diário;

Às professoras das disciplinas cursadas: Jeinni Kelly Pereira Puziol, Maria Luisa Furlan Costa, Maria Terezinha Bellanda Galuch e Mário Luiz Neves de Azevedo que tanto contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa e para minha formação acadêmica;

Aos colegas Maria Nilvane Zanella, Taissa Vieira Lozano Burci e Luan Tarlau Balieiro pelo auxílio com os materiais e suporte para o Estágio de Docência;

Aos professores da banca de qualificação: Alda Maria Duarte Araújo Castro, Adolfo Ignacio Calderón, Gizeli Aparecida Ribeiro de Alencar, Edneia Regina Rossi, Carlos Eduardo Bittencourt Stange e Jackeline Guinoza, pela generosidade com que apontaram as falhas e indicaram caminhos;

Aos professores Adolfo Ignacio Calderón, Carlos Eduardo Bittencourt Stange, Gizeli Aparecida Ribeiro de Alencar, Edneia Regina Rossi, Jackeline Guinoza e Aline

Rodrigues Alves Rocha pela gentileza na banca de defesa, contribuindo ainda mais para a finalização do texto;

À professora Maria Luisa por me acolher, me apoiar e “me deixar ir”;

Ao professor Amir que, prontamente, mais uma vez, aceitou participar dessa caminhada, me ensinando, me apoiando e estando sempre presente, mesmo quando estava a milhares de quilômetros de distância;

Ao professor Mário que, novamente, me recebeu de coração e braços abertos e tem sido exemplo de profissional e ser humano que com sua gentileza e humanidade, faz com que esse percurso seja mais leve.

À Universidade Estadual de Maringá que resiste para se manter como uma instituição pública, gratuita e de qualidade, formando profissionais e pesquisadores para a sociedade;

Ao curso de Pedagogia e ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UEM que, desde 2012, têm contribuído para minha formação;

Não há palavras que expressem minha gratidão e alegria em dividir minha trajetória acadêmica, profissional e pessoal com pessoas tão especiais. Muito obrigada!

“O tempo para pensar, para aprender, para ensinar não é mais o mesmo tempo. O que importa são os planejamentos estratégicos (as metas, os prazos), que parecem ter substituído os projetos político-pedagógicos das escolas, embora estes continuem existindo; as provas e os resultados educacionais (notas, indicadores); as evidências, para comprovação dos recursos aplicados, que vão contaminando a almejada e distante gestão democrática, enfim, tudo em nome da boa governança. Resta indagar: boa para quem?”

(CÓSSIO, 2015, p. 637).

NAGASE, Raquel Hissae. **A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA ALGORÍTMICA: REFORMAS, ATORES SOCIAIS E CAPITALISMO DE PLATAFORMA**. 237 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo. Coorientador: Prof. Dr. Amir Limana. Maringá, 2023.

RESUMO

Parte-se do pressuposto de que a avaliação e a governança são enfatizadas no processo de globalização neoliberal e que a avaliação é um instrumento de governança educacional. Ao considerar que a avaliação se consolida como uma política que tende a disciplinar e regular os atores sociais educacionais, e reconhecendo as possibilidades de implicações pelo avanço tecnológico, o objetivo desta pesquisa é analisar como essa política, combinada com ferramentas tecnológicas e digitais, efetiva uma governança própria da conjuntura contemporânea que, à distância, afeta as subjetividades dos atores sociais da educação. Complementar a esse objetivo principal, apresenta-se um panorama do contexto histórico, em que a governança se consolida como referencial político e a avaliação como um instrumento central para as transformações decorrentes da crise econômica, ponto de partida da discussão; analisa-se o papel das organizações internacionais como atores sociais da governança educacional, investigando suas recomendações para a educação; discute-se sobre a política da educação brasileira, identificando a convergência com as orientações internacionais, a partir da reforma educacional; e, por fim, analisa-se a política de avaliação da educação básica brasileira e seu papel para a governança em um contexto de capitalismo de plataforma. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, documental e qualitativa, baseada em abordagens sociológicas, principalmente, no quadro conceitual de Pierre Bourdieu e Michel Foucault. Os trabalhos de Nick Srnicek sobre conjuntura econômica contemporânea, de Roger Dale sobre a Agenda Globalmente Estruturada para a Educação, de Stephen Ball a respeito das tecnologias políticas e de Mário Azevedo sobre *benchmarking* foram fundamentais para a pesquisa, cuja tese é que os dados obtidos pela política de avaliação e processados por algoritmos efetivam uma forma de governança à distância que, se trata de privatizar e mercadorizar todas as dimensões da vida humana e no contexto educacional é profunda e persuasiva, inclusive, reformando os atores sociais educacionais, ao ter em vista o empreendedor.

Palavras-chave: Educação básica; Avaliação; Governança algorítmica; Capitalismo de plataforma.

NAGASE, Raquel Hissae. **THE EVALUTION POLICY OF BRAZILIAN BASIC EDUCATION AS AN ALGORITHMIC GOVERNANCE MECHANISM: REFORMS, SOCIAL ACTORS AND PLATFORM CAPITALISM.** 237 p. Thesis (Doctorate in Education) – State University of Maringá. Advisor: Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo. Coadvisor: Prof. Dr. Amir Limana. Maringá, 2023.

ABSTRACT

It is assumed that evaluation and governance are emphasized in the process of neoliberal globalization and that evaluation is an instrument of educational governance. By considering that evaluation is consolidated as a policy that tends to discipline and regulate educational social actors, and recognizing the possibilities of implications by technological advancement, the objective of this research is to analyze how this policy, combined with technological and digital tools, effects a governance proper of the contemporary conjuncture that, at a distance, affects the subjectivities of the social actors of education. Complementary to this main objective, we present an overview of the historical context in which governance is consolidated as a political reference and evaluation as a central instrument for the transformations resulting from the economic crisis, starting point of the discussion; we analyze the role of international organizations as social actors of educational governance, investigating their recommendations for education; we discuss the Brazilian education policy, identifying the convergence with international guidelines, starting from the educational reform; and, finally, we analyze the Brazilian basic education evaluation policy and its role for governance in a context of platform capitalism. This is a bibliographical, documental, and qualitative research, based on sociological approaches, mainly, in the conceptual framework of Pierre Bourdieu and Michel Foucault. The works of Nick Srnicek on contemporary economic conjuncture, of Roger Dale on the Globally Structured Agenda for Education, of Stephen Ball regarding political technologies and of Mário Azevedo on benchmarking were fundamental to the research, whose thesis is that data obtained by evaluation policy and processed by algorithms effect a form of governance at a distance that is about privatizing and commodifying all dimensions of human life and in the educational context is profound and persuasive, including reforming educational social actors by targeting the entrepreneur.

Keywords: Basic education; Evaluation; Algorithmic governance; Platform capitalism.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: O conceito de governança.....	19
QUADRO 2: Documentos publicados pelas Organizações Internacionais a serem analisados.....	24
QUADRO 3: Recomendações das OIs.....	110
QUADRO 4: Reestruturação do aparelho estatal.....	130
QUADRO 5: SAEB.....	165

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Acerp	Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto
AGEE	Agenda Globalmente Estruturada para a Educação
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNC-Formação	Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNE	Conselho Nacional de Educação
Compromisso	Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
DF	Distrito Federal
EaD	Educação na modalidade a distância
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IAS	Instituto Ayrton Senna
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDESP	Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
IIIC	<i>International Institute of Intellectual Cooperation</i>
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LRCO	Livro Registro de Classe Online
Lula	Luiz Inácio Lula da Silva
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MEC/RED	Recursos Educacionais Digitais
NGP	Novo Gerencialismo Público ou Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEEC	<i>Organisation for European Economic Co-operation</i>
OIGs	Organizações Intergovernamentais Internacionais
OIs	Organizações internacionais
ONGIs	Organizações Não Governamentais Internacionais
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPNE	Observatório do Plano Nacional de Educação
OS	Organizações Sociais
OSCIPs	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Parcerias Público-Privadas
SABER	<i>System Approach for Better Education Result</i>
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEP	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau
SEED-PR	Secretária de Estado da Educação do Paraná
TALIS	<i>Teacher and Learning International Survey</i>
TDICs	Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
TPE	Movimento Todos Pela Educação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 DELIMITAÇÃO DO OBJETO, PROBLEMÁTICA E OBJETIVOS	18
1.2 DESCRIÇÃO, FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA E JUSTIFICATIVA	23
1.3 ESTRUTURA DA TESE.....	26
2 DA GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL AO CAPITALISMO DE PLATAFORMA: A EMERGÊNCIA DA GOVERNANÇA PARA A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO E A CENTRALIDADE DA AVALIAÇÃO	28
2.1 A GOVERNANÇA E A GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL	30
2.1.1 A reorganização do trabalho: do fordismo à acumulação flexível	36
2.2 A REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO: A MUDANÇA DE GOVERNO PARA GOVERNANÇA	43
2.2.1 A boa governança: a reforma da administração pública e a centralidade da avaliação	48
2.2.2 Neoliberalismo sob o olhar bourdieusiano: a gestão como um modo de dominação	56
2.2.3 Neoliberalismo sob o olhar foucaultiano: a gestão como uma forma de governamentalidade	64
2.3 CAPITALISMO DE PLATAFORMA	71
3 A GOVERNANÇA EDUCACIONAL E A AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA A EDUCAÇÃO (AGEE): O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	82
3.1 A EMERGÊNCIA DAS OIs NA REGULAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL	84
3.2 AS ORGANIZAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS – A UNESCO, O BANCO MUNDIAL E A OCDE	88
3.2.1 A Organização das Nações Unidas para a Ciência, a Educação e a Cultura – UNESCO	95
3.2.2 O Banco Mundial – BM	100

3.2.3 A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE	105
3.3 A AGEE E AS RECOMENDAÇÕES DAS OIs: A REFORMA DA EDUCAÇÃO	110
4 A REFORMA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: A CONVERGÊNCIA DA POLÍTICA EDUCACIONAL COM AS ORIENTAÇÕES INTERNACIONAIS	123
4.1 A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A DESCENTRALIZAÇÃO..	124
4.2 A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL: A GOVERNANÇA NO ÂMBITO DO ESTADO	134
4.3 GOVERNANÇA EDUCACIONAL: AS PPPs E O PAPEL DO MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO.....	141
4.4 AS TICs NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	153
5 GOVERNANÇA E A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA EM TEMPOS DE CAPITALISMO DE PLATAFORMA	159
5.1 A ESSENCIALIDADE DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO	161
5.1.1 A política de avaliação e o processo de quantificação	167
5.2 A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO COMO PODER DISCIPLINAR: GOVERNAMENTALIDADE ALGORÍTMICA.....	172
5.2.1 A política de avaliação da educação e as tecnologias políticas	181
5.3 A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA ALGORÍTMICA.....	186
5.3.1 Governança algorítmica: a consolidação de um mercado educacional digital	192
5.3.2 Governança algorítmica e a teoria do capital humano: do trabalhador ao empreendedor, a governamentalidade e a precarização do trabalho educativo	197
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	209
REFERÊNCIAS	217

1 INTRODUÇÃO

Durante a graduação em Pedagogia, realizada na Universidade Estadual de Maringá (UEM), ao participar do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica, em que foi discutido o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), surgiu o interesse em estudar e compreender a política de avaliação da educação. Assim, a pesquisa de mestrado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPE) teve como objeto a política de avaliação da educação infantil.

Naquele momento, ao discutir alguns conceitos de avaliação, concluiu-se que avaliar a educação “pode contribuir para os processos formativos, sendo uma atividade diagnóstica, de transparência, de participação democrática, com fins pedagógicos” (NAGASE, 2018, p. 146) e, por conseguinte, melhorar a qualidade da educação. Todavia, depreendeu-se, também, que avaliar se trata de uma atividade humana complexa que não é neutra, “pois atende interesses, destinatários, produz efeitos e tem finalidades [que dependem] muito mais da concepção de educação, de sociedade e da ideologia que a fundamenta do que dos instrumentos utilizados” (NAGASE, 2018, p. 146).

Assim, ao partir dessa compreensão, argumenta-se que avaliar a educação é importante e necessário, mas é preciso ter claras a concepção de educação e a ideologia que respalda essa atividade, assim como desvelar a quem serve determinada avaliação. Nessa direção, a discussão realizada no mestrado mostrou que, como política educacional, a avaliação se destacou a partir da reforma educacional brasileira, que, por sua vez, é parte de um movimento maior de reestruturação do Estado, marcado pela disseminação do pensamento neoliberal que fundamentou a implementação de políticas em boa parte do globo (NAGASE, 2018).

Conforme o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e responsável pelos instrumentos e aplicação das avaliações no país, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) tem em vista monitorar, elaborar e aprimorar as políticas educacionais com base em evidências (INEP, [2022d]). Nesse sentido, reconhece-se que o resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) referente ao ensino médio, amplamente divulgado pela mídia e considerado

insatisfatório por estar abaixo da média predeterminada, foi um dos fatores que justificaram a aprovação da Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017¹.

A política de avaliação da educação básica brasileira se caracteriza por provas padronizadas em larga escala; *benchmarking* e resultados divulgados pela mídia em forma de *rankings* (NAGASE; AZEVEDO, 2021), além de dados coletados pelo Censo Escolar. Os resultados das provas combinados com o Censo Escolar geram o IDEB que possibilita qualificar, classificar, comparar e hierarquizar entes federados, redes de ensino e escolas. A título de exemplo, em 2021, os resultados do IDEB da rede privada foram melhores que os da rede pública² e superiores em relação às metas estipuladas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024), enquanto a rede pública não chegou a alcançar essas metas, no entanto, enquanto a abrangência da avaliação da rede pública é censitária, a da rede privada é amostral.

De acordo com o PNE, atingir as médias estabelecidas do IDEB é uma estratégia para fomentar a qualidade da educação básica (BRASIL, 2014). Somado a isso, outras estratégias para essa meta consistem em melhorar o desempenho dos alunos desse nível da educação no *Programme for International Student Assessment* (PISA), instrumento de referência internacional³, e estabelecer objetivos de aprendizagem e desenvolvimento (BRASIL, 2014), que viriam a ser verificados nas provas em larga escala. Assim, em 2017, foi implementada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

A valorização do setor privado decorre do pensamento neoliberal que, grosso modo, exalta o mercado em oposição ao Estado, alvo de críticas dos teóricos dessa corrente. A oferta de educação por instituições privadas não é algo recente na história brasileira, contudo a privatização da educação pública vai além da transferência direta e total da instituição escolar para o setor privado. Concorda-se com Azevedo (2019) que são formas de privatização da educação qualquer tipo de concessão, terceirização ou Parceria Público-Privada (PPP). Nessa direção, entende-se que a política de avaliação da educação básica colabora com as parcerias entre as esferas

¹ Essa Lei, dentre outras medidas, altera a Lei nº 9.394/96 e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (BRASIL, 2017d).

² Os resultados do IDEB de 2021 são: anos iniciais da rede pública, 5,5, e rede privada, 7,0; anos finais da rede pública, 4,9, e rede privada, 6,3; ensino médio da rede pública, 3,9, e rede privada, 5,6 (INEP, 2022).

³ O INEP é responsável pela operacionalização e coordenação da aplicação do PISA no Brasil (INEP, [2022c]).

pública e privada, por exemplo, pela compra de sistemas de ensino que envolvem a própria avaliação.

A reestruturação estatal não significou o fim do Estado, no entanto, conforme o pensamento neoliberal, era preciso reduzi-lo para garantir a liberdade econômica. Ademais, percebe-se um intenso movimento em favor da coparticipação em atividades públicas de atores sociais de diversificados campos, configurando um tipo de governança influenciada pela esfera privada na gestão e organização desses setores.

Diferentemente do conceito de governo, que remete à administração do Estado, governança diz respeito à participação de novos atores sociais em diferentes escalas na realização de atividades, antes, exclusivas do Estado nacional, como a educação (DALE, 2010). A definição de Dale (2010), aparentemente, remete às noções de transparência e participação democrática com vistas a melhorar a educação. No que diz respeito ao campo educacional, o termo governança educacional

[...] pode ser empregado para designar o conjunto de medidas para garantir a qualidade educacional nas escolas. Uma orientação-chave nesse sentido é proporcionada pela mudança de paradigma que consiste em partir do direcionamento interno para o externo. Uma parte significativa da autonomia escolar, a introdução de padrões educacionais e a inclusão de novos atores, tais como os econômicos e sociais, são traços adicionais da nova tendência (AMOS, 2010, p. 33).

Segundo Amos (2010), falar sobre governança educacional remete tanto a inserção de novos atores como a introdução de padrões educacionais com o argumento de garantir a qualidade da educação. Nessa direção, pressupõe-se que a qualidade educacional deve ser aferida com base nesses padrões, e a avaliação pode ser entendida como um instrumento de relevância para a governança.

As Organizações Internacionais (OIs) parecem assumir um papel importante nessa governança educacional, pois passaram a organizar eventos sobre a educação envolvendo outras organizações e centenas de países, ao incluir o Brasil. A reunião de organizações multilaterais e países de diferentes culturas, sob o lema “educação para todos” (UNESCO, 1998b), parece objetivar uma educação globalizada que atenda às demandas de transformações tecnológicas e em diversos campos sociais.

A educação e a ciência se tornam centrais em um novo paradigma de produção e desenvolvimento, em que a ciência e a técnica assumem o papel de força produtiva

(LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012). Logo, compreendia-se que era primordial uma “educação para todos” que formasse “novos” atores sociais, “novos” costumes, “novos” trabalhadores para atender a essas mudanças.

A princípio, a máxima – educação para todos – parece convergir com a pauta democrática brasileira da década de 1980. Contudo, é justamente a partir dos acordos firmados em agendas internacionais, nos quais os Estados se comprometiam com os objetivos estabelecidos, que foram dados os primeiros passos para a reforma da educação no Brasil, quando a avaliação se destaca como uma política educacional.

Além das OIs, conforme Dale (2010), o mercado é um ator social da governança. É cada vez mais evidente o avanço de atores sociais do campo econômico na educação pública e, como indicado, o mercado se beneficia dos resultados da política de avaliação, uma vez que há uma meta estabelecida que deve ser alcançada pelas escolas, redes, entes federados.

O estudo da obra de Nick Srnicek, intitulada *Platform Capitalism* (2017), provocou reflexões sobre a educação e as políticas educacionais na conjuntura contemporânea que o autor denomina capitalismo de plataforma, ao passo que se observou o crescente número de plataformas educacionais. Somado a isso, entende-se que as informações e os resultados da política de avaliação da educação básica são dados – e que os dados são primordiais para o capitalismo do início do século XXI (SRNICEK, 2017).

Diante desses apontamentos iniciais, pressupõe-se que a avaliação e a governança da educação estão intrinsecamente relacionadas e é pela busca por compreender essa relação que esta pesquisa começou a ser delineada. Ademais, entende-se que todo projeto de sociedade passa por um projeto de educação, no qual a avaliação e a governança parecem fundamentais.

1.1 DELIMITAÇÃO DO OBJETO, PROBLEMÁTICA E OBJETIVOS

A avaliação da educação não é um tema novo no campo educacional. Afonso (1999; 2001; 2003; 2007; 2009; 2012; 2013; 2014; 2019), por exemplo, aborda criticamente o assunto, pelo menos, desde a década de 1990, apontando como os exames standardizados contribuem para a expansão do mercado e a regulação do Estado. No Brasil, a lista de pesquisas desenvolvidas é enorme no Banco de Teses e

Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Sobre a governança da educação, não são muitos os trabalhos que abordam o tema (SANTOS; BRAGA; GUIMARÃES-IOSIF, 2017). Dentre os autores estrangeiros que tratam do assunto e que foram traduzidos e publicados no Brasil, destacam-se: Amos (2010); Dale (2010); Robertson e Dale (2011); e Reis (2013). De modo geral, esses autores concordam que governança se trata da inserção de novos atores em atividades que eram prioritárias do Estado nacional e um conceito para analisar essas novas relações, conforme o quadro abaixo:

QUADRO 1: O conceito de governança

AUTOR/ANO	CONCEITO DE GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO
AMOS (2010)	Conceito para analisar as mudanças no contexto interno do Estado e das relações internacionais. Torna-se importante para a pesquisa e a política educacional devido a essas mudanças. Refere-se, de modo particular, aos aspectos técnicos, por exemplo, instrumentos, procedimentos, atores sociais, dentre outros.
DALE (2010)	Trata-se da combinação e a coordenação de atividades, atores sociais e escalas por meio dos quais a educação passa a ser construída.
ROBERTSON; DALE (2011)	Mesma definição de Dale (2010).
REIS (2013)	Ferramenta para analisar os processos de construção e reconstrução social da educação, particularmente em um cenário em que os atores sociais educacionais são múltiplos e os níveis transnacional, nacional e locais se cruzam.

Fonte: Elaborado pela autora.

Dale (2010) argumenta que é preciso repensar as ferramentas da sociologia da educação após a globalização e constata que o Estado, além de continuar relevante para as políticas educacionais, tem de ser explicado. Assim, a governança é uma das modificações enfrentadas pelos sistemas educacionais e é necessário se atentar para a alteração da natureza do Estado e sua relação com a educação, ao passo que essas mudanças podem tornar os pressupostos e formas de análise inúteis (ROBERTSON; DALE, 2011).

Os trabalhos de Amos (2010) e Reis (2013) consideram a governança uma ferramenta de análise para pesquisar a inserção de novos atores sociais na educação, promovida pelas mudanças mais amplas decorrentes do campo econômico e político. Enquanto Amos (2010) aborda a governança e a governamentalidade⁴ como conceitos para analisar as transformações em curso, Reis (2013) discute as diferentes

⁴ Governamentalidade é um conceito foucaultiano que será discutido na subseção 2.2.3.

perspectivas metodológicas e analíticas de governança e regulação e conclui que, mesmo sendo conceitos distintos, podem ser usados e combinados na análise de sistemas sociais concretos, como a educação.

No cenário brasileiro, as análises demonstram a introdução de outros atores sociais na formulação e execução da política educacional por meio de parcerias com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) (TRIPODI; SOUSA, 2016; CÓSSIO; SCHERER, 2017); de projetos, como do Instituto Unibanco, (PERONI; CAETANO, 2016); e programas, como o “Educação Já!”, do Movimento Todos Pela Educação (ARAÚJO; NASCIMENTO, 2020), que se configuram no avanço do “*ethos* privado no campo educacional” (TRIPODI; SOUSA, 2016, p. 317, grifo no original), inserindo uma lógica empresarial (PERONI; CAETANO, 2016) e levando a termo o projeto de privatização da educação (ARAÚJO; NASCIMENTO, 2020).

Como indicado, a política de avaliação contribui para a regulação estatal e, de acordo com Dale (2010), a regulação é uma das categorias de atividades da governança educacional; pode ser executada por uma série de outros atores sociais da governança educacional. Nesse ínterim, reforça-se o pressuposto de que essa política tende a favorecer a governança.

A relação entre regulação, governança e *accountability* é complexa (AFONSO, 2019). *Accountability* é um conceito associado à avaliação, prestação de contas e responsabilização (AFONSO, 2009); entende-se que essas dimensões são fundantes para a política de avaliação da educação básica brasileira. No Brasil, os trabalhos de Cóssio (2015), Tripodi e Sousa (2018) e Vieira, Plank e Vidal (2019) aproximam a governança e a avaliação.

Cóssio (2015), por exemplo, discute as implicações no trabalho docente no contexto de governança ressaltando o papel do Banco Mundial como definidor de uma agenda transnacional e o Terceiro Setor como motor de governança nacional e local, ao formular e executar políticas em parcerias ou, até mesmo, a fim de substituir o Estado. A responsabilização é um fator que implica o trabalho docente pela intensificação dos instrumentos avaliativos e, na trilha da avaliação, o forte movimento em favor de um currículo único impactando, também, no trabalho e na formação docente (CÓSSIO, 2015).

O argumento de Tripodi e Sousa (2018) é que as avaliações se tornaram um instrumento de ação pública que introduz princípios gerenciais na educação. Nesse sentido, concorda-se que “o modo como os instrumentos são apropriados pela NGP

cria condições necessárias à efetivação da governança em rede” (TRIPODI; SOUSA, 2018, p. 247).

Com o objetivo de discutir processos estratégicos à formulação e implementação da política educacional cearense, Vieira, Plank e Vidal (2019) recorreram às teorias de governança e da dependência da trajetória. Segundo os autores, colaboração, mobilização e responsabilização são processos estratégicos que “foram determinantes para criar condições propícias à melhoria da educação” (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019, p. 1). A contribuição do processo de responsabilização para avançar nos resultados do IDEB não significa isenção de tensões e contradições; inclusive, há registros de que tal processo tenha contribuído “para o aumento da competitividade entre escolas” (MOTA, 2018 *apud* VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019, p. 17).

Em um cenário marcado pelo avanço tecnológico e digital, que se caracteriza por dados, algoritmos, plataformas, *smartphones*, internet, aplicativos, dentre outros, Robertson (2018) e Azevedo (2023, no prelo) indicam que a combinação dessas ferramentas com os instrumentos avaliativos possibilita um novo modo de governança, denominada algorítmica. As pesquisas que tratam da educação no ambiente de plataformas, algoritmos e outros ainda são incipientes.

Além dos trabalhos de Robertson (2018) e Azevedo (2023, no prelo), Barroso (2018) discute a evolução dos processos de governança nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, com foco no Estado português, apresenta o PISA como instrumento de regulação transnacional e as plataformas eletrônicas como instrumento de regulação nacional alimentada por dados. A “*regulação pelos instrumentos* permite, assim, um controle indireto e, muitas vezes, a distância das políticas educativas” (BARROSO, 2018, p. 1087, grifos no original). Outros exemplos são os trabalhos de Jardim (2021), que discute a educação continuada, e de Balieiro (2022), que aborda a plataformação do ensino na conjuntura denominada capitalismo de plataforma.

A partir desse levantamento, é possível apontar que: i) a ênfase na avaliação e na governança tem relação com mudanças políticas, econômicas e sociais, de modo particular, no Estado; ii) ainda assim, o Estado continua um ator social de relevância na governança educacional; iii) tanto as organizações internacionais quanto outros representantes da sociedade civil são atores sociais que se destacam na governança educacional; iv) a avaliação tende a ser um instrumento importante para a gestão e

para a governança; v) como ferramenta de análise, a governança contribui para pesquisar a política educacional. Somado a isso, é preciso considerar que há implicações decorrentes da política de avaliação e da inserção de novos atores sociais que efetivam a governança.

Tanto a política de avaliação como a governança tendem a contribuir para a expansão do setor privado na educação. Ao considerar as implicações dessa política (FREITAS, 2012; 2014) e da governança (CÓSSIO, 2015; VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019), pressupõe-se que as subjetividades também são afetadas. Assim, o problema que guia esta pesquisa é: a política de avaliação combinada com ferramentas tecnológicas e digitais efetiva uma governança algorítmica que, à distância, afeta as subjetividades⁵ dos atores sociais da educação.

Ainda assim, algumas questões surgem: qual é o papel das organizações internacionais nessa governança? Como se configura a influência dessas organizações na política educacional brasileira, considerando que o Estado ainda é um ator social de relevância para a governança? Como a política de avaliação da educação brasileira tem favorecido a governança algorítmica e suas implicações no contexto de capitalismo de plataforma? O objeto da pesquisa é a política de avaliação da educação básica brasileira como mecanismo de governança no contexto de capitalismo de plataforma, e o objetivo central é analisar como essa política, na conjuntura econômica contemporânea, configura-se como um mecanismo de governança que afeta as subjetividades, com base nas obras de Pierre Bourdieu, Michel Foucault e Nick Srnicek.

A política de avaliação da educação não é um objeto novo no campo acadêmico educacional. Todavia, pressupõe-se que essa política tem um papel relevante para uma forma de governança em um cenário marcado pela utilização de dados,

⁵ De acordo com Ferreira Neto (2017), o sujeito é o tema central das pesquisas de Michel Foucault, cujo interesse era sobre os diferentes modos pelos quais os seres humanos se tornaram sujeitos, ao passo que é efeito de processos, chamados de práticas, simbólicas, materiais e históricas. Nesse sentido, subjetividade se trata da relação que temos com nós mesmos, isto é, “*relação com nós mesmos*” entendendo não apenas com nossa própria individualidade, mas a que temos com os outros” (FOUCAULT, 2016, p. 13, grifos no original). Portanto, “para Foucault, a subjetividade não é um estado que ocupamos, mas sim uma atividade que realizamos. Ademais, trata-se de uma atividade que sempre ocorre dentro de um contexto de restrição. Nós nos constituímos como sujeitos (somos capacitados) por meio de várias *práticas de si*, [...]. Ao mesmo tempo, somos constituídos (somos constringidos) na medida em que a maneira como realizamos essas práticas e moldada por instituições como escolas, tribunais de justiça, hospitais e aparelhos de segurança do Estado, bem como pelas normas e valores mais gerais prevaletentes da sociedade na qual vivemos” (TAYLOR, 2018, p. 221, grifos no original). Assim, com base nessa definição de subjetividade que se propõe a pesquisa.

algoritmos, plataformas e outras tecnologias, cuja discussão é recente e pouco explorada na área da educação. Ademais, tem se tornado comum, no dicionário das políticas públicas educacionais, palavras como desempenho, eficácia, eficiência, índices, indicadores, competências, habilidades, flexibilidade, competitividade, dentre outras. Esse vocabulário típico das relações de mercado parece não combinar com a noção de educação como bem comum e bem público, pautada por relações formativas democráticas, defendidas nesta pesquisa. Posto isso, há uma preocupação com as relações e subjetividades em um contexto caracterizado por essas palavras.

A partir do objetivo geral e considerando que é preciso discutir o objeto em sua totalidade, busca-se: apresentar um panorama do contexto histórico, em que a governança se consolida como referencial político e a avaliação como um instrumento central para as transformações decorrentes da crise econômica, ponto de partida da discussão. Somado a esse objetivo específico, objetiva-se analisar o papel das organizações internacionais na governança educacional e suas recomendações para a construção da educação; verificar se há convergência entre as orientações internacionais e a política educacional brasileira; e, por fim, analisar a política de avaliação da educação básica brasileira e seu papel para a governança algorítmica.

1.2 DESCRIÇÃO, FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA E JUSTIFICATIVA

As pesquisas bibliográfica e documental são procedimentos indispensáveis para o trabalho que se pretende realizar, uma pesquisa de natureza qualitativa que recorre a abordagens da história e da sociologia da educação, pois se entende que “a educação deve ser considerada uma dimensão da vida social e relacionada a um conjunto de processos sociais” (PILETTI; PRAXEDES, 2010, p. 10). A existência de bibliografias contribui não apenas para conhecer o que há produzido sobre o tema, mas também para auxiliar na compreensão dele. Como a proposta se insere na linha de História da Educação, Políticas e Práticas Pedagógicas, as legislações nacionais, de modo particular, aquelas referentes à educação, são fontes essenciais para a pesquisa documental, visto que, segundo Evangelista (2012), são expressão e proposição da política educacional. As fontes são o que

[...] permitem encontrar e reconhecer: encontrar materialmente e reconhecer culturalmente a intencionalidade inerente ao processo de produção. Para encontrar é necessário procurar e estar disponível ao

encontro: não basta olhar, é necessário ver. Para reconhecer é necessário atribuir significado, isto é, ler e indicar os signos e vestígios como sinais (RAGAZZINI, 2001, p. 14).

A pesquisa documental considera, também, os materiais produzidos pelas organizações multilaterais, como documentos. Assim, as produções publicadas ou encomendadas pelas organizações internacionais são fontes a serem analisadas. Ademais, buscando verificar a convergência da política educacional brasileira com as recomendações internacionais, tais documentos são fundamentais. Os documentos que esta pesquisa se propõe a analisar estão elencados no quadro a seguir.

QUADRO 2: Documentos publicados pelas Organizações Internacionais a serem analisados

TÍTULO DO DOCUMENTO	PUBLICAÇÃO
Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos	UNESCO (1998)
Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem	UNESCO (1998)
<i>Human Development Network. Education sector strategy</i>	WORLD BANK (1999)
Educação para Todos: o compromisso de Dakar	UNESCO (2001)
Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI	UNESCO (2010) ⁶
<i>Learning for All: Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development – World Bank Group Education Strategy 2020</i>	WORLD BANK (2011)
<i>Strong Performers and Successful Reformers in Education: lessons from PISA for the United States</i>	OCDE (2011)
Declaração de Incheon Educação 2030: Rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos	UNESCO (2015)

Fonte: Elaborado pela autora.

Para Piletti e Praxedes (2010), a sociologia é um referencial imprescindível para a pesquisa e, nessa direção, os autores tratam essa teoria

[...] como disciplina que estuda as influências dos processos sociais externos à instituição escolar na dinâmica dessas relações entre os membros da escola. Ao mesmo tempo, não deixamos em plano secundário a importância da influência dos processos e relações internos à escola na realidade social (PILETTI; PRAXEDES, 2010, p. 11).

Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que é preciso compreender as reformas promovidas por vários Estados e que tiveram, como fundamento, a comumente denominada doutrina neoliberal, a qual já fora analisada por diversos

⁶ Esse documento foi elaborado por um grupo de trabalho coordenado por Jacques Delors por encomenda da UNESCO, que publicou o relatório.

pesquisadores. Entende-se que, apesar de a complexidade do neoliberalismo ser muito debatida, bem como a ampla adesão dos programas políticos neoliberais, inclusive, por governos historicamente de esquerda, apreendê-la é indispensável para compreender o objeto desta pesquisa.

Pierre Bourdieu e Michel Foucault são exemplos de autores que desenvolveram trabalhos “relevantes e inspiradores para os pesquisadores atuais” (PILETTI; PRAXEDES, 2010, p. 12). Para Laval (2020), em momentos distintos e com um afastamento conceitual, Michel Foucault (entre 1975 e 1980), que privilegia a relação de poder e Pierre Bourdieu (entre o fim dos anos 1980 e 2002), que prioriza a relação de dominação, fizeram do neoliberalismo objeto de suas investigações. Contudo, para o autor, o estímulo para entender o neoliberalismo a partir das teorias de ambos os pesquisadores é sua dupla natureza que, ao mesmo tempo, é um “tipo de governamentalidade e modo de dominação” (LAVAl, 2020, p. 31).

A questão colocada pela dupla leitura de Foucault e Bourdieu é saber como pensar em escala dupla, micro e macro, a articulação das técnicas governamentais de condução das condutas e do sistema de dominação, desde então incrustados em nível mundial (LAVAl, 2020, p. 32).

É esse o desafio proposto nesta pesquisa, ao passo que se pressupõe que a razão neoliberal fundamenta a política educacional brasileira, incutindo a racionalidade do mercado, por meio de dispositivos de poder, e sustentando as relações de dominação. Para Foucault (1988), o biopoder foi um elemento imprescindível para o desenvolvimento capitalista. A anátomo-política dos corpos e a biopolítica das populações contribuíram para formatar o corpo humano para o trabalho fabril, potencializando suas competências, ao mesmo tempo em que mantinha a sujeição social (FOUCAULT, 1988).

Para Pierre Bourdieu, o neoliberalismo designa “a nova forma de dominação simbólica e política que se exerce sobre a sociedade contemporânea [...] em uma época em que o Estado é dirigido e monopolizado por uma oligarquia convertida aos ideais do capitalismo mundializado” (LAVAl, 2020, 159). O mercado puro e perfeito, utopia neoliberal, “se realiza através da ação transformadora e, devemos dizer, destruidora de todas as medidas políticas” (BOURDIEU, 1998, p. 82).

É, portanto, nesse âmbito, que se entende a relevância do quadro conceitual de ambos os pensadores franceses para subsidiar a análise desta pesquisa e, assim,

colaborar teoricamente com a pesquisa em educação. Ao recorrer aos trabalhos de Pierre Bourdieu e Michel Foucault, tem-se em vista aprofundar sobre o poder simbólico e as subjetividades que se encontram na educação.

Com a pesquisa, busca-se, também, contribuir para ampliar a reflexão e o debate sobre o tema no contexto escolar, já que são pressupostas implicações para os atores sociais da educação. Nesse ínterim, pesquisar sobre a política educacional, a partir de uma abordagem sociológica, refere-se a pensar e contribuir para a sociedade, pois, como Pierre Bourdieu, deve-se considerar “a possibilidade de que os sujeitos do processo educativo contestem a ordem social existente” (PILETTI; PRAXEDES, 2010, p. 85).

Além dos pensadores franceses, recorre-se aos trabalhos de Nick Srnicek (2017) sobre o capitalismo contemporâneo e outros autores que abordam as tecnologias digitais. Os conceitos de Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE) (DALE, 2004); de tecnologias políticas (BALL, 2001; 2005); de *benchmarking* (AZEVEDO, 2016a; 2023, no prelo) e de governança (AMOS, 2010; DALE, 2010; ROBERTSON; DALE, 2011; REIS, 2013) contribuem para a pesquisa e a análise da política de avaliação, dentre tantos outros pesquisadores relevantes.

1.3 ESTRUTURA DA TESE

O trabalho está estruturado da seguinte maneira: além desta introdução, que se refere à primeira seção, há mais cinco seções, incluindo as considerações finais. Na segunda seção, o objetivo é apresentar um panorama do contexto histórico – da crise do capital até a conjuntura econômica contemporânea –, em que a governança se consolida como referencial político e a avaliação como um instrumento central para as transformações decorrentes da crise. Nesse percurso, analisam-se a reestruturação do Estado e os princípios que fundamentam essa mudança.

Ao reconhecer as organizações internacionais como atores sociais da governança educacional, a terceira seção tem a finalidade de compreender o papel dessas organizações na governança e, assim, investigam-se suas recomendações e influência para a educação. Destacam-se a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Mundial e a OCDE.

Na sequência, na quarta seção, o objetivo é discutir a política educacional brasileira, a partir da reforma educacional, a fim de verificar a influência das

organizações internacionais no contexto nacional, sem desconsiderar as particularidades que caracterizam esse cenário. Nesse sentido, inicia-se a seção analisando a reforma da administração pública.

Por sua vez, na quinta seção, o propósito é analisar a política de avaliação da educação básica brasileira e seu papel para a governança no contexto do capitalismo de plataforma. Além de investigar a essencialidade dessa política para a gestão educacional, recorre-se ao conceito de governamentalidade para a discussão dessa política em tempos de governança algorítmica. Por último, apresentam-se as considerações finais.

2 DA GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL AO CAPITALISMO DE PLATAFORMA: A EMERGÊNCIA DA GOVERNANÇA PARA A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO E A CENTRALIDADE DA AVALIAÇÃO

Depois de um longo período de ditadura militar, a população brasileira viveu um momento em que pôde dar voz aos seus anseios. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, acolheu as demandas da sociedade civil e registrou, em Lei, direitos que tendem a assegurar a dignidade humana, como a saúde, a educação, a previdência social, o trabalho, o lazer, a alimentação, a moradia, dentre outros (BRASIL, 1988). A promulgação desses direitos, em diversas dimensões da vida humana, trouxe esperança de um futuro melhor para todos.

No que se refere ao tema desta pesquisa, a Constituição Federal⁷ engendrou a perspectiva de democratizar a educação, o que exigia políticas públicas para garantir o acesso, a permanência, a conclusão e a qualidade da educação no país. A partir dos anos 1990, sabe-se que a política educacional brasileira passa a ser influenciada, de modo mais contundente, pelas orientações e acordos firmados em eventos internacionais, realizados por Organizações Internacionais (OIs), que passam a tratar do assunto. A educação parecia se tornar uma preocupação global, e as OIs as norteadoras que conduziriam a uma melhoria da educação mundial.

Desde a década de 1990, a educação brasileira tem passado por reformas que incorporam as deliberações aprovadas nesses eventos, mas que, segundo Peroni (2003), também eram discutidas no âmbito acadêmico brasileiro, como a avaliação, a qualidade e a transparência da gestão. No decorrer das décadas, por exemplo, a avaliação da educação se firmou como uma política educacional e influenciou outras reformas, como a curricular⁸ e a do ensino médio⁹.

Concorda-se, portanto, que a avaliação é um eixo da reforma e da política educacional (AFONSO, 2003; 2013). Nessa direção, a Organização para a

⁷ A Constituição Federal de 1934 dedicou um espaço importante para a educação, definindo que caberia à União traçar as diretrizes, fixar o plano nacional de educação e pela “primeira vez são definidas vinculações de receitas para a educação” (VIEIRA, 2007, p. 297). Contudo, foi somente na Constituição Federal de 1988 que a educação é reconhecida como direito de todos.

⁸ A Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017, institui e orienta a implementação da Base Nacional Comum Curricular.

⁹ A Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, altera a Lei nº 9.394/1996.

Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) exalta o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como um instrumento da política de avaliação que alterou as relações educacionais no Brasil, sendo um modelo para outros países (OCDE, 2011).

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) também aponta o IDEB e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) como importantes instrumentos que contribuem para a gestão e a governança educacional (UNICEF, 2012). O termo governança se torna recorrente a partir dos anos 1990, e o Banco Mundial é o seu precursor. Ao conceituá-lo, essa agência

[...] refere-se ao modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos de um país em direção ao desenvolvimento. Enfatiza a avaliação da capacidade governativa não apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder (BANCO MUNDIAL, 1992 *apud* CÓSSIO, 2015, p. 620).

Para o Banco Mundial, os resultados das políticas e o exercício do poder expressam a capacidade de governança; assim, tal agência argumenta a favor, também, da governança educacional (WORLD BANK, 1999). A contar daquele momento, marcado por mudanças que não se limitam ao campo educacional, nem mesmo às fronteiras brasileiras, percebe-se que o termo se consolida como um novo vocábulo e uma nova forma de pensar a política e a gestão educacional, que têm a avaliação como um instrumento central. Diante do exposto, o objetivo desta seção é apresentar um panorama do contexto histórico – da crise do capital até a conjuntura econômica contemporânea –, em que a governança se consolida como referencial político e a avaliação como um instrumento central para as transformações decorrentes da crise.

Parte-se do pressuposto de que, mais do que um termo, a governança é um conceito importante para compreender a política educacional brasileira e que emerge em um determinado momento; precisamente, em um cenário de reformas a partir da crise econômica de 1970. Ademais, de acordo com Srnicek (2017), a resposta dada à crise – a reorganização do trabalho – é um dos fatores que conduziram à conjuntura contemporânea denominada capitalismo de plataforma.

A seção está estruturada da seguinte forma: inicialmente, busca-se definir governança, situando-a no contexto em que emerge e enfatizando a discussão sobre

a reorganização do trabalho. Posteriormente, a análise se centra na transformação do Estado e nos princípios que fundamentam essas mudanças, ao passo que falar a respeito de governança é tratar do Estado e da avaliação. Por fim, apresenta-se a conjuntura contemporânea designada capitalismo de plataforma.

2.1 A GOVERNANÇA E A GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL

O termo governança se tornou recorrente na literatura, na política e na gestão educacional, a partir da reforma da educação. Todavia, entende-se que essa reforma é parte de um movimento maior de reestruturação que não se limitou à educação, nem ao contexto brasileiro. Nesse sentido, o termo não é exclusivo ao campo educacional.

Segundo o dicionário de língua portuguesa, governança se refere ao ato de governar¹⁰, governo ou governação (MICHAELIS, 2023a). No entanto, o termo é polissêmico (DARDOT; LAVAL, 2016) e tem raízes teóricas diversas, como na economia institucional; na ciência política; na administração pública; nas relações internacionais; inspiração teórica foucaultiana, dentre outros (SANTOS; BRAGA; GUIMARÃES-IOSIF, 2017).

Governança é a tradução do inglês *governance* (CAMBRIDGE DICTIONARY, [2022]), que deriva do latim *gubernare*, cujo significado remete ao grego *kubernân* que, com o tempo, desdobrou-se em variados vocábulos (REIS, 2013). Contudo, de acordo com Reis (2013), é a partir do trabalho do economista americano Oliver E. Williamson, em 1975, que a palavra *governance* se difunde e se diferencia no âmbito das análises econômicas à problemática da coordenação. Com efeito, seu significado é “mais aberto e distintivo, na medida em que se refere à análise dos padrões de articulação e cooperação entre os atores e os arranjos institucionais que coordenam os sistemas sociais” (REIS, 2013, p. 104).

O termo está relacionado com a problemática da coordenação e, considerando que não há formas únicas e puras de coordenação, reconhece-se “sua forma plural, complementar e até sobreposta” (REIS, 2013, p. 106). Conforme a autora, governança

¹⁰ No século XIII, a palavra governança (*gubernantia*) significava a arte e o fato de governar; todavia, segundo Dardot e Laval (2016), no período em que os Estados nacionais se constituíram, o termo foi se desdobrando nas noções de governo e soberania.

“e a sua referência surge associada aos problemas gerados pelas novas dinâmicas económicas, políticas e sociais” (REIS, 2013, p. 105).

A expressão governança se tornou recorrente em um determinado momento histórico marcado por transformações em diversas dimensões da vida, em nível global, que foram desencadeadas pelo colapso econômico da década de 1970. Essa crise encerrou o que Hobsbawm (1995) denominou “Era de Ouro”¹¹, um período de crescimento econômico que teve início ao fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945)¹² e foi marcado pelo modo de produção fordista/taylorista¹³ e pela política keynesiana¹⁴ (SRNICEK, 2017), que já era alvo de críticas dos teóricos neoliberais¹⁵.

Com o colapso econômico, o neoliberalismo alcança potência suficiente para diagnosticar e apresentar a solução para a crise¹⁶. Para os neoliberais, as causas do colapso eram, basicamente, o Estado de bem-estar social e a doutrina keynesiana, expressa na planificação e na intervenção estatal na economia (MORAES, 2001). O termo neoliberalismo pode ser definido como uma corrente de pensamento; um

¹¹ A “Era de Ouro” teve início com a Segunda Guerra Mundial e pôs fim a “Era da Catástrofe”, que se refere ao período de 1914 a 1945, caracterizada pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a qual assinalou o colapso da civilização capitalista, liberal, burguesa; pela Revolução Russa (1917), que criou a URSS, transformando-a em uma superpotência e, logo, proclamou o comunismo; pela Grande Depressão entre guerras (1929-1933); pelo declínio das instituições e valores da civilização liberal; e pela Segunda Guerra Mundial, que contribuiu para que a economia dos Estados Unidos da América (EUA) aumentasse, tornando-se a economia dominante (HOBSBAWM, 1995).

¹² O término da guerra também fez emergir duas superpotências: os EUA e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e o confronto constante entre EUA, que dominava o mundo capitalista, e a URSS, que controlava a parte comunista, é conhecido como Guerra Fria, na qual o globo foi distribuído entre as duas superpotências, cuja peculiaridade é que “não existia perigo iminente de guerra mundial [...]: apesar da retórica apocalíptica de ambos os lados” (HOBSBAWM, 1995, p. 224). Na parte capitalista do globo, o liberalismo clássico do livre mercado já estava condenado e todos “queriam um mundo de produção e comércio externo crescentes, pleno emprego, industrialização e modernização, e estavam preparados para consegui-lo, se necessário, por meio de um sistemático controle governamental e administração de economias mistas, e da cooperação com movimentos trabalhistas organizados, contanto que não fossem comunistas” (HOBSBAWM, 1995, p. 268).

¹³ O modo de produção fordista/taylorista será discutido na subseção 2.1.1.

¹⁴ O keynesianismo se refere à teoria econômica formulada por John Maynard Keynes, que defende o Estado intervencionista, já que alcançou “proeminência nos anos 1930 em resposta a Grande Depressão” (HARVEY, 2008, p. 30).

¹⁵ O pensamento neoliberal começou a tomar forma algumas décadas antes, também em um momento de crise do capitalismo (DARDOT; LAVAL, 2016). O Colóquio Walter Lippmann, realizado em 1938, em Paris, no espaço do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual, organização antecessora da UNESCO, é apontado pelos autores como um momento fundador do neoliberalismo. De acordo com Dardot e Laval (2016), apesar das críticas, tanto os keynesianos como os neoliberais buscavam salvar o sistema capitalista.

¹⁶ Naquele momento, dois expoentes da Escola de Chicago, Friedrich August von Hayek e Milton Friedman, eram agraciados com o Prêmio Nobel de Economia, em 1974 e 1976, respectivamente, contribuindo para a publicidade do neoliberalismo.

movimento intelectual que fomenta a criação de *think tanks*¹⁷; e um conjunto de políticas adotadas pelos governos a partir da segunda metade dos anos 1970 (MORAES, 2001), a fim de garantir a liberdade econômica. Para os teóricos do neoliberalismo,

[...] o mercado proporciona liberdade econômica. Essa característica, todavia, também tem implicações que vão além do âmbito estreito da economia. Liberdade política significa ausência de coerção das pessoas entre si. A ameaça fundamental à liberdade é o poder de coagir, [...]. Ao afastar a organização econômica do controle da autoridade política, o mercado elimina essa fonte de poder coercitivo, possibilitando que a força econômica se contraponha ao poder político, em vez de reforçá-lo (FRIEDMAN, 2019, p. 17).

Nas palavras de Friedman (2019), é por meio de um capitalismo competitivo que se promove a liberdade econômica – e, por conseguinte, a política. Somado a isso, o discurso era que, para superar a crise mundial, reorganizar a economia e possibilitar a expansão e acumulação do capital, fazia-se necessário derrubar barreiras e explorar novos mercados¹⁸.

A história da economia mundial, desde a Revolução Industrial¹⁹, tem sido de progresso técnico, contínuo crescimento e gradativa globalização (HOBSBAWM, 1995). Assim, a necessidade de mercados sempre crescentes impele o capitalismo a conquistar, estabelecer-se e explorar todos os lugares do globo terrestre (MARX; ENGELS, 2008). O termo globalização, portanto, não é novo. Contudo, no quartel final do século XX, globalização diz respeito a um

[...] conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores. A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão econômica e da percepção nacional próprio (DALE, 2004, p. 436).

¹⁷ *Think tanks* são “centros de geração de ideias e programas, de difusão e promoção de eventos” (MORAES, 2001, p. 3). De acordo com essa definição, pode-se considerar as organizações internacionais *think tanks*.

¹⁸ Harvey (2012) pontua a capacidade do capitalismo de se reorganizar e expandir em tempos de crise; isso, afinal, diz respeito ao seu dinamismo. Basicamente, o ciclo econômico se alterna em períodos de expansão e de contração da atividade econômica (SANDRONI, 1999). Em poucas palavras, segundo o autor, quando a demanda de bens e serviços é menor do que para manter a produção, há uma queda na produção e no emprego. Na fase de recessão, a tendência é a redução cumulativa: com a queda dos preços, dos estoques, de investimentos e subconsumo, mas, em determinado momento, é necessário substituir equipamentos e estoques, conduzindo ao “aumento de investimento, que, mesmo que pequeno, leva a novo crescimento da produção, da renda e do consumo, tornando atrativo novos investimentos e realimentando o ciclo econômico” (SANDRONI, 1999, p. 98).

¹⁹ Surge na Inglaterra na segunda metade do século XVIII e se caracteriza pela invenção do tear, pela utilização do ferro como matéria-prima e da máquina a vapor (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

Globalização também é entendida como um fenômeno que “designa uma gama de fatores econômicos, sociais, políticos e culturais que expressam o espírito da época e a etapa de desenvolvimento do capitalismo em que o mundo se encontra atualmente” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 61). Ao abranger outros aspectos, os autores ampliam a concepção de globalização sem desconsiderar a manutenção da estrutura capitalista.

Ao tratar da coesão da globalização, Jameson (2001) explora cinco níveis: o tecnológico²⁰, o político, o econômico, o cultural e o social. De acordo com o autor,

[...] a dimensão econômica da globalização, dimensão esta que parece sempre estar expandindo para todo o resto: controla as novas tecnologias, reforça os interesses geopolíticos, e, com a pós-modernidade, finalmente dissolve o cultural no econômico – e o econômico no cultural (JAMESON, 2001, p. 22).

A tecnologia²¹ é uma dimensão que garante a coesão da globalização pelo desenvolvimento das telecomunicações e informática, diminuindo tempos e espaços. De acordo com Srnicek (2017), para criar uma forma de acumulação, a tecnologia também é central para o capitalismo, assim como novas formas de organização, novos mercados, novos empregos.

A Revolução Tecnológica²², nesse sentido, contribuiu para a flexibilização da organização e da gestão do trabalho; aperfeiçoou e acelerou os meios de comunicação e de transporte, além de transformar a ciência e a tecnologia em matéria-prima (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012). Ainda, possibilitou um novo modo de acumulação do capital, denominada, por Harvey (2012), acumulação flexível, ao passo que é apoiada pela flexibilidade dos processos de trabalho, de produtos, de mercados de trabalho e de padrões de consumo.

²⁰ De acordo com o autor, falar em globalização em termos exclusivamente tecnológicos diz respeito às tecnologias da comunicação, da informação e das inovações que “produzem impacto na produção e organização industriais, assim como na comercialização dos produtos” (JAMESON, 2001, p. 18).

²¹ A Revolução Industrial, por exemplo, substituiu a produção artesanal pela produção fabril, marcando a fase industrial ou concorrencial do capitalismo, pois fez surgir o proletariado e o trabalho assalariado; ampliou a divisão do trabalho e a concentração do capital (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012). A Segunda Revolução Industrial, conforme os autores, teve início na segunda metade do século XIX e corresponde à utilização da administração científica taylorista/fordista na organização e gerência do trabalho, intensificando a divisão do trabalho, a expansão da produção, ao promover a padronização, a fragmentação, a especialização de tarefas, de modo a favorecer as condições para um sistema de produção em massa.

²² Revolução Tecnológica ou Terceira Revolução Industrial teve início na segunda metade do século XX, com base em novas formas de energia, na microeletrônica, na cibernética, na biotecnologia, na informática etc. (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

A organização mais coesa do capitalismo foi alcançada pela “reorganização do sistema financeiro global e a emergência de poderes imensamente ampliados de coordenação financeira” (HARVEY, 2012, p. 152). O autor chama a atenção para a complexidade desse sistema financeiro global que torna as fronteiras entre funções distintas, como bancos, financiamento habitacional, corretoras, serviços financeiros, créditos ao consumidor, cada vez mais porosas, no mesmo instante em que surgem novos mercados futuros, quer de mercadoria, quer de ações, de moedas ou de dívidas.

Jameson (2001) recorre ao trabalho de Arrighi (1994) e ao conceito de desterritorialização para explicar a mudança de formas do capital ou de regiões geográficas em busca de mais lucratividade. No entanto, esse é um dos momentos de desterritorialização, o outro “é a conjuntura mais sinistra, quando o capital de todo um centro ou região abandona de vez a produção a fim de buscar sua maximização em espaços não produtivos” (JAMESON, 2001, p. 163).

O capital financeiro²³ institui “um jogo de entidades monetárias que não precisa nem de produção (como o capital precisa) nem de consumo (como necessita o dinheiro)” (JAMESON, 2001, p. 172). O capitalismo passa a compensar esse abandono da produção reagindo de outros modos: pela especulação, pela busca de novos tipos de lucros obtidos nas transações financeiras (JAMESON, 2001).

[...] esse capital flutuante, em sua busca frenética por investimentos mais rentáveis [...], vai começar a viver em um novo contexto, não mais nas fábricas ou nos locais de extração e produção, mas no chão das bolsas de valores, se atracando por uma maior rentabilidade. E isso não como uma indústria, competindo com outro segmento, nem mesmo como uma tecnologia produtiva contra outra mais avançada, mas sim como uma forma própria da especulação (JAMESON, 2001, p. 150-151).

É importante ressaltar que a globalização dos mercados financeiros não quer dizer ser homogênea, pois esse mercado é dominado por certas economias (BOURDIEU, 1998). O mercado financeiro “é um campo no qual os dominantes, os Estados Unidos nesse caso particular, ocupam uma posição tal que podem definir em grande parte as regras do jogo” (BOURDIEU, 1998, p. 33).

²³ Para Jameson (2001), o capital financeiro definido como o estágio mais avançado do capitalismo por Lênin é parte do passado, uma vez que o imperialismo foi substituído pela globalização.

A crise do capital da década de 1970 é a causa de uma série de mudanças iniciada a partir daquele momento que teve como substrato ideológico o neoliberalismo. A noção de globalização que parece romper barreiras, atravessar fronteiras e incluir a todos em uma nova ordem global, na realidade, tem o propósito de manter e expandir o sistema capitalista, que, conforme sua natureza, para produzir a riqueza, produz a exploração, a pobreza e a desigualdade.

Como condição para manter e expandir o capital, a globalização conduziu “à criação de novas formas de governação supranacional que assumiram formas de autoridade sem precedentes” (DALE, 2004, p. 437). Todavia, como pontua o autor, essas mudanças constituem o resultado da transformação da busca pelo lucro, que continua o impulsor do sistema capitalista.

De modo geral, governança remete “para a ideia de modo de coordenação da pluralidade das inter-relações que se estabelecem entre os diversos atores sociais” (REIS, 2013, p. 112-113). Trata-se de um termo utilizado “para descrever as atividades do governo que cada vez mais não são realizadas pelo governo – sozinho –, mas também por outros atores não governamentais” (KOOIMAN, 2003 *apud* ROBERTSON, 2013, p. 685). Nesse cenário, o termo governança

[...], quer como paradigma científico, quer como referencial político, afirma-se nos anos de 1990, surgindo como um potente motor de reformas ao nível de métodos de decisão e de ação coletiva que tem em conta a evolução do papel do Estado. Face aos processos de *globalização*, à emergência de novas categorias de atores (diversas organizações mundiais) e à integração económica de várias zonas e regiões do globo, impõe-se uma redefinição do lugar e do papel do Estado, cujas configurações possíveis confrontam a sua legitimidade e o seu tradicional princípio de soberania (CHEVALLIER, 2003 *apud* REIS, 2013, p. 105, grifo no original).

Governança, portanto, apresentou uma propagação rápida que “só encontra paralelo, no período em tela, no termo *globalização*” (SANTOS; BRAGA; GUIMARÃES-IOSIF, 2017, p. 646). Todo esse movimento tem contribuído para a manutenção, a expansão e a evolução do sistema capitalista, como novas formas de acumulação que afetam a produção e o consumo e, de igual modo, provocam mudanças no mundo do trabalho. O que Harvey (2012) denomina acumulação flexível diz respeito, também, à reorganização do trabalho, ou melhor, à flexibilização do trabalho, que será apresentada a seguir.

2.1.1 A reorganização do trabalho: do fordismo à acumulação flexível

A reorganização do trabalho pós-crise da década de 1970 é um fator importante para a reestruturação e expansão capitalista. A justificativa para olhar com mais atenção para esse assunto se dá pela relevância destacada por Harvey (2012) e Srnicek (2017) e pelas implicações decorrentes das alterações no mundo do trabalho na conjuntura contemporânea e para a educação, de modo particular, a flexibilização do trabalho educativo²⁴.

A análise de Antonio Gramsci sobre o deslocamento do eixo econômico do capitalismo monopolista da Europa para os Estados Unidos expressa a sagacidade do teórico em reconhecer a hegemonia política e cultural estadunidense a partir do mecanismo de acumulação de capital – fordismo – e do modelo de organização do trabalho – taylorismo (BRAGA, 2008). Segundo o próprio teórico italiano, “a *meta objetiva* do fenômeno americano, que é também o maior esforço coletivo até agora para criar, com extraordinária rapidez e com a consciência da finalidade histórica nunca vista na história, um novo tipo de trabalhador e de homem” (GRAMSCI, 2008, p. 66, grifos no original).

Não se pode perder de vista que, no modo de produção capitalista, a sociedade é dividida, basicamente, entre aqueles que detêm os meios de produção e aqueles que vendem sua força de trabalho. O trabalho²⁵ se torna, portanto, a própria mercadoria, ao passo que o homem, o trabalhador, precisa vender sua energia vital, seja física, seja intelectual para a reprodução da própria vida.

A produção não é apenas de mercadoria, mas também de mais-valor, o trabalhador que, além de não produzir para si, mas para o capital, “tem de produzir mais-valor” (MARX, 2013, p. 578), gerador de lucro e resultado da apropriação pelo

²⁴ Na subseção 5.3.2, discutir-se-á a precarização do trabalho educativo no contexto do capitalismo de plataforma.

²⁵ O trabalho é, segundo a concepção marxiana, “[...], antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla o metabolismo da natureza. [...]. A fim de se apropriar da matéria natural de uma forma útil para sua própria vida, ele põe em movimento as forças naturais pertencentes a sua corporeidade: seus braços e pernas, cabeça e mãos. Agindo sobre a natureza externa e modificando-a por meio desse movimento, ele modifica, ao mesmo tempo sua própria natureza. Ele desenvolve as potências que nela jazem latentes e submete o jogo de suas forças ao seu próprio domínio” (MARX, 2013, p. 255). Em poucas palavras, o trabalho é o processo entre o homem e a natureza que almeja um fim determinado, seja material, seja imaterial. Como atividade vital, é possível afirmar que o trabalho é fundamental para a existência do homem como ser humano, ao passo que, pelo trabalho, o homem transforma a natureza, mas também transforma a si mesmo.

capitalista do trabalho excedente não remunerado do trabalhador. Assim, em uma sociedade na qual o modo de produção é voltado, exclusivamente, para o lucro, é preciso reorganizar essa atividade para atingir cada vez mais seu objetivo e produzir, incessantemente, mais-valor.

A história do industrialismo foi um processo contínuo, em geral, de sujeição dos instintos “a sempre novas, mais complexas e rígidas normas e hábitos de ordem, de exatidão, de precisão, que tornam possíveis as formas sempre mais complexas de vida coletiva, consequência necessária do desenvolvimento do industrialismo” (GRAMSCI, 2008, p. 61). Desse modo,

[...] com o avanço da modernização industrial, com a crescente adoção da maquinaria e com o aumento da divisão do trabalho, se começou a pensar na sistematização da organização do trabalho, em essência o industrial, tendo em vista o aumento da produtividade e a disciplinarização do operário. Nesse processo se destacou Frederick Winslow Taylor (1856-1915) e Henry Ford (1886-1947) (CALEGARI-FALCO; FRANCHETTI, 2009, p. 122).

Henry Ford elaborou um conjunto de métodos de racionalização da produção industrial – fordista ou fordismo – que foi difundido em grande parte do mundo, cujos princípios são: verticalização; redução dos custos; produção em massa; tecnologia para aumentar a produtividade; e trabalho especializado (SANDRONI, 1999). Frederick W. Taylor, por sua vez, elaborou o conjunto de teorias para aumentar a produtividade fabril, denominada taylorista ou taylorismo, que abrange um sistema de normas voltadas para o controle da máquina e dos movimentos do homem no processo produtivo (SANDRONI, 1999).

A organização do trabalho baseada no fordismo-taylorismo tinha por objetivo, sobretudo, aumentar a produtividade e evitar a perda de tempo, em um sistema de linhas de montagem, caracterizado por atividade repetitiva e fragmentada; padronização de peças e modelos; controle de qualidade; produção em grande escala; e preço mais baixo (CALEGARI-FALCO; FRANCHETTI, 2009). Essa organização se tornou imperante após a crise financeira de 1929.

De acordo com Hoffman (2018), a administração científica proposta por Frederick W. Taylor é um programa disciplinar que tem por objetivo aumentar a eficiência. O problema disciplinar abordado por Taylor é a maximização da utilidade e da docilidade dos corpos individuais, privando os trabalhadores de “qualquer papel no

planejamento e controle do seu próprio trabalho, e colocando esses papéis diretamente nas mãos da administração” (HOFFMAN, 2018, p. 52).

O taylorismo “exprime com cinismo brutal a finalidade da sociedade americana, de desenvolver no trabalhador posturas maquinais mínimas e automáticas” (GRAMSCI, 2008, p. 66-67). Para Harvey (2012), o que distinguia o taylorismo do fordismo era a visão de Henry Ford,

[...] seu reconhecimento explícito de que a produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista (HARVEY, 2012, p. 121).

O fordismo e o keynesianismo, segundo Harvey (2008), foram a base do desenvolvimento e expansão capitalista de 1945 a 1973. Com a crise do capital, as reestruturações e reajustamentos contribuíram para a “passagem de um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta” (HARVEY, 2012, p. 140), denominado, pelo autor, regime de acumulação flexível.

O método fordista americano de organização do trabalho é substituído pelo método toyotista japonês, a fim de tornar o processo mais enxuto (SRNICEK, 2017). Esse método,

[...] tornado possível pelas tecnologias da década de 1970, iria ter estoques muito menores, produzir o suficiente para abastecer os vendedores *just in time* (na hora), e de qualquer modo com uma capacidade muito maior de variar a produção de uma hora para outra, a fim de enfrentar as exigências de mudança (HOBSBAWM, 1995, p. 394, grifos no original).

O toyotismo se sobressaiu propondo uma “produção mais enxuta, diversificada e em conformidade com a demanda efetiva” (CALEGARI-FALCO; FRANCHETTI, 2009, p. 123). Ademais, o toyotismo exigiu um novo tipo de trabalhador, polivalente, preparado para se adaptar e produzir em conformidade com as demandas que, antes, eram relativamente simples, e o trabalho extremamente parcelado (CALEGARI-FALCO; FRANCHETTI, 2009).

Para além de um trabalhador flexível, o toyotismo permitiu a flexibilização e a terceirização do trabalho, por exemplo: contratos independentes, trabalho de plantão,

empregados contratados por meio de intermediários, como agências de trabalho ou outras empresas (SRNICEK, 2017). Isso significa que as relações de trabalho, antes estáveis, tornam-se flexíveis. A mão de obra excedente e o enfraquecimento do poder sindical foram aproveitados pelos patrões para impor regimes e contratos trabalhistas mais flexíveis (HARVEY, 2012).

A introdução da flexibilidade, segundo Bourdieu (1998), cujas orientações são econômicas e políticas, é uma estratégia de precariedade que atua diretamente e indiretamente, suscitando temor. É um “modo de dominação de tipo novo, fundado na instituição de uma situação generalizada e permanente de insegurança, visando obrigar os trabalhadores à submissão, à aceitação da exploração” (BOURDIEU, 1998, p. 75). Nessa direção:

A acumulação flexível parece implicar níveis relativamente altos de desemprego estrutural (em oposição a *friccional*), rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais [...] e o retrocesso do poder sindical – uma das colunas políticas do regime fordista (HARVEY, 2012, p. 141, grifo no original).

O ataque aos sindicatos, que enfrentaram obstáculos legais, desregulamentação de várias indústrias e queda no número de membros, foi a outra tentativa de reanimar a rentabilidade, o que levou as empresas a se aproveitarem para reduzir salários e terceirizar empregos (SRNICEK, 2017). Essas mudanças se consolidaram nas décadas posteriores, “com o emprego sendo cada vez mais flexível, o salário baixo e sujeito a pressões por parte da gerência” (SRNICEK, 2017, p. 19, tradução nossa²⁶)²⁷.

De acordo com Harvey (2012), tornou-se crescente o trabalho temporário, em tempo parcial ou subcontratado, enquanto o emprego regular diminuiu.

O resultado geral se traduz em baixos salários, crescente insegurança no emprego e, em muitos casos, perdas de benefícios e de proteções ao trabalho. [...]. Dado o violento ataque as formas de organização do trabalho e aos direitos do trabalhador, a que se adiciona o amplo recurso a reservas de mão de obra numerosas, mas altamente desorganizadas (HARVEY, 2008, p. 86).

²⁶ Os excertos em outros idiomas foram traduzidos pela autora.

²⁷ “[...], with employment being increasingly flexible, low wage, and subject to pressures from management” (SRNICEK, 2017, p. 19).

A flexibilidade também se refere aos horários e dias de trabalho. A justificativa é que, como trabalhadores, “devemos ser liberados das restrições de uma carreira permanente e ter a oportunidade de fazer nosso próprio caminho” (SRNICEK, 2017, p. 1, tradução nossa)²⁸. O que pode aparentar uma vantagem traz efeitos “quando se consideram a cobertura de seguro, os direitos de pensão, os níveis salariais e a segurança no emprego” (HARVEY, 2012, p. 144).

A dinâmica capitalista busca esconder a verdade sobre esse processo transformado pelo desenvolvimento tecnológico, pela globalização, pela nova divisão internacional do trabalho e pelo desemprego: a máquina torna a força de trabalho mais cara que uma máquina (HOBBSAWM, 1995). A enorme quantidade de mão de obra excedente, isto é:

A existência de um importante exército de reserva [...] contribui para dar a cada trabalhador a impressão de que ele não é insubstituível e que o seu trabalho, seu emprego, é de certa forma um privilégio, e um privilégio frágil e ameaçado [...]. A insegurança objetiva funda uma insegurança subjetiva generalizada, que afeta hoje, no cerne de uma economia altamente desenvolvida, o conjunto dos trabalhadores e até aqueles que não estão ou ainda não foram diretamente atingidos (BOURDIEU, 1998, p. 73).

O trabalho e o desemprego são apontados por Hobsbawm (1995) como exemplos das consequências das “Décadas de Crise”²⁹. De acordo com o historiador, o “crescente desemprego dessas décadas não foi simplesmente cíclico, mas estrutural. Os empregos perdidos nos maus tempos não retornariam quando os tempos melhoravam: não voltariam jamais” (HOBBSAWM, 1995, p. 403).

O aumento do desemprego se intensificou após a crise de 2008, cujo rescaldo foi a recuperação sem emprego: “fenômeno onde o crescimento econômico retorna, mas o crescimento do emprego não” (SRNICEK, 2017, p. 81, tradução nossa)³⁰. Os atores sociais têm de buscar por conta própria condições de empregabilidade e ser flexíveis para se adaptar a esse cenário marcado pelo desemprego estrutural.

A relação de parceria/colaborador já instituída nos processos de terceirização que substituem a relação patrão-empregado, dos contratos tradicionais, intensifica-se

²⁸ “[...] *we are to be liberated from the constraints of a permanent career and given the opportunity to make our own way*” (SRNICEK, 2017, p. 1).

²⁹ Referem-se às décadas de crise global, a partir dos anos 1970, ao passo que “afetou as várias partes do mundo de maneiras e em graus diferentes, mas afetou a todas elas, fossem quais fossem suas configurações políticas, sociais e econômicas” (HOBBSAWM, 1995, p. 19).

³⁰ “*phenomenon where economic growth returns, but job growth does not*” (SRNICEK, 2017, p. 81).

e consolida a noção de padrão de si mesmo. Essa ideia se assenta em argumentos de flexibilidade, de modo a remeter a uma noção de liberdade, liberdade para escolher seu próprio horário de trabalho, os dias trabalhados, a carga horária etc. Nessa direção, os ganhos são equivalentes à sua “vontade” e “esforço” para trabalhar.

Nesse contexto, “há uma filosofia da competência, segundo a qual são os mais competentes que governam, e que têm trabalho, o que implica que aqueles que não têm trabalho não são competentes” (BOURDIEU, 1998, p. 86); são, portanto, culpados pelo próprio desemprego, pelo seu “fracasso”. Competência e culpabilização se tornam centrais, pois acabam sendo vinculadas ao fato de o sujeito estar ou não empregado.

A “competitividade instalada e requerida pelo capital transnacional passa, cada vez mais, pelo desenvolvimento do conhecimento e pela formação de recursos humanos, atribuindo papel central à educação” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 124) e

[...] requer um novo trabalhador, com habilidades de comunicação, abstração, visão de conjunto, integração e flexibilidade, para acompanhar o próprio avanço científico-tecnológico da empresa, o qual se dá por força dos padrões de competitividade seletivos exigidos no mercado global (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 115).

De acordo com Lei nº 9.394/1996, a educação escolar tem por fim o desenvolvimento pleno do educando, sua qualificação para o trabalho e seu preparo para o exercício da cidadania, isto é, a formação humana, do trabalhador e do cidadão. Gramsci (2001), ao criticar a dicotomia entre a escola técnica e a humanista³¹, não desconsidera a preparação para o trabalho.

Nosella (2007), com base na concepção marxiana, compreende o trabalho como princípio educativo, uma vez que ensinar a comunicar, ensinar a produzir e ensinar a fruir é ensinar a trabalhar. Assim, a escola do trabalho, “para além do trabalho para produzir mercadorias, associa-se a política de distribuição de riqueza para além dos tradicionais salários” (NOSELLA, 2007, p. 149). De acordo com o autor,

³¹ Antonio Gramsci observou que “ao lado do tipo de escola que poderíamos chamar de *humanista* (e que é o tipo tradicional mais antigo), destinado a desenvolver em cada indivíduo humano a cultura geral ainda indiferenciada, o poder fundamental de pensar e de saber orientar-se na vida, foi-se criando paulatinamente todo um sistema de escolas particulares de diferentes níveis, para inteiros ramos profissionais ou para profissões já especializadas e indicadas mediante uma precisa especificação” (GRAMSCI, 2001, p. 32-33, grifo no original). A citação revela a crítica do autor sobre a dicotomia entre o ensino interessado (técnico) e o desinteressado (humanista). O primeiro, voltado para o trabalho manual, e o segundo, para o trabalho intelectual ou, até mesmo, para formar a classe dirigente.

[...] a *escola-do-trabalho* não burguesa é a escola que educa os homens a dominar e humanizar a natureza, em colaboração com os outros homens. Se, historicamente, o trabalho, de manifestação de si, tornou-se perdição de si, o processo educativo precisa inverter esse movimento, recuperando o sentido e o fato do trabalho como libertação plena do homem (NOSELLA, 2007, p. 148, grifos no original).

O trabalho como atividade vital de transformação – e, desse modo, como princípio educativo – é fundamental para uma sociedade justa, igualitária e democrática. Um projeto de sociedade, sob essas características, passa por um projeto de educação para todos. É nessa direção que a proposta gramsciana de escola unitária³² para todos se circunscreve (NOSELLA; AZEVEDO, 2012).

No contexto marcado pela acumulação flexível, no entanto, assim como a livre circulação de capitais foi facilitada pela desregulamentação (HARVEY, 2012), a flexibilização do trabalho e a terceirização foram ratificadas pelo Estado. A globalização foi favorecida pelo neoliberalismo, cujos princípios básicos são a liberdade de mercado e a livre escolha – e, como um projeto político-econômico, fundamentou reformas estruturais em diversos países.

O Estado-nação é apontado por Jameson (2001) como a grande questão da dimensão política da globalização. Ainda assim, como “estratégia de enfrentamento da crise do capitalismo e de constituição de uma nova ordem econômica mundial” (LIBÂNIO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 85), a globalização se efetiva em todas as dimensões, inclusive, a política.

A emergência do termo governança ocorre nesse contexto de transformações, estabelecendo uma nova disposição dos atores sociais no que se refere à coordenação das atividades antes governamentais. Como a história tem mostrado, apesar das críticas dos neoliberais, o Estado não deixou de existir. No entanto, não é mais o mesmo Estado pré-globalização (DALE, 2010). A globalização neoliberal marca essa mudança de governo para governança (DALE, 2004). Por isso, busca-se, a seguir, compreender o neoliberalismo como um projeto político-econômico pela reestruturação do campo estatal.

³² Segundo o próprio autor, a escola unitária se refere à “[...] escola única inicial de cultura geral, humanista, formativa, que equilibre de modo justo o desenvolvimento da capacidade de trabalhar manualmente (tecnicamente, industrialmente) e o desenvolvimento das capacidades de trabalho intelectual. Deste tipo de escola única, através de repetidas experiências de orientação profissional, passar-se-á a uma das escolas especializadas ou ao trabalho produtivo” (GRAMSCI, 2001, p. 33- 34).

2.2 A REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO: A MUDANÇA DE GOVERNO PARA GOVERNANÇA

Como já indicado, a globalização neoliberal não significou o fim do Estado, pois, apesar da crítica em relação ao Estado, os teóricos neoliberais entendiam que, se não era possível viver com o Estado, também não se podia viver sem ele (PECK, 2010 *apud* ROBERTSON, 2012b). Desse modo, era preciso transformá-lo para conservar as estruturas e disposições econômicas e sociais. Isso ocorreu por meio de um projeto político fundamentado em uma corrente de pensamento e disseminado por *think tanks*.

A primeira experiência de política neoliberal ocorreu no Chile, em 1973, cujo plano econômico foi elaborado por economistas treinados na Universidade de Chicago, berço de Milton Friedman (HARVEY, 2008). Em 1979, segundo o autor, Margaret Thatcher iniciou as reformas neoliberais na Grã-Bretanha e, em 1980, foi a vez dos Estados Unidos da América (EUA), com Ronald Reagan. Considerando as diferenças³³ que permearam as reformas em cada Estado, pode-se afirmar o seguinte:

O mundo capitalista mergulhou na neoliberalização como a resposta por meio de uma série de idas e vindas e de experimentos caóticos que só convergiram como uma nova ortodoxia com a articulação, nos anos 1990, do que veio a ser conhecido como o *Consenso de Washington*³⁴ (HARVEY, 2008, p. 23, grifos no original).

A recomendação do Consenso de Washington era que os países adotassem, além da privatização, políticas de livre mercado, a desregulamentação, dentre outros aspectos (SANDRONI, 1999). A partir de então, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) propagaram e implementaram a ortodoxia neoliberal e, em troca “do reescalonamento da dívida, os países endividados tiveram de implementar reformas institucionais como cortes nos gastos sociais, leis do mercado de trabalho mais flexíveis e privatização” (HARVEY, 2008, p. 38).

³³ Ao expor os casos do Chile, Nova York, Grã-Bretanha e Estados Unidos, Harvey (2008) mostra as similaridades e as distinções do processo de neoliberalização nesses lugares.

³⁴ Diz respeito a um conjunto de reuniões com economistas do FMI, do Bird e do Tesouro dos Estados Unidos, realizadas na capital estadunidense (SANDRONI, 1999).

O pensamento e as políticas neoliberais foram acolhidos em vários cantos do mundo mediante contrapartidas impostas pelas agências multilaterais³⁵ e, segundo Laval (2020), a potência do neoliberalismo, em escala global, só pode ser explicada pelo poder material e simbólico dos Estados nacionais e dos meta-Estados,

[...] estes últimos organizações internacionais, todos aliados entre si pela e para a causa da *globalização*, que provoca, de modo preciso, uma diminuição dos meios de ação desses mesmos Estados nacionais (LAVAL, 2020, p. 239, grifo no original).

As organizações internacionais empregam e difundem a governança para disseminar os princípios neoliberais, de maneira a adquirir um “significado político e alcance normativo quando foi aplicado às práticas dos governos submetidos às exigências da globalização” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 275). Além de *think tanks*, as OIs se tornaram atores sociais importantes na governança, pois esta reconhece “um vasto leque de atores políticos que são chamados a definir políticas, num quadro de relações de poder” (REIS, 2013, p. 105).

É nesse sentido que Reis (2013) recomenda cautela ao aproximar a governança do ato de governar. Em suas palavras:

A difusão e contaminação, levadas a cabo por instâncias transnacionais, fortemente marcadas pelas correntes e ideologias neoliberais, remetem para a ideia de que a origem de *todos os males* das economias e das sociedades contemporâneas reside no Estado. Como tal, de uma forma normativa prescrevem como *remédio* uma *good governance*, isto é, *um novo processo de governar*, em que o papel do Estado é, acima de tudo *regulador* (REIS, 2013, p. 113-114, grifos no original).

Como uma categoria política, a governança, ou melhor, a boa governança, tem um papel fundamental na propagação da norma da concorrência generalizada (DARDOT; LAVAL, 2016). Este termo – boa governança – se trata de uma abordagem alternativa do Banco Mundial para a rigidez do Consenso de Washington (DALE, 2006 *apud* SANTOS; BRAGA; GUIMARÃES-IOSIF, 2017).

Os princípios que fundamentam o modelo de boa governança apresentada pelo Banco Mundial são: “gestão pública baseada na eficiência, estrutura legal,

³⁵ Mas nem sempre assim. Na França, por exemplo, a mídia divulgava, constantemente, a situação econômica da Inglaterra ou dos Estados Unidos (BOURDIEU, 1998). O autor também cita que o pensamento neoliberal já era difundido na Grã-Bretanha antes da vitória de Margaret Thatcher.

accountability e transparência” (SANTOS; BRAGA; GUIMARÃES-IOSIF, 2017, p. 646, grifo no original). Destarte:

A *boa governança* é a que respeita as condições de gestão sob os préstimos do ajuste estrutural e, acima de tudo, a abertura aos fluxos comerciais e financeiros, de modo que se vincula intimamente a uma política de integração ao mercado mundial (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 276, grifo no original).

Nesse cenário, a agenda do Estado é dirigida pela lógica e pelas necessidades do capital (DARDOT; LAVAL, 2016). Por conseguinte, a boa governança assume pouco a pouco, segundo essa racionalidade, o lugar do desvalorizado e antiquado termo soberania, na medida em que um Estado deve ser julgado “pelo respeito que demonstra às normas jurídicas e às *boas práticas* econômicas de *governança*” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 276, grifos no original).

Para além de realizar atividades até então próprias do Estado nacional, o conjunto de atores sociais da governança determinou o fim e os meios da política a ser conduzida, resultado, portanto, de “codecisões públicas e privadas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 278). Assim, constata-se “o desenvolvimento crescente de formas múltiplas de concessão de autoridade às empresas privadas, a ponto de podermos falar, em muitos domínios de uma *coprodução público-privada das normas internacionais*” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 277, grifos no original).

Essa nova *hibridação* generalizada da chamada ação *pública* é o que explica a promoção da categoria de *governança* para pensar as funções e as práticas do Estado, [...]. Ela não significa que o Estado se retira, mas que ele exerce seu poder de forma mais indireta, orientando tanto quanto possível as atividades dos atores privados e incorporando ao mesmo tempo os códigos, as normas e os padrões definidos por agentes privados [...]. O Estado espera dos atores privados nacionais ou transnacionais que ajam no sentido de uma coordenação das atividades internacionais (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 278, grifos no original).

A consideração de Dardot e Laval (2016) remete ao papel das organizações internacionais na recomendação de políticas educacionais para os Estados nacionais, ao passo que, no sentido assumido das relações internacionais, a governança

[...] considera o surgimento e a influência do nível internacional ou transnacional indicativo de transformações significativas no entrelaçamento dos Estados e as respectivas implicações dessas

novas configurações em áreas tradicionalmente consideradas focos de tarefas e obrigações primordiais do Estado (AMOS, 2010, p. 26).

É importante destacar que, além das organizações internacionais, a governança considera outras instituições e pessoas (CÓSSIO, 2015) como atores sociais, inclusive, em nível nacional. A “ideia é de alargamento das relações e de ampliação das possibilidades de atingir objetivos e metas em favor do *bem comum*”³⁶ (CÓSSIO, 2015, p. 624, grifos no original).

A justificativa para a governança é que o Estado não é capaz de confrontar os grandes desafios da contemporaneidade sozinho (CÓSSIO, 2015), devido à sua falta de eficácia e produtividade (DARDOT; LAVAL, 2016). Essa noção de governança é fundamentada na corrente neoliberal que proclama o Estado como um obstáculo para a liberdade econômica que, segundo Friedman (2019), conduz à liberdade política.

A governança “versa sobre a tentativa de gerenciar, por cursos governamentais, uma globalização que se estende a todos os setores do sistema mundo” (SANTOS; BRAGA; GUIMARÃES-IOSIF, 2017, p. 648). Nesse ínterim, a autonomia do Estado parece “enfraquecida pela existência de poderes supranacionais e pela delegação de inúmeras responsabilidades públicas a um emaranhado de ONGs, comunidades religiosas, empresas privadas e associações” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 278).

A relação entre os Estados e outros atores sociais no campo mundial, contudo, não se expressa em uma relação unilateral (DALE, 2010; DARDOT; LAVAL, 2016). Os Estados não são simples instrumentos das multinacionais (DARDOT; LAVAL, 2016) ou mesmo das OIs, mas “estão entre seus agentes mais fortes e são participantes condescendentes e conscientes ou parceiros na relação com os outros agentes da globalização” (DALE, 2010, p. 1102). O Estado é um ator potente da globalização e, por ela, é transformado:

Situar o Estado em uma rede de relações de governança não implica considerar o Estado nada mais do que uma categoria secundária –

³⁶ É importante ressaltar que as organizações internacionais, como instituições hegemônicas, “absorvem ideias contra-hegemônicas” (COX, 1983, p. 172), por exemplo, o conceito de bem público é apropriado pelo Banco Mundial, acrescentando global em suas propostas de políticas: bem público global (AZEVEDO, 2019). Ao tratar do ensino superior, o projeto do Banco Mundial de educação como bem público global, “em tempos de OMC, pode muito bem significar uma volta a um período de uniformidade cultural” (DIAS, 2004 apud AZEVEDO, 2019, p. 883). Ademais, nos três níveis de governança, uma boa parte dos formuladores de políticas educacionais no Brasil considera a educação um direito “individual” e um serviço a ser prestado a “clientes”, desvalorizando a educação como bem comum e bem público (AZEVEDO, 2019).

muito pelo contrário; o Estado assume uma posição estratégica nas relações sociais. O Estado é, ainda, instrumento de ação estratégica por estar envolvido na criação de um território limítrofe no qual distinções fundamentais entram em ação: nativo e estrangeiro, privado e público, onde as decisões são tomadas a respeito de quem é protegido pelo Estado e quem não é, as condições de acesso aos recursos públicos etc. O Estado também é um campo que privilegia alguns atores e ignora outros, proporcionando algumas infraestruturas organizacionais e negando-as a outros (AMOS, 2010, p. 29).

Para Dardot e Laval (2016), o Estado é reestruturado de fora pela privatização das empresas estatais que colocam fim ao Estado produtor. A privatização, um dos lemas³⁷ das políticas públicas na era dos ajustes estruturais (MORAES, 2001), deriva do verbo privatizar, que tem origem latina – *privatus* (MICHAELIS, 2023c) – e expressa o impedimento ao acesso ou a retirada de algo ou alguém.

Na contramão desse entendimento, argumenta-se que o “cumprimento do dever do Estado de prover educação com qualidade para todos, possibilitando o exercício do direito à educação e a frequência dos cidadãos à educação institucionalizada, não implica em exclusão ou rivalidade” (AZEVEDO, 2019, p. 874), pois um bem público deve cumprir com duas condições:

- 1) o acesso ao bem não pode ser exclusivo a um contingente de modo que possa significar o não acesso por parte de outros cidadão (não-rivalidade);
- 2) o acesso ao bem não pode implicar em diminuição de seu conteúdo para outro (não excludência). Ao serem respeitadas essas duas condições, a educação, do nível infantil ao superior, deveria tender inexoravelmente à universalização (democratização) (AZEVEDO, 2010, p. 165).

Ao transferir para outros atores sociais as atribuições, a oferta, a regulação de políticas públicas, o Estado efetiva a governança, que pode ser compreendida como uma forma de privatização da ação pública, já que transfere para outros atores sociais incumbências de sua competência. Trata-se de reconfigurar o papel do Estado. Conforme os partidários da governança objetivavam, aplica-se o princípio da livre concorrência à produção do que é de interesse público, pois o “neoliberalismo político [...] enxergou a concorrência como o instrumento mais eficiente para melhorar o desempenho da ação pública” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 275).

³⁷ Segundo o autor, os outros lemas eram: a focalização e a descentralização (MORAES, 2001).

Se o Estado é transformado por fora pelas privatizações, por dentro, também ocorrem alterações pela adoção de mecanismos de gestão próprios das empresas privadas (BALL, 2001; DALE, 2010; DARDOT; LAVAL, 2016). Essa mudança se manifesta na denominada reforma da administração pública³⁸, baseada em um conjunto de ideias doutrinárias, o *New Public Management* (NPM)³⁹, porque “era preciso mudar profundamente o modo de gestão pública” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 289).

A ineficácia e a burocracia do Estado, novamente, são a justificativa em defesa de uma gestão privada (DARDOT; LAVAL, 2016). Considerando que a boa governança cumpre com a premissa da gestão, relacionando-se a “uma política de integração do mercado mundial” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 276), cabe discutir a governança no contexto da nova forma de gestão do setor público após a reforma administrativa.

2.2.1 A boa governança: a reforma da administração pública e a centralidade da avaliação

Não é supérfluo repetir que discorrer sobre governança consiste em tratar do papel do Estado, que é reconfigurado com a globalização neoliberal. Para além das instâncias internacionais e transnacionais, governança diz respeito ao âmbito nacional e local, inclusive, a própria administração pública que foi reformada, tendo em vista aumentar a eficiência do Estado.

Para o Banco Mundial, *accountability*, estrutura legal, gestão pública baseada na eficiência e transparência são princípios que embasam o modelo de boa governança (SANTOS; BRAGA; GUIMARÃES-IOSIF, 2017). Em vista disso, concorda-se com a afirmação de Reis (2013) que a governança aponta

[...] no sentido de redefinição da natureza e formas de intervenção pública, associada à ideia de *Estado Mínimo* e de *menos governo e mais governança*, sustentada nos desenvolvimentos da *Nova Gestão Pública* [...]. Em ambos os casos, estamos perante uma enorme carga normativa que, ao valorizarem uma dimensão descritiva e prescritiva, acolhem a fórmula de *good governance*, alimentada e disseminada por instâncias transnacionais, designadamente o Banco Mundial e a

³⁸ Vários países reformaram a administração pública, a partir da década de 1970. O Brasil começou o processo de reforma nos anos 1990 e será discutido o contexto brasileiro na subseção 4.1.

³⁹ O termo *New Public Management* pode ser traduzido como Novo Gerencialismo Público ou Nova Gestão Pública, cuja sigla em língua portuguesa é a mesma – NGP. Contudo, para esta pesquisa, opta-se por utilizar o termo e a sigla no original, em inglês. A exceção consistirá nas citações diretas.

OCDE, para, no quadro dos seus programas de ajustamento econômico, definirem os critérios de uma boa administração pública (REIS, 2013, p. 105, grifos no original).

No contexto da administração pública e com base no Tribunal de Contas da União, a governança pode ser analisada sob quatro perspectivas: sociedade e Estado; entes federados, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; atividades intraorganizacionais (MIYAMOTO, 2017). A finalidade é “assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público e, assim, conquistar e preservar a confiança da sociedade” (MIYAMOTO, 2017, p. 38).

Percebe-se que a governança no âmbito da administração pública envolve outros atores sociais para além do Estado, remetendo a uma ideia de participação e transparência. No entanto:

A função pública foi dividida em agências independentes, com objetivos específicos; estas eram regidas por normas estabelecidas pelo *centro de comando*, expostas à concorrência e submetidas às decisões *soberanas* dos consumidores. Tratava-se de substituir uma administração que obedecia aos princípios do direito público por uma gestão regida pelo direito comum da concorrência (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 289, grifos no original).

No relatório **Governo em Transição: Reformas da Gestão Pública nos Países da OECD**, a OCDE apresenta uma mescla de descrição e prescrição que resume as reformas como “o novo paradigma da gestão pública” (BALL, 2001, p. 103). Trata-se de uma nova forma de gestão “onde a definição prévia dos objectivos e a sua mensuração e quantificação são aspectos centrais” (AFONSO, 2009, p. 18). Destarte:

Uma das características das políticas neoliberal tem sido a promoção de mercado no interior do espaço estrutural do Estado, liberalizando e promovendo pressões competitivas entre serviços, transformando os utentes em clientes, privatizando, adoptando instrumentos e princípios de gestão baseados na racionalidade instrumental e subordinando os direitos sociais às lógicas da eficácia e da eficiência⁴⁰ (AFONSO, 2003, p. 39).

⁴⁰ De acordo com Sandroni (1999), a eficácia diz respeito a fazer o necessário para atingir determinado objetivo, e a eficiência significa realizar algo em conformidade com as normas e padrões previamente estabelecidos. No caso da eficiência econômica, é a relação entre o custo unitário de um produto e seu valor comercial, isto é, “a eficiência econômica aumenta quando aumenta a relação entre o valor de um produto em relação a seu custo unitário, mantendo-se as qualidades que satisfaçam as normas técnicas” (SANDRONI, 1999, p. 198).

Reformar o Estado tinha como principais objetivos “fazer com que o Estado servisse aos interesses dos negócios; remodelar suas operações internas sob a linha dos negócios e reduzir a exposição do governo à pressão política do eleitorado” (LEYS, 2003 *apud* ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1136). Nessa direção, segundo Robertson e Verger (2012), esses objetivos foram traduzidos em estratégias de gestão e novos discursos, o que levou Christopher Hood (1991) a cunhar o termo *New Public Management*.

Para Limana (2003), o NPM se vale da experiência administrativa do setor privado, ao passo que considera que o problema da administração pública é a má gestão. Na acepção de Stephen Ball, observa-se que:

Na base disso tudo está o mito político eficiente que celebra a *superioridade* da gestão do setor privado em *parceria* com o Estado, sobre e contra a modalidade conservadora, burocrática e apática de administração do setor público. [...]. Esse mito apaga as falhas *normais* e *anormais* da gestão do setor privado (como as da Arthur Andersen)⁴¹ e, ao mesmo tempo, romantiza e purifica as práticas do setor privado (BALL, 2004, p. 1117, grifos no original).

O NPM é o desenvolvimento da forma política do neoliberalismo e “tem como uma das suas características-chave o fato de que, em conformidade com o neoliberalismo, não funcionar *contra* o Estado, mas *através dele*” (DALE, 2010, p. 1104, grifos no original). Assim, o Estado foi transformado pela introdução do NPM (DALE, 2010), haja vista que “a gestão funciona de dentro para fora” (BALL, 2001, p. 108).

O termo NPM diz respeito a um conjunto de doutrinas administrativas que ascenderam a partir dos anos 1970 e marcaram as reformas em diversos países (HOOD, 1991). O NPM pode estar ligado a outras megatendências administrativas, que envolvem a redução de gastos públicos e de pessoal; a privatização, quase privatização e a terceirização de serviços; o desenvolvimento da automação; e o desenvolvimento de uma agenda mais internacional, focada em questões de gestão pública, formulação de políticas e cooperação internacional (HOOD, 1991).

As principais justificativas para as reformas administrativas baseadas no NPM são: prestação de contas e eficiência; ênfase nos resultados ao invés dos

⁴¹ Arthur Andersen diz respeito a uma “das maiores firmas mundiais em consultoria de contabilidade e gestão [que] virtualmente se extinguiu, dilacerada por escândalos” (BALL, 2004, p. 1118). O autor chama a atenção para o fato de que não ocorreram discussões sobre as implicações das práticas e dos valores que a empresa representa.

procedimentos; reduzir custos e melhorar padrões tendo como chave a rivalidade; uso de ferramentas do setor privado, comprovadas no setor público; fazer mais com menos (HOOD, 1991). Conforme o autor, isso significa: definição de metas, objetivos, indicadores, preferencialmente, quantitativos; alocação de recursos e recompensas vinculadas ao desempenho medido; descentralização; maior flexibilidade na contratação e recompensas; cortar custos e resistir às demandas sindicais⁴².

Essa nova forma de gestão “introduz modos de controle mais refinados, que fazem parte de uma racionalização burocráticas mais sofisticada, e embaralha as missões do serviço público, alinhando-as formalmente a uma produção do setor privado” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 317). Nesse sentido:

Concorrência, *downsizing*, *outsourcing* [terceirização], auditoria, regulação por agências especializadas, individualização das remunerações, flexibilização do pessoal, descentralização dos centros de lucro, indicadores de desempenho e *benchmarking* são todos instrumentos que administradores zelosos e decididores políticos em busca de legitimidade importam e difundem no setor público em nome da adaptação do Estado à *realidade do mercado e da globalização* (DARDOT; LAVAL, 2016, 301-302, grifos no original).

Para Newman e Clarke (2012), a reestruturação estatal combinou o gerencialismo, como uma ideologia, e a gerencialização, como um processo de transformação, para produzir um Estado gerencial. A gerencialização diz respeito aos processos: i) para estabelecer autoridade gerencial sobre os recursos materiais, humanos ou simbólicos; ii) para estabelecer estruturas calculistas de gerencialismo, que definem os termos da tomada de decisão; iii) para criar formas de gerir e tipos de gestores (NEWMAN; CLARKE, 2012).

O conceito de gerencialismo, por sua vez, traduz “um *ethos* de negócios do setor privado no estado e no setor público” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 358, grifo no original). O gerencialismo ocorre mesmo onde não houve privatização total dos serviços públicos, mas que é exigido um desempenho próprio do mercado competitivo (NEWMAN; CLARKE, 2012).

Conforme Ball (2005, p. 544), “o gerencialismo representa a inserção, no setor público, de uma nova forma de poder”, ao desempenhar um papel fundamental na

⁴² O trabalho de Hood (1991) diz respeito à experiência britânica, mas é possível perceber palavras-chave, como: flexibilização, descentralização, metas, indicadores, competitividade etc. Essas palavras passaram a fazer parte do vocabulário da administração pública brasileira, assunto que será discutido na subseção 4.1.

destruição dos sistemas ético-profissionais, substituindo-os por sistemas empresariais competitivos. O gestor se torna o herói cultural da gestão (BALL, 2001; 2002; NEWMAN; CLARKE, 2012).

Os gestores “representavam uma contrapartida ao profissionalismo de gabinete porque se imaginava que habitassem o mundo da ação de mercado e eram os carregadores naturais de seu empreendedorismo e dinamismo” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 358). O trabalho do gestor “envolve a infusão de atitudes e culturas nas quais os/as trabalhadores/as se sentem, eles/as próprios/as, responsabilizados/as e, simultaneamente, comprometidos/as ou pessoalmente envolvidos na organização” (BALL, 2001, p. 108-109).

Esse novo paradigma de gestão pública tem inserido procedimentos de motivação que “elicitam e geram os impulsos, relações e valores que fundamentam o comportamento competitivo e a luta pela vantagem” (BALL, 2001, p. 106), em que, segundo o autor, os valores pessoais são sobrepostos pelos valores impessoais. Além da competitividade, a ideia de liberdade foi introduzida na gestão pública, “*liberdade para gerenciar*” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 363, grifos no original).

Os gestores, como agentes livres, passam a operar “não por linhas diretas de responsabilização ou regulação, mas através de controles fiscais, regimes de desempenho, diretrizes políticas e um aparelho de auditoria e avaliação em expansão” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 363). A avaliação se torna um instrumento fundamental para a gestão pública, levando à “instauração de um Estado avaliador⁴³ e regulador⁴⁴” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 273), ao passo que:

As técnicas de gestão baseiam-se no tripé objetivos-avaliação-sanção. Cada entidade (unidade de produção, coletivo ou indivíduo) passa a ser *autônoma e responsável* (no sentido de *accountability*). No âmbito de suas missões, recebe metas que devem atingir. A realização dessas metas é avaliada regularmente, e a unidade é sancionada positiva ou negativamente de acordo com seu desempenho (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 302, grifos no original).

⁴³ Um dos eixos da reforma estatal é a avaliação (AFONSO, 2013; DIAS SOBRINHO, 2001), por isso que a expressão Estado-avaliador “passou a ser usada e convocada tendo em mente muitos outros domínios das políticas públicas educativas” (AFONSO, 2013, p. 271). Essa expressão foi utilizada por diversos autores, como Guy Neave (1988), Mary Henkel (1991), Seamus O’Buachalla (1992) e David Hartley (1993), e diz respeito ao novo modo de atuação do Estado ao adotar os mecanismos do mercado e importar o modelo de gestão do setor privado, cujo foco é nos resultados em detrimento dos processos (AFONSO, 1999).

⁴⁴ O Estado regulador “é aquele que mantém com empresas, associações ou agências públicas que possuam certa autonomia de gestão relações contratuais para a realização de determinados objetivos” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 290).

Essa avaliação se trata da mensuração dos efeitos, condicionando as punições e/ou as recompensas, além de “um processo de normatização que leva os indivíduos a adaptar-se aos novos critérios de desempenho e qualidade” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 315). Outrossim, as medidas uniformes de desempenho e os incentivos fazem da avaliação “uma máquina de guerra contra as formas de autonomia profissional e os sistemas de valor a que os assalariados obedecem” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 315).

Nessa nova dinâmica impulsionada pelo NPM, instrumentos “avaliativos baseados em *benchmarking* permitem responsabilizar os envolvidos/avaliados por meio dos resultados, que são enfatizados em detrimento aos processos, possibilitando premiar ou punir os desempenhos” (NAGASE, 2019, p. 4). Assim, *benchmarking* “tem sido considerado, ressalta-se, um modo de aferir a qualidade por intermédio de comparações, indicadores de performance e de referenciais de *boas práticas*” (AZEVEDO, 2016a, p. 1412, grifo no original).

Benchmarking é uma ferramenta de gerenciamento que se torna o pivô central em sistemas de governança, regulação, avaliação em diferentes níveis e setores do Estado (AZEVEDO, 2016a). Ademais, *benchmarking* “torna-se uma política, um conceito e um instrumento de avaliação do trabalho e das atividades na esfera pública” (AZEVEDO, 2016a, p. 1411, grifo do autor).

A gestão é um mecanismo chave na reconstrução cultural no setor público (BALL, 2001), e os sistemas de avaliação e *benchmarking* são ferramentas essenciais para o gerencialismo, uma vez que, além de medir, normatizar e adaptar o “desempenho”, possibilita punir, responsabilizar individualmente o servidor público. Contribui, ainda, para a liberdade de escolha dos cidadãos, usuários dos serviços públicos que passam a ser vistos e tratados como clientes e/ou consumidores. A mudança de cidadão para consumidor não significa apenas uma troca de palavras, mas uma transformação de sentido do que é público, comum, de direito, para o que é privado, comprado, pago. Os cidadãos

[...] são vistos como compradores de serviços que *devem receber pelo que pagam*. Essa prioridade que se dá à dimensão da eficiência e ao retorno financeiro elimina do espaço público qualquer concepção de justiça que não seja a de equivalência entre o que foi pago individualmente pelo contribuinte e o que foi recebido individualmente por ele (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 319, grifos no original).

De um lado, destrói-se a ideia de serviço público; de outro, introduz-se uma gestão empresarial, o que resulta em sofrimento dos atores sociais da função pública que vivem as contradições impostas pela mão direita do Estado⁴⁵ (LAVAL, 2020). Segundo o autor, essas políticas acarretam efeitos sociais e econômicos negativos; sob a justificativa da eficácia, os atores sociais do serviço público modificam suas funções, adaptando-as e, “mais ainda, aniquilando um pouco mais o sentido de sua missão” (LAVAL, 2020, p. 243).

O Estado passa a atuar como uma empresa, inserindo a racionalidade da economia concorrencial em todas as instâncias, internas e externas, isto é, tanto para administração interna, ao promover a competição entre os servidores públicos, como também entre instituições públicas. É o princípio da concorrência no interior do Estado.

A transformação do Estado não se limita a desregulamentar a economia e garantir a liberdade do mercado. Trata-se de instaurar mercados em domínios que escapavam à sua lógica, como a educação e a saúde, e em “ver aí um empreendimento de legitimação de uma nova forma de dominação política” (LAVAL, 2020, p. 237), na qual o Estado é essencial.

O papel do Estado é redefinido com as reformas. Não é mais o Estado provedor que ameniza as desigualdades sociais, pois,

[...] mesmo sob o capitalismo, em sociedades mais solidárias ou em que os movimentos sociais tiveram mais sucesso em suas empreitadas, o Estado, por intermédio do direito tributário, grava os mais aquinhoados para promover maior igualdade entre os membros da sociedade e para diminuir a diferença de renda entre as classes sociais (AZEVEDO, 2013, p. 140).

De acordo com Azevedo (2013), para fomentar a igualdade substantiva, o Estado tem instrumentos que promovem políticas públicas sociais. Destinadas a setores, como saúde, educação, previdência, dentre outros, as políticas públicas sociais se referem à promoção da dignidade da vida humana. Nessa direção, desde a fundação do Estado moderno, a educação é um mote de luta das classes dominadas

⁴⁵ O autor se refere a uma interessante metáfora de Pierre Bourdieu (1998) sobre o Estado. Segundo o sociólogo francês, os setores voltados para o social constituem a mão esquerda do Estado, e a mão direita do Estado remete aos “burocratas das finanças, dos bancos públicos ou privados e dos gabinetes ministeriais” (BOURDIEU, 1998, p. 7).

e “é item obrigatório a ser pontuado em qualquer projeto político que vise à distribuição de *justiça social*” (AZEVEDO, 2021, p. 94, grifos no original).

Em um cenário no qual o livre jogo do mercado é exaltado, a tendência é “o aparecimento de concentração de riquezas, de privilégios, de corrupção, de saliências da pobreza, do aumento das desigualdades substantivas e da deterioração dos serviços públicos” (AZEVEDO, 2013, p. 146). Assumindo o papel de avaliador e regulador, o Estado “já não se destina tanto a assegurar a integração dos diferentes níveis da vida coletiva quanto a ordenar as sociedades de acordo com as exigências da concorrência mundial e das finanças globais” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 284). Desse modo:

A extensão do campo *governança*, portanto, não é apenas uma trama de relações múltiplas com atores não estatais ou simplesmente o sinal do declínio do Estado-nação, ela significa, mais profundamente, uma mudança do *formato* e do papel do Estado, que é visto agora como uma *empresa a serviço das empresas* (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 288, grifos no original).

Logo, ao assumir o papel de avaliador e regulador no contexto de políticas neoliberais, o Estado, ao invés de promover a justiça social, impele a concorrência que, segundo Dardot e Laval (2016), é a palavra-chave desse novo modo de gestão do setor público. Conforme os autores:

Se a *ação pública* deve ser uma política de concorrência, o Estado deve ser um ator concorrendo com outros autores, em particular no plano mundial. Trata-se de executar simultaneamente duas operações que aparecem como homogêneas em virtude da unicidade das categorias em jogo: de um lado, construir mercados que sejam o mais concorrenciais possível no âmbito mercantil; de outro, fazer a lógica da concorrência intervir no próprio âmbito da ação pública (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 303, grifos no original).

De maneira a reconhecer a educação como uma atividade social e política que deve servir aos interesses públicos (ROBERTSON; VERGER, 2012), entende-se que a educação, assim como outras áreas, torna-se um campo favorável à mercantilização. Todavia, mesmo em um sistema capitalista, há bens que não podem se tornar mercadorias, pois visam ao bem comum, ao bem público, como a educação, que diz respeito a “uma atividade pública de cultivo e distribuição de conhecimento, cultura, ciência e valores como civilidade e respeito mútuo (entre cidadãos e entre gerações)” (AZEVEDO, 2019, p. 877).

Apesar das críticas neoliberais em relação ao Estado, “o neoliberalismo é impensável fora da instituição do Estado, o qual, como detentor do monopólio da violência simbólica, é o único em condição de impor a razão econômica a todos os domínios da sociedade” (LAVAL, 2020, p. 238). Em outras palavras, com o neoliberalismo, compreende-se que os dominantes do campo econômico se utilizam de seu capital – econômico – de modo particular, financeiro, para convertê-lo em capital político e simbólico e, assim, assumir uma posição também dominante no campo estatal.

Os neoliberais defendem a universalização das leis do campo econômico e o mercado como princípio regulador do Estado, o que significa, basicamente, que as relações sociais devem ser como as do mercado. Destarte, busca-se entender o neoliberalismo e a importância do Estado a partir da dupla leitura de Pierre Bourdieu e Michel Foucault, sem desconsiderar a distância conceitual e as distinções entre a sociologia das disposições e os dispositivos de poder.

2.2.2 Neoliberalismo sob o olhar bourdieusiano: a gestão como um modo de dominação

Bourdieu (1998)⁴⁶ publicou um conjunto de textos a respeito do neoliberalismo porque, segundo o próprio, percebeu que seus efeitos não eram ocasionais e muito menos pontuais; assim, seus trabalhos poderiam proporcionar instrumentos para resistir ao que qualificou como um flagelo. Ao assumir uma posição pública contra o neoliberalismo, buscava, conforme suas próprias palavras, pelo menos, “romper a aparência de unanimidade que constitui o essencial da força simbólica do discurso dominante” (BOURDIEU, 1998, p. 5).

O sociólogo francês construiu uma teoria sociológica da dominação, a fim de compreender a aceitação exercida por um grupo ou instituição sobre os atores sociais por meio da articulação da violência física e da violência simbólica em diversos níveis.

⁴⁶ De acordo com Laval (2020), Pierre Bourdieu (1939-2002) desenvolveu seus trabalhos sobre o neoliberalismo entre o fim dos anos 1980 e o início dos anos 2000, quando o pensamento neoliberal já estava consolidado. O neoliberalismo é abordado pelo sociólogo francês sob diferentes ângulos: por seus efeitos sociais; como núcleo duro da ciência econômica; como uma ideologia dominante da elite política; como uma revolução conservadora; e “como estratégia de *demissão do Estado* e/ou construção social de mercados” (LAVAL, 2020, p. 158, grifos no original), mas que, segundo o autor, é possível enxergar uma teoria coerente sobre o neoliberalismo por meio dessas múltiplas determinações.

Foi um dos intelectuais mais conscientes dos efeitos do neoliberalismo (LAVAL, 2020). Nessa perspectiva, busca-se discutir o neoliberalismo a partir da leitura bourdieusiana, como um modo de dominação.

Pierre Bourdieu “substitui a noção de sociedade pela de *campo*, pois entende que uma sociedade [...] é constituída por um conjunto de microcosmos sociais dotados de autonomia relativa” (CATANI, 2008, p. 241, grifo no original). Um campo envolve uma disputa que tem em vista a conservação ou a aquisição de capital específico e a posição de dominante no campo; atores sociais dispostos a lutar por esse objeto⁴⁷ e dotados de um *habitus* próprio de cada campo⁴⁸ (BOURDIEU, 2003).

Conforme a teoria dos campos (BOURDIEU, 2003), entende-se que o Estado diz respeito ao campo burocrático, ao campo político e ao campo do poder. O Estado é “o lugar dos conflitos (por exemplo, entres ministérios financeiros e os ministérios *gastadores*, encarregados dos problemas sociais)” (BOURDIEU, 1998, p. 30, grifo no original).

A gênese desse campo “é inseparável de um processo de unificação dos diferentes campos sociais, econômico, cultural (ou escolar), político etc., que acompanha a constituição progressiva do monopólio estatal da violência física e *simbólica* legítima” (BOURDIEU, 2011, p. 51, grifo no original). Esse campo é, ainda, resultado do desenvolvimento de concentração de diferentes tipos de capitais (econômico, cultural, simbólico), constituindo-se como detentor de metacapital, que lhe permite exercer autoridade sobre os diversos e específicos campos, atores sociais e capitais (BOURDIEU, 2011).

O Estado é, portanto, o metacampo, pois concentra o metacapital e, nele, integram-se os diferentes campos, “mas também porque é integrado nos campos quando ele define por eles as regras e os mecanismos de alocação dos recursos” (JOURDAIN; NAULIN, 2017, p. 156). Somado a isso, o Estado “é a instância legitimadora por excelência, que ratifica, soleniza, registra os atos ou as pessoas, fazendo aparecer como algo óbvio as divisões ou as classificações que ele institui” (BOURDIEU, 2014, p. 203).

⁴⁷ Cada campo tem leis e capitais próprios, isto é, capital específico, que é o “fundamento do poder ou da autoridade específica característica de um campo” (BOURDIEU, 2003, p. 121) e é objeto de disputa, por exemplo, no campo econômico, é a riqueza; no campo artístico, é o reconhecimento (JOURDAIN; NAULIN, 2017).

⁴⁸ O *habitus* “implica o conhecimento e o reconhecimento das leis do jogo” (BOURDIEU, 2003, p. 120).

O Estado é, também, o detentor legítimo da violência física e da simbólica. A concentração de força física pública por meio do conjunto de instituições para garantir a ordem, como o exército ou a polícia, requer a desmobilização da violência não estatal, pois só os mandatados pelo Estado podem exercer a violência física (BOURDIEU, 2014). Todavia, “não é possível compreender verdadeiramente as relações de força fundamentais da ordem social sem que intervenha a dimensão simbólica dessas relações” (BOURDIEU, 2014, p. 224).

O poder simbólico é, justamente, o poder que se exerce de modo invisível pelo qual o Estado inculca os princípios de visão e de divisão do mundo, construindo e impondo aos atores sociais “suas categorias de percepção que ao se incorporarem na forma de estruturas mentais universais à escala de um Estado-nação, conciliam e orquestram os agentes” (BOURDIEU, 2014, p. 231). Em outros termos, como detentor legítimo do monopólio da violência física e simbólica, um dos principais poderes do Estado é o de impor um *nomos*⁴⁹ (BOURDIEU, 2011; 2014).

Para compreender o poder simbólico do Estado, é preciso recorrer ao conceito da violência simbólica que se escora em uma teoria da produção da crença, “do trabalho de socialização necessário para produzir agentes dotados de esquemas de percepção e de avaliação que lhes farão perceber as injunções inscritas em uma situação, ou em um discurso, e obedecê-las” (BOURDIEU, 2011, p. 171). Os atos de obediência e de submissão “são atos cognitivos que, como tais, empregam estruturas cognitivas, categorias de percepção, esquemas de percepção, princípios de visão e de divisão” (BOURDIEU, 2014, p. 226). Nesse sentido, a violência simbólica diz respeito a

[...] uma forma geralmente não percebida de violência e, em contraste aos sistemas onde a força necessária para manter a hierarquia social, ela é uma forma eficaz e eficiente de dominação porque os membros das classes dominantes não precisam despende muita energia para manter seu domínio (SCHUBERT, 2018, p. 235).

⁴⁹ *Nomos* aparece na abordagem bourdieusiana para explicitar o conceito de campo e é apontado “como princípio de visão e de divisão constitutivo de um campo, tal princípio atuaria como uma *lei fundamental* [...], uma ordem instituída nas estruturas objetivas de um universo socialmente regulado e nas estruturas mentais daqueles que nele se inserem e que tendem, por isso, a aceitar como evidentes as injunções inscritas na lógica imanente de seu funcionamento” (MEDEIROS, 2017, p. 281, grifos no original). Segundo Medeiros (2017), o *nomos* – as leis fundamentais – distingue-se de um campo para outro. Nas palavras do sociólogo, o “*nomos* é o discurso poderoso, quer dizer, o discurso do poderoso, cujas visões são as divisões reais, que tem o poder, de alguma forma, de realizar suas visões” (BOURDIEU, 2016 *apud* LAVAL, 2020, p. 225, grifo no original). Nesse sentido, entende-se que o Estado busca impor o *nomos* econômico para os demais campos.

O Estado não significa apenas um instrumento de coerção, mas se trata de “um instrumento de produção e reprodução do consenso encarregado de regulações morais” (BOURDIEU, 2014, p. 203). Nesse âmbito, de acordo com o autor, ao contribuir para a reprodução simbólica, colabora com “a ordem social e para sua reprodução” (BOURDIEU, 2014, p. 230).

Apesar de ser parte do Estado, o campo do poder usufrui de autonomia; é o campo de luta entre os dominantes dos distintos campos e que, na obra *La noblesse d'État*⁵⁰, Pierre Bourdieu evidencia o campo econômico no topo do campo do poder, seguido do campo administrativo, universitário e aristocrático (JOURDAIN; NAULIN, 2017). O conceito de campo de poder foi desenvolvido pelo sociólogo para analisar a ausência de autonomia dos campos (LAVAL, 2020).

Como pontuou Catani (2008), um campo é caracterizado por uma autonomia relativa. Essa autonomia tende a desaparecer quando, no campo do poder, impõe-se um princípio

[...] entendido como o espaço de jogo no interior do qual os detentores de capital (de diferentes tipos) lutam *particularmente* pelo poder sobre o Estado, isto é, sobre o capital estatal que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução (notadamente por meio da instituição escolar) (BOURDIEU, 2011, p. 100, grifo no original).

O alvo de disputa no campo do poder⁵¹ é a “conservação ou a transformação da *taxa de câmbio* entre os diferentes tipos de capital e do mesmo modo, o poder sobre as instâncias burocráticas que podem alterá-la” (BOURDIEU, 2011, p. 52, grifo no original). Segundo Bourdieu (2005), a competição no campo econômico assume, comumente, a competição sobre o poder do Estado, principalmente sobre os direitos de propriedade e o poder de regulamentação.

O mercado, para essa teoria, pode ser entendido, também, como um campo social, o campo econômico. A constituição de um campo econômico corresponde à emergência “de um espaço de jogo, lugar de um jogo de tipo novo, cujo princípio é a

⁵⁰ A obra citada [A nobreza do Estado] foi publicada em francês, em 1989 (JOURDAIN; NAULIN, 2017).

⁵¹ O conceito de campo do poder foi criado para compreender os efeitos estruturais que não podem ser entendidos de outro modo, pois esse campo “é o espaço de relações de força entre diferentes tipos de capital ou, mais precisamente, entre os agentes suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital para poderem dominar o campo correspondente e cujas lutas se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em questão” (BOURDIEU, 2011, p. 52).

lei do interesse material” (BOURDIEU, 2011, p. 173). O mercado, portanto, é o lugar do cálculo, do interesse e do lucro (BOURDIEU, 2011).

A lei do interesse material requer um campo próprio (BOURDIEU, 2011). Assim, a emergência do campo econômico “marca a aparição de um universo no qual os agentes sociais podem confessar publicamente que eles têm interesses e [...] que estão lá para fazê-los, isto é, para se comportar de maneira interessada, calcular, obter lucro, acumular, explorar” (BOURDIEU, 2011, p. 174).

A autonomização do campo econômico é oriunda de uma revolução simbólica que desprende as práticas econômicas das outras relações sociais (BOURDIEU, 2011; LAVAL, 2020). Essa revolução simbólica “é parte de uma forma de conhecimento totalmente particular e distorcida do mundo social” (LAVAL, 2020, p. 218).

O neoliberalismo tem como mote a ciência, a razão e o progresso econômico; é convertido em um programa político, objetivando “criar as condições de realização e funcionamento da *teoria*” (BOURDIEU, 1998, p. 82, grifo no original). No entanto:

Essa teoria é uma pura ficção matemática, fundada, desde a origem, numa formidável abstração [...]: aquela que, em nome de uma concepção tão estrita da racionalidade identificada como racionalidade individual, consiste em pôr entre parênteses as condições econômicas e sociais das disposições racionais [...] e das estruturas econômicas e sociais, que são a condição de seu exercício, ou, mais precisamente, da produção e da reprodução dessas disposições e dessas estruturas (BOURDIEU, 1998, p. 81).

O mundo econômico é considerado pelos neoliberais uma ordem pura e perfeita (BOURDIEU, 1998). A liberdade de mercado e a livre escolha são preceitos neoliberais que, por conseguinte, devem ultrapassar o campo econômico e são postos, também, para a vida social. Nessa direção, o Estado é essencial, uma vez que detém o monopólio da violência física e simbólica; é o ator social que legisla, executa e arbitra sobre os campos e os demais atores sociais.

O programa neoliberal se materializa por intermédio de um processo de reformas que transformam o Estado e é compreendido por Bourdieu (1998) como uma revolução conservadora que assume uma forma inédita, constituindo, como regras, as regularidades do mundo econômico. Essa revolução glorifica o retorno ao capitalismo radical, “cuja única lei é a do lucro máximo, capitalismo sem freio e sem

disfarce, mas racionalizado, levado ao limite de sua eficiência econômica pela introdução de formas modernas de dominação” (BOURDIEU, 1998, p. 31).

O campo econômico⁵² se distingue dos demais campos “pelo fato de que as sanções são especialmente brutais e que as condutas podem se atribuir publicamente como fim a busca aberta da maximização do lucro material individual” (BOURDIEU, 2005, p. 22). Assim:

A competição entre as empresas assume frequentemente a forma de uma competição para o poder sobre o poder do Estado – notadamente, sobre o poder de regulamentação e sobre direitos de propriedade – para as vantagens asseguradas pelas diferentes intervenções do Estado [...]. Em suas tentativas para modificar a seu favor as *regras do jogo* em vigor e valorizar assim algumas de suas propriedades suscetíveis de funcionar como capital no novo estado do campo (BOURDIEU, 2005, p. 39-40, grifos no original).

A busca pela dominação sobre o campo do poder, mais do que assegurar vantagens para o campo econômico, envolve a inculcação das leis próprias desse campo no Estado. Laval (2020), com base em Pierre Bourdieu, afirma que o âmago do neoliberalismo está no papel desempenhado pela ação pública na ampliação da lógica econômica do mercado.

Ao mesmo tempo em que a ideologia neoliberal se apresenta como antiestatal, “o próprio Estado se mobiliza e se transforma para universalizar a razão econômica” (LAVAL, 2020, p. 238). É a “*dominação simbólica e real da economia no campo político*” (LAVAL, 2020, p. 231, grifos no original). Segundo o autor,

[...] o neoliberalismo é impensável fora da instituição do Estado, o qual, como detentor do monopólio da violência simbólica, é o único em condição de impor a razão econômica a todos os domínios da sociedade. Por meio das elites que o controlam, o Estado impõe o novo princípio de construção do mundo legítimo e indiscutível, com o auxílio e todos os instrumentos do poder simbólico à sua disposição (LAVAL, 2020, p. 238).

O Estado “incorpora e impõe o que parece negá-lo” (LAVAL, 2020, p. 238), isto é, o neoliberalismo. Para Pierre Bourdieu, o neoliberalismo “está ligado à luta que atravessa o campo burocrático entre duas frações opostas da função pública, a alta e

⁵² De acordo com Bourdieu (2005), as empresas são os atores sociais que determinam a estrutura do campo econômico. Definem-se pelo volume de capital e pela estrutura do capital específico que detêm.

a baixa⁵³. O que está em jogo nessa luta é a finalidade da ação pública e seu impacto sobre a sociedade” (LAVAL, 2020, p. 242).

A gestão, baseada no *management*, é uma forma moderna de dominação (BOURDIEU, 1998). Nesse sentido, com o NPM, instaura-se o que o autor listou como o reino da flexibilidade, de contratos de duração determinada, da concorrência, da polivalência, da individualização da relação salarial, das estratégias de responsabilização, da autoexploração, dentre outros aspectos. O projeto-político neoliberal favorece a ruptura entre a economia e a realidade social, “colocando em risco todas as estruturas coletivas capazes de resistirem à lógica do mercado puro” (BOURDIEU, 1998, p. 82).

Mais do que privatizar, mercadorizar, cercar, o neoliberalismo “é a extensão de disposições próprias à economia capitalista que se persegue, se acelera e, sobretudo, se estende a todos os campos, sobretudo como resultado de certo tipo de políticas de Estado” (LAVAL, 2020, p. 223). É a inculcação de um *habitus* econômico, de uma consciência maximizadora e calculadora que não é natural, mas é construída histórica e socialmente (LAVAL, 2020), de modo particular, pela reforma da administração pública.

O conceito de *habitus* se opõe à teoria da ação racional (BOURDIEU, 2005; LAVAL, 2020). Esse conceito, ao enfatizar “a plasticidade histórica do agente social, permite mostrar que a conduta maximizadora da economia não é um universal, mas uma realidade social construída, uma representação que se realiza como *encarnação pela prática*” (LAVAL, 2020, p. 220, grifos no original). De acordo com o próprio Bourdieu (2005), o ator social,

[...] na medida em que é dotado de um *habitus*, é um individual coletivo ou um coletivo individualizado, pelo fato da incorporação. O individual, o subjetivo, é social, coletivo. O *habitus* é subjetividade socializada, transcendental histórico, cujas categorias de percepção e de apreciação (os sistemas de preferência) são o produto da história coletiva e individual (BOURDIEU, 2005, p. 47, grifos no original).

Intermediado pelos ajustes estruturais e pela reestruturação do Estado, o que se tem em vista é a imposição de um *nomos* neoliberal. Por meio de um poder simbólico, invisível, que produz princípios de visão e de divisão do mundo, o Estado

⁵³ A alta função pública se refere à mão direita do Estado (bancos e finanças), e a baixa função pública corresponde aos encarregados de gerir e servir à população por intermédio de serviços, como saúde, educação, justiça, dentre outros (LAVAL, 2020).

exerce uma violência simbólica. Bourdieu (2005) afirma que as disposições dos atores sociais pré-capitalistas, quando ajustadas ao capitalismo, são brutais. Nesse sentido, a universalização do *nomos* econômico (LAVAL, 2020) pressupõe uma alteração no campo estatal, impondo uma mudança no *habitus*.

Pierre Bourdieu utiliza o conceito de histerese, que expressa os efeitos das mudanças no campo e o deslocamento do *habitus* (HARDY, 2018). As características da histerese, segundo Hardy (2018), são o desencaixe entre o campo e o *habitus*, bem como a possibilidade de uma mudança permanente. Esse desencaixe significa que o *habitus*, isto é, o modo de pensar, de agir e de ser, não é mais condizente com o campo (HARDY, 2018).

No caso do serviço público, o *habitus* burocrático não está mais em harmonia com o campo estatal. Nesse íterim, a transformação no campo burocrático, promovida pela reforma administrativa, impõe uma mudança no *habitus*, em consonância com as mudanças gerenciais que são colocadas em prática. O *habitus* não é imutável, mas tem um caráter relativamente durável (BOURDIEU, 2005), o que causa sofrimento⁵⁴.

A globalização, que objetiva a manutenção do sistema capitalista conduzindo à governança, encontra, no neoliberalismo, o fundamento para a coesão desse movimento em todas as dimensões. Pontuando que o Estado é, também, o campo burocrático e o campo político, em que são elaboradas as políticas públicas sociais e detentoras da violência simbólica, pressupõe-se que essa ideia de maximização do lucro, seja ele econômico, seja simbólico, tende a perpassar pelas políticas educacionais.

A instituição escolar é um espaço e meio pelo qual “o Estado molda as *estruturas mentais* e impõe princípios de visão e de divisão comuns” (BOURDIEU, 2011, p. 105, grifos no original). Não se pode negar que a escola tem um papel fundante para o Estado no consenso e na inculcação de uma forma de pensar e reproduzir tal pensamento, sendo o espaço privilegiado para a formação de *habitus*.

Mais do que uma globalização neoliberal, o que se revela é um processo de neoliberalização, cujo escopo não é apenas o Estado, as políticas, mas é o próprio

⁵⁴ Na obra “A miséria do mundo”, Pierre Bourdieu apresenta uma série de estudos sobre a pobreza no fim do século XX, com exemplos “devastadores das lutas os indivíduos com o efeito da *histerese* – o desencaixe entre o *habitus* adquirido num entorno (o *campo*) e aquele necessários para o sucesso num campo diferente. Cada caso demonstra que a histerese é experimentada num nível pessoal” (HARDY, 2018, p. 179, grifos no original).

indivíduo, o ator social que luta no campo. Desse modo, a seguir, o foco é nos princípios neoliberais que permeiam as técnicas de governamentalidade.

2.2.3 Neoliberalismo sob o olhar foucaultiano: a gestão como uma forma de governamentalidade

De acordo com Amos (2010), governança e governamentalidade compartilham da mesma questão central: como direcionar, conduzir, governar e regular a sociedade como um todo. A autora indica que o Estado é o denominador comum entre governança e governamentalidade, mas que há diferenças e divergências entre os conceitos. A governança, por exemplo, está relacionada a aspectos técnicos, como novos atores, novas relações e é importante para analisar as “mudanças tanto no contexto interno de um Estado-nação como no âmbito das relações internacionais” (AMOS, 2010, p. 25). O termo foucaultiano, por sua vez,

[...] denota uma preocupação com a problemática geral de regulamentar, direcionar e governar nas sociedades modernas em todas as principais áreas do Estado, o que inclui a economia, o *oikos*, isto é, a família e as crianças – tendo em vista tanto a coletividade como cada indivíduo, que pode ser submetido a técnicas autoaplicáveis (AMOS, 2010, p. 25-26, grifo no original).

Para Amos (2010), governança e governamentalidade podem ser mais complementares do que se imagina. Concorde-se com essa suposição da autora, uma vez que as mudanças que envolvem o Estado e suas relações implicam a conduta individual. Assim, cabe compreender esse conceito foucaultiano.

Ao tratar do nascimento da biopolítica, Foucault (2008) aborda o neoliberalismo para descortinar o conteúdo concreto que poderia se dar à análise das relações de poder, e a governamentalidade é uma proposta de investigação dessas relações. Para Michel Foucault⁵⁵, o neoliberalismo não é apenas uma resposta à crise capitalista; é, também, uma reação à crise de governamentalidade (LAVAL, 2020). Governamentalidade é definida como “a maneira como se conduz a conduta dos homens” (FOUCAULT, 2008, p. 257).

⁵⁵ Michel Foucault desenvolveu sua discussão sobre o neoliberalismo entre os anos de 1975 e 1980, portanto, anterior ao trabalho de Pierre Bourdieu acerca do assunto (LAVAL, 2020).

Em um primeiro momento, a governamentalidade tinha como referência a biopolítica (LAVAL, 2020), um dos polos do biopoder (FOUCAULT, 1988). O conceito de biopoder se caracteriza pela substituição do velho direito de causar a morte⁵⁶ pelo poder sobre a vida que se desenvolveu a partir do século XVII e foi essencial para o desenvolvimento do capitalismo (FOUCAULT, 1988).

A organização do poder sobre a vida se constitui em torno da anátomo-política e da biopolítica (FOUCAULT, 1988). A anátomo-política “centrou-se no corpo como máquina: no seu adestramento, na ampliação de suas aptidões, na extorsão de suas forças, no crescimento paralelo de sua utilidade e docilidade, na sua integração em sistemas de controle eficazes e econômicos” (FOUCAULT, 1988, p. 131).

A biopolítica – regulações da população – se formou em meados do século XVIII, com foco no corpo-espécie (FOUCAULT, 1988). Do corpo humano – o indivíduo –, a centralidade recai sobre a população – a sociedade – e “faz com que a vida e seus mecanismos entrem no domínio dos cálculos explícitos, e faz do poder-saber um agente de transformação da vida humana” (FOUCAULT, 1988, p. 134).

O biopoder “é capaz de acessar o corpo porque funciona através de normas em vez de leis, porque é internalizado por sujeitos em vez de exercido de cima mediante atos ou ameaças de violência, e porque está disperso por toda a sociedade” (TAYLOR, 2018, p. 61). Enquanto o poder sobre o corpo – anátomo-política – funciona, principalmente, por meio das instituições, o poder sobre o corpo-espécie – biopolítica – funciona por meio do Estado. Assim, pode-se falar em dois níveis do biopoder: disciplina e regulação (TAYLOR, 2018).

Esses procedimentos de poder sobre a vida – disciplina e regulação ou anátomo-política e biopolítica – foram postos em prática pelo Estado moderno com a atribuição principal de formatar e controlar o indivíduo e a sociedade, respectivamente (DANNER, 2010). De acordo com Foucault (1988), esses dispositivos contribuíram para inserir os corpos humanos controlados no sistema de produção e para ajustar os fenômenos de população aos processos econômicos.

Para Michel Foucault, o poder não pode ser explicado apenas pela sua concepção negativa, como um aparelho repressivo do Estado, mas a sua eficácia está na não destruição do corpo. Por isso, as relações de poder não “se passam

⁵⁶ O direito sobre a morte foi um dos privilégios característicos do poder soberano. Essa morte era fundamentada “no direito do soberano se defender ou pedir que o defendessem” (FOUCAULT, 1988, p. 128).

fundamentalmente nem no nível do direito nem do da violência” (MACHADO, 2013, p. 19). O poder é, à vista disso, uma prática social que só existe em ação (MACHADO, 2013), que “se situa e exerce ao nível da vida, da espécie, da raça e dos fenômenos maciços da população” (FOUCAULT, 1988, p. 129).

O lado operacional da biopolítica é a governamentalidade e, ao apreender esse conceito, Michel Foucault renovou a própria concepção de relações de poder (LAVAL, 2020). Destarte:

As análises foucaultianas da governamentalidade, na sequência de suas análises da disciplina e da biopolítica, têm por núcleo a relação *entre o sujeito e seu meio*. Esse núcleo de análises, o coração de sua investigação – diria até o resultado mais acabado da genealogia do poder moderno –, que se encontra nesse ponto teórico crucial: *é pelo meio* que o sujeito se torna governável, um meio adaptável em que o indivíduo *é livre* para agir como quiser, como um peixe livre para nadar em seu aquário (LAVAL, 2020, p. 41-42, grifos no original).

A governamentalidade assume “um sentido mais amplo, intercambiável com a *arte de governar* ou a *racionalidade governamental*, para designar as maneiras muito concretas, frequentemente finas e invisíveis de condução dos indivíduos” (LAVAL, 2020, p. 48, grifos no original). Compreende-se, nesse sentido, o neoliberalismo como uma forma de governamentalidade, cujo mercado é o meio e o fim pelo qual a conduta dos homens é conduzida. De acordo com Foucault (2008), a arte de governar neoliberal trata de normalizar e disciplinar a sociedade com base no mercado.

O mercado⁵⁷ para os neoliberais, como um guia para a sociedade, orienta os indivíduos e indica o melhor modo de promover seu bem-estar; direciona, também, as atividades dos indivíduos e tudo comanda, colocando em “ordem todo o sistema social, dando-lhe sentido e significado” (MISES, 2010, p. 316). Como organização econômica, além de garantir a liberdade de cada indivíduo em todas as dimensões da vida social, no mercado, segundo Mises (2010), é o interesse pessoal que impulsiona os indivíduos a se esforçarem e que reprime as predisposições inatas à malignidade.

O mercado não é uma coisa, não é um espaço para trocas, mas “é um processo, impulsionado pela interação da ação dos indivíduos” (MISES, 2010, p. 316). Conforme essa concepção, o indivíduo pode aprender a se conduzir, de modo

⁵⁷ O conceito de mercado do liberalismo clássico, em que as mercadorias circulavam livremente em uma esfera natural, é diferente dos neoliberais (DARDOT; LAVAL, 2016). De acordo com Mises (2010), os fenômenos no mercado são sociais, e não forças automáticas ou anônimas.

racional, posto em uma situação de mercado (DARDOT; LAVAL, 2016). Delineia-se, assim, o tipo de ação “ligada à governamentalidade neoliberal: a criação de situações de mercado que permitem esse aprendizado constante e progressivo” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 141). Ademais, é no mercado que o indivíduo exerceria sua liberdade de escolha,

[...] um tema fundamental das novas normas de conduta dos sujeitos. Parece que é impossível conceber um sujeito que não seja ativo, calculista, à espreita das melhores oportunidades. [...]. Em resumo, trata-se de construir novas exigências que ponham os indivíduos em situações em que são obrigados a escolher entre ofertas alternativas e incitados a maximizar seus próprios interesses (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 223).

A liberdade “diz respeito às relações de poder, às vigilâncias, aos dispositivos de segurança, às formas de condução, aos métodos e instrumentos que se aperfeiçoam, se multiplicam, se fazem mais flexíveis e menos visíveis” (LAVAL, 2020, p. 38). Assim, a liberdade de escolha é uma técnica disciplinar, em que a estratégia neoliberal consiste em criar condições de mercado e organizar a obrigatoriedade de escolha por diversos meios, seja pela privatização, seja pela mercadorização (DARDOT; LAVAL, 2016).

A obrigação de escolher deve ser concebida pelos indivíduos “como única *regra do jogo* e assim incorporarem a necessidade de realizar um cálculo de interesse individual se não quiserem perder no *jogo*” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 217, grifos no original). No entanto, o mercado neoliberal não é o mesmo do liberalismo clássico; há um deslocamento: de trocas para concorrência (FOUCAULT, 2008). Em uma sociedade baseada no mercado, o princípio regulador equivale aos mecanismos de concorrência (FOUCAULT, 2008).

A concorrência é um método para coordenar os esforços individuais, pois, “onde exista a concorrência efetiva, ela sempre se revelará a melhor maneira de orientar os esforços individuais” (HAYEK, 2010, p. 58). No regime capitalista, para essa concepção, a liberdade do homem é resultado da competição (MISES, 2010). Essa competição que, segundo o autor, é social, diz respeito ao esforço dos indivíduos para lograr uma posição mais vantajosa na sociedade. Todavia, a concorrência

[...] só pode aparecer se for produzida por uma governamentalidade ativa. Vai-se ter, portanto, uma espécie de justaposição total dos mecanismos de mercado indexado à concorrência e da política

governamental. O governo deve acompanhar de ponta a ponta uma economia de mercado. A economia de mercado não subtrai algo do governo. Ao contrário, ela indica, ela constitui o indexador geral sob o qual se deve colocar a regra que vai definir todas as ações governamentais. É necessário governar para o mercado, em vez de governar por causa do mercado (FOUCAULT, 2008, p. 165).

Foucault (2008) ressalta que o neoliberalismo não é um simples retorno ao liberalismo clássico. O objetivo histórico e primeiro do neoliberalismo consiste em responder: como a liberdade econômica pode, ao mesmo tempo, fundar e limitar um Estado? (FOUCAULT, 2008). Para tanto, o autor afirma ser imprescindível reelaborar elementos fundamentais da doutrina liberal:

[...] em vez de aceitar uma liberdade de mercado definida pelo Estado e mantida de certo modo sob vigilância estatal – o que era, de certo modo, a fórmula inicial do liberalismo: [...] é preciso inverter inteiramente a fórmula e adotar a liberdade de mercado como princípio organizador e regulador do Estado, desde o início de sua existência até a última forma das suas intervenções. Em outras palavras, um Estado sob vigilância do mercado em vez de um mercado sob vigilância do Estado (FOUCAULT, 2008, p. 158-159).

Esta é a novidade do neoliberalismo: a relação entre “Estado e mercado não mais como domínios exteriores um ao outro, mas como uma interiorização da lógica da concorrência do mercado pelo Estado” (LAVAL, 2020, p. 43). Para os neoliberais, o mercado é fundamento e efeito do Estado (LAVAL, 2020). Como já discutido, o Estado adota as lógicas do mercado concorrencial por meio do NPM.

A imposição dos valores e práticas da empresa privada na ação pública conduz a uma nova prática de governo (LAVAL, 2020). Trata-se de “uma *mercadorização da instituição pública* obrigada a funcionar de acordo com as regras empresariais” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 275, grifos no original). A reestruturação da ação pública, segundo Dardot e Laval (2016), tem em vista constituir novas relações entre governo e governados, além de mobilizar novos instrumentos de poder, repousando

[...] sobre o postulado de que os funcionários públicos, assim como os usuários dos serviços públicos, são agentes econômicos que respondem apenas à lógica do interesse pessoal. Aumentar a eficácia da ação pública consistirá em fazer valer as imposições e os incentivos que orientarão a maneira como os indivíduos vão se conduzir, fazendo com que as decisões que serão conduzidas a tomar aliviem os custos e maximizem os resultados (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 291).

A propósito, essa nova gestão provoca “uma mutação profunda dos antigos sistemas de classificação e remuneração, em proveito de avaliações baseadas no desempenho individual e nos incentivos financeiros personalizados” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 304). Tal modelo de condução dos servidores públicos se sustenta nos princípios de uma gestão do desempenho e tende a instaurar um governo empresarial (DARDOT; LAVAL, 2016).

Há uma gradual ampliação das disciplinas, a fim de impelir “os indivíduos a governar a si mesmos sob a pressão da competição, segundo os princípios do cálculo maximizador e uma lógica de valorização de capital” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 193). A tecnologia da avaliação como disciplina expande e

[...] é um empreendimento de normatização [...]. A questão da *objetividade* da avaliação, frequentemente trazida à baila, não tem sentido. Essa tecnologia de poder visa criar um tipo de relação que valida a si mesma pela conformidade dos sujeitos à definição da norma de conduta legítima. Portanto, é pela *construção de um sujeito* cuja conduta será guiada por procedimentos de avaliação e sanções ligadas a eles que se deve julgar esse modo de governo introduzido no setor público (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 316-317, grifos no original).

A conduta dos governados é condicionada por um sistema de controle e avaliação, tudo por meio de um sistema de estímulos e dispositivos de recompensas e punições (DARDOT; LAVAL, 2016). O governo de si mesmo é, também, resultado de técnicas de gestão e “faz com que os assalariados interiorizem a necessidade vital para eles de melhorar continuamente sua *empregabilidade*” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 229, grifo no original); não se limita, portanto, ao serviço público.

Na era neoliberal, empresa “é o nome que se deve dar ao governo de si” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 328). Segundo os autores, os indivíduos devem se reconhecer como uma empresa. Assim, a ação governamental objetiva estruturar o espaço concorrencial, no qual os indivíduos precisam se conduzir e se adaptar, “funcionando como empresas que administram um capital de recursos a maximizar” (LAVAL, 2020, p. 76). A generalização da forma empresa se trata

[...] de desdobrar o modelo econômico, o modelo oferta e procura, o modelo investimento-custo-lucro, para dele fazer um modelo das relações sociais, um modelo da existência, uma forma de relação do indivíduo consigo mesmo, com o tempo, com seu círculo, com o futuro, com o grupo, com a família (FOUCAULT, 2008, p. 332).

A forma neoliberal de governamentalidade se trata da generalização e multiplicação da forma empresa “no interior do corpo social [...], de fazer do mercado, da concorrência e, por conseguinte, da empresa o que poderíamos chamar de poder enformador da sociedade” (FOUCAULT, 2008, p. 203). Como empresa de si⁵⁸, o indivíduo deverá “reagir sabiamente aos movimentos oscilatórios do mercado” (LAVAL, 2020, p. 81).

Essa forma de governamentalidade e os dispositivos disciplinares cumprem com o que objetiva o neoliberalismo, de maneira a levar os homens a um ambiente de intensa concorrência, responsabilização e individualização. Os teóricos neoliberais enunciam que o individualismo se refere ao “reconhecimento da supremacia de suas preferências e opiniões na esfera individual [...], e que é desejável que os indivíduos desenvolvam dotes e inclinações pessoais” (HAYEK, 2010, p. 40). Uma noção de individualismo desconsidera os efeitos do sistema capitalista, como as desigualdades sociais.

A ideia de que liberdade é poder escolher o que é de seu próprio interesse, na realidade, significa que cada um é livre para se adaptar por si mesmo em uma nova conjuntura marcada pelo desemprego estrutural. Nessa direção, o indivíduo é responsável pelas suas escolhas: o desemprego, a pobreza, o fracasso escolar e a doença são considerados pelos neoliberais resultados de cálculos errados (DARDOT; LAVAL, 2016). Esse trabalho de responsabilização “está associado a numerosas formas de *privatização* da conduta” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 230, grifo no original), porque:

[...] deve-se responsabilizar os doentes, os estudantes e suas famílias, os universitários, os que estão à procura de emprego, fazendo-os arcar com uma parte crescente do *custo* que eles representam, exatamente do mesmo modo como se deve *responsabilizar* os assalariados individualizando as recompensas e as punições ligadas a seus resultados (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 230, grifo no original).

Para Amos (2010), o Estado é o denominador comum entre governança e governamentalidade. No que se trata da governança, o argumento que tem base no neoliberalismo é que, devido à ineficiência e à improdutividade do Estado, novos atores sociais – sobretudo, o mercado – devem cooperar com atividades que não precisam ser, necessariamente, estatais, o que, de modo algum, significa o fim do

⁵⁸ A noção de homem empresa de si mesmo será discutida na subseção 5.3.2.

Estado. É nesse sentido que se entende que a governamentalidade complementa e propicia condições à governança. Ao incorporar a lógica do mercado, por meio do NPM, por exemplo, o Estado generaliza a governamentalidade neoliberal – a forma empresa – e continua um ator social importante que cria situações de mercado e para o mercado.

Com o intuito de socorrer os dominantes no campo econômico e manter as relações de dominação e desigualdade, transformações significativas ocorreram e fizeram a sociedade chegar à conjuntura econômica das décadas iniciais do século XXI. Assim, apresentar-se-á a fase contemporânea do capitalismo denominada, por Srnicek (2017), capitalismo de plataforma.

2.3 CAPITALISMO DE PLATAFORMA

As constantes crises econômicas exprimem a lógica e a flexibilidade do capitalismo, que continua vigente nas primeiras décadas do século XXI. Essa capacidade de reestruturação do sistema tem conexão com o desenvolvimento da tecnologia. O avanço dos meios de comunicação, da informática e a veloz disseminação de informações contribuíram para a evolução de recursos e instrumentos tecnológicos e para as mudanças no mundo do trabalho.

De televisores a computadores; de telefones fixos a *smartphones*; de *websites* a aplicativos⁵⁹; da *Web 2.0*⁶⁰ às plataformas digitais; das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) às Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDICs). Essas mudanças são essenciais para a economia contemporânea. No cotidiano, gradativamente, as transações básicas de compra e venda, por exemplo, estão sendo realizadas virtualmente, por meio de dispositivos móveis, e o dinheiro se torna sempre mais abstrato.

Destarte, a importância da tecnologia digital no capitalismo do século XXI vai além dessas relações e da participação do setor na economia, que é relativamente pequeno (SRNICEK, 2017). Setores tradicionais da economia são atravessados por

⁵⁹ Aplicativo é o *software* instalado em dispositivos móveis, em que sua operacionalização depende “de uma arquitetura tecnológica que ultrapassa: microchips, torres de telefonia, satélites, servidores e processadores” (DUARTE; GUERRA, 2020, p. 44).

⁶⁰ *Web 2.0* se refere ao conjunto de práticas e inovações que asseguravam a horizontalização, a descentralização e a democratização das relações interpessoais, econômicas e políticas, bem como uma dinamização dos serviços *on-line*, das pesquisas em internet e cibercultura (ANDRÉA, 2020).

negócios que dependem da internet, dos dados e da tecnologia da informação, características da economia digital, que é “apresentada como um ideal que pode legitimar o capitalismo contemporâneo de forma mais ampla” (SRNICEK, 2017, p. 5, tradução nossa)⁶¹. O autor argumenta que,

[...] com um longo declínio na rentabilidade da manufatura, o capitalismo se voltou para os dados como uma forma de manter o crescimento econômico e a vitalidade diante de um setor de produção lento. No século XXI, com base nas mudanças nas tecnologias digitais, os dados têm se tornado cada vez mais centrais para as empresas e suas relações com os trabalhadores, clientes e outros capitalistas (SRNICEK, 2017, p. 6, tradução nossa)⁶².

Morozov (2018) anuncia que a tecnologia assegurada pelo Vale do Silício⁶³, celebrada como inovação e abundância, apesar de parecer natural e desvinculada, não existe sem a crise financeira global de 2008. Segundo o autor, “a narrativa da disrupção tecnológica mais instigante roubou a cena da história mais deprimente da disrupção política e econômica” (MOROZOV, 2018, p. 45).

A multiplicação de “sensores inteligentes e o acesso onipresente à internet dão origem a novos modelos de negócio e fluxos de rendimentos” (MOROZOV, 2018, p. 46). Nesse cenário, os dados são a matéria-prima a ser extraída e utilizada no capitalismo de plataforma (SRNICEK, 2017). Segundo Srnicek (2017), as plataformas são um modelo de negócio, pois estruturas digitais que permitem a interação entre dois ou mais grupos, dispendo-se como intermediárias entre empresas, clientes, prestadores de serviços, produtores, fornecedores, dentre outros, podem operar de qualquer lugar que tenha interação digital, por isso são mais que uma empresa de tecnologia ou de internet.

As plataformas surgem para atender à necessidade de as empresas lidarem com os dados que, além de extraídos, devem ser armazenados, limpos, organizados de modo padronizado, analisados e vendidos – e, cada vez mais, tornam-se relevantes e um recurso central para a acumulação capitalista (SRNICEK, 2017). Os

⁶¹ “[...] *presented as an ideal that can legitimate contemporary capitalism more broadly*” (SRNICEK, 2017, p. 5).

⁶² “[...] *with a long decline in manufacturing profitability, capitalism has turned to data as one way to maintain economic growth and vitality in the face of sluggish production sector. In the twenty-first century, on the basis of changes in digital Technologies, data, have becoming increasingly central to firms and their relations with workers, customers, and other capitalists*” (SRNICEK, 2017, p. 6).

⁶³ O Vale do Silício é uma região localizada na Califórnia (EUA), onde estão localizadas as grandes empresas de tecnologia.

dados se referem à informação de que algo aconteceu e são materiais, ao passo que envolvem consumo de energia e podem ser utilizados de várias maneiras, pois, quanto “mais dados se têm, mais usos se pode dar a eles” (SRNICEK, 2017, p. 40, tradução nossa)⁶⁴.

De acordo com Andréa (2020), para encontrar padrões e variações entre dados passíveis de serem quantificados, foram desenvolvidas técnicas matemáticas. Os dados são, portanto, processados por algoritmos (ANDRÉA, 2020). No campo computacional, os algoritmos “não são necessariamente *softwares*: em seu sentido mais amplo, são procedimentos codificados que, com base em cálculos específicos, transformam dados em resultados desejados” (GILLESPIE, 2018, p. 2018, grifo no original). Se não combinados com os dados, os algoritmos não têm sentido; são inertes (GILLESPIE, 2018).

Os algoritmos de busca, por exemplo, não apenas concedem informações para os usuários, mas o inverso também ocorre: os usuários cedem informações para os algoritmos, que “são feitos e refeitos a cada momento de uso, porque cada clique e cada busca incrementam a ferramenta” (GILLESPIE, 2018, p. 101). É com base nas informações do usuário que os algoritmos de busca determinam o que oferecer.

Empoli (2019) mostra como os algoritmos da *Apple*, do *Facebook* e do *Google* fazem com que cada usuário receba informações que lhe interessa⁶⁵. É nessa direção que o autor desvela como “Os engenheiros do caos” transformam a natureza do jogo democrático. Ao juntar algoritmos a um populismo, esses engenheiros traduzem a política do *Facebook* e do *Google*, contribuindo para o Movimento 5 Estrelas⁶⁶ na Itália, ao influenciar a campanha do *Brexit*⁶⁷ no Reino Unido, a eleição de Donald Trump nos EUA, o *impeachment* de Dilma Rousseff e a eleição de Jair Bolsonaro no Brasil (EMPOLI, 2019)⁶⁸. Conforme o autor, a utilização dos algoritmos por essas

⁶⁴ “*The more data one has, the more uses one can make of them*” (SRNICEK, 2017, p. 40).

⁶⁵ Por exemplo: um usuário que se interessa mais por esquilos do que pela fome na África, o algoritmo faz com que ele seja bombardeado por notícias sobre os esquilos (EMPOLI, 2019).

⁶⁶ O Movimento 5 Estrelas é apontado como o primeiro partido-algoritmo, lançado em 2009, a partir de um *Blog* criado em 2005, fundado da coleta de dados sobre a satisfação dos eleitores, e obteve 25% dos votos em 2013, tornando-se o partido mais votado (EMPOLI, 2019). De acordo com o autor, apesar de a internet ser sinônimo de participação e instrumento de democracia para a base de militantes, é um instrumento de controle para o Movimento, que extrai uma quantidade significativa de dados com objetivos comerciais e, principalmente, políticos.

⁶⁷ A palavra *Brexit*, formada pela junção de partes das palavras *British* (britânico) e *Exit* (saída), refere-se à saída do Reino Unido da União Europeia.

⁶⁸ Ver Empoli (2019).

empresas possibilita disseminar e exacerbar teorias conspiratórias e conflitos, por vezes, com base em demandas legítimas.

É importante ressaltar que a ideia de que os algoritmos parecem intocáveis e automáticos é diligentemente elaborada (GILLESPIE, 2018), visto que:

A cuidadosa articulação de um algoritmo como imparcial (mesmo quando essa caracterização é mais ofuscante do que a explicativa) o certifica como um ator sociotécnico confiável [que] concede relevância e credibilidade aos seus resultados e mantém a aparente neutralidade do provedor em face as milhões de avaliações que faz (GILLESPIE, 2018, p. 107).

Os algoritmos interpretam dados, geram novos dados, apropriando-se deles para identificar padrões, tendências, fazer previsões e “agem instituindo novas lógicas de seleção, hierarquização, recomendação e de controle dos fluxos informacionais” (ANDRÉA, 2020, p. 32). Segundo o autor, para melhor conhecer seus usuários, as plataformas trocam dados entre si e, por conseguinte, podem ofertar serviços com maior valor comercial e mais personalizados.

A coleta e o compartilhamento de dados por essas empresas constituem uma tendência que “envolve uma pressão constante contra os limites do que é social e legalmente aceitável em termos de coleta de dados” (SRNICEK, 2017, p. 101, tradução nossa)⁶⁹. O compartilhamento de dados de usuários com outras empresas é frequente, mas “as corporações das redes sociais⁷⁰ também – desejava ou relutantemente – compartilham suas informações com agências de inteligência” (VAN DIJCK, 2017, p. 40).

É o caso de Edward Snowden, que, em 2013, revelou o monitoramento secreto de milhões de *e-mails*, telefonemas e mensagens por agências de inteligência estadunidenses que teriam acesso aos servidores de empresas, como *Apple*, *Facebook*, *Google*, *Microsoft*, dentre outras (BBC NEWS BRASIL, 2013). O caso de Edward Snowden, de acordo com Van Dijck (2017), alertou para as práticas relacionadas da inteligência do governo, das empresas e da academia.

⁶⁹ “[...] involves constantly pressing against the limits of what is socially and legally acceptable in terms of data collection” (SRNICEK, 2017, p. 101).

⁷⁰ Andréa (2020) cita o Orkut, um *site* de relacionamento, como exemplo, para situar a diferença entre rede social e plataforma. De acordo com o autor, o Orkut mediava e ressignificava os vínculos interpessoais por meio de alguns recursos, como adicionar. A dimensão social é apenas um aspecto das plataformas (os demais são: material, econômico, político) (ANDRÉA, 2020).

A transformação digital da sociabilidade produziu uma indústria na qual seus processos estão baseados no valor dos metadados – relatórios automatizados de quem se comunicou com quem, a partir de qual local e por quanto tempo. Os metadados – não há muito tempo, considerados subprodutos inúteis de serviços mediados por plataformas – gradualmente têm se tornado recursos valiosos que podem ser, ostensivamente, explorados, enriquecidos e reelaborados em produtos preciosos (VAN DIJCK, 2017, p. 42).

Os dados e/ou metadados coletados por plataformas, como *Facebook* e *Google*, “são considerados *impressões* ou *sintomas* dos comportamentos ou humores reais das pessoas” (VAN DIJCK, 2017, p. 42, grifos no original). Os padrões de conduta ou de atividades deixados nos (meta)dados das redes sociais servem para prever o futuro (VAN DIJCK, 2017). Do ponto de vista do *marketing* e da vigilância, essa análise preditiva que relaciona padrões de (meta)dados ao potencial ou atual comportamento dos indivíduos produz informação sobre “quem nós somos e o que nós fazemos” (VAN DIJCK, 2017, p. 44).

Essa perspectiva remete ao que Zuboff (2021) definiu como capitalismo de vigilância. De acordo com a autora:

O capitalismo de vigilância reivindica de maneira unilateral a experiência humana como matéria-prima gratuita para a tradução em dados comportamentais. Embora alguns dados sejam aplicados para o aprimoramento de produtos e serviços, o restante é declarado como *superávit comportamental* do proprietário, alimentando avançados processos de fabricação conhecidos como *inteligência de máquina* e manufaturado em *produtos de predição* que antecipam o que um determinado indivíduo faria agora, daqui a pouco e mais tarde (ZUBOFF, 2021, p. 22, grifos no original).

O que leva alguns autores a falarem em capitalismo de vigilância é a convergência de vigilância e de lucros na economia digital (SRNICEK, 2017). No entanto, o autor não nega que há uma vigilância, mas argumenta que, para lidar com os dados, é preciso um novo modelo de empresa: atores econômicos que buscam lucros, a fim de evitar a concorrência dentro de um modo de produção capitalista. A conjuntura pode ter mudado, porém a estrutura continua sendo capitalista.

Andréa (2020) concorda que as plataformas são o modelo de negócio protagonista no capitalismo contemporâneo, ao passo que atuam reorganizando o funcionamento de vários mercados e remodelando os processos de compra e venda de espaços publicitários. Para compreender como as lógicas econômicas das plataformas funcionam, é preciso considerar sua relação com os dados fornecidos

voluntariamente – ou não – pelos usuários, uma vez que “se apropriam das lógicas de conexão e as potencializam como parte de uma estratégia – comercial – sobretudo – que visa incentivar usuários a deixar rastros de suas relações, preferências etc.” (ANDRÉA, 2020, p. 18).

Nas plataformas, informações demográficas – idade e localização – de hábitos e preferências – lugares frequentados, artistas preferidos – e de uso das próprias plataformas – com que frequência se está *online*, por exemplo – são cruzadas com o intuito de traçar perfis segmentados ou de prever comportamentos. A promessa é atender a *qualquer* demanda informacional de um parceiro comercial. É importante atentarmos para o modo como as plataformas, mais do que revelar, constituem novos públicos a partir dos dados que priorizam e das preferências de mercado (ANDRÉA, 2020, p. 37, grifos no original).

A conectividade e o intercâmbio de dados, portanto, fortalecem e singularizam a ideia de plataforma *on-line*, que se consolida “a partir de um modelo centralizado de fluxos informacionais e financeiros” (ANDRÉA, 2020, p. 14). Nesse sentido, é possível concordar que o algoritmo é um instrumento de negócio, cujo produto é a informação ou a propaganda que entrega ou a que se associa; é, portanto, construído para ser incorporado às práticas do mundo (GILLESPIE, 2018).

Segundo Srnicek (2017), o capitalismo desenvolve meios maiores para o monopólio e para a concorrência:

Ao contrário da manufatura, na plataforma a competitividade não é julgada apenas pelo critério de uma máxima diferença entre custos e preços; a coleta e análise de dados também contribuem para a forma como a competitividade é julgada e classificada. Isto significa que, se estas plataformas desejam permanecer competitivas, elas devem intensificar sua extração, análise e controle de dados – e devem investir em capital fixo para fazê-lo (SRNICEK, 2017, p. 97, tradução nossa)⁷¹.

Da dinâmica competitiva das grandes plataformas, emergem algumas tendências que passam a ser instaladas no sistema econômico; das apresentadas pelo autor, destacam-se: a expansão da extração e o cercamento (SRNICEK, 2017). Em uma empresa cuja fonte principal de receita é a coleta e análise de dados, extrair

⁷¹ “Here we come to an essential point. Unlike in manufacturing, in platforms competitiveness is not judged solely by the criterion of a maximal difference between costs and prices; data collection and analysis also contribute to how competitiveness is judged and ranked. This means that, if these platforms wish to remain competitive, they must intensify their extraction, analysis, and control of data – and they must invest in the fixed capital to do so” (SRNICK, 2017, p. 97).

cada vez mais dados lhe garante vantagens competitivas (SRNICEK, 2017). É nesse cenário e com esses propósitos que se deve compreender os significativos investimentos feitos na Internet das Coisas de consumo (IoT)⁷², em que sensores são colocados em bens de consumo e em casas que respondem perguntas, mas também registram as atividades no entorno e buscam entender as preferências dos usuários (SRNICEK, 2017).

A outra tendência diz respeito ao cercamento nas extrações de dados, que, por meio de medidas, como falta de portabilidade dos dados, dependência de um serviço ou incapacidade de usar outras alternativas, os usuários e dados se vinculam à determinada plataforma (SRNICEK, 2017)⁷³. Outros exemplos para essa tendência são os serviços que requerem senha para o acesso (*Facebook*) e aplicativos que só funcionam em determinado sistema operacional (*Android*, *iOS* etc.), além da expansão dos *smartphones*, que “têm levado cada vez mais usuários a interagir com a internet através de aplicativos em vez de visitar websites” (SRNICEK, 2017, p. 112, tradução nossa)⁷⁴.

As principais características das plataformas são: sua capacidade de extração e controle de dados de diferentes áreas; a produção e dependência de *network effects*, isto é, quanto maior o número de usuários em uma plataforma, mais valiosa ela se torna; e *cross-subsidisation*, que corresponde à redução de preço ou, até mesmo, à gratuidade de um bem ou serviço por um braço de uma empresa, mas que é compensado por outro (SRNICEK, 2017). O autor aponta que essas propriedades possibilitam vantagens iniciais que se materializam em posições de liderança, de maneira a contribuir para a transformação das plataformas em monopólios.

As chamadas *Big Five*⁷⁵, também conhecidas como plataformas infraestruturais, consolidaram-se ao longo dos anos 2010, centralizando atividades estratégicas e cotidianas (ANDRÉA, 2020). Essas empresas têm investido sistematicamente em infraestrutura de internet e “marcam a substituição de um modelo de investimento coordenado por governos e orientado por interesses públicos

⁷² Alguns exemplos são: *Siri (Apple)*, *Google Now (Android)* e *Echo (Amazon)* (SRNICEK, 2017).

⁷³ A Apple é o exemplo citado por Srnicek (2017), ao passo que seus dispositivos e serviços são interdependentes e quase que fechados a alternativas.

⁷⁴ “[...] has led to more and more users interacting with the internet through apps rather than by visiting websites” (SRNICEK, 2017, p. 12).

⁷⁵ As Big Five são: *Alphabet-Google*; *Amazon*; *Apple*; *Facebook* e *Microsoft* (ANDRÉA, 2020).

e universais por iniciativas de empresas privadas focadas em reduzir custos e ampliar seus serviços” (ANDRÉA, 2020, p. 35).

Srnicek (2017) enfatiza que, mesmo não produzindo produtos físicos, a classe capitalista é proprietária das plataformas e apresenta 5 tipos de plataformas⁷⁶: *advertising*; *cloud*⁷⁷; *industrial*⁷⁸; *product*; e *lean*. *Advertising platforms*⁷⁹ é o tipo de plataforma cuja receita é gerada pela extração, pela análise de dados das atividades *on-line* dos usuários e do leilão de espaço publicitário para os anunciantes (SRNICEK, 2017). Quanto mais usuários, mais informações são coletadas e utilizadas por esse tipo de plataforma, cuja atividade de análise é tão importante quanto a coleta, ao passo que as plataformas não vendem apenas dados, mas a combinação do que vender para quem vender (SRNICEK, 2017).

O *Google* é o pioneiro na lógica de acumulação e monetização de dados (SRNICEK, 2017; JARDIM, 2021) e na forma de vigilância algorítmica (XAVIER, 2021; ZUBOFF, 2021). A empresa precisava gerar receitas, sem cobrar dos usuários. Começou, assim, a usar os dados de busca e outras informações para vender espaço publicitário (SRNICEK, 2017).

Essa empresa personificou “a promessa do capitalismo de informação como uma força social democrática e libertadora que animava e encantava populações” (ZUBOFF, 2021, p. 89). A receita de publicidade do *Google* no terceiro trimestre de 2021 foi de 53,13 milhões de dólares (ALPHABET..., 2021), e o *Facebook*, outro exemplo de *advertising platforms*, registrou 28,27 milhões de receita de publicidade no mesmo período (PEREIRA, 2021).

Dada a sua aceitação, o *Google* estabeleceu a mediação do computador em novos domínios do comportamento humano, de acordo com as buscas *on-line* feitas

⁷⁶ Para a pesquisa, interessa, principalmente, os tipos *advertising*, *product* e *lean*. A fim de saber sobre os demais tipos, ver Srnicek (2017).

⁷⁷ Um exemplo de *cloud platform* é a *Amazon Web Services* (AWS) da *Amazon* (SRNICEK, 2017; ANDRÉA, 2020). Essa empresa, mais que um comércio eletrônico, “é uma das maiores responsáveis pelos serviços de *computação em nuvem* com base nos quais estão hospedados websites, aplicações e outras plataformas, como a *Netflix*” (ANDRÉA, 2020, p. 34, grifos no original). A *Microsoft* e o *Google* também estão incorporando essa prática de aluguel de *softwares* (SRNICEK, 2017).

⁷⁸ Indústrias como a *General Electric* e a *Siemens* impulsionaram o desenvolvimento da *industrial platform*, bem como a *Microsoft* e a *Intel* (SRNICEK, 2017). Esse tipo de plataforma também diz respeito aos bens manufaturados e duráveis; tem os dados como matéria-prima central, pois são úteis para melhorar a eficiência, bloquear a concorrência e assegurar vantagem competitiva. O autor cita a *Rolls Royce*, que aluga motores a jato e oferta manutenção e peças de reposição para as companhias aéreas.

⁷⁹ A *advertising platforms* é o tipo que surgiu primeiro, e o *Google* é o pioneiro, ao passo que, para melhorar as pesquisas, isto é, os serviços para os usuários e clientes, a empresa coletava dados dos usuários (SRNICEK, 2017).

pelos sujeitos, uma vez que cada busca produz dados colaterais (ZUBOFF, 2021). Os engenheiros da empresa perceberam que “os fluxos contínuos de dados comportamentais colaterais poderiam transformar o mecanismo de busca num sistema de aprendizagem recorrente capaz de melhorar de modo contínuo os resultados das buscas e incitar produtos inovadores” (ZUBOFF, 2021, p. 89).

A plataforma *Google* se utiliza de algoritmos que “representa um conjunto de regras que possuem a propriedade de resolver um problema específico e correspondem a uma sequência de ações factíveis para executar determinada ação” (ZUBOFF, 2021, p. 62). Somado a isso,

[...] dados comportamentais disponíveis para usos *além* de melhorias nos serviços constituíam um superávit, e foi na força desse *superávit comportamental* que a jovem companhia encontraria a solução para *lucro constante e exponencial*, que seria necessária para a sobrevivência (ZUBOFF, 2021, p. 98, grifos no original).

Em troca de serviços, entregam-se dados ao *Google* que se tornam ativos da empresa e “esses mesmos dados são utilizados para customizar e estruturar o nosso mundo de maneira pouco transparente e pouco desejável” (MOROZOV, 2018, p. 53). Segundo o autor, como unidade de troca, os dados se transformam em instrumentos de dominação capazes de moldar o futuro.

O *software* utilizado pelo *Google* para movimentar suas ferramentas é um dos mais valiosos algoritmos (JARDIM, 2021). No entanto, o que mantém a gratuidade de serviços oferecidos pela plataforma, como *e-mail*, é o acordo implícito de que o *Google* pode usar um algoritmo para analisar as comunicações para vender anúncios personalizados – e que também são acessíveis à NSA⁸⁰ (MOROZOV, 2018).

O *Google* poderia facilmente ter escolhido criptografar nossas comunicações, tornando-as indecifráveis por seus próprios algoritmos, impedindo assim o acesso a esses dados tão cobiçados por ele mesmo e pela NSA. Mas aí o *Google* não poderia nos oferecer um serviço gratuito (MOROZOV, 2018, p. 128).

Morozov (2018) aponta para a difusão da lógica do *e-mail* do *Google*, conforme os objetos e aparelhos se tornam “inteligentes”. Segundo o autor, uma “parcela de modelos de negócio vai nos prover com aparelhos e objetos gratuitos ou eles custarão

⁸⁰ Sigla de *National Security Agency*, que se refere à Agência de Segurança Nacional estadunidense.

uma fração do custo real [...], mas, em troca, permite que [...] colete dados [...] que financiarão o custo” (MOROZOV, 2018, p. 129).

Com a pandemia do Coronavírus (SARS-COV2)⁸¹, houve um aligeiramento e intensificação no uso das TDICs também na educação básica, incluindo a educação infantil. Contudo, foram as plataformas privadas que se sobressaíram para garantir, minimamente, o contato entre escola e alunos/famílias e o processo de ensino e aprendizagem. Algumas das plataformas utilizadas foram o *WhatsApp* e o *Google*, a contar com um domínio para *e-mail*; *Meet*, para reuniões *on-line*; *Classroom*, uma sala de aula virtual; e o *YouTube*, uma plataforma de compartilhamento de vídeos.

Como uma plataforma de propaganda, o *Google* precisa monitorar e registrar as atividades *on-line*, pois é a partir dos dados coletados e analisados que a receita da empresa é gerada; assim, quanto mais usuários, mais informações são extraídas – é o que o Srnicek (2017) chama de efeito de *network*. A empresa também utiliza o *cross-subsidisation*, em que alguns produtos ou serviços são gratuitos, mas outros são pagos. No caso do *Google*, vários desses serviços são gratuitos para os usuários, como domínio *de e-mail*. Entretanto, é uma empresa coletando dados de alunos, professores e gestores.

O desenvolvimento da internet das coisas e a computação em nuvem possibilitaram dois tipos de plataformas projetadas para que os consumidores aluguem determinado serviço ou bem: a *product platform* e a *lean platform* (SRNICEK, 2017). A *product platform* é o tipo de plataforma que aluga um produto por meio de assinaturas, por exemplo, o Spotify⁸² (SRNICEK, 2017).

A *lean platform*, diferentemente dos tipos anteriores, que desenvolveram modelos de negócios que geram lucros de alguma forma, voltou-se para o modelo dos anos 1990, de crescimento antes do lucro, e não em lucros reais (SRNICEK, 2017). A plataforma de *software* e de análise de dados é o ativo desse tipo de empresa, ao operar por um modelo de hiperterceirização: de capital, de trabalhadores, de custos de manutenção e de treinamento (SRNICEK, 2017).

A ampliação da terceirização e de novas aéreas é uma característica desse tipo de plataforma que transformou o que não era comercializável em serviços

⁸¹ No dia 11 de março de 2020, o diretor geral da Organização Mundial de Saúde (OMS), Tedros Adhanom, declarou a elevação do estado da contaminação à pandemia de covid-19, doença causada pelo vírus SARS-COV2 (UNA-SUS, 2020).

⁸² O Spotify é uma plataforma de músicas e *podcasts* que oferece serviços gratuitos e outros pagos (SPOTIFY, [2022]).

comercializáveis (SRNICEK, 2017). Não se pode perder de vista que os dados são centrais para as plataformas; a Uber⁸³ é um exemplo de *lean platform* que tem otimizado a extração de dados, coletando dados dos passageiros e dos motoristas, a fim de superar os concorrentes, ao evitar que seus motoristas trabalhem em outras plataformas e tracem caminhos mais rápidos para as viagens (SRNICEK, 2017).

Com base em Srnicek (2017), é possível apreender a centralidade dos dados para o capitalismo contemporâneo e como as plataformas são poderosas para lidar com a extração e análise de dados. Nessa direção, conceber a plataforma apenas como uma estrutura tecnológica, isenta de interesses e ideologia, não permite compreender essa conjuntura econômica, que é capitalista, portanto, visa ao lucro e à monopolização.

A pandemia causada pelo Coronavírus intensificou o uso das plataformas: para a manutenção das relações sociais; para compras *on-line*; para o trabalho e, até mesmo, para o estudo, ao passo que as aulas presenciais foram suspensas no início de 2020. Naquele ano, 90,2% dos estudantes entre 6 e 17 anos não tiveram aulas presenciais (IBGE, 2021c). A pandemia exacerbou os muitos problemas gerados pelo capitalismo, como a desigualdade, a pobreza e o desemprego.

Em 2020, a taxa de desemprego foi estimada em 12,2%, no primeiro trimestre; 13,3%, no segundo; 14,6%, no terceiro; e 13,9%, no último trimestre do ano (IBGE, 2021a). Nos três primeiros trimestres de 2021, as taxas de desemprego estimadas foram: 14,9%, 14,2% e 12,6%, respectivamente (IBGE, 2021b). A pesquisa também mostra que, no terceiro trimestre, houve um aumento de 23,1% de pessoas empregadas no setor privado sem carteira assinada em relação ao mesmo período do ano anterior, e uma variação de 10,2% em relação ao trimestre anterior (IBGE, 2021b). O rendimento médio *per capita* das pessoas em 2020 caiu 4,3% em relação ao ano anterior (IBGE, 2021a). Com a pandemia, o emprego regular tem diminuído, ao passo que a flexibilização e a terceirização são ampliadas (HARVEY, 2012; SRNICEK, 2017).

⁸³ A plataforma Uber será apresentada na subseção 5.3.2.

3 A GOVERNANÇA EDUCACIONAL E A AGENDA GLOBALMENTE ESTRUTURADA PARA A EDUCAÇÃO (AGEE): O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

A globalização conduziu a uma série de mudanças em diversas dimensões da vida social. A educação, de igual modo, não é imune ao fenômeno da globalização (DALE, 2004) e, portanto, passa por modificações significativas decorrentes desse processo (ROBERTSON; DALE, 2011).

Um dos efeitos-chave da globalização sobre a educação é uma evidente mudança de um sistema educacional predominantemente nacional para uma distribuição mais fragmentada, multi-escalar e multissetorial de atividades que agora envolvem novos atores, novas maneiras de pensar sobre a produção e a distribuição de conhecimento e novos desafios em termos de assegurar a distribuição de oportunidades para acesso e mobilidade social (ROBERTSON; DALE, 2011, p. 348-349).

A governança no campo educacional, segundo Dale (2010), significa a coordenação da combinação de outros atores sociais, além do Estado, desenvolvendo atividades educacionais em diferentes escalas. Não é ocioso repetir que essas alterações “resultaram da transformação das condições da procura do lucro, que permanece o motor de todo o sistema” (DALE, 2004, p. 437).

É nessa direção que se concorda com o argumento da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE), uma abordagem que se direciona “no sentido de estabelecer mais claramente as ligações entre as mudanças na economia mundial e as mudanças na política e na prática educativa” (DALE, 2004, p. 445). Segundo o autor, as políticas educacionais passam a ser formadas por meio de agendas determinadas pela economia política global e não se restringem mais ao sistema educacional nacional.

O processo de globalização e neoliberalização das relações sociais capitalistas expressa a internacionalização das políticas educacionais, e a formação de uma AGEE é o “primeiro impacto da globalização sobre as políticas educacionais” (BARBIERI, 2018, p. 26). A conformação da AGEE tem influência das Organizações Internacionais (OIs), sendo estruturada por acordos que resultam de eventos organizados por essas agências (BARBIERI, 2018).

Destaca-se o papel da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) para o setor educacional; o Banco Mundial, que, apesar de se constituir como uma agência financeira, sobressai-se na divulgação de estratégias para a educação; e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que produz indicadores para orientar as políticas educacionais (OCDE, [2023]). Segundo Barbieri (2018), essas organizações desempenham um relevante papel na construção e na regulação da AGEE.

A influência das OIs na educação brasileira, por exemplo, antecede a década de 1990⁸⁴. Mas é a partir daquele momento que as recomendações proclamadas por essas agências se tornam mais efetivas no país com a participação na **Conferência Mundial de Educação para Todos**⁸⁵, realizada em Jomtien, na Tailândia, com anuência às deliberações advindas desse evento e registradas na **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**⁸⁶.

A partir desses primeiros argumentos e considerando, como já discutido, o compromisso das OIs na disseminação do pensamento neoliberal e na proposição dos ajustes estruturais, o objetivo desta seção é analisar o papel dessas organizações na governança educacional e na instituição de uma AGEE. Partindo do pressuposto de que não há neutralidade nas OIs, investigam-se suas recomendações e influência para o campo educacional.

Em um primeiro momento, apresenta-se a emergência das organizações internacionais na governança educacional. Em seguida, discorre-se sobre organização internacional, com foco na UNESCO, no Banco Mundial e na OCDE, a fim de compreender a posição dessas organizações no campo mundial. Posteriormente, analisam-se as recomendações dessas agências e o papel que exercem sobre a educação, tendo em vista verificar a instituição de uma AGEE.

⁸⁴ No Brasil, desde a década de 1970, o Banco Mundial tem estabelecido acordos, cofinanciando projetos, primeiramente, a nível federal, e, posteriormente, passou a interagir, diretamente, com os estados federativos (OLIVEIRA; FONSECA, 2001).

⁸⁵ No decorrer do texto, a referida Conferência também será denominada Conferência de Jomtien.

⁸⁶ No decorrer do texto, a referida Declaração também será denominada Declaração de Jomtien.

3.1 A EMERGÊNCIA DAS OIs NA REGULAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

No final do século XX, enquanto o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) divulgaram e incentivaram a adoção de diretrizes para o ajuste estrutural ao redor do mundo, a UNESCO e outras OIs passaram a promover eventos sobre a educação, estabelecendo acordos firmados com mais de uma centena de países e outras organizações. Em um contexto marcado pela aquiescência de outros atores sociais na ação pública, a preocupação das OIs em relação à educação de boa parte do globo, a partir daquele momento, não é apenas uma casualidade.

As mudanças no campo educacional decorrentes da globalização neoliberal levaram “[...] a governança a se tornar um termo importante na política e na pesquisa educacional” (AMOS, 2010, p. 25). Essas alterações “envolvem especificamente os instrumentos e os meios de direcionamento, as novas formas de proporcionar e organizar os serviços educacionais e o surgimento de novos atores na política educacional” (AMOS, 2010, p. 25). As OIs, por exemplo, tornam-se atores sociais relevantes no campo educacional.

A “mudança de ênfase e de expectativas da educação sob a ordenação neoliberal dos problemas centrais criou desafios completamente novos e distintos para a educação” (DALE, 2010, p. 1117). Em uma obra de 1989, Dale (2010) já argumentava que o capitalismo precisava do Estado para resolver os problemas extraeconômicos, e os sistemas e as políticas educacionais eram delineados para solucionar tais questões:

[...] garantir uma infraestrutura para a acumulação contínua e o desenvolvimento econômico, tal como a disponibilização de uma mão de obra diversamente qualificada; assegurar um nível de ordem e coesão sociais; legitimar as desigualdades inerentes ao sistema (DALE, 2010, p. 1100).

Esses problemas se tornaram algo que deveria ser tratado “tanto em nível global como em nível nacional” (DALE, 2004, p. 437). Ademais, segundo o autor, as formas e as prioridades dos problemas centrais também mudam. Se a educação estava envolvida, principalmente, nas questões de legitimação do sistema e na coesão social, no contexto de globalização neoliberal, predomina-se o problema da acumulação, e a competitividade se tornou a característica predominante (DALE, 2010).

A nova incumbência para a educação “cada vez mais privilegia a competitividade econômica global” (ROBERTSON; DALE, 2011, p. 348). Nessa direção, é possível que “algumas das atividades educacionais associadas com o apoio à acumulação sejam cada vez mais governadas num nível supranacional, em resposta à *agenda globalmente estruturada para a educação*” (DALE, 2010, p. 1112, grifos no original). Desse modo, diversos documentos de organizações internacionais reforçam a urgência por mudanças (DALE, 2010).

Desde a década de 1970, momento em que estourou a crise econômica mundial, a ONU tem realizado conferências sobre assuntos comuns à humanidade, e os documentos resultantes desses eventos “defendem a visão de que uma consciência de responsabilidade individual deve ser desenvolvida” (RIZO, 2012, p. 59), solidificando, assim,

[...] no campo educacional, ideias anteriores e presentes em diversos documentos que apontam para o agenciamento responsável das ações individuais como parte das soluções para os problemas do mundo. Não só os Estados e seus governos deveriam assumir a responsabilidade pelos assuntos sobre o futuro da Terra, mas também o cidadão (RIZO, 2012, p. 59).

As Ols, como atores sociais da governança educacional, recorrem aos pressupostos da teoria do capital humano para argumentar em favor da responsabilidade do cidadão frente à sua formação. O Banco Mundial (1999), por exemplo, enuncia a educação como um investimento que contribui para aumentar a capacidade produtiva e elevar a qualidade de vida. Segundo a organização, “muitas pessoas nos países em desenvolvimento não têm as habilidades básicas necessárias para sobreviver – quanto mais as habilidades avançadas para prosperar – em nosso mundo competitivo” (WORLD BANK, 1999, p. iii, tradução nossa)⁸⁷.

Vários estudos sob os auspícios das Ols apontam para a necessidade de investimentos por parte dos governos, na educação básica para os trabalhadores, ao passo que contribuem para aumentar a produtividade e socializar os jovens, devendo se constituir como uma base preparatória para posteriores treinamentos ou aprendizagens (OLIVEIRA; FONSECA, 2001). As mudanças exigem uma nova formação em que os atores sociais possam adquirir habilidades para se adaptar, cada

⁸⁷ “[...] *many people in developing countries do not have the foundation skills required to survive – let alone the advanced skills needed to thrive – in our complex, competitive world*” (WORLD BANK, 1999, p. iii).

vez mais depressa, a essas alterações, impondo a necessidade de que “cada um aprenda a aprender” (DELORS, 2010, p. 13).

Além de um novo mandato que orienta as políticas educacionais, as novas estruturas de governança são, também, mudanças enfrentadas pelos sistemas educacionais nacionais (ROBERTSON; DALE, 2011). No que tange à educação, a governança diz respeito “às combinações e à coordenação de atividades, atores/agentes, e escalas através das quais a *educação* é construída e ministrada nas sociedades nacionais” (DALE, 2010, p. 1111, grifo no original). Ainda, segundo o autor,

[...], é possível identificar quatro categorias de atividades que, coletivamente, compõem a governança educacional (que, por razões de exposição, são consideradas como mutuamente excludentes e coletivamente exaustivas): *financiamento; fornecimento ou oferta; propriedade; regulação*. Essas atividades podem, em princípio (assim como são na prática), ser desempenhadas independentemente umas das outras por uma série de agentes outros que não o Estado (embora este continue sendo um possível agente da governança educacional num amplo conjunto de escalas, do local ao global) (DALE, 2010, p. 1111, grifos no original).

Governança, como já abordado, não é sinônimo de governo, “dado que esse conceito quer indicar justamente menos governo e mais atores operando na regulação e no provimento de serviços públicos” (SCHERER; NASCIMENTO; CÓSSIO, 2020, p. 5). As Ols assumem um papel importante na governança educacional, como “de regulamentadoras, visto que produzem documentos de políticas de repercussão mundial, e de reguladoras, considerando que monitoram o processo de aplicação das diretrizes presentes nos documentos” (BARBIERI, 2018, p. 109). Segundo a autora, as Ols regulam a efetivação da política por meio de métodos avaliativos.

O termo regulação, nos dicionários, significa o ato ou o efeito de regular, entendendo-se por regular, designadamente, o encaminhar segundo a regra, sujeitar a regras, moderar. Porém, no vocabulário científico, consoante uma dada área do saber, regulação pode traduzir conceitos diferentes (REIS, 2013, p. 104).

Para conceituar regulação da educação, é preciso considerar alguns elementos: i) é um processo complexo e múltiplo que envolve uma dimensão institucional e outra autônoma ou situacional; ii) a regulação institucional se refere à orientação, à coordenação, ao controle e (re)ajustamento das ações dos atores que

detêm o poder na educação; iii) a regulação autônoma ou situacional corresponde “ao processo de (re)apropriação social e contingente dos elementos constitutivos e estruturantes dos sistemas, das políticas e das práticas educativas” (REIS, 2013, p. 114); e,

[...] a regulação da educação corresponde a um sistema de multirregulações, resultantes do processo compósito de ajustamento e reajustamento dos comportamentos dos diferentes atores face à natureza das normas e das regras político-sociais, ao grau e às modalidades de estruturação do sistema educativo e à coerência, disputas e tensões neles presentes (REIS, 2013, p. 114).

Ao elucidar o conceito de regulação, Barroso (2005, p. 733) mostra sua pluralidade de interpretações e explica a regulação como “um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema”. Para o autor, no caso dos sistemas educativos, esse processo complexo abarca a produção de regras para orientar o funcionamento do sistema e o (re)ajustamento (em função dessas regras) de uma multiplicidade de ações de diferentes atores, de suas posições, interesses e estratégias.

Como atores sociais da regulação transnacional da educação, é preciso ter em vista que essas agências transnacionais atuam por intermédio de “programas técnicos que sugerem (impõem) diagnósticos, metodologias, práticas, soluções” (BARROSO, 2018, p. 1084). De acordo com o autor, a “comparabilidade torna-se um instrumento de persuasão política e um critério para a formulação de juízos (de qualidade, eficácia etc.)” (BARROSO, 2018, p. 1084).

Afonso (2001; 2013) também argumenta que as Ols se constituem como instâncias de regulação supranacional e transnacional⁸⁸, o que implica diversas consequências:

[...], entre as quais, [...], aquelas que directa ou indirectamente ditam os parâmetros para a reforma do Estado nas suas funções de aparelho político-administrativo e de controlo social, ou que induzem em muitos

⁸⁸ Enquanto o termo supranacional se refere ao que está além dos limites de uma nação, do nacional (MICHAELIS, 2023d), por exemplo, a ONU; transnacional, por sua vez, segundo o dicionário da língua portuguesa, refere-se a um sistema político ou econômico comum a várias nações, como é o caso da União Europeia (MICHAELIS, 20023e). É importante ressaltar que, na “política transnacional, os atores nacionais (governos ou empresas) orientam suas ações para atores nacionais de outra unidade política do sistema internacional para obterem destes um comportamento favorável a seus objetivos” (LAFER; PEÑA, 1973 *apud* AZEVEDO, 2001, p. 185).

e diferentes países a adoção de medidas ditas modernizadoras que levam o Estado a assumir também, de forma mais explícita, uma função de mediação, de adequação às prioridades externamente definidas ou, mesmo, de promoção das agendas que se circunscrevem a ditames mais ou menos ortodoxos da fase actual de transnacionalização do capital e de globalização hegemónica (AFONSO, 2001, p. 24).

Além de instâncias de regulação supranacional e transnacional da política educacional, as organizações internacionais influenciam na edificação da AGEE. O conceito de AGEE remete à concretização de um controle centralizado das políticas educacionais e “refere-se ao processo de compartilhamento mundial de objetivos educacionais gerais comuns” (DALE, 2004 *apud* BARBIERI, 2018, p. 25).

A **Conferência Mundial de Educação para Todos**, marco da influência das OIs no campo educacional e, segundo Barbieri (2018), da estruturação da AGEE, reuniu mais de uma centena de países e outras organizações em prol da educação. Naquele momento, o objetivo da educação para todos era a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem⁸⁹, a fim de que os sujeitos possam sobreviver, desenvolver suas potencialidades, trabalhar com dignidade, participar do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida e continuar a aprender (UNESCO, 1998b). Ao assinar tal acordo, os Estados deveriam atender aos objetivos no prazo determinado⁹⁰. Assim, busca-se conhecer mais sobre essas agências internacionais.

3.2 AS ORGANIZAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS – A UNESCO, O BANCO MUNDIAL E A OCDE

A definição de organização internacional exposta por Herz e Hoffman (2004) inclui as Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIGs) e as Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGIs)⁹¹. No entanto, enquanto as OIGs são acordadas como personalidades de direito internacional, as ONGIs não são (HERZ;

⁸⁹ As necessidades básicas de aprendizagem compreendem “os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes)” (UNESCO, 1998b, p. 2).

⁹⁰ Para atingir os objetivos da Declaração de Jomtien, foi elaborado um Plano de Ação, um guia acordado entre e para os participantes da Conferência: organizações internacionais e bilaterais de desenvolvimento, organizações não governamentais e representantes de governos (UNESCO, 1998b).

⁹¹ As ONGIs são um tipo particular de organização da sociedade civil global, devido ao seu grau maior de institucionalização e formalização (HERZ; HOFFMAN, 2004). As autoras citam como exemplos de ONGIs a Cruz Vermelha, o Greenpeace Internacional e a *Human Rights Watch*.

HOFFMAN, 2004). Nesse sentido, apesar de reconhecer o relevante papel das ONGIs na política global⁹², nesta pesquisa, o foco é nas OIGs, que serão designadas apenas por organização internacional⁹³.

Uma organização internacional pode ser entendida como uma associação formada por acordo voluntário entre Estados⁹⁴. Logo, não é um Estado propriamente dito, pois não tem população, tampouco um território próprio (NEVES, 2009). Todavia, trata-se “de um sujeito de direito internacional, suscetível de possuir direitos e deveres internacionais” (GUERRA, 2013, p. 230).

A criação de uma organização internacional “é uma decisão dos Estados” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 22) e é fundada mediante a oficialização de um tratado que pode ser seguido de Estatutos criados pela organização – e que são, do mesmo modo, “um ato internacional” (ZANELLA, 2014, p. 41). As OIs devem conter um instrumento jurídico que estabeleça os objetivos, a estrutura e as formas de operação da organização (HERZ; HOFFMAN, 2004). Assim, as OIs

[...] são ao mesmo tempo atores centrais do sistema internacional, fóruns onde ideias circulam, se legitimam, adquirem raízes e desaparecem, e mecanismos de cooperação entre Estados e outros atores. As OIGs são atores, uma vez que adquirem relativa autonomia em relação aos Estados-membro, e elaboram políticas e projetos próprios, além de poderem ter personalidade jurídica, de acordo com o direito internacional público (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 23).

As organizações internacionais contribuem para gerar regras e normas e “fornecem mecanismos para garantir a aquiescência à essas normas e regras” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 23). Nesse sentido, segundo Herz e Hoffman (2004), coletar, analisar e disseminar informações e monitorar os Estados são ações cruciais para essas organizações.

O período entre os anos finais da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e os posteriores ao seu encerramento foi profícuo para a criação de OIs. Naquele momento, foram formados: o Banco Mundial e o FMI (1944); a ONU (1945); a UNESCO (1945); a Organização para a Cooperação Econômica Europeia

⁹² “O papel das ONGIs na política global ganhou proeminência após as demonstrações em Seattle, no final de 1999, durante o encontro ministerial da Organização Mundial do Comércio, que tinha na agenda a abertura de uma nova rodada de negociações” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 229).

⁹³ O termo Organização Intergovernamental Internacional e a sigla correspondente (OIGs) aparecerão no caso de citações diretas.

⁹⁴ Herz e Hoffman (2004) afirmam que há pressão para que os Estados participem das organizações internacionais. No entanto, a adesão a uma organização é voluntária.

(*Organisation for European Economic Co-operation*, em inglês, OEEC) (1948), precursora da OCDE; e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (1949)⁹⁵. Isso significou que

[...] fatias de poder foram delegadas a essas instituições para que atuassem na regulação das políticas mundiais, especialmente, por meio das estratégias de *soft power* ou força branda – formas de execução de poder sem a utilização da força física (BARBIERI, 2018, p. 45, grifo no original).

O governo dos Estados Unidos da América (EUA) teve um papel crucial na criação da ONU e de uma rede de agências especializadas, como o Banco Mundial, que “refletia o interesse norte-americano em promover o comércio global, estabelecendo uma ordem internacional em que a democracia e o capitalismo pudessem florescer” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 22). Os EUA já eram uma superpotência e exerciam controle na parte do mundo capitalista⁹⁶ (HOBBSAWM, 1995). Após o fim da Segunda Guerra Mundial,

[...] despontaram como grande potência controladora da economia mundial. Um dos principais motivos dessa liderança justifica-se em razão de o país ter passado a reter em seu território indústrias de alta produtividade, como as do complexo industrial bélico e farmacêutico (BARBIERI, 2018, p. 43).

Para administrar a economia mundial sob seu respaldo, os EUA constituíram parceiros fortes por intermédio de ajuda econômica e “criaram uma ampla infraestrutura institucional de assistência externa financeira, militar, técnica e científica” (PEREIRA, 2014, p. 535). Para além de manter a paz, naquele cenário, era preciso conter o avanço do socialismo e preservar o capitalismo.

A reforma do capitalismo no pós-guerra foi, essencialmente, “[...] uma espécie de liberalismo econômico e democracia social (ou, em termos americanos, política do New Deal rooseveltiano), com substanciais empréstimos da URSS, que fora pioneira

⁹⁵ Herz e Hoffman (2004, p. 12) citam a OTAN como um exemplo de aliança militar, isto é, “coalizões de Estados formadas para enfrentar um inimigo real ou potencial”, de modo a formar uma organização internacional.

⁹⁶ Segundo Hobsbawm (1995), com o fim da Segunda Guerra Mundial, iniciou-se a Guerra Fria, marcada pelo confronto entre os EUA e a outra superpotência que emergiu naquele momento, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A Guerra Fria era uma guerra peculiar na qual não existia perigo iminente de outra guerra mundial, apesar das ameaças entre os governos que “aceitaram a distribuição global de forças [...], que equivalia a um equilíbrio de poder desigual, mas não contestado em sua essência” (HOBBSAWM, 1995, p. 224).

na ideia do planejamento econômico” (HOBSBAWM, 1995, p. 265). O resultado de tal planejamento econômico, segundo Hayek (2010)⁹⁷, teórico neoliberal, seria o fim da liberdade dos indivíduos e dos mercados, o que conduziria ao totalitarismo⁹⁸.

O capital estadunidense, de modo particular, o econômico, garante sua posição de domínio no campo global sobre as organizações internacionais, manifestando-se no processo decisório das OIs. Via de regra, as OIs são “compostas por um corpo de representação ampla, [...], e, em muitos casos, um corpo menor com uma representação mais restrita” (HERZ; HOFMMAN, 2004, p. 25). Nessa direção, o “voto por maioria, o voto proporcional ou qualificado e a delegação do poder do veto a um grupo restrito de países são práticas amplamente disseminadas” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 25).

Zanella (2014) chama a atenção para a parcialidade nas decisões do Conselho de Segurança da ONU⁹⁹, pelo fato de que Estados, que têm o poder de veto, podem usá-lo quando a deliberação interferir em assuntos de seus interesses. Ademais, questões orçamentárias influenciam nas decisões, pois países com pagamentos atrasados não têm direito ao voto (ZANELLA, 2014).

A ONU, por exemplo, não tinha “pela natureza de sua constituição, poderes nem recursos independentes dos que lhe eram destinados pelas nações membros e, portanto, não tinha poderes de ação independente” (HOBSBAWM, 1995, p. 419). Nessa direção, o fator econômico e as crises financeiras afetam a ONU, ao passo que os Estados-membros são os responsáveis por contribuir para o orçamento da Organização (ZANELLA, 2014).

⁹⁷ A teoria de Friedrich von Hayek e outros pensadores só viria a ser exaltada três décadas depois, quando o Banco Mundial e o FMI começariam a promover políticas de cunho neoliberal como solução para a crise econômica.

⁹⁸ Como discutido na seção anterior, a corrente neoliberal só teria notoriedade no encerramento do período de desenvolvimento do pós-guerra.

⁹⁹ É formado por 5 Estados, que são membros permanentes: China, França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos, com poder de veto (ZANELLA, 2014), e mais 10 Estados não permanentes, que são eleitos para mandatos de dois anos. Destacam-se os membros não permanentes e o fim de seus mandatos, respectivamente: Albânia (2023); Brasil (2023); Equador (2024); Gabão (2023); Gana (2023); Japão (2024); Malta (2024); Moçambique (2024); Suíça (2024); e Emirados Árabes Unidos (2023) (ONU, [2023]). A principal atribuição desse órgão é a manutenção da paz e a segurança internacional, podendo impor sanções e autorizar o uso da força em nome desses objetivos (ONU, 2023).

Isso explica o fato de que os EUA, membro permanente do Conselho de Segurança, arcam com 25% do orçamento da ONU e têm desrespeitado importantes decisões do órgão (ZANELLA, 2014)¹⁰⁰. Segundo a autora:

Mesmo que os países possam ser suspensos ou expulsos, como medidas preventivas ou coercitivas, contra outro Estado-Membro ou violação dos preceitos da Carta da ONU, isso não ocorreu com os EUA, o qual, devido a sua hegemonia militar e econômica, passou por cima das decisões internacionais quando lhes foi conveniente (ZANELLA, 2014, p. 45).

Ao examinar o capital simbólico, Pierre Bourdieu “[...] busca demonstrar que, através do processo de transubstanciação, os campos do capital simbólico têm estrutura homologa à do campo econômico” (MOORE, 2018, p. 140). Isso significa que o sistema de relações desiguais no campo econômico, cujo fundamento é a desigualdade social, é reproduzido em cada campo de capital simbólico (MOORE, 2018). Nesse sentido, além do capital econômico, o capital simbólico é fundamental para manter a posição dos dominantes no campo mundial.

O capital simbólico “situa-se na ordem do conhecimento e do reconhecimento” (BOURDIEU, 2014, p. 259). Bourdieu (2014) utiliza o exemplo da força para explicar esse conceito:

A força age como tal, pelo constrangimento físico, mas também pela representação que aqueles que a sofrem têm dessa força; a força mais brutal obtém uma forma de reconhecimento que vai além da simples submissão ao efeito físico da força; mesmo no caso mais extremo em que a espécie de capital é a mais próxima da lógica do mundo físico, não há efeito físico que não se acompanhe, no mundo humano, de um efeito simbólico (BOURDIEU, 2014, p. 259).

De acordo com o sociólogo, essa análise pode ser aplicada ao capital econômico, “a riqueza nunca age apenas como riqueza; há uma forma variável, [...], de reconhecimento atribuído à riqueza que faz com que a força econômica mais bruta exerça, ademais, um efeito simbólico atribuído à riqueza pelo reconhecimento” (BOURDIEU, 2014, p. 259). Nesse ínterim, os Estados com maior poder econômico, como os EUA, utilizam de seu capital econômico – financiando as OIs –,

¹⁰⁰ A autora cita a invasão ao Afeganistão pelo país, mesmo contrariando a decisão do Conselho de Segurança e o bloqueio unilateral imposto à Cuba (ZANELLA, 2014).

transformando-o em capital simbólico; assim, mantêm sua posição dominante no campo global.

Compreender a gênese das OIs desvenda que essas organizações não são neutras. Por conseguinte, também não há imparcialidade em suas deliberações, recomendações e ações, à medida que os Estados que têm maior poder sobre as organizações internacionais são as potências econômicas, notadamente, os EUA.

Cox (1983) assevera que as OIs atuam como uma instituição de hegemonia em que as ideologias são propaladas, incorporando regras e normas para facilitar a expansão de forças econômicas e sociais dominantes, pois:

1) incorporam as regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas; (2) elas mesmas são produto da ordem mundial hegemônica; (3) legitimam ideologicamente as normas da ordem mundial; (4) cooperam com as elites dos países periféricos; e (5) absorvem ideias contra-hegemônicas (COX, 1983, p. 172, tradução nossa)¹⁰¹.

As OIs absorvem, disseminam, representam e legitimam os interesses de certos Estados nacionais, fortalecendo-os ainda mais. Logo, “na medida em que as grandes economias transferiram frações de poder às OIs, essas nações acabaram por aumentar o seu próprio poder” (BARBIERI, 2018, p. 45). Para a autora, os compromissos das OIs com os interesses das economias imperialistas

[...] ultrapassam fronteiras e exercem papel fundamental na regulação das políticas mundiais. Estima-se que as OIs exercem influência sobre os mais diversos campos sociais e sejam agentes cada vez mais decisivos nos processos de tomada de decisão nacionais e internacionais (BARBIERI, 2018, p. 47).

No entanto, isso não significa a inexistência de tensões entre os Estados e as organizações internacionais. Pronko (2014) destaca a relação conflituosa entre os EUA e a UNESCO. De acordo com a autora, em 1974, o Congresso estadunidense suspendeu sua contribuição financeira à agência pelo reconhecimento da Organização para a Libertação da Palestina. Em 1984, ainda segundo a autora, por divergências, o país anunciou sua retirada da UNESCO, seguido pelo Reino Unido e

¹⁰¹ “[...] (1) they embody the rules which facilitate the expansion of hegemonic world orders; (2) they are themselves the product of the hegemonic world order; (3) they ideologically legitimate the norms of the world order; (4) they co-opt the elites from peripheral countries; and (5) they absorb counter-hegemonic ideas” (COX, 1983, p. 172).

Singapura. Em 2003, retornou à organização, mas, em 2011, a contribuição financeira foi novamente retirada, por causa do reconhecimento da Palestina como Estado-membro da UNESCO (PRONKO, 2014).

O modo de atuação das OIs, por meio de adesão dos Estados nacionais e de pressão econômica, pode ser observado na “posição periférica de alguns países na divisão internacional do trabalho” (BARBIERI, 2018, p. 46) e pelo seu papel na adoção do ajuste estrutural. Mediante empréstimos, as OIs orientam projetos nos Estados e, mesmo que não estabeleçam diretamente políticas públicas para um país, influenciam as tomadas de decisões políticas (BARBIERI, 2018).

As OIs atuam em áreas específicas, contam com orçamentos e autonomia própria, estabelecendo suas próprias metas e regras, e muitas são ligadas à ONU por meio de acordos, de modo a prestar assistência técnica e humanitária em diversas frentes, “atuando ideologicamente em praticamente todas as áreas econômicas e sociais” (ZANELLA, 2014, p. 41). A UNESCO, por exemplo, é a agência especializada da ONU para assuntos educacionais. Todavia:

Em um mundo em rápida mudança, a educação se tornou mais importante do que nunca. Diante da crescente globalização, da rápida disseminação da democracia, da inovação tecnológica, o surgimento de novas economias de mercado e a mudança de papéis públicos/privados, os países precisam de mais educação e populações qualificadas, e os indivíduos precisam de mais habilidades e informações para competir e prosperar (WORLD BANK, 1999, p. vii, tradução nossa)¹⁰².

É no contexto caracterizado pela globalização neoliberal que a educação se torna primordial para uma sociedade competitiva. Ao vincular educação ao desenvolvimento econômico, o Banco Mundial tem realizado pesquisas, ao apresentar propostas, coletar informações e dados de diversos sistemas educacionais que são compartilhados entre os Estados, tendo em vista contribuir para a melhoria da educação.

Além da UNESCO e do Banco Mundial, a OCDE tem um papel relevante no campo educacional global, coletando informações e dados de diversos sistemas

¹⁰² “In a rapidly changing world, education has become more important than ever before. Faced with increasing globalization, the rapid spread of democracy, technological innovation, the emergence of new market economies, and changing public/private roles, countries need more highly educated and skilled populations, and individuals need more skills and information to compete and thrive” (WORLD BANK, 1999, p. vii).

educacionais que são compartilhados, com o intuito de contribuir para a definição de políticas educacionais. A OCDE é ainda reconhecida por desenvolver e coordenar o *Programme for International Student Assessment (PISA)*, que mede o desempenho dos alunos de diversos países, cujos resultados evidenciam a “qualidade” da educação.

Barbieri (2018) ressalta o papel de destaque da UNESCO, do Banco Mundial e da OCDE como instâncias de regulação supranacional de políticas educacionais em diversos países e na construção de uma AGE. “Essas instâncias, por portarem parcelas de capital econômico e simbólico das grandes economias imperialistas, ocupam uma posição privilegiada no campo das políticas educacionais globais, que favorece o exercício de controle e regulação” (BARBIERI, 2018, p. 188).

Ao considerar a relevância das organizações multilaterais – sem perder de vista que as OIs não são imparciais e representam interesses dos Estados com maior poder econômico e político, mas que também há tensões –, é preciso analisar a influência e as recomendações dessas organizações para a educação. Antes, contudo, apresentar-se-ão essas organizações discutindo sua visão de educação.

3.2.1 A Organização das Nações Unidas para a Ciência, a Educação e a Cultura – UNESCO

Fundada em 1945, a UNESCO tem como antecessora a Comissão Internacional de Cooperação Intelectual (*International Institute of Intellectual Cooperation*, em inglês – IIIC)¹⁰³, que surgiu, em 1922, como uma sugestão¹⁰⁴ de que a cooperação intelectual internacional era uma pré-condição para a paz mundial e foi acatada pelos membros da Liga das Nações¹⁰⁵ (BOEL, 2020-1). A educação, que não teve um papel importante na IIIC, tornou-se a área principal da UNESCO, destacada como essencial para a construção da paz (BOEL, 2020-1).

¹⁰³ No âmbito do IICI, em Paris, foi realizado o Colóquio Walter Lippmann, em 1938 (DARDOT; LAVAL, 2016).

¹⁰⁴ A ideia foi do ganhador do Prêmio Nobel da Paz de 1920, Léon Bourgeois (BOEL, 2020-1).

¹⁰⁵ A Liga das Nações pode ser considerada a primeira organização internacional (HERZ; HOFFMAN, 2004; ZANELLA, 2014). Criada em 1919, para executar o Tratado de Versalhes, acordo imposto pelos Estados vitoriosos (EUA, Grã-Bretanha, França e Itália) que colocou fim à Primeira Guerra Mundial (1914-1919) (HOBBSAWM, 1995) para assegurar a paz mundial. A Liga das Nações teve suas atividades encerradas com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, mas sua estrutura serviu de base para a ONU (GERRA, 2013).

A UNESCO é, nesse sentido, “o braço da ONU para a manutenção da paz por meio da educação” (RIZO, 2012, p. 64) e, em 1948, “apoiou a Declaração dos Direitos Humanos e a educação fundamental num esforço para incrementar os níveis de alfabetização” (ROBERTSON, 2012b, p. 13). Para Robertson (2012b), a organização tem a educação e a cultura como relevantes para estimular uma cultura global unificadora e que busca diálogos mais qualitativos sobre os problemas da educação.

O papel da UNESCO junto aos Estados-membros¹⁰⁶ é auxiliar na formulação de políticas públicas e sua operacionalização, atuando na cooperação técnica por intermédio de projetos em parceria com diversos setores da sociedade civil (UNESCO, [2023]). É composta por diversos institutos¹⁰⁷ e, em 1960, a educação se torna a maior preocupação dessa organização, promovendo eventos que balizaram os objetivos de expansão internacional (PRONKO, 2014). De acordo com a autora, até os anos 1970, o foco da assistência internacional era no ensino médio, técnico e superior. Nos anos 1980, com o desenvolvimento pleno dos processos neoliberais, é que a “nova agenda mundial redefinia os rumos das orientações estratégicas dos organismos internacionais para a educação” (PRONKO, 2014, p. 96), e a educação básica passa a ganhar novos contornos.

A UNESCO é uma das organizadoras da Conferência de Jomtien. Como a própria designação da conferência indica – Educação para Todos –, a universalização do acesso à educação básica e a equidade desse nível educacional são uma das metas acordadas entre os participantes (UNESCO, 1998b). Para Calderón e Borges (2020), esse documento inovou ao indicar que a aprendizagem é a tradução do direito à educação, por isso,

A importância desse documento consiste no fato de que se trata de um conjunto de orientações para construir políticas públicas que permitam a garantia de direitos em âmbito planetário, aprofundando os desafios não superados e nem cumpridos pela Declaração

¹⁰⁶ A UNESCO conta com 193 membros e 11 membros associados; o Brasil é membro da organização desde 1946 (UNESCO, [2023]).

¹⁰⁷ Dentre os quais, destacam-se: o Instituto de Estatística da UNESCO (*UNESCO Institute Statistics*, UIS, em inglês), principal escritório para proveniência estatística para os Estados-membros (ROBERTSON, 2012b); o Instituto Internacional de Planejamento da Educação (*International Institute for Educational Planning*, IIEP, em inglês), que, por meio do escritório regional, localizado em Buenos Aires, na Argentina, no contexto pós-reforma, dos sistemas de ensino, a UNESCO orientaria os ministérios de educação latino-americana, conforme seus parâmetros internacionais (RIZO, 2005); e o Instituto Internacional para o Ensino Superior na América Latina e Caribe (*International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean*, IESALC, em inglês), criado para ajudar os países da região a enfrentar os desafios relacionados com a internacionalização do ensino superior (UNESCO, [2023]).

Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) a partir de 1948, que apontava em seu Artigo 26, que toda pessoa tem direito à educação (CALDERÓN; BORGES, 2020, p. 41).

A meta global de educação para todos e os compromissos firmados na Declaração de Jomtien foram reiterados, em 1993, pelos nove países¹⁰⁸ mais populosos e em desenvolvimento na **Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos**¹⁰⁹ (1998a), incluindo o Brasil. Os Estados signatários da Declaração concordaram em implementar reformas necessárias nos seus sistemas educacionais para melhorar a qualidade da educação (UNESCO, 1998a).

Em 1993, foi criada a Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, a fim de “refletir sobre a educação e a aprendizagem no século XXI” (DELORS, 2010, p. 39, grifos no original). Assim, foi publicado, naquela mesma década, o resultado da Comissão: **Educação: um tesouro a descobrir – Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI**, mais conhecido como Relatório Delors (2010)¹¹⁰.

Em um mundo de rápidas transformações, com novas tecnologias da informação, repleto de desafios, a educação ao longo da vida, com benefícios de flexibilidade, é a resposta e implica uma sociedade educativa, em que a “igualdade de oportunidades adquiriria, então, seu pleno sentido” (DELORS, 2010, p. 33). Segundo Rizo (2012), a Comissão Delors busca guiar os documentos fundantes para uma educação do século XXI.

A educação ao longo da vida para formar o cidadão responsável pelos próprios problemas e assuntos globais deve ser baseada em quatro pilares: aprender a conhecer; aprender a fazer; aprender a conviver; e aprender a ser (DELORS, 2010). Assim, o ator social a ser formado nesse cenário globalizado, marcado pela revolução tecnológica, deve ser flexível e, com isso, aprender o que for necessário para se adaptar, sendo responsável por si mesmo, conforme as demandas.

Aprender a conhecer significa que se deve aprender a aprender, para “beneficiar-se das oportunidades oferecidas pela educação ao longo da vida”

¹⁰⁸ Os países participantes foram: Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia (UNESCO, 1998a).

¹⁰⁹ No decorrer do texto, a referida Declaração também será denominada Declaração de Nova Delhi.

¹¹⁰ No original em inglês, o título utiliza o termo “*Learning*”, cuja tradução correta seria “Aprendizagem”, e não “Educação”.

(DELORS, 2010, p. 31). Aprender a fazer, para além da qualificação profissional, consiste em adquirir competências para enfrentar as inúmeras situações, isto é, adaptar-se aos desafios postos, seja na vida, seja no mercado de trabalho, pois o saber-fazer envolve: “incentivo à iniciativa, ao trabalho em equipe, às sinergias realistas, a partir dos recursos locais, assim como ao trabalho por conta própria e ao empreendedorismo” (DELORS, 2010, p. 29). Aprender a conviver diz respeito à tolerância, a conviver com o outro, ao gerenciamento de conflitos¹¹¹. Aprender a ser se refere ao desenvolvimento da personalidade e “estar em condições de agir com uma capacidade cada vez maior de autonomia, discernimento e responsabilidade pessoal” (DELORS, 2010, p. 31).

Em 2000, a UNESCO promoveu o **Fórum Mundial de Educação** para avaliar os progressos do compromisso assumido dez anos antes e constatou que, apesar dos avanços, havia muito a ser feito ainda (UNESCO, 2001). A partir desse encontro, novos pactos foram assumidos para alcançar as metas de Educação para Todos, reforçando a obrigação dos governos para atingir os objetivos (UNESCO, 2001).

O documento ***Educação para Todos: o compromisso de Dakar*** (UNESCO, 2001) registra a essencialidade da educação para assegurar a paz e a estabilidade, além de corroborar com os pilares propostos no Relatório Delors. O documento também reforça que a “aprendizagem durante a vida toda, é essencial à outorga de poder ao indivíduo, à eliminação da pobreza no nível da família e da comunidade, e ao desenvolvimento social e econômico mais amplo” (UNESCO, 2001, p. 22).

Em 2015, junto a outras organizações, a UNESCO realizou o **Fórum Mundial de Educação 2015**, em Incheon, na Coreia do Sul. Os representantes de mais de 160 países, de organizações multilaterais, da sociedade civil e do setor privado que participaram do evento adotaram a ***Declaração de Incheon para a Educação 2030***¹¹², que instaura a educação para os anos seguintes.

A Declaração de Incheon é baseada na herança deixada pelos eventos de Jomtien e Dakar, comprometendo-se com uma agenda educacional única e renovada; com uma educação de qualidade e melhoria nos resultados de aprendizagem. O documento se inspira, também, no objetivo quatro dos Objetivos de Desenvolvimento

¹¹¹ Depois da Segunda Guerra Mundial e de um longo período de eminente ameaça bélica, causada pela Guerra Fria que se encerrou em 1989, trazendo um otimismo em relação à paz mundial, logo estremecido com a eclosão de conflitos e guerras domésticas na década de 1990 e o intenso trânsito de pessoas no mundo, é nesse contexto que a Comissão elabora o Relatório Delors (RIZO, 2012).

¹¹² No decorrer do texto, a referida Declaração também será denominada Declaração de Incheon.

Sustentável: assegurar educação inclusiva, equitativa, de qualidade, promovendo oportunidades para todos de aprendizagem ao longo da vida (UNESCO, 2015).

A educação é apontada como essencial para a paz, para o desenvolvimento sustentável e elemento-chave para o pleno emprego e para erradicar a pobreza, pois “desenvolve habilidades, valores e atitudes que permitem aos cidadãos levar vidas saudáveis e plenas, tomar decisões conscientes e responder a desafios locais e globais” (UNESCO, 2015, p. 7). O documento reforça a necessidade de promover a educação ao longo da vida, bem como a oferta de aprendizagens flexíveis e diplomação para habilidades e competências adquiridas na educação formal ou informal (UNESCO, 2015).

Como agência especializada para a educação, a UNESCO assume um papel importante em favor da universalização da educação nas décadas finais do século XX, organizando eventos em que os participantes se comprometem com o objetivo estabelecido. A UNESCO considera a educação “um bem público, um direito humano fundamental e a base que garante a efetivação de outros direitos” (UNESCO, 2015, p. 7).

A UNESCO apresenta um caráter humanitário e tem em conta que a educação é um direito e bem público (UNESCO, 2015). No entanto, a concepção de educação da organização expressa nos documentos está em consonância com a nova ordem mundial e exprime a teoria do capital humano, em que a educação, no caso, o investimento na aprendizagem, garantiria a mobilização social do sujeito e o desenvolvimento econômico de uma nação (UNESCO, 2001; UNESCO, 2015). Nessa direção, o cidadão do século XXI deve estar preparado com habilidades e competências para, em um cenário de transformações e avanços tecnológicos que exigem adaptações, ser flexível, aprendendo a aprender ao longo da vida (UNESCO, 1998b; UNESCO, 2001; DELORS, 2010).

A universalização do acesso, a satisfação das necessidades de aprendizagem e a melhoria dos resultados demandam uma reforma nos sistemas educacionais. Os compromissos acertados nesses eventos foram publicados e apresentavam as metas a serem alcançadas em cada Estado para, basicamente, proporcionar acesso à educação e equidade, sob o principal argumento de que a educação reduz a pobreza e contribui para a manutenção da paz mundial. Cada Estado, ao concordar com os compromissos firmados, deve buscar alcançar os objetivos estipulados, conforme os preceitos do *New Public Management* (NPM).

3.2.2 O Banco Mundial – BM

Como já pontuado, o Banco Mundial (BM) é um dos principais propagadores do pensamento e das políticas neoliberais. Ademais, é um dos patrocinadores da Conferência de Jomtien (WORLD BANK, 1999). Desde 1962¹¹³, quando aprovou o primeiro projeto educacional na Tunísia, a organização tem expandido os financiamentos na educação (WORLD BANK, 1999; WORLD BANK, 2011), o que pressupõe que sua influência nesse campo advém dos empréstimos realizados.

O Banco Mundial¹¹⁴ foi criado em 1944 com o FMI, quando o governo dos EUA promoveu a **Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas**¹¹⁵, a contar com a presença de 45 delegações (PEREIRA, 2014). O objetivo da Conferência de *Bretton Woods* era construir parâmetros para o capitalismo, em que se definiu “um sistema de regras, instituições e procedimentos para regular a política econômica internacional” (ZANELLA, 2014, p. 38).

Quando o Japão atacou Pearl Harbor, em 1942, o governo dos EUA já elaborava propostas para uma nova ordem econômica internacional após o fim da guerra, assegurando o livre comércio para seus produtos; a abertura de mercados estrangeiros para seu capital; e acesso irrestrito às matérias-primas (PEREIRA, 2014). Posteriormente, a Grã-Bretanha também participou das negociações¹¹⁶, mas o BM consagrou as visões estadunidenses sobre como deveria ser organizada a economia mundial em seus estatutos e orientações¹¹⁷, materializando “a hegemonia americana

¹¹³ Desde a aprovação do seu primeiro projeto educacional na Tunísia, o Banco Mundial apoiou 1.539 projetos no campo educacional, o que representou um investimento total de US\$ 68,9 bilhões (WORLD BANK, 2011).

¹¹⁴ Naquele momento, foi criado o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e, em 1960, foi fundada a Associação Internacional de Desenvolvimento (*International Development Association*, em inglês, IDA), quando as junções de ambas as instituições passaram a ser designadas como Banco Mundial (PEREIRA, 2014). O Banco Mundial é um grupo formado pelo BIRD e pela IDA – e, ainda, pela Corporação Financeira Internacional (*International Finance Corporation*, em inglês, IFC); Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (*Multilateral Investment Guarantee Agency*, em inglês, MIGA); e Centro Internacional de Resolução de Litígios de Investimentos (*International Centre for Settlement of Investment Disputes*, em inglês, ICSID) (WORLD BANK, [2021]).

¹¹⁵ No decorrer do texto, será nominada como Conferência de *Bretton Woods*, como é mais conhecida.

¹¹⁶ A negociação entre EUA e Grã-Bretanha era respondida por Harry D. White, assessor-chefe do Tesouro estadunidense, e John Maynard Keynes, assessor do Tesouro britânico. Registravam-se divergências entre as propostas (PEREIRA, 2014).

¹¹⁷ A participação dos EUA no BIRD e no FMI foi defendida pelo governo como condição para assegurar a estabilidade econômica internacional no pós-guerra e incentivar os mercados para os produtos estadunidenses; assim, em 1945, o Congresso aprovou os acordos de *Bretton Woods* (PEREIRA, 2014).

na reorganização política e econômica internacional no pós-guerra” (PEREIRA, 2014, p. 533).

Essas organizações financeiras multilaterais eram de novo tipo, “cuja ossatura institucional expressava e reproduzia a assimetria de poder configurada no sistema internacional” (PEREIRA, 2014, p. 533), posto que

[...], nasceram sob o signo da mudança de uma era (o pós-guerra, a liberação europeia e o fim do totalitarismo nazi-fascista), porém surgiram leoninamente para liderar, com financiamentos para a reconstrução e desenvolvimento e aportes para a estabilização monetária, o mundo ocidental que saía da guerra quente e sangrenta e entrava na *pax americana*; na realidade, era a guerra fria e, igualmente, cruenta (AZEVEDO, 2001, p. 122, grifo no original).

O Banco Mundial tinha por incumbência financiar projetos para a reorganização e o desenvolvimento econômico dos Estados envolvidos na Segunda Guerra Mundial; o FMI, por sua vez, tinha por encargo “trabalhar pela estabilidade do sistema monetário internacional” (AZEVEDO, 2001, p. 117). Azevedo (2001) identifica três fases dos financiamentos da agência financeira internacional. Na primeira fase, de sua fundação até o fim da década de 1960, os financiamentos intentavam o crescimento e o fortalecimento das economias nacionais, priorizando os investimentos em infraestrutura básica (AZEVEDO, 2001). Na segunda fase, a partir dos anos 1970, conforme o autor, o objetivo dos empréstimos foi combater a pobreza, financiando projetos para o então denominado terceiro mundo. A terceira fase se caracteriza pelas reformas estruturais e setoriais a partir dos anos 1980 (AZEVEDO, 2001).

Foi na década de 1960 que o BM criou o Departamento de Educação e iniciou o financiamento de projetos educacionais (PRONKO, 2014). Nos anos 1970 e 1980, o BM intensificou seu papel na orientação de políticas públicas sociais “nos países periféricos, principalmente por conta das manifestações de natureza social, provocadas pelas medidas de corte neoliberal aplicadas nesses países” (BARBIERI, 2018, p. 51). Nesse período, o Departamento de Educação desenvolveu documentos para a área, consolidando o BM como uma “[...] agência importante para a orientação de políticas educacionais nos países em desenvolvimento” (PRONKO, 2014, p. 91).

Em tempos de globalização neoliberal e com base na teoria do capital humano, a educação passa a ser considerada essencial para o desenvolvimento econômico (WORLD BANK, 1999). Segundo a agência financeira, a educação contribui para proporcionar oportunidades para todos; para melhorar a qualidade e o padrão de vida

das pessoas; para oferecer habilidades necessárias em um contexto complexo e com necessidades flexíveis para o mercado de trabalho (WORLD BANK, 1999).

A contar da década de 1990, o Banco Mundial “[...] projetou-se como a principal agência internacional de cooperação, seja pela amplitude territorial e temporal de seus projetos, seja pela magnitude dos financiamentos” (FONSECA; OLIVEIRA, 2009, p. 235). A partir das metas estabelecidas em Jomtien, o BM reconhece que é preciso não apenas garantir o acesso, mas, de igual modo, a qualidade da educação (WORLD BANK, 1999).

O BM propõe como missão “ajudar os clientes a identificar e implementar seus próximos passos estratégicos a fim de proporcionar acesso de todos à educação de qualidade” (WORLD BANK, 1999, p. iii, tradução nossa)¹¹⁸. Em um contexto competitivo, globalizado, que predomina a economia de mercado e requer novas habilidades, melhorar a qualidade da educação e da aprendizagem¹¹⁹ é uma prioridade para o BM, que apresenta a reforma dos sistemas educacionais como uma estratégia fundamental.

A reforma da educação está na agenda política em praticamente todos os países clientes, movidos pela preocupação de que um melhor desempenho do sistema educacional é essencial para maior competitividade econômica, diminuir a pobreza e a desigualdade, instituições democráticas mais fortes, e maior estabilidade social (WORLD BANK, 1999, p. 33-34, tradução nossa)¹²⁰.

Em 2011, o Banco Mundial publicou o ***Learning for All – Investing in People’s Knowledge and Skills to Promote Development***¹²¹ e reforçou a importância da construção de uma base de conhecimento que evidencie as melhores práticas e o saber-fazer de políticas e programas voltados para a melhoria do desempenho dos sistemas de ensino e da reforma dos sistemas educacionais (WORLD BANK, 2011). Pronko (2014) identifica, no documento, uma mudança de Educação para Todos para

¹¹⁸ “[...] to assist to identify and implement their next strategic steps in order to provide access for all to quality education” (WORLD BANK, 1999, p. iii).

¹¹⁹ A melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem é uma das prioridades globais apresentada pelo Banco Mundial, cujas estratégias são: intervenção precoce para o desenvolvimento infantil e saúde escolar, educação a distância e uso de novas tecnologias e reforma do sistema (WORLD BANK, 1999). A outra prioridade global é alcançar as metas internacionais, cujas estratégias envolvem a educação básica para meninas e para os mais pobres (WORLD BANK, 1999).

¹²⁰ “Education reform is on the political agenda in virtually all of the Bank’s client countries, driven by concerns that improved education system performance is essential for greater economic competitiveness, lower poverty and inequality, stronger democratic institutions, and greater social stability” (WORLD BANK, 1999, p. 33-34).

¹²¹ No decorrer do texto, esse documento será nominado, também, apenas como *Learning for All*.

Aprendizagem para Todos. A ênfase na aprendizagem ocorre pelas condições do mundo que foram alteradas, e a educação está entre essas mudanças:

[...] a impressionante ascensão de novos países de renda média intensificou o desejo de muitas nações de aumentar sua competitividade por meio da construção de uma força de trabalho mais qualificada e ágil. Outro conjunto de mudanças é tecnológico: incríveis avanços na tecnologia da informação e comunicação (TIC) e outras tecnologias estão mudando os perfis de emprego e as habilidades exigidas pelos mercados de trabalho, ao mesmo tempo em que oferecem possibilidades de aprendizagem acelerada e melhor gestão dos sistemas educacionais (WORD BANK, 2011, p. 2, tradução nossa)¹²².

O Brasil é citado por Atinc (2011), então vice-presidente da Rede de Desenvolvimento Humano do Banco Mundial, como um dos exemplos que intensificou a vontade de aumentar a competitividade em muitos Estados, por meio da composição de uma força de trabalho qualificada. O avanço tecnológico está alterando o perfil de trabalho, as habilidades necessárias, ao oferecer possibilidades de aprendizagem acelerada (ATINC, 2011).

A crise econômica de 2008 é apontada por Srnicek (2017)¹²³ como um dos fatores que se preparou para a economia de plataformas e é o pano de fundo para a promoção da estratégia educacional do Banco Mundial (WORLD BANK, 2011). Pressupõe-se que a crise financeira foi um ponto de inflexão para as alterações no contexto econômico e para a educação.

É nesse caminho que a aprendizagem e os sistemas educacionais “devem se adaptar a essas mudanças para que possam produzir a força de trabalho competente e ágil e os cidadãos necessários informados neste ambiente” (WORLD BANK, 2011, p. 20, tradução nossa)¹²⁴, atendendo às novas demandas do mundo do trabalho, do

¹²² “[...], *the stunning rise of new middle-income countries has intensified the desire of many nations to increase their competitiveness by building more skilled and agile workforces. Another set of changes is technological: incredible advances in information and communications technology (ICT) and other technologies are changing job profiles and skills demanded by labor markets, while also offering possibilities for accelerated learning and improved management of education systems*” (WORLD BANK, 2011, p. 2).

¹²³ O marco da crise econômica de 2008 foi a quebra do banco de investimentos Lehman Brothers; no entanto, em 2006, o declínio do preço das casas nos EUA começou a pesar sobre o restante da economia, diminuindo a riqueza das famílias, o que levou à redução do consumo e do não pagamento das hipotecas (SRNICEK, 2017). Segundo o autor, o mercado hipotecário estava cada vez mais ligado ao sistema financeiro, o que causou estragos no setor. Para Morozov (2018), de um lado, a crise financeira promoveu uma corrida para socorrer os bancos e, por outro, mutilou o setor público, reduzindo o que havia sobrado do Estado de bem-estar social.

¹²⁴ “[...] *must adapt to those changes so that they can produce the skilled, agile workforces and informed citizens needed in this environment*” (WORLD BANK, 2011, p. 20).

desenvolvimento econômico e do capital. Para o BM, “crescimento, desenvolvimento e redução da pobreza dependem do conhecimento e das habilidades que as pessoas adquirem, não apenas do número de anos que estão sentadas em uma sala de aula” (WORLD BANK, 2011, p. 25, tradução nossa)¹²⁵.

De acordo com Gramsci (2001, p. 34), deve-se “ter presente a tendência em desenvolvimento, segundo a qual cada atividade prática tende a criar para si uma escola especializada própria”. Nesse sentido, atendendo ao contexto, a premissa da agência financeira também é de que as “*peessoas aprendem ao longo da vida*” (WORLD BANK, 2011, p. 25, grifos no original, tradução nossa)¹²⁶. Essa aprendizagem diz respeito à aquisição de competências e habilidades, pois, no nível individual, a produtividade e a capacidade de adaptação do trabalhador em relação às oportunidades e tecnologias são determinadas pelas suas competências, e não por um diploma (WORLD BANK, 2011). No nível social, o documento registra que as habilidades em uma força de trabalho tendem a melhorar as taxas de crescimento econômico (WORLD BANK, 2011).

O Banco Mundial desenvolve pesquisas e estudos nas áreas sociais, principalmente, sobre as relações entre educação-emprego e renda; educação e desenvolvimento; análises de custo-benefício (OLIVEIRA; FONSECA, 2001). As pesquisas têm como objetivo avaliar o impacto dos investimentos apoiados pela agência multilateral e “determinar as pré-condições e circunstâncias necessárias para maximizar as chances de sucesso de um projeto, programa, ou processo de reforma” (WORLD BANK, 1999, p. 26, tradução nossa)¹²⁷. As autoras constataam a preocupação do Banco Mundial para consequências da prevista expansão escolar:

A primeira diz respeito ao indesejado aumento das despesas do setor público com a educação. A segunda seria a dificuldade de adaptar a expansão educacional, especialmente em relação aos egressos do ensino formal, à oferta laboral do setor moderno de trabalho, caracterizado por empregos mais estáveis e de altos salários, mas de número cada vez mais limitado (OLIVEIRA; FONSECA, 2001, p. 52).

Isso significa que, apesar de se basear na teoria do capital humano, vinculando escolarização-rendas-mobilidade social e custo-benefício, a apreensão do Banco

¹²⁵ “*growth, development, and poverty reduction depend on the knowledge and skills that people acquire, not just the number of years that they sit in a classroom*” (WORLD BANK, 2011, p. 25).

¹²⁶ “*people learn throughout life*” (WORLD BANK, 2011, p. 25, grifos no original).

¹²⁷ “[...] *to determine the preconditions and circumstances needed to maximize the chances of success of a project, program, or reform process*” (WORLD BANK, 1999, p. 26).

Mundial mostra que essa teoria não corresponde à realidade, pois o nível de escolarização não coincide com a garantia de emprego. A preocupação em relação aos custos com a educação reforça a posição da agência financeira pelas parcerias com outros atores sociais.

Para o BM, é imprescindível reformar os sistemas educacionais para melhorar a qualidade da educação e dos resultados de aprendizagem e atender às demandas contemporâneas, vinculando educação ao desenvolvimento econômico (WORLD BANK, 1999; 2011). Nessa direção, explicitamente, fundamentado na teoria do capital humano, argumenta que, em uma economia de mercado, investir em educação é oportunizar a melhoria da economia, beneficiando os menos favorecidos e os pobres (WORLD BANK, 1999). A concepção de educação é reduzida, e o foco está na aprendizagem, ao passo que é preciso aprender as habilidades necessárias para esse contexto tecnológico, competitivo e de mudanças constantes.

3.2.3 A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE

A OCDE não é uma agência especializada para a educação, mas considera a notoriedade do tema para o desenvolvimento econômico. Assim como o Banco Mundial, a OCDE argumenta que a educação deve atender às demandas da globalização, da modernização, das rápidas mudanças tecnológicas e da competitividade (OCDE, 2011), tendo em vista identificar e desenvolver conhecimentos e habilidades que impulsionam para uma vida e um emprego melhor, que geram prosperidade e promovem a inclusão social (OCDE, [2023]).

A precursora da OCDE foi a OEEC, formada para administrar a ajuda dos EUA e Canadá para a reconstrução europeia após a Segunda Guerra Mundial (OCDE, [2023]). A Convenção que transformou OEEC na OCDE ocorreu em 1960 e entrou em vigor em 1961 (OCDE, [2023]). Desde então, a OCDE intenta aconselhar os governos e moldar políticas para melhorar o desempenho econômico (OCDE, [2023]).

Conforme se identifica em sua página na internet, a OCDE trabalha junto aos governos, formuladores de políticas e cidadãos

[...] para estabelecer padrões internacionais baseados em evidências e encontrar soluções para uma série de desafios sociais, econômicos e ambientais. Desde melhorar o desempenho econômico e criar empregos até promover uma educação sólida e combater a evasão fiscal internacional, fornecemos um fórum único e um centro de

conhecimento para dados e análises, troca de experiências, compartilhamento de melhores práticas e aconselhamento sobre políticas públicas e *definição de padrões internacionais* (OCDE, [2023], grifos no original, tradução nossa)¹²⁸.

Apesar de não ser um membro da OCDE, o Brasil¹²⁹ faz parte de uma estratégia da OCDE que estabelece vínculo com países emergentes, denominada envolvimento ampliado (DAROS JR., 2013). Segundo o autor, a OCDE “elabora levantamento e análise de dados nos mais diversos aspectos econômicos e sociais desses países¹³⁰” (DAROS JR., 2013, p. 16), o que mostra sua relevância na regulação supranacional e transnacional, obtendo uma ampla e diversa quantidade de dados, inclusive, de Estados não membros.

A OCDE busca recomendar políticas baseadas em evidências (OCDE, [2023]); é nesse sentido que se compreende o expressivo papel da organização no que diz respeito à educação, ao passo que essas evidências são coletadas, analisadas, compartilhadas e contribuem para definir padrões internacionais de qualidade. Nessa direção, a propósito, a OCDE desenvolveu o PISA.

O PISA se trata de uma pesquisa comparativa em nível internacional; é realizado a cada três anos pela organização e oferece informações sobre o desempenho dos estudantes na faixa etária de 15 anos, mensurando seus conhecimentos e habilidades de leitura, de matemática e de ciências (OCDE, [2023]). Nesse contexto, apesar da existência de outras políticas que resultam da regulação comparativa, o PISA é o exemplo “mais significativo desta regulação transnacional” (BARROSO, 2018, p. 1084). O programa

[...] fornece o mais extenso e rigoroso conjunto de pesquisas internacionais do mundo sobre o conhecimento e habilidades dos alunos do ensino médio. Ela permite comparar países em medidas como os resultados médios de aprendizagem, sua participação em escolas de baixo desempenho, até que ponto o contexto socioeconômico molda os resultados de aprendizagem e a

¹²⁸ “*Together with governments, policy makers and citizens, we work on establishing evidence-based international standards and finding solutions to a range of social, economic and environmental challenges. From improving economic performance and creating jobs to fostering strong education and fighting international tax evasion, we provide a unique forum and knowledge hub for data and analysis, exchange of experiences, best-practice sharing, and advice on public policies and **international standard-setting***” (OCDE, [2023], grifos no original).

¹²⁹ Em 2021, o Brasil aderiu às prioridades, valores e visão da OCDE, o que possibilitou abrir a discussão sobre a anuência e adesão do país à OCDE (OCDE, [2023]).

¹³⁰ Os países citados, além do Brasil, são: Rússia, Índia, China, África do Sul e Indonésia (DAROS JR., 2013).

consistência com que suas escolas oferecem resultados de alta qualidade (OCDE, 2011, p. 3, tradução nossa)¹³¹.

O PISA é um exemplo que consolida a avaliação internacional “ao qual têm aderido cada vez mais países membros e não membros desta organização económica” (AFONSO, 2014, p. 498). Apesar de centrado nos alunos, o PISA pretende “dar informações credíveis sobre os níveis de desempenho dos próprios sistemas educativos, sendo por isso utilizados também pelos governos nacionais para tomar (e legitimar) decisões relativamente à política educacional” (AFONSO, 2009, p. 24).

Segundo a OCDE, o PISA pode ajudar a melhorar os sistemas de educação, otimizando políticas existentes e sendo “usado para estabelecer metas políticas em termos de metas mensuráveis atingidas por outros sistemas” (OCDE, 2011, p. 21, tradução nossa)¹³². Nesse sentido, a organização publicou o documento ***Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States*** (2011).

O documento objetiva apresentar a trajetória política e dos sistemas educacionais por meio das comparações internacionais e contribuir para a ambiciosa agenda de reforma estadunidense lançada pelo então presidente Barack Obama, em 2010, que incentiva a adoção de padrões de referência internacional e avaliações (OCDE, 2011). É o caso do Brasil, que incorporou componentes do PISA em suas avaliações nacionais (OCDE, 2011) e tem o instrumento internacional como referência, cuja média é a meta a ser alcançada pelo país em 2021 (BRASIL, 2014)¹³³. A validade e a confiabilidade conquistadas pelo PISA são alegadas pela OCDE por

[...] relatar as realizações de muitos países em relação a um conjunto comum de benchmarks, estimula a discussão nos países sobre suas políticas educacionais, com os cidadãos reconhecendo que o desempenho educacional de seus países não precisará corresponder ao desempenho médio, mas que precisam fazer melhor se seus filhos

¹³¹ “[...] provides the world's most extensive and rigorous set of international surveys of the knowledge and skills of secondary school students. It allows one to compare countries on measures such as their average learning outcomes, their share of low-performing schools, the extent to which socio-economic background shapes learning outcomes and how consistently their schools deliver high quality outcomes” (OCDE, 2011, p. 3).

¹³² “[...] is also used to set policy targets in terms of measurable goals achieved by other systems” (OCDE, 2011, p. 3).

¹³³ A política de avaliação da educação brasileira será discutida na seção 5.

quiserem garantir salários acima da média e padrões de vida competitivos (OCDE, 2011, p. 20, tradução nossa)¹³⁴.

Benchmarking, como já indicado, é um método importante para o NPM e remete à mensuração da qualidade de algo se comparando com um padrão. Segundo Azevedo (2016a), tal método tem origem nas atividades da sapataria artesanal e nas atividades de topografia¹³⁵. No entanto, foi na década de 1970 que os processos de avaliação baseados nesse método tiveram início nos EUA no setor privado e, progressivamente, o seu uso também se tornou popular na gestão pública (AZEVEDO, 2016a).

O PISA, como *benchmark*, “tem se convertido em indicador, fator, parâmetro global de desempenho de estudantes e regulador transnacional de políticas” (AZEVEDO, 2016a, p. 1412). Nessa direção, *benchmarking*

[...] vem ganhando uma dimensão global e tornando-se, concomitantemente, um conceito regulador de políticas nacionais, com vistas à coordenação e de colaboração entre diferentes sistemas e de políticas de convergência regional, a exemplo do que ocorre na Europa. Em síntese, *benchmarking* torna-se fator e indicador da internacionalização, da transnacionalização e da globalização da educação ou, como exposto por Dale (2004), parâmetro de avaliação do cumprimento da Agenda Global Estruturada para a Educação – AGEE (AZEVEDO, 2016a, p. 1409).

De acordo com Barbieri (2018), *benchmarks* contribuem para a constituição da AGEE, ao passo que são instrumentos pelos quais os Estados com maior poder condicionam os encaminhamentos políticos, por intermédio das OIs. Nesse sentido, “os resultados negativos dos alunos, obtidos na realização das provas do PISA da OCDE, têm servido para legitimar determinadas reorientações internas referentes às escolas e ao trabalho dos professores” (AFONSO, 2014, p. 492). Ademais:

¹³⁴ “[...] reports on the achievements of many countries against a common set of benchmarks, it stimulates discussion within participating countries about their education policies, with citizens recognising that their countries’ educational performance will not simply need to match average performance, but that they will need to do better if their children want to ensure above-average wages and competitive standards of living” (OCDE, 2011, p. 20).

¹³⁵ “Da artesanaria de topógrafos e sapateiros, a partir da ação de demarcar e desenhar padrões para o melhor acabamento de suas tarefas de labor, *benchmarking* passa a ser, na História recente, primeiro, verbo e ferramenta de gestores na esfera privada dos negócios e, depois, a partir da experiência no mundo dos negócios, o *benchmarking* torna-se uma política, um conceito e um instrumento de avaliação do trabalho e das atividades na esfera pública” (AZEVEDO, 2016a, p. 1411, grifo do autor).

A OCDE interessa-se não só pelo desempenho dos alunos, mas também pela avaliação dos professores entendendo que existe uma relação intrínseca entre rendimento escolar e formação docente. Com enfoque na avaliação do professorado, o Brasil implementou a TALIS, pesquisa coordenada pela OCDE em parceria com o INEP em nível nacional (DAROS JR., 2013, p. 17).

A Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (*Teaching and Learning International Survey*, em inglês – TALIS) tem por objetivo levantar dados sobre as condições de trabalho de diretores e professores na instituição escolar e, tal como, o ambiente de ensino e aprendizagem (INEP, [2022b]). O destaque ao professor decorre das transformações no campo social; no entanto, “as pesquisas realizadas pela OCDE dão pouca ênfase às condições materiais (salário, plano de carreira etc.) dos professores” (DAROS JR., 2013, p. 18).

Percebe-se que a concepção de educação da OCDE é similar à do Banco Mundial. Como organização voltada para o desenvolvimento econômico, recorre à coleta de dados, por meio de provas que mensuram o desempenho de estudantes, para avaliar a qualidade da política educacional dos países participantes, sob a justificativa de se basear em evidências e, assim, colaborar com a formulação de políticas públicas e disseminar boas práticas.

Verifica-se que a UNESCO e o Banco Mundial enfatizam a necessidade de reformar os sistemas educacionais para o contexto globalizado, marcado pela economia de mercado que exige formar o cidadão para o século XXI. Ao aferir as metas previamente estabelecidas nos acordos firmados, e considerando a popularidade e a disseminação do PISA como uma ferramenta de parâmetro do cumprimento de uma AGEE (AZEVEDO, 2016a), pressupõe-se que as recomendações para as reformas enfatizam os sistemas avaliativos.

Conforme Cox (1983), constata-se que a UNESCO, o BM e a OCDE são produtos da ordem mundial hegemônica que incorporam regras para facilitar a expansão e legitimar, ideologicamente, as normas dessa ordem, cooperando com as elites dos países periféricos e absorvendo ideias contra-hegemônicas. Afinal, seria inconcebível não objetivar educação de qualidade para todos.

A estruturação da AGEE por essas organizações tem em vista educar a população para a economia de mercado competitiva, formando o cidadão para o século XXI, adaptável, flexível e responsável, o que implica, “por parte de cada um, a capacidade de assumir sua própria responsabilidade e de realizar seu projeto pessoal”

(DELORS, 2010, p. 9). Para tanto, a reforma da educação é primordial (UNESCO, 1998b; UNESCO, 1998a; UNESCO, 2001; DELORS, 2010; OCDE, 2011; WORLD BANK, 1999; WORLD BANK, 2011) à AGEE. Assim, busca-se compreender as orientações das OIs para reformar a educação.

3.3 A AGEE E AS RECOMENDAÇÕES DAS OIs: A REFORMA DA EDUCAÇÃO

Ao apresentar a UNESCO, o Banco Mundial e a OCDE, bem como suas concepções e estratégias para a educação, identificou-se que as orientações têm em vista a expansão do acesso com equidade e qualidade e a formação para o sujeito do século XXI. Desse modo, reformar os sistemas educacionais é imprescindível (UNESCO, 1998b; UNESCO, 1998a; UNESCO, 2001; DELORS, 2010; OCDE, 2011; WORLD BANK, 1999; WORLD BANK, 2011) para esses objetivos.

A pesquisa observou três processos da reforma educacional que estão relacionados ao objeto investigado, conforme o quadro a seguir.

QUADRO 3: Recomendações das OIs

Publicação	Sistemas de Avaliação	Alianças e parcerias	Recursos tecnológicos
UNESCO (1998a)		X	
UNESCO (1998b)	X	X	X
WORLD BANK (1999)	X	X	X
UNESCO (2001)	X	X	X
DELORS (2010)	X	X	X
WORLD BANK (2011)	X	X	X
UNESCO (2015)	X	X	X

Fonte: Elaborado pela autora.

Busca-se, portanto, analisar as recomendações centrais para a reforma dos sistemas de ensino: implementar sistemas de avaliação de aprendizagem com base nos resultados; instituir alianças e/ou parcerias com outros atores sociais; e utilizar recursos tecnológicos para garantir o acesso e a aprendizagem. Parte-se do pressuposto de que essas orientações se relacionam, mas, por questões metodológicas, a opção é por apresentá-las separadamente.

a) Implementar sistemas de avaliação da aprendizagem com base nos resultados

Reformar os sistemas educacionais implica, segundo a UNESCO (1998b; 2015) e o Banco Mundial (1999; 2011), desenvolver e implementar sistemas de avaliação nacionais. Nessa direção, concorda-se que a avaliação se torna central (AFONSO, 2007; 2009; 2013) em um contexto de “mudanças sociais, políticas e culturais mais amplas” (AFONSO, 2013, p. 271).

Toda avaliação representa uma concepção de educação, de sociedade e de ideologia (DIAS SOBRINHO, 2005). Ainda segundo Dias Sobrinho (2001, p. 8), “falar de avaliação é tratar de avaliações” e estas devem ser:

Plurais, mas não aleatórias descomprometidas, devem ser confiáveis e justas, técnica e eticamente. Isso quer dizer que deverão desenvolver-se segundo uma racionalidade técnica, que assegure informações objetivas e críveis, mas também é imprescindível que cumpra os requisitos da equidade, tais como a ausência da coerção, a construção de garantias de respeito aos sentidos produzidos socialmente, a liberdade de expressão, a participação e sobretudo colabore para a justiça social e não para as desigualdades e a exclusão (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 8).

Avaliar a educação é necessário, importante e “é uma possibilidade de ser o ponto de partida para transformar dada realidade” (NAGASE, 2018, p. 29). É preciso ressaltar que não há neutralidade na avaliação, pois ela “comporta dimensões científicas, normativas, técnicas, da mesma forma que ideológicas, filosóficas, éticas e políticas” (DIAS SOBRINHO, 2005, p 18). Assim, o papel, os objetivos e os efeitos da avaliação dependem da concepção que a fundamenta (DIAS SOBRINHO, 2003).

O Artigo 3 da Declaração de Jomtien trata da universalização do acesso à educação e à promoção da equidade, cujo argumento é “manter um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem” (UNESCO, 1998b, p. 3). Desse modo,

[...], a educação básica deve estar centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem, e não mais exclusivamente na matrícula, [...]. Abordagens ativas e participativas são particularmente valiosas no que diz respeito a garantir a aprendizagem e possibilitar aos educandos esgotar plenamente suas potencialidades. Daí a necessidade de definir, os programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho (UNESCO, 1998b, p. 3).

A necessidade de “implementar sistemas de avaliação de desempenho” (UNESCO, 1998b, p. 3) e rendimento individual dos alunos se dá pelo foco nos resultados, que exige o estabelecimento e a definição de metas mensuráveis que sirvam de parâmetros de referência para comparação e avanço dos progressos. O argumento exposto na Declaração de Jomtien é que, diante das mesmas oportunidades, faz-se preciso verificar se as pessoas aprenderam, de fato, conhecimentos úteis, habilidades e valores (UNESCO, 1998b).

Essas ideias-chave, bem como o próprio documento, estão em consonância com a nova ordem político-econômica e com a reforma da administração pública, baseada no NPM, de maneira a desconsiderar a complexidade da educação e as relações que a envolvem. Conforme o documento, a eficácia na utilização dos recursos contribui para lograr melhor desempenho escolar. Dessa forma, mais que investir em estruturas, recursos, é preciso ir além; é preciso buscar as melhores práticas, por meio da informação e comunicação, com a finalidade de aumentar a eficácia (UNESCO, 1998b).

O Banco Mundial reforça ser preciso estabelecer um conjunto comum de expectativas, construindo uma estrutura curricular com o que é imprescindível para o estudo e, de igual modo, para o trabalho; e elaborar instrumentos de avaliação que possam mensurar o desempenho dos alunos (WORLD BANK, 1999). Nessa direção, tem em vista continuar encorajando os países a estabelecerem padrões de aprendizagem; participarem de avaliações internacionais de desempenho educacional; e desenvolverem sistemas de avaliação próprios (WORLD BANK, 1999), a fim de contribuir para uma cultura de monitoramento e avaliação baseada em resultados (WORLD BANK, 2011).

Ao se comprometerem com a qualidade da educação e a melhoria da aprendizagem, os signatários da Declaração de Incheon decidem “desenvolver sistemas de monitoramento e avaliação nacionais abrangentes para produzir evidências sólidas que orientem a formação de políticas e a gestão dos sistemas de educação, e assegurem a prestação de contas” (UNESCO, 2015), conforme os argumentos da OCDE. Percebe-se, nesse documento, a instituição de um sistema de *accountability*, que “consiste em mensurar e codificar padrões de resultados e prever determinadas consequência quando se atingem ou não esses resultados” (AFONSO, 2009, p. 18).

Afonso (2009) associa *accountability* a três dimensões articuláveis: avaliação, prestação de contas e responsabilização, em que sua maior formalização tem relações com a emergência do chamado Estado-avaliador e com a difusão do NPM, cujos aspectos centrais são a mensuração e a quantificação dos objetivos previamente. Por isso, não “é por acaso que algumas formas de *accountability* em educação têm sido estruturadas com fundamento, exclusivo ou predominante, os resultados de testes estandardizados no âmbito das avaliações externas” (AFONSO, 2009, p. 18, grifo no original). *Accountability*, portanto,

[...] indica frequentemente uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de *prestação de contas* que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam normas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos (AFONSO, 2012, p. 472, grifos do autor)¹³⁶.

Como já pontuado, a avaliação se torna um importante instrumento para a governança e, no caso da educação¹³⁷, não é diferente. A recomendação das OIs pela implementação de sistemas avaliativos em larga escala, *benchmarking* e responsabilização está em consonância com a política neoliberal e os preceitos do NPM.

O Banco Mundial já apontava que a estratégia de reformar o sistema de ensino concerne ao uso eficaz de insumos para acelerar a aprendizagem e isso implica reformar as relações de responsabilidade entre os sujeitos, cujas funções sejam monitoradas e medidas, além de estabelecer um vínculo entre financiamento e resultado (WORLD BANK, 2011) e entre responsabilização e resultado. Segundo Robertson (2012b, p. 10), está explícito que o Banco Mundial considera o professor “o principal culpado para a reprovação dos alunos e da aprendizagem”.

De acordo com Barbieri (2018, p. 183), a “disseminação da AGEE passa pela governança global do professor, ou seja, pelo emprego de mecanismos de controle do trabalho docente para que este se torne agente conformador da AGEE”. Assim, desde os anos 2000, o foco do Banco Mundial e da OCDE passou a ser os professores (ROBERTSON, 2012b).

¹³⁶ Neste artigo, o autor adota uma abordagem crítica para conceituar *accountability* e “chamar a atenção para configurações que sejam mais democráticas e progressistas” (AFONSO, 2012, p. 471).

¹³⁷ A política de avaliação da educação brasileira será analisada na seção 5.

Enquanto a OCDE desenvolveu a TALIS, o Banco Mundial criou o SABER-Teachers, mecanismos de governança dos professores (ROBERTSON, 2012b). O SABER-Teachers é parte de uma abordagem mais ampla, o *System Approach for Better Education Result (SABER)*¹³⁸ (ROBERTSON, 2012b), criada pelo BM para avaliar a capacidade institucional e as políticas nacionais, por exemplo, diagnosticando os pontos fracos e fortes em relação aos padrões globais; e as melhores práticas e o desempenho (WORLD BANK, 2011).

O TALIS coleta dados dos professores e profissionais da escola e é um “mecanismo de poder e controle, em relação a uma gama de outras tecnologias de governança direcionadas aos professores” (ROBERTSON, 2012b, p. 17). O TALIS e o SABER-Teachers, de acordo com Robertson (2012b, p. 20), são projetos que “têm a potencialidade de trocar soberania e autoridade além do âmbito nacional, e do professor, e a situar no âmbito global”.

As avaliações de aprendizagem são, portanto, uma direção estratégica para alcançar resultados, aumentando a disponibilidade de dados sobre aprendizagem e habilidades (WORLD BANK, 2011). De acordo com Robertson (2012b), os dados são fundamentais para a governança educacional e para a governança global do trabalho dos professores – cada vez mais, as organizações internacionais estão direcionando suas políticas por meio de mecanismos que envolvem dados estatísticos.

Um sistema de avaliação da aprendizagem baseado em resultados se destaca nas orientações da UNESCO e do Banco Mundial e segue a tendência da OCDE a favor de avaliações comparativas utilizando o método *benchmarking*, constituindo-se como um sistema formal de *accountability*.

Promovido por organizações internacionais e por quadros do mundo dos negócios e da esfera pública, o benchmarking tem sido considerado, ressalte-se, um modo de aferir qualidade por intermédio de comparações, indicadores de performance e de referenciais de *boas práticas* (AZEVEDO, 2016a, p. 1412, grifos no original).

As estratégias de *benchmarking*, como ferramentas das OIs e dos Estados nacionais, possibilitam a essas instâncias “comparar os resultados das políticas, elaborar *rankings* e nomear as organizações como de *qualidade, sem qualidade, eficiente* ou *ineficiente*” (BARBIERI, 2018, p. 71, grifos no original). Ademais, de

¹³⁸ Antes, denominado *System Assessment and Benchmarking for Education Results*.

acordo com a autora, o *benchmarking* é o meio pelo qual as OIs se constituem como instâncias de regulação supranacional, regulando as políticas educacionais e construindo a AGEE.

A qualidade da educação, contudo, que perpassa pelas orientações das OIs está diretamente relacionada aos resultados que podem ser medidos, quantificados e, assim, organizados em forma de classificações e hierarquizados. Esse conceito de qualidade desconsidera a complexidade da educação e a coloca como um bem de consumo em consonância com a lógica do mercado, já que cada um adquire o equivalente que pode pagar.

b) Instituir alianças e parcerias com outros atores sociais

A preocupação das organizações internacionais com a educação no mundo se deve ao momento histórico que demanda uma nova formação, mas também um novo sujeito. Além de desenvolver uma cultura avaliativa e de monitoramento (WORLD BANK, 2011), a reforma da educação envolve a instituição de alianças e parcerias (UNESCO, 1998b; UNESCO, 1998a; UNESCO, 2001; WORLD BANK, 1999; DELORS, 2010; WORLD BANK, 2011; UNESCO, 2015).

A noção que toda a sociedade seja considerada responsável pela educação (UNESCO, 1998b; DELORS, 2010) remete à ideia de cidadania, participação e responsabilidade social. No entanto, a Declaração de Jomtien expressa reconhecer as dificuldades de vários Estados em garantir educação para todos e satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem (UNESCO, 1998b). Além dos governos e das organizações internacionais multilaterais, as Organizações Não Governamentais (ONGs), as Fundações, o setor privado, a comunidade e a própria família podem contribuir para a melhoria da educação (UNESCO, 1998b; DELORS, 1993; WORLD BANK, 1999; WORLD BANK, 2011).

O Banco Mundial advoga em favor de uma governança educacional (WORLD BANK, 1999), absorvendo e ressignificando pautas democráticas, como a participação. A descentralização da gestão educacional, ação relevante na reforma dos sistemas educacionais, tem como impulso o argumento sobre a equidade da participação local (WORLD BANK, 1999). Os exemplos de descentralização citados no documento dizem respeito à delegação de responsabilidades aos representantes

locais, à transferência de autoridade para governos locais e, até mesmo, ao conselho escolar (WORLD BANK, 1999).

Segundo o Dicionário de Política, descentralização “implica a existência de uma pluralidade de níveis de decisão exercidos de forma autônoma pelos órgãos independentes do centro” (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1998, p. 334). A descentralização envolve a participação e poder de decisão dos atores sociais, exercendo sua autonomia e cidadania.

Nessa direção, “há muitas razões para tornar a defesa da descentralização uma retórica aceitável para todos aqueles que se identificam com a democracia e com a abertura do poder aos cidadãos” (LIMANA, 2003, p. 226, tradução nossa)¹³⁹. A proposta de descentralização da organização não se constitui, necessariamente, com o que Limana (2003) se refere como a aproximação do cidadão às políticas públicas e ao Estado, desenvolvendo a democracia, mas no compartilhamento de responsabilidades próprias do governo (e não do poder decisório) a outros atores sociais, no caso específico, ao governo local, à comunidade local.

As parcerias em nível supranacional seriam por meio de cooperação e financiamento internacional e ajudariam a aliviar as dívidas, ou seja, a contrapartida de empréstimos ou assistência técnica seria mediante a renegociação das dívidas dos países, ao reconhecer que “as nações têm valiosos conhecimentos a compartilhar, com vistas à elaboração de políticas e programas eficazes” (UNESCO, 1998b, p. 6), o que significa a partilha de boas práticas. Nesse contexto, o BM corrobora com o comprometimento de agências bilaterais em financiamentos e assistência técnica ao setor educacional (WORLD BANK, 1999).

Trata-se, portanto, da efetivação da governança, seja por meio de regulação, financiamento (com contrapartidas), seja por meio da avaliação (como o PISA), ao passo que, de acordo com Cóssio (2015, p. 621), esse conceito “dá suporte às alterações do papel do Estado em escala global”. Ademais:

Espera-se que a governança educacional traga novos atores, inserindo suas atividades e domínio no qual exercem influência em uma estrutura analítica coerente: a escola e sua administração, os atores políticos, mas também os *novos* atores, incluindo os internacionais (AMOS, 2010, p. 33, grifo no original).

¹³⁹ “[...] vi sono molte ragioni per fare della difesa del decentramento una retorica gradita a tutti quelli che s’identificano con la democrazia e con l’apertura del potere verso i cittadini” (LIMANA, 2003, p. 226).

Para levar adiante a agenda de privatizações do BM e arquitetada pelo Consenso de Washington, as Parcerias Público-Privadas (PPP) acabaram sendo uma plataforma para não abandonar e seguir com o projeto de privatizar a educação (ROBERTSON, 2012a). As PPP agem como um mecanismo que coloca diferentes atores, diferentes grupos e diferentes conhecimentos juntos, para “intermediar, mais do que mitigar ou mediar, a privatização *na e da* educação” (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1141, grifos no original). Assim:

O projeto mais ambicioso, considerando a expansão dos novos engajamentos do BM com o setor privado, deve-se à constatação do potencial de expansão da IFC em seu papel na educação. A IFC tem a tarefa, distinta dos outros quatro ramos do Grupo BM, de apoiar o setor privado naquilo que ela descreve como *mercados emergentes* (ROBERTSON, 2012a, p. 289, grifos no original).

A Corporação Financeira Internacional (*International Finance Corporation*, em inglês – IFC) está ampliando os investimentos no setor (WORLD BANK, 1999) e criou, em 2001, um departamento com foco no financiamento de provedores de educação, de maneira a investir 500 milhões em projetos de educação privada e tornar a educação um setor estratégico (WORLD BANK, 2011). A IFC nasceu da convicção que o setor privado fomentava o desenvolvimento econômico (ROBERTSON, 2012a).

De acordo com Pronko (2014), a partir dos anos 2000, a IFC se destacou, ao articular e difundir as orientações elaboradas por uma rede de especialistas, em que a estratégia prioritária é o investimento em educação por meio das PPP e

[...] atua fortemente junto aos Estados para catalisar recursos públicos, agilizar o trâmite legal dos negócios e emprestar o seu selo a determinadas iniciativas empresariais. Trata-se, portanto, de uma organização que atua em tempo integral no âmbito da intermediação de interesses públicos e privados (PEREIRA, 2010 *apud* PRONKO, 2014, p. 100).

Robertson e Verger (2012) chamam a atenção para o papel que um grupo¹⁴⁰ de especialistas em educação e empreendedores de políticas têm desempenhado na promoção das parcerias público-privadas em âmbito global, cuja educação é considerada um bem de consumo. De acordo com os autores:

¹⁴⁰ Fazem parte desse grupo: o Banco Mundial; o IFC; o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD); o Centro de Professores Britânicos (CfBT); e a Universidade de Harvard (ROBERTSON; VERGER, 2012).

Isto representa uma visão empobrecida da educação como atividade social e prejudica a capacidade dos sujeitos sociais de serem reflexivos, na medida em que os limita e os define primeiramente como agentes econômicos, cujas ações são exclusivamente enquadradas em relações de mercado (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1151).

Assim como o Fórum Mundial de Educação de Dakar defende que a educação para o século XXI não precisa ocorrer, necessariamente, sob o amparo do Estado, nem na escola (UNESCO, 2001), o Banco Mundial também argumenta em favor de que o setor privado seja parte do sistema educacional (WORLD BANK, 2011). Essa educação, contudo, é dirigida aos mais pobres (WORLD BANK, 1999; UNESCO, 2011) e, principalmente, às crianças (UNESCO, 2001).

No que tange à educação infantil, é comum – e não é recente – a defesa por outras instituições responsáveis pelo cuidar e o educar das crianças pequenas, especialmente, na faixa etária que corresponde à creche¹⁴¹ (UNESCO, 2001):

Parceiras entre governos, ONGs, comunidades e famílias podem ajudar a prestação de boa assistência e educação para as crianças, especialmente as mais desfavorecidas, mediante atividades centradas na criança e na família, com base na comunidade e apoiada por políticas multissetoriais e recursos adequados em âmbito nacional (UNESCO, 2001, p. 19).

O termo sistema educacional é redefinido pelo Banco Mundial, devendo abarcar todas as possibilidades de aprendizagem, dentro ou fora das instituições formais de ensino, que podem ser financiadas ou ofertadas por organizações religiosas, empresas privadas, organizações comunitárias e/ou grupo de pessoas físicas (WORLD BANK, 2011). Para essa agência financeira:

Se a escola já não favorece as aprendizagens individuais necessárias para o desenvolvimento social, isso leva à valorização de outros espaços e processos formativos não ligados ao sistema público de ensino, [...]. Afinal, para os elaboradores do documento, o parâmetro de medida do desenvolvimento de uma nação é o seu crescimento econômico, expresso em indicadores econométricos que mostram a capacidade nacional de integração ao mercado mundial (PRONKO, 2014, p. 107).

Além de envolver o setor privado na educação, o Banco Mundial busca ligar os sistemas educacionais aos mercados de trabalho com o objetivo de melhorar a

¹⁴¹ Creche, segundo a Lei nº 9.394/1996, diz respeito ao atendimento educacional às crianças de até 3 anos de idade.

relevância da educação para esse mercado. Em outras palavras, a preocupação é com a aprendizagem do saber-fazer e a medição das habilidades (WORLD BANK, 2011). As habilidades não formais são “parte de um conjunto de oportunidades de aprendizagem para adquirir conhecimentos e habilidades chave” (WORLD BANK, 2011, p. 44, tradução nossa)¹⁴².

A ideia de parceria entre a esfera pública e a privada diz respeito ao envolvimento cada vez maior de atores privados em uma parcela significativa do setor público educacional (ROBERTSON; VERGER, 2012): na definição de políticas, na execução de programas, na oferta de materiais e recursos didáticos e tecnológicos, na formação de profissionais, na gestão da educação, dentre outros. Ademais, as PPP “implicam o afastamento do Estado da oferta direta na educação, mantendo seu foco no financiamento aos provedores (através de vales ou subsídios) e atuando na esfera da regulação e da avaliação dos serviços educacionais” (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1144).

A defesa pelas parcerias é unânime nos documentos da UNESCO e do Banco Mundial (UNESCO, 1998b; UNESCO, 1998a; UNESCO, 2001; DELORS, 2010; WORLD BANK, 1999; WORLD BANK, 2011; UNESCO, 2015); seja com empresas, organizações não governamentais, seja com a própria sociedade, a parceria é parte das reformas dos sistemas educacionais. De todo modo, percebe-se a alegação de que outros atores sociais, além do Estado, devem ofertar, prover e modernizar a educação em direção à consolidação da governança educacional. Nesse cenário, como indicou Dale (2010), o Estado deixa de ser o único a estruturar a educação nacional, que também não deve mais ser nacional, e sim global.

Não se pode perder de vista que se trata de privatizar e mercadorizar a educação, contribuindo para a expansão de um mercado educacional. Na medida em que os “parceiros” da educação se consolidam na governança, ora na regulação, na oferta, ora na avaliação da “qualidade”, potencializam seu capital econômico e simbólico.

¹⁴² “[...] as part of a continuum of learning opportunities for acquiring key knowledge and skills” (WORLD BANK, 1999, p. 44).

c) Utilizar as TICs

O avanço das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) é apontado como um fator de mudança no mundo e, por conseguinte, para o trabalho e a educação (DELORS, 2010; UNESCO, 2001; WORLD BANK, 2011). Além de requerer novas formações para o mercado de trabalho, pressupõe-se que as TICs podem contribuir para a democratização do acesso e a melhoria da qualidade da educação, conforme argumentam as OIs.

Segundo a Declaração de Jomtien, a educação pode ocorrer por diversos meios, fazendo uso de múltiplos instrumentos para a transmissão dos conhecimentos (UNESCO, 1998b). Naquele contexto, o documento mencionava, além “dos instrumentos tradicionais, as bibliotecas, a televisão, o rádio e outros meios de comunicação de massa” (UNESCO, 1998b, p. 4). É interessante notar o progresso dessas tecnologias em pouco mais de duas décadas: enquanto, no início da década de 1990, as tecnologias eram, basicamente, a televisão e o rádio, a partir dos anos 2010, as tecnologias são outras.

A alegação presente nos documentos expressa que o uso das TICs é importante para alcançar os objetivos de educação para todos (WORLD BANK, 1999; UNESCO, 2001). Ademais, as TICs

[...] podem reduzir custos, aumentar o acesso, expandir as possibilidades e a qualidade das opções de educação e treinamento, abrir novos mundos nas salas de aula e nas comunidades, e tornar reais as promessas de aprendizagem ao longo da vida (WORLD BANK, 1999, p. ix, tradução nossa)¹⁴³.

As TICs também são anunciadas como instrumentos para a melhoria da gestão e da responsabilidade do sistema, permitindo um “monitoramento melhor e mais oportuno das várias dimensões de educação e reduzindo o custo de avaliações de aprendizagem dos estudantes” (WORLD BANK, 2011, p. 32, tradução nossa)¹⁴⁴. Além disso, fortalecem os sistemas educacionais, ao passo que possibilitam a

¹⁴³ “[...] can reduce costs, increase access, expand the range and quality of education and training options, open up new worlds in classrooms and communities, and make real the promises of lifelong learning” (WORLD BANK, 1999, p. ix).

¹⁴⁴ “[...] monitoring of the various dimensions of a national education system and lowering the cost of implementing student learning assessments” (WORLD BANK, 2011, p. 32).

“disseminação do conhecimento, o acesso à informação, a aprendizagem de qualidade eficaz e a prestação mais eficiente de serviços” (UNESCO, 2015, p. 8).

Nessa direção, as TICs, assim como os sistemas de avaliação, contribuem para a base de conhecimentos do Banco Mundial. O documento ***Education sector strategy*** (1999) também apresenta como um importante objetivo estratégico para a agência multilateral

[...] construir o Sistema de Gestão do Conhecimento Educacional, ajudando fortalecer o papel do Banco como uma instituição de *conhecimento*, capaz de gerar, sintetizar, disseminar e compartilhar conhecimento global para obter resultados locais e fornecer consultoria de alta qualidade aos clientes (WORLD BANK, 1999, p. xi, grifo no original, tradução nossa)¹⁴⁵.

O excerto em foco anuncia a busca da agência financeira internacional pela sua consolidação como uma instituição de conhecimento sobre a educação que, com base em dados (evidências), garante a ela *expertise* para viabilizar consultoria aos clientes-Estados, recomendar políticas educacionais e compartilhar as boas práticas, por exemplo, pela internet. Assim, a importância das TICs para as OIs também se expressa na possibilidade de extrair dados e informações sobre a educação e, com isso, formar um banco de dados de conhecimento (WORLD BANK, 1999; WORLD BANK, 2011; UNESCO, 2015), a fim de contribuir para a disseminação das boas práticas igualmente sempre presentes nos documentos (UNESCO, 1998b; WORLD BANK, 1999; WORLD BANK, 2011).

A partir da pandemia do Coronavírus, da educação infantil à pós-graduação, todas as etapas da educação recorreram às TICs e às plataformas educacionais para a manutenção das aulas em regime remoto, tornando-se recursos essenciais. Não se nega a importância das TICs para a educação, ainda mais em um contexto no qual não é possível o ensino presencial. A preocupação é com os propósitos em que essas tecnologias são utilizadas e considerar as desigualdades no acesso a esses recursos.

Com a globalização, a política educacional não cabe mais apenas ao Estado Nacional e, assim, as organizações internacionais assumem um papel significativo na governança educacional. Ao discorrer sobre a gênese e a atuação dessas OIs, compreende-se a relevância de seu papel devido ao poder simbólico subsidiado pelo

¹⁴⁵ “[...] to build the Education Knowledge Management System, helping strengthen the Bank’s role as a **knowledge** institution, able to generate, synthesize, disseminate and share global knowledge to get local results and provide high quality advice to clients” (WORLD BANK, 1999, p. xi, grifo no original).

capital econômico e simbólico das grandes potências econômicas mundiais, consolidando-se como instituições que legitimam os interesses do capital mundial e que revelam a parcialidade das orientações dessas organizações sobre a educação.

Ao se organizarem para identificar problemas e apontar soluções, as OIs dão início à instituição da AGEE, de forma a deliberar diretrizes e monitorar a aplicação delas, isto é, conforme Barbieri (2018), regulamentando e regulando a política educacional em escala global. A reforma da educação é unanimidade entre as recomendações das OIs e a materialização da AGEE, em que três processos se destacam: a implementação de sistemas avaliativos, a instituição de alianças e a utilização de recursos tecnológicos. Esses processos estão em consonância com o contexto histórico abordado na seção anterior, que exalta a liberdade econômica, a livre escolha e o mercado competitivo. Desse modo, na próxima seção, objetiva-se verificar a convergência dessas recomendações no cenário brasileiro.

4 A REFORMA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: A CONVERGÊNCIA DA POLÍTICA EDUCACIONAL COM AS ORIENTAÇÕES INTERNACIONAIS

O processo de redemocratização política do Brasil culmina com a aprovação da Constituição Federal de 1988. Ao analisar a educação nas constituições, Vieira (2007) evidencia que sua presença ou ausência nos documentos revela o grau de sua importância no decurso da história. O fato de a educação como direito e dever do Estado ser inscrita apenas na Constituição Federal de 1988 ratifica esse documento como um marco para a educação e para toda a sociedade, pressupondo sua qualitativa democratização.

Ter o direito à educação expresso em Lei é fundamental, mas não é suficiente para a sua concretização. A partir de então, pressupõe-se a ação do Estado por meio de políticas públicas educacionais para democratizar, qualitativamente, a educação brasileira, pois, para além de direito a ser provido pelo Estado, a educação é um bem público. Recorrendo à história dos conceitos, mais que um termo ou expressão, “bem público é um conceito que está envolto em um contexto histórico de produção que envolvem acumuladas lutas históricas para sua construção. [...] é, ao mesmo tempo, continente e conteúdo de lutas e disputas sociais” (AZEVEDO, 2019, p. 876).

Ao absorver as pautas do movimento de redemocratização, a Constituição Federal sugere mudanças para atender às demandas da sociedade e da educação. Assim, após oito anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei nº 9.394/1996, que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da educação (LDB), em um contexto marcado por reformas.

Nos anos 1990, o Brasil inicia a reforma da administração pública que, ao contrário da década anterior, afeta, de modo negativo, a sociedade, “ressignificando o sentido do conceito de público, consagrado na Constituição da República do Brasil de 1988” (AZEVEDO, 2018, p. 7). Ademais, de acordo com Barbieri (2018), é por meio das reformas que os pressupostos da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE) são disseminados.

Como signatário da Conferência de Jomtien e de outros eventos promovidos pelas Organizações Internacionais (OIs), o Brasil acata as deliberações que resultam desses encontros. Apesar da disposição do Brasil no campo global, parte-se do pressuposto de que há uma consonância entre as orientações internacionais e os

argumentos de atores sociais nacionais, o que não significa, portanto, uma simples imposição externa ou de cima para baixo.

De forma a considerar que os movimentos globais repercutem, diferentemente, em cada país, “não é possível assumir a existência de uma padronização absoluta” (BARBIERI, 2018, p. 60). Nesse sentido, o objetivo desta seção é discutir sobre a política da educação brasileira, identificando a convergência com as orientações internacionais, a partir da reforma educacional sem desconsiderar as particularidades nacionais.

Busca-se, portanto, analisar a reforma da administração pública brasileira, ao passo que é o alicerce para a reforma educacional. Em seguida, o intuito se centra em discutir a governança no âmbito do Estado, pelo processo de descentralização da gestão e, depois, discorrer sobre a inserção de novos atores sociais na governança educacional, destacando o papel do Movimento Todos Pela Educação. Por fim, faz-se um panorama da utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação na educação brasileira.

4.1 A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A DESCENTRALIZAÇÃO

A partir do Consenso de Washington, as orientações propagadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) foram colocadas em prática. Assim como em outros países da América Latina¹⁴⁶, no Brasil, a dívida externa e a crise econômica atingiram seu ápice na década de 1980 e, seguir a cartilha neoliberal, foi uma das condicionalidades para a renegociação da dívida externa e o meio justificado para a competitividade internacional.

Nos anos 1990, discussões de políticas públicas com intelectuais, políticos e empresários foram promovidas por Institutos Liberais¹⁴⁷, que se dedicaram à atividade

¹⁴⁶ Como já mencionado, o Chile é considerado o laboratório do projeto neoliberal, em 1973, sob o governo de Augusto Pinochet; em 1985, anterior ao Consenso de Washington, foi a vez da Bolívia, com o presidente eleito Victor Paz Entessoro; em 1988, Carlos Salinas aprofunda o neoliberalismo no México, aplicando o modelo recomendado no Consenso de Washington na economia; em 1989, é a vez da Venezuela, com o então presidente Carlos Andrés Perez e da Argentina, com Carlos Menem e, a partir de 1990, Alberto Fujimori implementou as políticas neoliberais no Peru (BRANDÃO, 2017).

¹⁴⁷ De acordo com Gros (2004), no início da década de 1980, além de partidos políticos (como o Partido dos Trabalhadores – PT), movimentos sociais e sindicais que formavam uma frente popular, organizações políticas mantidas por empresários também começaram a surgir, como a União Brasileira de Empresários, o Pensamento Nacional das Bases Empresariais e os Institutos Liberais, criados, inicialmente, no Rio de Janeiro por um grupo de empresários em 1983 e, posteriormente, transformados em rede nacional. Situar o contexto histórico e político nacional em que emergem esses *think tanks*

ideológica e política, além de divulgar os preceitos neoliberais, desenvolvendo um trabalho de dupla natureza:

[...] doutrinação ideológica entre as elites brasileiras, especialmente aqueles segmentos considerados formadores de opinião – universitários, jornalísticos, políticos, militares, jurídicos e intelectuais em geral; e formulação de estudos e propostas de projetos de políticas públicas de cunho liberal (GROS, 2004, p. 145).

De acordo com Gros (2004), naquele momento, os Institutos Liberais realizaram fóruns e seminários para debater a definição de políticas públicas e a reforma estatal. A afirmação da autora corrobora com a compreensão de que o processo de globalização neoliberal não se trata de uma simples imposição externa, mesmo que existam contrapartidas, pois, além da escassez de recursos, das chancelas das OIs que necessitam dessas organizações para buscar recursos internacionais para implementar políticas públicas internas, “existem atores internos que se beneficiam e/ou se identificam com as suas políticas” (AZEVEDO, 2001, p. 112).

O colapso econômico não significou que o mercado fosse responsabilizado pela crise, mas, sim, o Estado, outra instituição de coordenação do sistema econômico (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1997; 1998). Segundo Bresser-Pereira (1997, p. 45), quando a crise atingiu a América Latina e o Leste Europeu¹⁴⁸, falou-se muito em governabilidade, mas essa crise de governabilidade estava “imbricada com a crise de governança, na medida em que sua principal causa era a crise fiscal do Estado”.

Quando dizemos que esta Grande Crise teve como causa fundamental a crise do Estado – uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado – está pressuposto que o Estado, além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, tem um papel fundamental de coordenação econômica (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 9).

neoliberais é importante, ao passo que esses Institutos se constituem em uma forma particular de organização da burguesia brasileira (GROS, 2004). Segundo a autora, ainda “que os empresários tenham tido êxito quanto à definição de direitos e regras essenciais para a economia de mercado [...] muitas dessas conquistas ficaram para ser reguladas posteriormente pela legislação ordinária, é o caso da legislação trabalhista e previdenciária” (GROS, 2004, p. 144).

¹⁴⁸ A desintegração do Leste europeu deve ser encarada como uma expressão do fracasso do Estado em atingir determinados objetivos econômicos que ele se propôs a alcançar. Assim, “a crise do Estado intervencionista exige a construção de novas formas políticas que possam articular e também legitimar estratégias econômicas alternativas” (CLARKE, 1991, p. 117).

De modo geral, iniciaram-se a abertura de mercado nacional, a desregulamentação, a privatização de empresas e a diminuição do setor público (BRANDÃO, 2017). No Brasil, a prioridade na década de 1980 consistiu nas políticas de ajuste fiscal (BRESSER-PEREIRA, 1997) que tiveram início no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), primeiro presidente eleito por voto direto após a transição para a democracia do país.

O ajuste fiscal continua fundamental na década seguinte, mas era necessária uma visão mais ampla de reforma (BRESSER-PEREIRA, 1997). Nesse sentido, as autoridades responsáveis¹⁴⁹ pela reforma nos países da América Latina argumentavam que se tratava

[...] de construir um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial, um Estado para o século XXI, que além de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, deve ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional (CLAD, 1998, p. 2).

Para superar a crise do Estado, portanto, era necessário, também, redefinir o modo de intervenção do Estado no plano econômico e social e superar a administração pública burocrática (BRESSER-PEREIRA, 1997; CLAD, 1998). Com a chegada ao governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998 e 1999-2003), as políticas neoliberais exigiam a reestruturação do aparelho de Estado¹⁵⁰ e, por ela, foram intensificadas.

A reforma do aparelho estatal, também denominada gerencial, tem inspiração no setor privado, que tem “alterado a forma burocrática-piramidal de administração flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e, por conseguinte, aumentando a autonomia de decisão dos gerentes – daí o nome gerencial” (CLAD, 1998, p. 5). A administração pública gerencial parte do pressuposto de que o patrimonialismo está condenado; devido à sua ineficiência, o burocratismo está excluído, por isso “é possível desenvolver estratégias de administração baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança *a posteriori* de resultados” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 9, grifo no original).

¹⁴⁹ Em 1998, o Conselho diretor do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), composto por autoridades governamentais responsáveis pela reforma de Estado dos países membros, aprovou o documento “Uma nova gestão pública para a América Latina” (CLAD, 1998).

¹⁵⁰ O aparelho do Estado ou administração pública compreende: “(a) um núcleo estratégico ou governo, constituído pela cúpula dos três poderes, (b) um corpo de funcionários, e (c) uma força militar e policial” (BRASIL, 1995, p. 41).

O burocratismo, alvo de crítica, deveria ser substituído por uma administração gerencial, “orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1995, p. 16). A cultura burocrática não reconhece que, em uma democracia, os eleitores controlam os políticos, que “estariam sempre prontos a subordinar a administração pública a seus interesses eleitorais” (BRASIL, 1995, p. 38). Essa é a motivação para uma mudança cultural no sentido gerencial da administração pública proposta, ao passo que esta é

[...] baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é que dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna *cliente privilegiado* dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p. 7, grifos no original).

Algumas palavras chamam a atenção no excerto apresentado e merecem uma reflexão. Segundo as orientações, busca-se uma administração eficiente, isto é, a realização de determinada tarefa conforme os padrões e normas estabelecidos previamente (SANDRONI, 1999). O foco nos resultados está em consonância com os preceitos do *New Public Management* (NPM) e com o processo de descentralização, que, ao conceder “maior autonomia gerencial das agências e de seus gestores, deve ser complementado por novas formas de controle¹⁵¹” (CLAD, 1998, p. 12), em que os instrumentos de aferição de desempenho se tornam cruciais.

Dentre os objetivos da reforma administrativa brasileira, destaca-se: modernizar e aumentar a eficiência da administração pública, fortalecendo o núcleo estratégico do Estado e descentralizando a administração “através da implantação de *agências executivas* e de *organizações sociais* controladas por contratos de gestão” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 21, grifos no original). Para as autoridades latino-americanas, trata-se de “aumentar a flexibilidade administrativa do aparelho estatal” (CLAD, 1998, p. 13).

Uma boa gestão deve definir objetivos, desenvolver sistemas de motivação e cobrar os resultados, concedendo autonomia aos executores (BRASIL, 1995). O

¹⁵¹ O documento cita quatro tipos de controle: i) controle de resultados, realizado a partir de indicadores de desempenho estipulados no contrato de gestão; ii) controle contábil de custos, relativo aos gastos, mas também à eficiência e economia dos gastos com políticas públicas; iii) controle por competição administrada ou quase-mercados, em que as agências buscam ofertar o melhor serviço público aos usuários; e iv) controle social, em que os cidadãos avaliam o serviço público ou participam de sua gestão (CLAD, 1998).

importante não é o controle dos processos, mas dos resultados, que devem ser eficazes e eficientes. O objetivo, para além da reforma, é “tornar irreversível o processo de mudança” (BRASIL, 1995, p. 56), consolidando uma cultura gerencial.

Bresser-Pereira (1998)¹⁵² argumentava que a proposta de reforma era diferente de uma reforma neoliberal. No plano econômico, o objetivo não era retirar o Estado da economia, mas aumentar a governança do Estado, isto é, “dar ao Estado meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de estimular a capacidade competitiva das empresas nacionais e de coordenar adequadamente a economia” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 6). Assim, segundo o autor, era preciso delimitar o campo de atuação do Estado.

Delimitar o campo de atuação do Estado envolve o processo de desregulamentação (BRESSER-PEREIRA, 1997). Como uma das instâncias de coordenação do sistema econômico, é preciso que o Estado reduza o grau de interferência ao estritamente necessário

[...] através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 18).

No plano social, de acordo com Bresser-Pereira (1997), a reforma também reivindicava a redefinição do modo de intervenção estatal, cujo argumento era que diversas atividades não cabem ao Estado executar diretamente, o que envolvia três processos: i) a privatização; ii) a terceirização; e iii) a publicização. Enquanto o primeiro e o segundo se referem, respectivamente, à transferência de empresas estatais e serviços auxiliares ou de apoio para o setor privado, a publicização tem em vista “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 19).

Concorda-se com Peroni (2003) que a privatização, a terceirização e a publicização se referem ao processo de descentralização para a sociedade. Como um dos princípios do NPM e proposta no **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do**

¹⁵² Luiz Carlos Bresser-Pereira foi ministro da Fazenda (1987), da Administração Federal e da Reforma do Estado (1995-1998), ministério criado para conduzir a reforma estatal, bem como da Ciência e Tecnologia (1999) (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Estado¹⁵³, pressupõe-se que descentralização é a chave para compreender a complexidade do processo de reforma no Brasil.

Entende-se que essa descentralização para a sociedade implica o mercado e se configura em uma governança que, para além da capacidade do Estado de transformar em realidade as decisões tomadas politicamente (CLAD, 1998), significa alterar as relações em escala transnacional e local entre “Estado, mercado e sociedade civil” (CÓSSIO, 2015, p. 620).

Como já discorrido, é no bojo da discussão sobre o papel do Estado que o conceito de governança desponta e se “materializa por meio da Reforma Administrativa, direcionada à capacidade gerencial do Estado, que visa à eficiência na oferta de serviços aos cidadãos” (SANTOS; BRAGA; GUIMARÃES-IOSIF, 2017, p. 647). Assim, a nova administração pública “insere novos atores, para além do Estado” (CÓSSIO, 2015, p. 619).

Reformar o Estado, nesse sentido, significa “transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 17). Em linhas gerais, trata-se da redefinição do papel do Estado.

A privatização dos serviços sociais, obviamente, não seria bem aceita pela população. Todavia, “era preciso que os serviços sociais fossem oferecidos com crescente eficiência — o que impôs a adoção da reforma gerencial” (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 154), ao passo que essa reforma

1) torna os gerentes dos serviços responsáveis por resultados, ao invés de obrigados a seguir regulamentos rígidos; (2) premia os servidores por bons resultados e os pune pelos maus; (3) realiza serviços que envolvem poder de Estado por meio de agências executivas e reguladoras; e – o que é mais importante – (4) mantém gratuitos os grandes serviços de consumo coletivo, mas transfere sua oferta para organizações sociais, ou seja, para provedores públicos não estatais que recebem do Estado e são controlados por meio de contrato de gestão (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 153).

A educação, como um serviço social e direito universal, torna-se parte da reforma gerencial. Nessa direção, o Plano do MARE, que orientou a reforma,

¹⁵³ No decorrer do texto, o documento também será nominado como Plano do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado).

distinguiu quatro setores do aparelho estatal, os tipos de gestão e as formas de propriedade, conforme o quadro a seguir, que permite localizar a educação nessa reestruturação promovida pela reforma gerencial.

QUADRO 4: Reestruturação do aparelho estatal

Setor	Correspondente	Característica	Princípio	Tipo de gestão	Forma de propriedade
Núcleo Estratégico	Governo, poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.	Setor responsável pelo planejamento, formulação de políticas públicas, definição e cumprimento de leis.	Efetividade.	Mista: administração pública burocrática e gerencial.	Estatal.
Atividades Exclusivas	Setor que os serviços só podem ser prestados pelo Estado, por exemplo, a polícia.	Poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar.	Eficiência.	Gerencial.	Estatal.
Serviços Não Exclusivos	Setor em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações pública não estatais.	Serviços que envolvem direitos fundamentais, como educação, saúde, universidades, museus, centros de pesquisas.	Eficiência.	Gerencial.	Pública não estatal.
Produção de Bens e Serviços para o Mercado	Setor de atuação das empresas.	Atividades econômicas voltadas para o lucro.	Eficiência.	Gerencial.	Privada.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995).

A Constituição Cidadã que tanto tinha avançado ao promulgar os direitos fundamentais passa a ser considerada um retrocesso burocrático, cuja consequência é o encarecimento da máquina administrativa, como gastos com serviços, bens e pessoal e falta de eficiência dos serviços públicos. Desse modo,

[...] o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na

medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, 1995, p. 13).

A educação é concebida no Plano do MARE como serviço essencial para o desenvolvimento do país, para a democratização e para uma justa distribuição de renda, em consonância com a ideologia da teoria do capital humano (BRASIL, 1995). No entanto, mesmo essencial, está inclusa no processo de publicização, que pode não significar uma transferência direta para o setor privado, mas consiste na retirada do Estado na oferta e na execução desse direito.

A forma de propriedade público não estatal, na qual a educação é colocada, justifica-se pela não incumbência de o Estado exercer, diretamente, serviços relativos aos direitos sociais; tal forma continua pública e não privada por receber subsídios do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998). Essa proposta está em consonância com as orientações internacionais (UNESCO, 1998b; UNESCO, 2001; WORLD BANK, 2011) que recomendam a inserção por meio de alianças e parcerias com outros atores sociais, inclusive, do setor privado.

No campo do direito, as formas de propriedade são públicas ou privadas, não existindo uma definição legal para o público não estatal (PAIVA, 2016). Nesse sentido, associações sem fins lucrativos e fundações, mesmo que direcionadas para o interesse geral, são pessoas jurídicas do direito privado, criadas fora da estrutura estatal; são, pois, consideradas privadas e, mesmo atendendo a um interesse de ordem pública, não são transformadas em entidade pública (PAIVA, 2016). Desse modo:

A criação de uma propriedade pública não estatal serve para justificar a aplicação de verbas públicas nas organizações sociais, que são tecnicamente uma propriedade de natureza privada. Assim, o Estado transfere para o setor privado a prática de atos que seriam de sua responsabilidade, em uma denominada *publicização* que resulta em uma verdadeira privatização dos serviços do Estado (PAIVA, 2016, p. 131, grifo no original).

Para concretizar a publicização, Paiva (2016) aponta que a criação das Organizações Sociais (OS) contempladas no Plano do MARE ocorreu por meio de medida provisória e, posteriormente, tornou-se lei. É importante destacar que as OS

apresentam natureza jurídica do direito privado e essa característica de público não estatal pode “indicar a possibilidade de utilização de verbas públicas na esfera privada” (PAIVA, 2016, p. 138).

A Lei nº 9.790/1999¹⁵⁴ é a que regulamenta “a qualificação das pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)” (PAIVA, 2016, p. 147). Sobre as OS e OSCIPs:

Ambas são pessoas jurídicas de natureza privada sem fins lucrativos, precisam seguir os requisitos estabelecidos em lei para sua existência e podem ser qualificadas pelo poder público para receber verbas do Estado. As organizações sociais podem realizar a gestão de serviços públicos através de delegação do Estado, enquanto as OSCIPs desempenham atividades ligadas ao denominado terceiro setor, com a assistência do Estado (PAIVA, 2016, p. 148).

As OSCIPs atuam no comumente denominado Terceiro Setor, no qual a forma de propriedade é “de propriedade privada e não pública” (PAIVA, 2016, p. 148). A pesquisadora entende como Terceiro Setor a sociedade civil organizada, sob a forma de fundação ou associação, distinta do primeiro e segundo setores, Estado e mercado, respectivamente. No entanto, a “forma de propriedade do terceiro setor é de propriedade privada e não pública” (PAIVA, 2016, p. 150).

A publicização, como já pontuado, não quer dizer uma transferência direta do público para o setor privado, no entanto expressa uma concepção contrária à de uma educação como bem público e comum. Esse processo contribuiu para a governança educacional, isto é, o Estado não é mais o único ator social – por isso, não é mais governo – mas outros atores sociais, como a comunidade, o mercado e o lar passam a atuar nas atividades de governança, em escala supranacional, nacional e subnacional (DALE, 2010).

Se as organizações multilaterais são os principais atores sociais da governança educacional na esfera internacional, no contexto nacional, diversos novos atores sociais, que se enquadram como OS ou OSCIPs, firmam parcerias em nível federal, estadual e municipal. A reforma, portanto, possibilitou a descentralização da gestão pública, mas também a transferência da gestão, da oferta e da propriedade para outros atores sociais.

¹⁵⁴ Alterada pela Lei nº 13.019/2014 e, posteriormente, pela Lei nº 13.204/2015.

Segundo Bresser-Pereira (1997), as atividades não exclusivas do Estado são atividades competitivas que devem se constituir como quase-mercados, em que a racionalidade mercantil deve permear tais atividades, como a educação. Desse modo, essas atividades devem ser reguladas em conformidade com o mercado, cujo mecanismo de controle se opera pela competição (BRESSER-PEREIRA, 1997), pois

[...] o mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder, seja ele exercido democrática ou hierarquicamente. Por isso a regra geral é a de que, sempre que for possível, o mercado deverá ser escolhido como mecanismo de controle (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 37).

Continuam necessárias, portanto, a intervenção e a regulação estatal na educação e em outros setores sociais (BRESSER-PEREIRA, 1998). Como afirmou Ball (2001, p. 100), termos como economia baseada no conhecimento “são poderosas construções sobre políticas”, em que as políticas educacionais dos Estados se voltam para a competitividade econômica e se afastam dos propósitos sociais da educação.

A reforma administrativa tem em vista um Estado Social-Liberal do século XXI que faz uso de controles do mercado, em que os serviços sociais se realizam por meio de organizações públicas não estatais competitivas e tornam os mercados de trabalho mais flexíveis, promovendo o desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 1997). Todavia, a reestruturação desse campo significa o Estado transferir para o setor privado e para o setor público não estatal as atividades que lhe são específicas.

Como afirma Bresser-Pereira (2017), a reforma gerencial alterou a oferta dos serviços sociais, mas, diferentemente do que o autor argumentou, entende-se que não legitimou o Estado social que, na realidade, não se concretiza, por se tratar de uma forma de privatização. No contexto de redefinição do Estado, Peroni (2015) constata várias formas de privatização do público, no caso, da educação:

[...] através da alteração da propriedade, ocorrendo a passagem do estatal para o terceiro setor ou privado; ou através de parcerias entre instituições públicas e privadas com ou sem fins lucrativos, onde o privado acaba definindo o público; ou, ainda, aquilo que permanece com a propriedade estatal, mas passa a ter a lógica de mercado, reorganizando principalmente os processos de gestão e redefinindo o conteúdo da política educacional (PERONI, 2015, p. 3).

Mesmo rejeitando a fundamentação neoliberal na reforma, ao passo que se pretende ampliar a governança do Estado tendo em vista maior eficiência e efetividade (BRASIL, 1995), percebe-se a justificativa neoliberal, similar nos diferentes países, para a renúncia do Estado em relação aos seus encargos sociais: a sobrecarga do Estado, a burocratização e, claro, os altos gastos. A solução também é semelhante, considerando as especificidades de cada caso: as ofertas de serviços sociais ou bens públicos “não precisam ser *obrigatoriamente* públicos nem *inteiramente* públicos” (MORAES, 2001, p. 32, grifos no original). Isso altera ou ao menos mitiga os limites do interesse público e do interesse privado, do campo político/burocrático e do campo econômico.

Destarte, cabe lembrar que o objetivo da reforma gerencial brasileira era modernizar e aumentar a eficiência do aparelho estatal. Entende-se que, para alcançar essa finalidade, fortaleceu-se o núcleo estratégico e descentralizou a gestão, como se planejava, o que conduziu e concretizou a governança como uma prática de gestão, já que possibilitou a divisão de atribuições entre outros atores sociais na execução dos serviços não exclusivos do Estado, a saber, os que se referem às políticas públicas sociais.

Como parte da reestruturação estatal, a educação foi afetada por essas mudanças, e a governança como conceito e prática se materializa, também, nesse setor. Assim, busca-se discutir a reforma educacional brasileira, a fim de identificar a governança no cenário educacional nacional e os pontos de convergência com as recomendações internacionais.

4.2 A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL: A GOVERNANÇA NO ÂMBITO DO ESTADO

Nunca é demais ressaltar a importância da Constituição Federal de 1988 para a sociedade e a educação. Considerando as desigualdades existentes no país, inclusive no acesso à educação escolar, a Carta Magna expressou a luta pela democracia, com vistas à igualdade, definindo a educação como um direito social, o que indicava a indispensabilidade de mudanças na educação.

Dentre as determinações com vistas ao cumprimento do direito à educação, destacam-se: a gestão democrática como princípio do ensino; a garantia de padrão de qualidade; a organização dos sistemas de educação em regime de colaboração; o

percentual mínimo de recursos financeiros aplicados à manutenção e ao desenvolvimento da educação (BRASIL, 1988). No entanto, Cruz (2012) ressalta que a conjuntura educacional seria diferente se a Constituição Federal fosse cumprida.

A partir de 1990¹⁵⁵, a necessidade de reformar os sistemas educacionais era praticamente consenso nos acordos firmados em âmbito internacional. Conforme a proposta de reforma administrativa do MARE, tendo em vista aumentar a governança, a educação foi inserida nesse processo e passa a ser considerada um serviço não exclusivo do Estado, baseada em uma gestão gerencial e no princípio da eficiência (BRASIL, 1995). É nesse cenário que a Lei nº 9.394/1996 foi aprovada e definiu a organização da educação nacional.

Em conformidade com a Constituição Federal, a LDB “reitera o princípio do *regime de colaboração* no título que trata da organização da educação nacional” (LAGARES; CAVALCANTE; ROCHA, 2018, p. 6, grifos nossos). O regime de colaboração só é possível quando o poder decisório está descentralizado (CRUZ, 2012; DOURADO, 2013; LAGARES; CAVALCANTE; ROCHA, 2018)¹⁵⁶,

[...] não na acepção da desconcentração de tarefas; ou da conversão em estratégias privatizantes de bens públicos (COSTA, 2010); ou desconsiderando o caráter predatório da história da federação brasileira (ARAÚJO, 2005); nem sem considerar as desigualdades devidas aos condicionantes históricos, geográficos e sociais de cada região (LAGARES, 1998) (LAGARES; CAVALCANTE; ROCHA, 2018, p. 2).

Como já indicado, esse conceito é apropriado pelo grupo hegemônico (no caso, as OIs) que ressignifica seu sentido: ao invés de aumentar a participação, divide as responsabilidades. Desse modo, entende-se que é essa ideia de descentralização referente aos preceitos do NPM, próprio do contexto de reforma gerencial, que está presente na LDB ao especificar as responsabilidades de cada ente federado.

Em linhas gerais, cabe à União definir as diretrizes e as avaliações, além de prestar assistência técnica e financeira, caso necessário; e estados, municípios e Distrito Federal (DF) devem executar as diretrizes e financiar a educação básica (BRASIL, 1996a). Essa organização em regime de colaboração se configura no que

¹⁵⁵ Ano em que se realizou a Conferência de Jomtien.

¹⁵⁶ Cruz (2012) e Dourado (2013, p. 780) falam em descentralização qualificada, “onde a coordenação federativa não se traduz em centralização por parte da União, mas é resultante de esforços de cooperação e colaboração entre os entes federados, que, desse modo, não prescindem de diretrizes e padrões de qualidade nacional ao participarem de sua proposição e materialização”.

Peroni (2003) definiu como descentralização restrita ao Estado, em que a União transfere para os entes federados a gestão e a execução de políticas educacionais.

Nesse contexto de reforma do Estado, a descentralização passou a ser encarada como um fator capaz de gerar eficiência no sistema de oferta de políticas públicas. Tal descentralização veio acompanhada da centralização no processo de definição de políticas. Ocorreu uma efetiva transferência de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal para os governos subnacionais (CRUZ, 2012, p. 71).

Esse processo de descentralização é marcado pela municipalização da educação básica brasileira, em que os municípios ficam a cargo de prover a educação infantil e, prioritariamente, o ensino fundamental (BRASIL, 1996a). Isso só foi possível porque a Constituição Federal reconheceu os municípios como entes federados e determinou um “sistema de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, aspecto especialmente significativo frente à imensa desigualdade financeira entre governos subnacionais” (CRUZ, 2012, p. 71)¹⁵⁷.

De acordo com Dourado (2013, p. 763), ao sinalizar as diretrizes para os direitos sociais, tendo por eixo um novo pacto federativo, a Constituição Federal “estruturou a lógica política que sinaliza para a autonomia e o regime de colaboração”. Apesar de garantir autonomia aos municípios, a Constituição Federal

[...] promoveu foi um processo simples e efetivo, de desconcentração de recursos, do governo central para estados e municípios. Descentralizar recursos, simplesmente, no entanto, reforça uma situação de desigualdade pois, os municípios mais ricos continuarão ricos e contarão com recursos adicionais para atender as novas responsabilidades sociais; os mais pobres continuarão mais do que pobres, pois as responsabilidades também foram descentralizadas, e eles, dificilmente terão condições de cumpri-las com o sistema estabelecido (ARELARO, 2007, p. 2).

A insuficiência de recursos por parte dos entes federados demanda o papel suplementar da União para equalizar as condições de oferta (CRUZ, 2012). No entanto, a autora argumenta em favor de uma reforma tributária que permita uma redefinição dos critérios e, assim, uma melhor distribuição dos recursos, ao passo que

¹⁵⁷ “A Constituição Federal de 1988 explicitou o sistema de partilha, com ampliação dos percentuais de composição dos fundos de participação, mas os problemas centrais do sistema tributário permaneceram, sendo a guerra fiscal um sintoma das desigualdades econômicas regionais, explicitando não só a necessidade de uma reforma tributária que combatesse esses problemas, mas também de políticas efetivas de desenvolvimento econômico no país” (CRUZ, 2012, p. 71).

esse papel “é precariamente desempenhado, porque interesses políticos e econômicos se sobressaem, coerente com o modelo federalista competitivo, que vigora em nosso país, e com o frágil pacto federativo do setor” (CRUZ, 2012, p. 75).

No Brasil, estão previstos mecanismos redistributivos para compensar as desigualdades socioeconômicas regionais (CRUZ, 2012)¹⁵⁸. Nessa direção, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) em 1996 que, segundo Davies (2004), redistribuía os recursos de parte dos impostos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

A função supletiva da União se evidencia no Fundef, que era composto por 15% do total de impostos¹⁵⁹ arrecadados pelos estados, municípios e DF e complementado pela União (BRASIL, 1996b). Contudo, mencionado como principal política educacional do governo FHC (ARELARO, 2007; DAVIES, 2004) e como potencial de equalização (DAVIES, 2012), o governo federal pouco contribuiu para o Fundo (ARELARO, 2005; DAVIES, 2012).

O Fundef não acrescentou nenhum recurso novo para a educação, pois um de seus pressupostos consistia no fato de os recursos serem suficientes; o problema era a má gestão e a falta de controle social (ARELARO, 2007). Contribuiu, porém, para acelerar a municipalização da educação básica (PERONI, 2003; ARELARO, 2005; ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011) e antecipar o ingresso no ensino fundamental de crianças de seis anos (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011).

O foco no ensino fundamental¹⁶⁰, etapa em que são ensinadas as necessidades básicas de aprendizagem enfatizadas na Declaração de Jomtien¹⁶¹, ficou estampado no Fundef, que teve vigência de dez anos e só veio a mudar a partir de 2007, com a

¹⁵⁸ Sem conseguir alcançar o cerne das desigualdades, no país, “as transferências federais decorrentes dos fundos de participação são centrais, seguidas pela partilha de impostos entre os entes federados e pelas transferências equalizadoras, de caráter legal ou discricionário, tendo em vista a garantia da oferta básica de serviços públicos condizentes com as necessidades da população nas diferentes localidades que compõem a federação” (CRUZ, 2012, p. 72).

¹⁵⁹ Os impostos são: Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Produtos industrializados (IPI); incluiu-se a desoneração das exportações que trata a Lei Complementar nº 87/1996 (BRASIL, 1996b).

¹⁶⁰ A prioridade no ensino fundamental também está presente no Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2010), sob a justificativa de ser a etapa obrigatória da educação básica naquele momento. O primeiro Plano Nacional de Educação estabelecido por Lei, atendendo às determinações do Artigo 214 da Constituição Federal e em harmonia com a Declaração de Jomtien (BRASIL, 2001), foi aprovado no governo FHC. Assim, apresenta um diagnóstico e estabelece diretrizes, metas e objetivos para todos os níveis e etapas da educação; para as modalidades de ensino; para a formação e valorização do magistério; para o financiamento e a gestão (BRASIL, 2001).

¹⁶¹ As necessidades básicas de aprendizagem, segundo o documento, são: leitura, escrita, expressão oral, cálculo e solução de problemas (UNESCO, 1998b).

aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de maneira a abranger toda a educação básica e as modalidades de ensino.

Em 2007, com o objetivo de avançar em relação ao Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2010), já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) (2003-2010), além da aprovação do Fundeb (2007-2020), que deveria contar com a complementação da União, foi criado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que

[...] pode ser apresentado como um plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade (BRASIL, 2007b, p. 7).

Saviani (2007) comenta que o PDE foi amplamente divulgado pela mídia e, por causa do foco na melhoria da qualidade da educação básica, foi favoravelmente recepcionado pela opinião pública. O PDE “aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC” (SAVIANI, 2007, p. 1232). De acordo com o autor, a formulação do PDE pelo Ministério da Educação (MEC) foi feita em interlocução com o empresariado brasileiro, e não com o movimento dos educadores que tem uma longa história de luta pela qualidade da educação¹⁶².

A interlocução citada por Saviani (2007) é com o Movimento Todos Pela Educação (TPE), lançado em 2006, em São Paulo, cujo objetivo é garantir o direito de crianças e jovens à educação básica de qualidade, que é traduzido em cinco metas:

- Meta 1 – Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola.
- Meta 2 – Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos.
- Meta 3 – Todo aluno com aprendizado adequado à sua série.
- Meta 4 – Todo jovem com Ensino Médio concluído até os 19 anos.
- Meta 5 – Investimento em educação ampliado e bem gerido (TODOS PELA EDUCAÇÃO, [2023], p. 1-2).

¹⁶² A luta pela qualidade da educação teve início “com a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924; adquire visibilidade com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, e com a Campanha em Defesa da Escola Pública, na virada da década de 1950 para os anos de 1960, na fase final da tramitação do projeto de LDB; prossegue com as Conferências Brasileiras de Educação da década de 1980 e com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte e na nova LDB; desemboca na elaboração da proposta alternativa de Plano Nacional de Educação nos Congressos Nacionais de Educação de 1996 e 1997; e se mantém com grandes dificuldades neste início do século XXI” (SAVIANI, 2007, p. 1243).

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é o exemplo da plenitude da interlocução do governo com o TPE, um dos principais programas do PDE. É apontado como um programa estratégico que busca inaugurar um novo regime de colaboração (BRASIL, 2007b) entre a União, estados, municípios, DF e a participação das famílias e da comunidade, mediante ações e programas de assistência financeira e técnica, tendo em vista a mobilização social para melhorar a qualidade da educação básica (BRASIL, 2007a).

A adesão ao Compromisso pelos entes federados significa aceitar cumprir as metas estabelecidas que expressam a melhoria da qualidade da educação básica. As metas são 28 diretrizes que representam as boas práticas identificadas por estudo realizado em conjunto com as Ols em escolas e redes com desempenho satisfatório na Prova Brasil (BRASIL, 2007b). Essas diretrizes devem ser verificadas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Ademais, estados, municípios e o DF, ao assumirem o Compromisso, devem elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR), que é base para o termo de convênio entre o ente federado e o MEC (BRASIL, 2007a). O PAR deve ser construído

[...] com a participação de gestores e educadores locais, baseados em diagnósticos de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007b, p. 24-25).

Machado e Silva (2019) afirmam que estados, municípios e o DF foram, na verdade, chamados a aderir ao PAR e, a partir da Lei nº 12.695/2012, os recursos do governo federal só seriam repassados aos demais entes federados se as demandas fossem apresentadas por intermédio do PAR. Desde então, o PAR se tornou o instrumento regulador de transferência de recursos “obrigatório, portanto, a entes federados que necessitassem receber recursos federais para a educação básica” (MACHADO; SILVA, 2019, p. 25).

A ideia de edificar um plano com a participação dos atores sociais locais, tendo em vista a melhoria da educação, deveria ser uma concepção de gestão democrática. Contudo, de modo geral, a participação na elaboração do PAR se dá por uma convocação se resumindo ao preenchimento de dados, ao passo que as pessoas “não dispõem de conhecimentos prévios da proposta do Plano” (SOUZA, 2011, p. 8).

Do Instrumento de Avaliação de Campo, “depreende-se que o PAR é um instrumento de planejamento de caráter normativo, burocrático e gerencial” (SOUZA, 2011, p. 9). O regime de colaboração proposto pelo PDE, na realidade, constitui-se no estabelecimento de metas pela União, contidas no Compromisso; para os entes federados, fica o encargo de elaborar o plano – PAR – para cumprir as metas que são avaliadas pela União por meio do IDEB.

O PAR é concebido como um instrumento do governo federal basilar para o “repasse de recursos para investimentos na precária rede escolar de muitos municípios” (SOUZA, 2011, p. 9). Todavia, a assistência técnica e financeira por parte da União aos entes federados é a contrapartida para aderirem ao Compromisso voluntário e de acordo com os limites orçamentários e operacionais (BRASIL, 2007a). Se é voluntário, não é obrigatório. Grosso modo, pode-se compreender que o Compromisso, o PAR e o IDEB expressam o que estabelece o PDE: “inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão” (BRASIL, 2007b, p. 19).

Para Machado e Silva (2019, p. 25), por meio do PAR, em especial a partir do último ciclo (2016/2019), o PDE moldou “um modelo de federalismo cooperativo de matriz indutiva no âmbito das políticas educacionais no Brasil”, ao possibilitar a transferência de recursos para os estados, municípios e DF para a execução de programas elaborados pelo MEC. Assim, o PAR induz ações de políticas educacionais nos entes federativos “em um processo contínuo de centralização/descentralização/centralização, que implica em uma homogeneização das ações de políticas públicas para a educação que desconhece a diversidade das diferentes regiões do país” (MACHADO; SILVA, 2019, p. 25-26).

A organização da educação expressa na LDB, com base na divisão das responsabilidades com os governos subnacionais, possibilita reconhecer a “ausência de um sistema nacional de educação efetivamente articulado para garantir organicidade à oferta educação” (CRUZ, 2012, p. 73). Essa restrição, segundo a autora, fez perder “a oportunidade de se constituir um verdadeiro sistema nacional de educação, ancorado no regime de colaboração e no compartilhamento das responsabilidades” (CRUZ, 2012, p. 73).

Tal organização pode ser compreendida como uma governança, pois, para Dardot e Laval (2016), a governança significa, também, a incorporação dos códigos, da norma e dos padrões definidos pelos atores privados. Ao dividir as responsabilidades de cada ente federado, a implementação da lógica do mercado se

faz presente na gestão educacional, por exemplo, pela descentralização. Ademais, ao transferir para estados e municípios a execução das políticas e o financiamento da educação, o governo federal se desresponsabiliza pela educação.

No panorama apresentado, percebe-se a introdução de princípios do setor privado, característicos do mercado na gestão educacional, e a inserção de atores sociais do empresariado na definição da agenda educacional brasileira. A partir do PDE, essa racionalidade fica mais evidente, bem como a inserção de atores sociais do empresariado na formulação das políticas educacionais, inclusive, no PNE (2014-2024).

A descentralização da gestão que pressupõe uma maior participação dos entes federados na tomada de decisão dos rumos da educação, na verdade, efetiva-se como uma desconcentração de funções por parte da União (NAGASE, 2018), ideia defendida no Plano do MARE, isto é, no governo FHC. Todavia, o governo Lula – mais popular e progressista – não apenas deu continuidade ao projeto gerencial na educação com forte participação de atores sociais do empresariado, como intensificou essa política.

4.3 GOVERNANÇA EDUCACIONAL: AS PPPs E O PAPEL DO MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO

Concorda-se com Lagares, Cavalcante e Rocha (2018) que, a partir da Constituição Federal¹⁶³, muitos acontecimentos contribuíram para alterar o percurso da educação. Desde a Conferência de Jomtien, a política educacional brasileira passa a ser delineada tendo em vista as metas estabelecidas nos documentos oriundos desses eventos.

Para atender ao acordo firmado em Jomtien, por exemplo, foi aprovado o **Plano Decenal de Educação para Todos**, no qual uma das linhas de ação para alcançar aos objetivos propostos corresponde

[...] ao esforço empreendido junto aos vários setores sociais, de elevar o reconhecimento da importância política e estratégica da educação fundamental, tanto na construção da ética e da cidadania, quanto na

¹⁶³ Na década seguinte à aprovação da Constituição Federal, os Institutos Liberais “elaboraram uma proposta liberal para a reforma da Constituição brasileira, lançada no *documento Diretrizes para a revisão constitucional* (1993)” (GROS, 2004, p. 148, grifos no original).

condução de um desenvolvimento sustentado, socialmente justo (BRASIL, 1993, p. 44).

A busca é pela hegemonia no entendimento de que não depende apenas do Estado, mas de toda a sociedade civil, o desenvolvimento de uma educação de qualidade e equitativa (BRASIL, 1993). A ideia de participação, além de recomendação das OIs, era lema das reivindicações do processo de redemocratização política do Estado brasileiro. No campo acadêmico, já se demarcavam discussões sobre a importância da democratização da escola, envolvendo a comunidade escolar nas decisões e rumos da instituição¹⁶⁴, em um processo participativo, democrático e formativo.

No que tange à gestão da educação, como discutido, a descentralização restrita ao Estado da gestão seguiu os princípios do NPM: o governo central estabelece as diretrizes e as metas, preferencialmente quantitativas – por exemplo, o IDEB –, e cabe aos entes federados executarem as diretrizes e políticas públicas, a fim de atingirem as metas. Portanto, esse processo de descentralização não significou uma efetiva participação democrática, mas a materialização da governança pela adoção da lógica do mercado no setor público e a divisão de atribuições entre os entes federados.

Altmann (2002) cita os programas “Amigos da Escola” e “Dia da Família na escola” como exemplos que demonstram o empenho do governo brasileiro em convocar as famílias e a comunidade para participar dos assuntos escolares. A participação da comunidade é fundamental para uma escola e para uma sociedade democrática e pode contribuir de inúmeras formas (ALTMANN, 2002) para a educação. A questão, segundo a autora, é quando o Estado transfere para a comunidade suas responsabilidades sociais, isentando-se delas.

Ao considerar a reforma do aparelho estatal, a preocupação de Altmann (2002) se torna válida. A gestão democrática como princípio do ensino público, aliás, foi especificada na LDB:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996a, n.p.).

¹⁶⁴ Ver Paro (1987).

Como produto de um contexto marcado pela reestruturação estatal, a LDB representa as contradições e disputas daquele momento. Apesar de incluir a comunidade escolar e local em processos decisórios, a LDB deixa de referenciar outras estratégias¹⁶⁵ da gestão democrática. Percebe-se que, na prática, a gestão democrática (quando) se efetiva, principalmente, na eleição para a direção da instituição, e o poder de decisão significa a legitimação de determinações externas. Ademais, sua realização ocorre como no exemplo citado pelo Banco Mundial (1999): delegando responsabilidade aos representantes locais.

O Plano do MARE determina a educação como serviço não exclusivo do Estado; assim, a alteração da propriedade significa a “passagem do estatal para o público não estatal ou privado” (PERONI, 2012, p. 19). O documento possibilitou, ainda, a transferência da gestão da educação para outros atores sociais, sob o lema “educação para todos”, tendo como norte a eficiência da educação em um processo denominado publicização. Trata-se, em outras palavras, da descentralização para a sociedade (PERONI, 2003), em que novos atores sociais aceitam o “desafio” e passam a “contribuir” ou “cooperar” com a educação pública brasileira¹⁶⁶.

Essa possibilidade de transferência converge com as orientações internacionais da UNESCO (1998b; 1998a; 2001; 2015), do Banco Mundial (1999; 2011) e do Relatório Delors (2010). A importância e a necessidade de parcerias com outros atores sociais, uma vez que a educação deve ser considerada responsabilidade de toda sociedade (UNESCO, 1998b; DELORS, 2010) e que há dificuldades para os Estados garantirem educação para todos, são as justificativas para as “alianças” e “parcerias”.

¹⁶⁵ De acordo com Paro (1987, p. 51), a gestão democrática da escola pública “deve consistir, inicialmente, em tomar consciência das condições concretas, ou das contradições concretas, que apontam para a viabilidade de um projeto de democratização das relações no interior da escola”. Nesse sentido, o autor defende que a transformação do esquema de autoridade na escola passa pela conquista da escola pela classe trabalhadora, conferindo-lhe poder, autonomia e condições concretas para reorganizar a autoridade na escola e, assim, alcançar “objetivos educacionais articulados com os interesses da classe trabalhadora” (PARO, 1987, p. 52).

¹⁶⁶ Nos anos de 1991 e 1992, antes mesmo da reforma administrativa, a Prefeitura de Maringá, no Paraná, instituiu a escola-cooperativa de Maringá que, ao ser analisada, percebeu-se que “não condizia com o conceito de *cooperativa*, mas, sim, de organização privada com finalidade de lucro, correspondente ao paradigma privatizante referenciado nas reformas de matriz neoliberal” (AZEVEDO, 2018, p. 12, grifo no original). No caso maringaense, segundo o autor, ocorreu uma transferência da gestão da educação pública para grupos privados e da responsabilidade pela educação, financiada pelo Poder Público Municipal, mas que contou com o posicionamento contrário de vários setores da sociedade, o que contribuiu para que o projeto fosse encerrado.

Além das orientações e acordos internacionais, os Institutos Liberais argumentam que “a atuação do Estado na educação deve ser apenas subsidiária” (GROS, 2004, p. 154). Assim, a sociedade civil assume um papel central para realizar os serviços não exclusivos do Estado e para “legitimar através do controle à distância (avaliações, conselhos, agências reguladoras)” (CÓSSIO, 2015, p. 624).

O Brasil tem seguido à risca as recomendações internacionais e, nos diferentes níveis federativos, tem firmado parcerias com o Terceiro Setor e o setor privado.

Essas novas formas de relação entre Estado, sociedade civil e mercado propiciaram um tipo de privatização do setor educacional por meio de parcerias entre o setor público e o setor privado, em que a instituição continua pública, mas gerida ou influenciada por agentes privados com financiamento público (SCHERER; NASCIMENTO; CÓSSIO, 2020, p. 15).

Tanto a Carta Magna como a LDB permitem que o ensino seja ofertado pela esfera privada e que recursos públicos podem ser destinados para instituições que se caracterizam como confessionais, comunitárias ou filantrópicas, o que “admite-se um entrelaçamento entre o setor público e o privado em matéria de educação” (PAIVA, 2016, p. 17). Com a reforma da administração pública, além de redefinir o papel do Estado, reorganiza-se a relação com o setor privado (ADRIÃO; PERONI, 2009).

Ao redefinir o papel do Estado, possibilita-se a inserção de novos atores sociais na definição e execução de políticas educacionais (CÓSSIO, 2015). Concretiza-se, assim, a governança educacional nacional, em que novos atores sociais passam a ofertar a educação brasileira. Os novos atores sociais da governança educacional vão desde a comunidade escolar até as empresas, passando por Organizações Não Governamentais (ONGs) e fundações, dentre outros.

Uma das formas que a governança se manifesta é por meio das Parcerias Público-Privadas (PPP) (CÓSSIO; SCHERER, 2018; ROBERTSON; VERGER, 2012), que “surgiram no início de 1990 como um promissor mecanismo para minimizar os danos causados por formas anteriores de privatização, ainda que sem abandoná-las” (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1139)¹⁶⁷. Não se trata, simplesmente, de uma

¹⁶⁷ Depreende-se que a noção de parceria público-privada que será institucionalizada na Lei nº 11.079/2004 remete ao Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, que institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências, cujo objetivo é dinamizar e simplificar o funcionamento da administração pública federal, reduzindo a interferência do governo na atividade do cidadão e da empresa, além de impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa, utilizando, sempre que praticável, o contrato com empresas privadas (BRASIL, 1979).

privatização direta, mas de inserir princípios do setor privado na educação pública por meio de programas e parcerias, sob a justificativa de melhorar a educação brasileira.

Dentre os variados parceiros que têm “contribuído” para a educação pública, destacam-se o Instituto Ayrton Senna (IAS), o Instituto Unibanco e o Itaú Social. O IAS foi criado em 1994 como uma organização sem fins lucrativos e com o objetivo de dar às crianças e aos jovens brasileiros oportunidades de desenvolver seus potenciais por meio da educação de qualidade (INSTITUTO AYRTON SENNA, [2023]).

O IAS é tipificado como uma OSCIP¹⁶⁸ que pode “firmar contratos de parcerias com as redes públicas e captar recursos” (SCHERER; NASCIMENTO; CÓSSIO, 2020, p. 9). Esse Instituto firmou parcerias com as redes públicas estaduais e municipais de Norte a Sul do Brasil por meio de programas, como “Escola Campeã”, “Gestão Nota 10”¹⁶⁹, “Se liga” e “Acelera”¹⁷⁰.

O Instituto Unibanco foi criado em 1982, mas, em 2002, passou a atuar na educação, buscando, dentre outras ações, “ocupar posições estratégicas e intensificar articulação junto aos principais atores e tomadores de decisão de políticas públicas na área da educação” (INSTITUTO UNIBANCO, [2023], *on-line*)¹⁷¹. O Itaú Social também é uma fundação de direitos privados (ITAÚ SOCIAL, [2023]), e a gestão é apontada como um dos desafios da educação pela fundação; assim, faz a defesa pela gestão privada como um meio para solucionar os problemas educacionais (BRAGA; SANTOS, 2013).

A crítica em relação às PPP se fundamenta na retirada de recursos públicos destinados para a educação pública estatal para outros setores, por exemplo:

¹⁶⁸ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) diz respeito a uma qualificação outorgada pelo Ministério da Justiça – MJ – às entidades que atendam aos requisitos previstos na Lei Federal nº 9.790/1999 e no Decreto Federal nº 3.100/1999.

¹⁶⁹ O “Gestão Nota 10” foi criado em 2005 com base em outro programa (Escola Campeã) e deixou de existir em 2014, sob os princípios de eficácia e eficiência, a fim de promover a qualificação das políticas públicas educacionais por meio da gestão por evidências (INSTITUTO AYRTON SENNA, [2023]).

¹⁷⁰ Os programas “Se Liga” e “Acelera” são orientados para a alfabetização, mas “acompanham a ideia de atingir resultados via avaliações externas e materiais prescritos, e priorizando-se competências e habilidades – inclusive as socioemocionais –, bem como mecanismos de responsabilização dos professores, dos gestores e dos próprios alunos para com tais indicadores” (SCHERER; NASCIMENTO; CÓSSIO, 2020, p. 11).

¹⁷¹ Em maio de 2021, o Instituto Unibanco mantém parceria, por meio do Programa Jovem de Futuro, criado em 2007, com as redes estaduais de educação de Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Piauí e Rio Grande do Norte (INSTITUTO UNIBANCO, [2023]). O Programa foi criado para cooperar com a garantia da aprendizagem dos alunos do ensino médio, por meio de uma gestão educacional orientada para o avanço da educação pública, disponibilizando uma metodologia e instrumentos que dão suporte à gestão, com base em cinco eixos: governança, assessoria técnica, formação, mobilização e gestão do conhecimento (INSTITUTO UNIBANCO, [2023]). Mais informações disponíveis em: <https://www.institutounibanco.org.br/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

[...] comprando material apostilado, adquirindo sistemas de gestão elaborados por instituições com ou sem fins lucrativos, ampliando as matrículas custeadas por recursos públicos em instituições privadas, além da terceirização de merendas e contratação de funcionários que não integram o quadro do magistério (ADRIÃO; PERONI, 2009, p. 111).

Afirmar e defender que a educação é um bem público se justifica pelo “fato de que o sistema capitalista é um sistema baseado na produção e na troca de mercadorias, porém há bens que, tendo em vista o bem comum, não podem tornar-se mercadorias” (AZEVEDO, 2019, p. 874). Nessa direção, entende-se que

[...] há bens que são produzidos, protegidos e disponibilizados por intermédio da esfera pública e não podem (ou não deveriam) ser objeto de mercadorização, de terceirização ou concessão em Parceria-Público-Privada (PPP). [...], ao serem tratados inadequadamente como mercadorias ou bens privados, sujeitos a leis de mercados, exemplificam formas de privatização, mercadorização expropriação e cercamento (AZEVEDO, 2019, p. 874).

É preciso ressaltar que “uma parceria, mesmo não tendo contrapartida financeira, pode ocorrer o esvaziamento político-sociais do bem público, uma vez que a lógica que passa a ser adotada, de acordo com o tipo de ação desenvolvida, inclina-se à predileção pela lógica do mercado” (SCHERER; NASCIMENTO; CÓSSIO, 2020, p. 6). Isso significa que, mais do que receber recursos públicos, trata-se da inserção da razão e dos atores sociais do mercado na educação.

No cenário brasileiro, o Movimento Todos Pela Educação se destaca como ator social na governança educacional. O TPE também se configura como OSCIP sem fins lucrativos, não governamental e financiada por recursos privados (TODOS PELA EDUCAÇÃO, [2021]). O fato de não receber recursos públicos não diminui a preocupação em relação à participação dessa OSCIP na educação brasileira, ao passo que influencia fortemente a definição das políticas públicas educacionais e

[...] credencia-se a novos patamares de relacionamento com entes governamentais. Essa previsão legal e a caracterização do desenvolvimento de ações de caráter público não-estatal, por parte do Movimento, busca amparo político para reafirmar a alternativa de parceria do setor público com entes privados e do terceiro setor (PINHEIRO, 2018, p. 65).

O crescimento do TPE foi potencializado com a atuação dos movimentos empresariais junto aos governos, ganhando mais organicidade e, pela primeira vez,

conseguiu “aglutinar os mais variados sujeitos da *vida pública nacional* em uma empreitada com o viés educacional” (PINHEIRO, 2018, p. 63, grifos no original), como recomendava as Ols. Na lista de 114 pessoas que participaram da fundação, percebem-se atores sociais ligados à educação, mas também à Igreja, à mídia, ao Terceiro Setor, ao empresariado brasileiro e ao próprio governo federal, como o então Ministro da Educação Fernando Haddad¹⁷², que, em sua gestão, criou o PDE.

Assim como Saviani (2007), Scherer, Nascimento e Cóssio (2020, p. 12) entendem que o PDE explicita as premissas do Movimento TPE. Além do PDE, o TPE incidu sobre o Poder Público para instituir a ampliação da obrigatoriedade da educação dos 4 aos 17 anos de idade, com a aprovação da EC nº 59/2009 (TODOS PELA EDUCAÇÃO, [2021]). Em 2010, apresentou os 5 novos temas de trabalho do Movimento:

1. Formação e carreira do professor;
2. Definição das expectativas de aprendizagem;
3. Uso relevante das avaliações externas na gestão educacional;
4. Aperfeiçoamento da gestão e da governança da Educação; e
5. Ampliação da exposição dos alunos à aprendizagem (TODOS PELA EDUCACAO, [2021], *on-line*).

Ao adotar como tema, dentre os demais, a avaliação externa como instrumento relevante na gestão educacional, evidencia o princípio que fundamenta o Movimento TPE: gestão com base em resultados mensuráveis, quantitativos e classificáveis, próprios da ideologia gerencialista. Assim, a atuação do Movimento “gira no entorno do monitoramento, da cobrança, da corresponsabilidade e da *produção de consensos*” (PINHEIRO, 2018, p. 69, grifos no original).

O aperfeiçoamento da gestão e da governança educacional está relacionado ao uso de avaliações externas na gestão.

Considerando o *déficit histórico*, da educação nacional, o movimento TPE responsabiliza a ação dos governos nas três esferas, creditando a ineficiência dos sistemas e o fraco desempenho nas avaliações institucionais ao mau gerenciamento estatal (PINHEIRO, 2018, p. 100, grifos no original).

¹⁷² Dentre os 114 sócios-fundadores, destacam-se: Frei Betto; Jorge Gerdau Johannpeter; Jorge Paulo Lemann; José Roberto Marinho; Maria Alice Setúbal; Maria Helena Guimarães de Castro; Pedro Moreira Salles; e Viviane Senna (TODOS PELA EDUCAÇÃO, [2021]). Mais informações disponíveis em: <https://todospelaeducacao.org.br/>. Acesso em: 31 maio 2021.

O TPE entende que a crise da educação envolve uma interligação da crise de qualidade, responsabilidade e gerenciamento, isto é, “a crise de qualidade seria resultado da incapacidade gerencial do Estado em administrar a educação pública e da falta de responsabilização da sociedade em pressionar/fiscalizar os governos” (KRAWCZYK, 2012 *apud* PINHEIRO, 2018, p. 69). Sob a ideia de uma corresponsabilidade pelos resultados, que deve ser compartilhada entre governos e sociedade, apresenta-se uma nova forma de conceber o público e compreender a gestão pública (PINHEIRO, 2018).

Se o problema da educação não é a falta de recursos, mas, sim, a gestão, aperfeiçoar a gestão e a governança, isto é, novos atores gerenciando a educação constituem a solução para o sistema educacional. Desse modo, o TPE busca “estabelecer novos parâmetros de orientação para cobrança, por parte da sociedade, de uma ação pública compartilhada, com melhores resultados educacionais” (PINHEIRO, 2018, p. 100). Por isso, a avaliação externa é considerada importante na gestão e na governança.

Um plano é a expressão do planejamento do que se busca construir para o futuro, definindo o que fazer, como, quando, com quem e com quais recursos e atores para organizar e desenvolver a ação governamental (AZEVEDO, 2014). No caso do PNE, segundo a autora, é o planejamento do futuro da educação brasileira e constitui, para além de objetivos, metas e estratégias, princípios.

A meta 7, por exemplo, estabelece o fomento da educação básica e das modalidades de ensino, ao melhorar o fluxo escolar e a aprendizagem atingindo médias definidas para o IDEB (BRASIL, 2014). Isso significa que a qualidade da educação e a aprendizagem devem ser quantitativas e medidas; assim, a partir dos resultados, é possível classificar, comparar e hierarquizar as escolas e redes de ensino. A estratégia 7.11 determina que o desempenho dos alunos no PISA também deve melhorar. Sobre essa estratégia, Azevedo (2016a) compreende que

pretende-se que a qualidade da educação no Brasil avance, no decorrer dos anos de sua vigência, de 2014-2024, em comparação com outros países por intermédio de indicadores e da adoção de manuais de *boas práticas* propiciados e sistematizados pela OCDE, vale frisar, pela organização internacional mais conhecida no Brasil por ser a promotora do PISA. Em essência, por força de lei federal, a estratégia 7.11 do PNE significa a *constitucionalização*, a *internalização*, a *legalização* e a *legitimação* do uso de benchmarking na educação básica no Brasil (AZEVEDO, 2016a, p. 1426, grifos no original).

Para assegurar essa meta 7, destacam-se: a associação de auxílio técnico financeiro à definição de metas intermediárias; universalizar o acesso à rede mundial de computadores de alta velocidade, até o quinto ano de vigência do Plano, a fim de promover o uso pedagógico das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs); fortalecer os sistemas estaduais de avaliação com apoio técnico e financeiro da União; estabelecer políticas de estímulo para melhoria do IDEB; e valorizar o mérito da direção, do corpo docente e da comunidade escolar (BRASIL, 2014), exatamente igual aos preceitos do NPM. Esses referenciais

[...] privilegiam a standardização de resultados, mostrando a forte interferência no PNE e na política educacional brasileira dos padrões de qualidade estabelecidos para as sociedades de mercado, segundo parâmetros globalizados. Ao estimular o favorecimento de escolas com melhor desempenho, premiando-as, a tendência é que sejam penalizadas aquelas unidades que, de princípio, necessitariam de maior estímulo e apoio em termos de recursos financeiros. Nesse quadro, avaliar a qualidade por meio dos índices, como Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), restringe aprendizagens e terminalidades, sem considerar processos (AZEVEDO, 2014, p. 275).

Freitas (2014) também concorda que o Movimento TPE se refere a agentes sociais do campo econômico que disputam a agenda educacional por ele chamados de reformadores empresariais¹⁷³. Segundo o autor, a disputa se encontra “face à iniciativa destes para ampliar o papel da avaliação no controle da escola [...] e por definir os objetivos de ensino” (FREITAS, 2014, p. 1092).

O PNE (2014-2024) levou quase quatro anos de tramitação no Congresso nacional e pode ser considerado a “síntese possível estabelecida entre tendências progressistas e conservadoras” (AZEVEDO, 2014, p. 273). Nessa direção, a autora compreende que o PNE (2014-2024) apresenta avanços ao abarcar toda a educação brasileira e destinando, até o fim da vigência do Plano, 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para financiar a educação, resultado da mobilização e atuação de forças no processo de construção e discussão do documento. Porém, na plataforma do Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE), não há um indicador para acompanhar essa meta (20).

¹⁷³ Reformadores empresariais: é a tradução do inglês para o termo criado por Diane Ravitch – *corporate reformers* – e “reflete uma coalizão entre políticos, mídia, empresários, empresas educacionais, institutos e fundações privadas e pesquisadores alinhados com a ideia de que o modo de organizar a iniciativa privada é uma proposta mais adequada para consertar a educação americana do que as propostas feitas pelos educadores profissionais” (FREITAS, 2012, p. 380).

A estratégia 1 da meta 7 estabelece que é preciso implantar diretrizes pedagógicas para esse nível de educação e a base nacional comum dos currículos, com objetivos e direitos de aprendizagem e desenvolvimento (BRASIL, 2014), uma das bandeiras do TPE. Aliás, a defesa por uma base nacional dos currículos foi uma pauta importantíssima para o TPE que se mobilizou por meio do Movimento Todos pela Base¹⁷⁴.

Em cumprimento com o que indicava o PNE (2014-2024), a Constituição Federal e a LDB, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) foi aprovada em 2017, um documento normativo que “define o conjunto orgânico e progressivo de *aprendizagens essenciais* que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica” (BRASIL, 2017c, p. 7, grifos no original). Essas aprendizagens devem assegurar aos alunos dez competências, da qual se enfatiza a ação pessoal e coletiva com responsabilidade, autonomia, determinação, flexibilidade e resiliência, para tomar decisões baseadas em princípios solidários, éticos, inclusivos, sustentáveis e democráticos (BRASIL, 2017c).

A BNCC não é um currículo, mas são metas estabelecidas, em que as aprendizagens essenciais são objetivos a serem alcançados, em conformidade com a recomendação da Declaração de Jomtien e a bandeira do TPE. Nessa direção, as redes e as instituições de ensino devem alinhar suas propostas pedagógicas e currículos à BNCC, ao passo que as avaliações externas, o programa do livro didático e a formação de professores – inicial e continuada – devem se ajustar e aderir à BNCC (BRASIL, 2017a).

Ao tratar da BNCC, Adrião e Peroni (2018) concordam que a política de reforma curricular

[...] é a primeira e mais ampla dimensão da privatização, um *movimento* de base empresarial e *por fora* do Estado é investido de prerrogativas de governo. Mesmo que o texto tenha sido objeto de *consultas* pulverizadas e *on-line*, a participação organizada de educadores e universidades foi insuficientemente considerada (ADRIÃO; PERONI, 2018, p. 51, grifos no original).

¹⁷⁴ É formado por um grupo não governamental composto por acadêmicos, pesquisadores, gestores e conta do TPE; Abave; Cenpec; Comunidade Educativa Cedac; Consed; Fundação Lemman; Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; Fundação Roberto Marinho; Instituto Ayrton Senna; Instituto Inspirare; Instituto Natura; Instituto Unibanco; Itaú BBA; e Undime (MOVIMENTO PELA BASE, [2023]). Extraído de: <http://movimentopelabase.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

Conforme o Artigo 17 da Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017, os currículos dos cursos de formação inicial e continuada devem se adequar à BNCC. Desse modo, o TPE contribuiu para a aprovação das Diretrizes Nacionais Curriculares para Formação de Professores (TODOS PELA EDUCAÇÃO, [2021]), definida pela Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019, que também institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação).

Percebe-se que, gradativamente, o TPE tem se inserido na definição da política educacional brasileira. A construção de consensos é uma das principais formas de atuação do TPE (PINHEIRO, 2018) e, desde sua fundação, tem agregado ao Movimento atores sociais de diferentes áreas.

Dentre os sócios efetivos, há desde atores sociais do campo acadêmico, como Renato Janine Ribeiro¹⁷⁵; do campo político, como Tabata Amaral¹⁷⁶ e Alex Canziani¹⁷⁷; e do entretenimento, como o apresentador Luciano Huck¹⁷⁸. Destacam-se, ainda, Ilona Maria Lustosa Becskehazy Ferrão de Souza, associada efetiva do TPE e conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), e Mozart Ramos Neves, integrante da governança do TPE, que foi membro da Câmara de Educação Básica do CNE e relator do Parecer CNE/CP nº 22/2019 sobre as Diretrizes Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e BNC-Formação.

Representantes ou familiares de grandes empresas ou do Terceiro Setor também são sócios efetivos, como David Saad, do Instituto Natura (INSTITUTO NATURA, [2023]), e Luiza Helena Trajano, do Magazine Luiza, ou fazem parte do conselho de governança¹⁷⁹. Entende-se que os associados do TPE, por meio da

¹⁷⁵ Professor titular da Faculdade de Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo; foi Ministro da Educação (2015) no governo de Dilma Rousseff.

¹⁷⁶ Deputada Federal pelo Partido Democrático Trabalhista (PSB/SP); foi membro da Frente Parlamentar Mista da Educação e da Frente Parlamentar Mista do Empreendedorismo.

¹⁷⁷ Político paranaense; foi Deputado Federal pelo PTB/PR, mas, em 2021, deixou o Partido.

¹⁷⁸ Ainda dentre os sócios efetivos, destaca-se Maria Inês Fini, que, dentre outros cargos no governo federal, foi presidente do INEP (2016-2018).

¹⁷⁹ Destacam-se: Antonio Jacinto Matias (Conselho Instituto Unibanco) (INSTITUTO UNIBANCO, [2023]); Beatriz Johannpeter (Gerdau); Eduarda Penido Dalla Vecchia (Equipe da Fundação Lucia e Pelerson Penido) (FLUPP, [2023]); Eduardo Mazzilli de Vassimon (Presidente do Conselho de Administração Votorantim) (VOTORANTIM, [2021]); Luis Norberto Pascoal (Fundação Educar DPascoal) (FUNDAÇÃO EDUCAR, [2023]); Paulo Sergio Kakinoff (GOL Linhas Aéreas) (SUNO, [2021a]); Ricardo Henriques (Superintendente Executivo Instituto Unibanco) (INSTITUTO UNIBANCO, [2023]); Rodolfo Villela Marinho (Itaú S/A – Itaú Unibanco, Duratex, Alpargatas e Itaútec) (SUNO, [2021b]).

bandeira educacional, “usam seu prestígio do campo de origem para converter seu capital social em capital político e, assim, definir a pauta do campo educacional” (NAGASE, 2018, p. 112).

O discurso por parte desses atores sociais em torno do tema educação de qualidade para todos é muito bem aceito, no que diz respeito ao IAS, por exemplo:

A entidade usa o forte apelo do nome do piloto Ayrton Senna para legitimar o viés social de defensor da causa da educação e se autoproclamar como instituição capacitada para propor e realizar soluções efetivas para a educação nacional. Fica evidente que é pelo nome que carrega que a causa circula (SCHERER; NASCIMENTO; CÓSSIO, 2020, p. 13).

No que se refere ao TPE, as bandeiras levantadas pelo Movimento também são muito bem aceitas pela sociedade. O TPE é como um vetor de coalizão do empresariado na educação, cuja inserção na formulação de políticas está no mapeamento da crise educacional e a sua atuação se refere, além da construção de consenso, ao monitoramento, à cobrança e à corresponsabilidade (PINHEIRO, 2018). No mapeamento, o TPE se insere “como formulador de políticas públicas, cada vez mais próximo das deliberações governamentais” (PINHEIRO, 2018, p. 69).

Nessa direção, o TPE coordena, em parceria com 28 organizações, dentre as quais se enfatizam o IAS, o Instituto Unibanco e o Itaú Social, o OPNE, que monitora o cumprimento das metas do PNE (2014-2024) (OPNE, [2023]). A partir dos dados coletados por entidades ou autarquias governamentais, o TPE faz análises e propõe políticas para a educação.

A influência e a atuação na formulação de políticas públicas educacionais por parte desses atores sociais não significam a retirada total do Estado na educação. O fato de o Estado não ser mais o único ator na construção da educação nacional permite mascarar o papel dos atores sociais nessa coordenação, ocultando, ainda mais, os princípios da política educacional. Não se pode perder de vista, como argumenta Dale (2010), que o Estado é o coordenador, em último recurso, que vai resolver os problemas que os demais atores sociais não resolverem.

Como coordenador da governança educacional, apesar de o Estado brasileiro defender a descentralização da gestão, como prega o NPM, tendo em vista a eficiência, ele continua a controlar e regular a educação e, principalmente, os atores educacionais, por intermédio dos resultados educacionais. Ao concordar com Adrião

e Peroni (2018) que a gestão e o currículo são dimensões da privatização da educação, entende-se que esses elementos dialogam e se expressam pelas políticas de avaliação e curricular.

Destarte, a reforma da administração pública, ao definir a educação como serviço não exclusivo do Estado, tornando a gestão gerencial, sob o princípio da eficiência e a forma de propriedade não estatal, autorizou a inserção de novos atores sociais na educação, em especial, do mercado (mesmo sob a denominação de fundações, instituições, OSCIPs etc.), instituindo, assim, a governança educacional. É indispensável lembrar que a introdução desses atores sociais na educação ocorre por meio das PPP, que destinam recursos públicos para a esfera privada e por intermédio de cargos ocupados por representantes dessas OSCIPs, cuja função é definir diretrizes e políticas públicas educacionais. A seguir, busca-se apresentar um panorama das TICs na educação brasileira, ao passo que é, também, uma das recomendações das Ols.

4.4 AS TICs NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

A utilização das TICs, segundo as recomendações das Ols, contribuiria para o acesso e a aprendizagem da educação. Para além, devido ao próprio desenvolvimento tecnológico, as TICs têm, cada vez mais, conquistado espaço na educação, em especial, no ensino superior, mas, a partir da pandemia do Coronavírus, a própria educação básica recorreu aos recursos tecnológicos, a fim de garantir o acesso à educação.

Em 1996, foi criada a TV Escola, um canal de televisão, iniciativa do MEC em acordo com a Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto (Acerp), para ser um recurso a fim de auxiliar professores e alunos a usarem ferramentas mais modernas (SANT'ANNA, 2020). Desde 2015, a Acerp faz parte do MEC por meio de um contrato de gerenciamento (SANT'ANNA, 2020).

Ao acompanhar o desenvolvimento tecnológico, a TV Escola, para além de ser distribuída para todo o território brasileiro por satélite aberto e operadoras de televisão por assinatura, está disponível na internet e conta com aplicativo (TV ESCOLA, [2023]). Conforme o *site*, A TV Escola é uma política pública que não busca substituir a escola, mas auxiliar os professores (TV ESCOLA, [2023]).

No ano de 2006, foi criado o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que, posteriormente, tornou-se parte do PDE. A UAB foi concebida para colaborar com a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério e ampliar a oferta de vagas no ensino superior, ofertando cursos gratuitos em instituições públicas na modalidade a distância (EaD) (NAGASE; SANTOS; COSTA, 2020).

A UAB compreende um regime de colaboração entre a União e os entes federados por meio das instituições públicas de ensino superior (BRASIL, 2006). Desse modo,

[...] estados e municípios, de um lado, e universidades públicas, de outro, estabelecem acordos de cooperação. Por meio deles, os entes federados mantêm polos de apoio presencial para acolher professores sem curso superior ou garantir formação continuada aos já graduados. As universidades públicas, da sua parte, oferecem cursos de licenciatura e especialização onde não exista oferta de cursos presenciais (BRASIL, 2007b, p. 16).

De forma a considerar o enorme espaço territorial brasileiro e a importância da formação inicial e continuada de profissionais que atuam na educação básica, o sistema UAB pressupõe a democratização do acesso ao ensino superior que contribuiria, do mesmo modo, para a educação básica. Contudo, segundo Dias Sobrinho (2010, p. 1226), é preciso considerar que a democratização do ensino não se limita “à ampliação de oportunidades de acesso e criação de mais vagas”, mas diz respeito, também, à qualidade pública e relevância social.

Em 2015, o MEC lançou a plataforma de Recursos Educacionais Digitais (MEC/RED), desenvolvida em parceria com a Universidade Federal do Paraná e a Universidade Federal de Santa Catarina, com a finalidade de reunir e disponibilizar os principais portais educacionais, como: TV Escola, Domínio Público, Portal do Professor, incluindo portais de parceiros, por exemplo: Fundação Lemann, Instituto Península, Fundação Telefonía, Vivo, Instituto Crescer, dentre outros (MECRED, [2023]). A plataforma também disponibiliza materiais de cursos ofertados pelo MEC e parceiros, e recursos, como vídeos e animações (MECRED, [2023]).

Na gestão do presidente Michel Temer (2016-2018), foi instituído o Programa de Inovação Educação Conectada pelo Decreto nº 9.204, de 23 de novembro de 2017, para apoiar a universalização do acesso à internet e fomentar o uso de tecnologias digitais na educação básica, em conformidade com a estratégia 7.15 do PNE (2014-2024) (BRASIL, 2017b). Ademais, o programa possibilita aos professores conhecerem

novos conteúdos e, aos alunos, o contato com novas tecnologias educacionais (EDUCAÇÃO CONECTADA, [2023]).

O Programa foi elaborado com quatro dimensões: visão, que orienta o programa e estimula o planejamento da inovação e da tecnologia nos entes federados; formação, em que o MEC oferta formação continuada a articuladores, gestores e professores, além de disponibilizar materiais; recursos educacionais digitais, de modo a incentivar a aquisição e a socialização de recursos educacionais digitais que são disponibilizados na plataforma MEC/RED; e infraestrutura,

[...] para a inserção da tecnologia como ferramenta pedagógica de uso cotidiano nas escolas públicas. Essas ações são disponibilizadas pelo MEC por meio de apoio técnico e financeiro para apoiar a ampliação do acesso ao serviço de conectividade, a implantação de infraestrutura para distribuição do sinal de internet e a aquisição de dispositivos eletrônicos (EDUCAÇÃO CONECTADA, [2023], *on-line*).

Além da plataforma integrada – MEC/RED –, o Educação Conectada é composto pela plataforma AVAMEC, que é o ambiente virtual de aprendizagem e desenvolvimento de ações formativas, como cursos à distância, projetos de pesquisa e colaborativos, apoio educacional à distância ao processo de ensino e aprendizagem (EDUCAÇÃO CONECTADA, [2023]). Dentre as instituições¹⁸⁰ que ofertam cursos na plataforma, além de secretarias do MEC, instituições de ensino superior e secretarias municipais ou estaduais, o Instituto Península oferta cursos relacionados ao esporte envolvendo a BNCC e metodologias ativas por intermédio do Programa Impulsiona (EDUCAÇÃO CONECTADA, [2023]).

Conforme o *site* da plataforma, são 138 cursos em que os de práticas de alfabetização são os mais acessados e que os usuários mais gostaram (EDUCAÇÃO CONECTADA, [2023]). Os cursos ofertados pela Secretaria de Educação Básica (SEB) são os que tiveram o maior número de cursistas, com 861.389 participantes; seguido pela Secretaria de Alfabetização (Sealf), com 623.463 cursistas; e, com 299.298 participantes, está o Instituto Península (EDUCAÇÃO CONECTADA, [2023]).

¹⁸⁰ As instituições que ofertam cursos pela plataforma AVAMEC são: Controladoria Geral da União; Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior; Laboratório de Tecnologia da Informação e Mídias Educacionais/UFG; Programa de Mentoria para a Educação Profissional; Sealf; SEB; Secretaria de Educação de São Bernardo do Campo – Formação Continuada em Serviço; Secretaria de Estado da Educação de Goiás; Universidade Federal de Alagoas; e Universidade Federal de Goiás (EDUCAÇÃO CONECTADA, [2023]).

As TICs possibilitaram a formação inicial e/ou continuada em nível superior para profissionais da educação básica, por meio da modalidade EaD, e por cursos ofertados pelo programa Educação Conectada. Entre 2007 e 2017, por exemplo, houve um aumento de 19,3% nas matrículas dos cursos de licenciatura em nível superior (INEP, 2018). No mesmo período, de modo geral, houve um acréscimo de 375,2% nas matrículas na modalidade a distância, enquanto, no presencial, o aumento foi de 33,8% (INEP, 2018).

Dentre as matrículas em licenciaturas no ano de 2017, 53,2% se referem à modalidade presencial e 46,8% à modalidade EaD (INEP, 2018). A questão que preocupa é que apenas 37,9% das matrículas em licenciatura são em instituições públicas e 62,1% são em instituições privadas (INEP, 2018), o que mostra que, apesar do aumento do número de matrículas, de modo particular na modalidade EaD, predomina-se a expansão no setor privado. Nas ações e políticas voltadas para a democratização e a formação do professor em nível superior, como o sistema UAB, a esfera privada detém o maior número de matrículas do que as instituições públicas (NAGASE; SANTOS; COSTA, 2020). Segundo as autoras:

A expansão do setor privado envolve financiamento público que, em nossa análise, deveria ser investido para custear instituições públicas. Essa é uma das faces da privatização da educação. O escopo da esfera privada é o lucro. A educação, nesse setor, portanto, tem um papel funcionalista de garantir o lucro para o proprietário (NAGASE; SANTOS; COSTA, 2020, p. 770).

Para além do lucro, diferentemente das universidades que se baseiam no tripé ensino, pesquisa e extensão, as demais Instituições de Ensino Superior (IES) focam apenas no ensino de habilidades profissionais, desconsiderando a formação humana e científica. Ao pensar sobre a formação de professores, “uma formação precária e reducionista, que vê e trata o sujeito como cliente e apenas consumidor, pode trazer consequências desastrosas para a educação em seus mais diferentes níveis, na futura atuação deste profissional” (NAGASE; SANTOS; COSTA, 2020, p. 772).

A contradição também está presente nos cursos ofertados pela plataforma AVAMEC. A diversidade de cursos que podem ser realizados remotamente pressupõe acesso ao conhecimento e à formação continuada de qualidade, imprescindível para qualquer profissional. Os cursos, no entanto, são formações em serviço, em que muitos profissionais não dispõem de tempo qualitativo, tornando-se uma formação

rasa, aligeirada, de maneira a não ser possível que a aprendizagem se torne um capital incorporado, pois essa incorporação demanda tempo (BOURDIEU, 2015). Por outro lado, a concretização dos cursos certifica os profissionais – é a “certidão de competência cultural que confere ao seu portador um valor convencional, constante e juridicamente garantido no que diz respeito à cultura” (BOURDIEU, 2015, p. 86-87), que assegura pontos no plano de carreira.

A pandemia do Coronavírus impossibilitou as aulas presenciais em todo o território brasileiro; logo, intensificou-se o uso de TICs, recomendadas pelas OIs desde a década de 1990. A partir daquele momento, percebe-se a evolução desses recursos tecnológicos, que incluem os recursos digitais: de canais de televisão para plataformas e aplicativos, passando pela EaD. As Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDICs) abarcam computadores, internet, telefones celulares, dentre outros dispositivos.

As TICs também fortalecem o uso das metodologias ativas dentro e fora da sala de aula (SANTOS; CASTAMAN, 2022). Nas metodologias ativas, o protagonista é o aluno, e são vários os métodos que podem ser considerados ativos, “desde que conduzam o aluno a pensar sobre sua própria aprendizagem durante todas as etapas do processo” (SANTOS; CASTAMAN, 2022, p. 342)¹⁸¹.

Apesar de o MEC dispor de uma plataforma que oferece cursos e materiais, foram as plataformas privadas que se sobressaíram para garantir, minimamente, o contato entre escola e alunos/família, bem como o processo de ensino e aprendizagem. Além de um recurso que contribui para o lucro imediato de empresas, as TDICs favorecem a construção de um banco de dados educacional, como indicava o Banco Mundial (WORLD BANK, 2011).

O uso das TICs, as parcerias e a própria reforma são recomendações das OIs para a educação que se concretizam em políticas e projetos educacionais no Brasil – e, claro, caracterizam-se pela lógica do mercado. A reforma educacional acompanhou os princípios da reforma da administração pública, que, por sua vez, é fundamentada nos preceitos do NPM e já preparava o ambiente para mudanças, uma vez que

¹⁸¹ As principais metodologias são: aprendizagem baseada em problemas (*Problem Based Learning*); aprendizagem baseada em projetos (*Project Based Learning*); gamificação; sala de aula invertida; instrução por pares (*Peer Instruction*); Cultura Maker; estudo do meio; *storytelling*; aprendizagem baseada em equipe (*Team Based Learning*); estudo de caso (*Case Study*); ensino híbrido; e rotação por estações (SANTOS; CASTAMAN, 2022).

redefiniu o papel do Estado e argumentava em favor da descentralização da gestão e de processos de privatização, terceirização e publicização, ao ter em vista uma governança educacional em um movimento de transferência de responsabilidades e admissão de outros atores sociais.

A governança educacional nacional se expressa na gestão, com a organização da educação, com a municipalização do ensino e nas parcerias público-privadas. O Movimento Todos pela Educação é destacado como um ator social de relevância da governança educacional brasileira que representa o mercado e que tem influenciado as políticas educacionais, por exemplo, a BNCC.

A avaliação também é uma prescrição das OIs para os sistemas educacionais nacionais e, como discutido na primeira seção, a avaliação se torna central no cenário de reformas, sob o argumento de que é preciso verificar o cumprimento das metas. Assim, na próxima seção, o foco é na política de avaliação da educação básica brasileira.

5 GOVERNANÇA E A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA EM TEMPOS DE CAPITALISMO DE PLATAFORMA

O objetivo desta seção é analisar a política de avaliação da educação básica brasileira e seu papel para a governança em um contexto de capitalismo de plataforma. Parte-se do pressuposto de que avaliar a educação é fundamental, pois, como um processo diagnóstico, possibilita conhecer os problemas e as fragilidades da educação e, assim, é possível refletir sobre os obstáculos apresentados, analisar as dificuldades e projetar novos caminhos.

Entende-se que a avaliação contribui para garantir a democratização do direito à educação não apenas do acesso, mas da própria instituição e melhorar a qualidade desse bem, que deve ser público. No Brasil, a avaliação da educação era um dos assuntos em discussão entre os intelectuais da área nos anos 1980, e as primeiras ações referentes à implementação de um sistema avaliativo da educação básica nacional, para verificar a cobertura do atendimento ofertado à população e, em especial, o desempenho dos alunos matriculados, levaram à institucionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), no final daquela década (BONAMINO; FRANCO, 1999).

A avaliação da educação era também uma das recomendações das Organizações Internacionais (OIs), conforme discutido na subseção 3.3. Considerando o contexto, marcado por uma gestão pública que se caracteriza pelos princípios do *New Public Management* (NPM) e pela pluralidade de atores sociais que passam a determinar os meios e os fins da política (DARDOT; LAVAL, 2016), e o papel das OIs na governança educacional como instituições da hegemonia, concorda-se com a afirmação de que a avaliação é um eixo das reformas de matriz neoliberal (AFONSO, 2013; DIAS SOBRINHO, 2001).

A centralidade da avaliação na política educacional teve início nos Estados Unidos e na Inglaterra e “passou a ser usada e convocada tendo em mente muitos outros domínios das políticas públicas educativas” (AFONSO, 2013, p. 271), por isso, segundo o autor, a razão da expressão Estado-avaliador. Inicialmente, o Estado-avaliador pode ser caracterizado

[...] em termos político-ideológicos, com o neoconservadorismo e o neoliberalismo¹⁸² emergentes, sendo igualmente a expressão de uma agenda (já) marcadamente preocupada com a afirmação e manutenção, mais explícitas, da supremacia educacional de alguns países face a outros, reforçando (internamente) a identidade nacional e (externamente) a procura de *vantagens competitivas*, num mundo em que o processo de globalização se iria tornar crescentemente perceptível (AFONSO, 2013, p. 272, grifos no original).

No que Afonso (2013, p. 273) denomina segunda fase do Estado-avaliador, há a participação de vários Estados na “construção de um sistema de indicadores e de avaliação comparada internacional em larga escala cujas consequências mais imediatas permitem legitimar muitos discursos e vincular muitas políticas nacionais para a educação e formação”. Embora a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) não influencie diretamente a educação brasileira, ela vem se destacando nas avaliações comparativas e é a agência multilateral responsável pelo *Programme for International Students Assessment* (PISA) [modelo de avaliação comparada internacional], influenciando indiretamente, pois já é presença constante na educação¹⁸³ (AFONSO, 2013).

Parte-se do pressuposto de que, em uma conjuntura designada capitalismo de plataforma, a política de avaliação permanece sendo fundamental para a política educacional brasileira. Assim, em um primeiro momento, investiga-se a essencialidade dessa política para a gestão da educação, ressaltando seu papel no processo de quantificação. Em um segundo momento, a análise se baseia no conceito foucaultiano de governamentalidade e nas tecnologias políticas discutidas por Ball (2001; 2005). Posteriormente, respalda-se na governança algorítmica no contexto de capitalismo de plataforma, com foco na política de avaliação para, em seguida, abordar dois efeitos dessa política na conjuntura em questão: a consolidação de um mercado educacional digital e a precarização do trabalho educativo a partir da governança algorítmica.

¹⁸² Recorrendo à Chitty (1994), Afonso (1999) explicita que, enquanto os neoliberais enfatizam a liberdade de escolha, o mercado, o indivíduo e o governo mínimo, os neoconservadores priorizam o governo forte, a nação, a sociedade disciplinada, o autoritarismo social, a hierarquia e a subordinação.

¹⁸³ O Brasil participa do PISA desde o início, em 2000, e o INEP é o órgão responsável pelo planejamento e operacionalização do Programa no país, que avalia os domínios de leitura, matemática e ciência dos estudantes (INEP, [2022c]).

5.1 A ESSENCIALIDADE DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO

A reforma da educação brasileira teve como foco a gestão da educação que, por um lado, é caracterizada pela descentralização e, por outro, pela centralização. A primeira é marcada pela municipalização da educação e pelo financiamento, a cargo, principalmente, dos estados e municípios. A centralização, por sua vez, é evidenciada pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) e pela política de avaliação da educação.

Freitas *et. al* (2009) inferem que há três níveis de avaliação da qualidade da educação: a avaliação em larga escala, em redes estaduais e municipais; a avaliação institucional, das escolas, realizada pela comunidade escolar; e a avaliação da aprendizagem, realizada sob a responsabilidade do professor, em sala de aula. Subentende-se que a articulação desses níveis de avaliação promoveria diagnósticos, reflexões, análises que levariam a mudanças, novos horizontes, objetivando sempre a melhoria da qualidade da educação. No entanto, o que predomina é “fazer da avaliação de sistemas um instrumento da avaliação da sala de aula e da escola” (FREITAS *et. al.*, 2009, p. 65).

A origem do SAEB está relacionada ao interesse de o Ministério da Educação (MEC) implementar um sistema avaliativo que levou a ações que culminaram com a criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (SAEP)¹⁸⁴, cuja aplicação piloto ocorreu em 1988, e com as demandas do Banco Mundial de avaliar o impacto do Projeto Nordeste¹⁸⁵ (BONAMINO; FRANCO, 1999). Foi a partir daquele momento que a avaliação se tornou central na educação brasileira, atendendo às demandas inerentes ao movimento em prol da democracia em todos os campos sociais, como qualidade, transparência, mas, de igual modo, recomendação das OIs.

A avaliação da educação brasileira, de um processo participativo e descentralizado, tornou-se centralizada ainda nos anos 1990, quando foi realizado o primeiro ciclo do SAEB (BONAMINO; FRANCO, 1999)¹⁸⁶. A princípio, como uma

¹⁸⁴ A aplicação piloto do SAEP ocorreu nos estados do Paraná, São Paulo e Rio Grande do Norte, mas, devido às dificuldades financeiras, apenas em 1990 o projeto desabrochou já como SAEB (BONAMINO; FRANCO, 1999).

¹⁸⁵ Projeto do segmento Educação, no âmbito do VI Acordo MEC/Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BONAMINO; FRANCO, 1999).

¹⁸⁶ Para saber mais sobre os primeiros ciclos do SAEB na década de 1990, ver Bonamino e Franco (1999).

avaliação amostral, passou a ser composta por um conjunto de avaliações externas em larga escala¹⁸⁷.

No contexto de democratização, a qualidade da educação tinha como problemática a igualdade, mas foi substituída posteriormente, passando a se tratar “da gestão dos recursos aplicados” (SANTOS; NAGASE; COSTA, 2022, p. 7). Essa noção de qualidade está relacionada com a ascensão e a difusão do discurso e das políticas neoliberais (SANTOS; NAGASE; COSTA, 2022) e da influência das OIs. Nesse sentido, o conceito de qualidade extrapolou o campo econômico/empresarial e “alcançou diversos outros campos, como a educação” (SANTOS; NAGASE; COSTA, 2022, p. 8).

A qualidade, conforme a lógica do mercado, é o que distingue e classifica bens e serviços; por conseguinte, assegura a produtividade e a rentabilidade no mundo dos negócios (SANTOS; NAGASE; COSTA, 2022). Nessa direção, “o conceito de qualidade tornou-se o paradigma sobre o qual se opera a educação contemporânea e a competitividade transpôs a anterior busca por igualdade” (SANTOS; NAGASE; COSTA, 2022, p. 9).

A avaliação implementada no Brasil, ao invés de se aproximar das causas democráticas, foi se alinhando às orientações internacionais de implementar sistemas avaliativos de desempenhos com foco nos resultados (UNESCO, 1998a; UNESCO, 1998b, WORLD BANK, 1999), uma vez que era, também, uma condição para empréstimos financeiros e para conferir a eficiência dos projetos (PERONI, 2003).

Ao firmar acordos com as OIs, os Estados se comprometiam em alcançar as metas/objetivos previamente estabelecidos (UNESCO 1998a; UNESCO 2001). Assim, definidas as metas e os padrões de rendimento, era urgente implementar sistemas de avaliação para monitorar o alcance de tais metas (ALTMANN, 2002). Desse modo, o caráter centralizador da avaliação se revela pelo exercício do controle na saída, “mediante a avaliação” (ALTMANN, 2002, p. 81). Segundo a autora:

A proposta de governo apresentada por Fernando Henrique Cardoso na sua primeira candidatura à Presidência da República, em 1994, já apontava para as novas perspectivas educacionais a serem adotadas

¹⁸⁷ O conjunto de avaliações era o seguinte: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), amostral para alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental de escolas públicas e privadas; a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil, exame censitário para alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental de escolas públicas; e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), também censitária para alunos do 3º ano do ensino fundamental de escolas públicas (NAGASE, 2018).

no país. Segundo ele, os maiores obstáculos da escola elementar brasileira eram as taxas de repetência do sistema e o brutal desperdício financeiro e de esforços a ela vinculados (ALTMANN, 2002, p. 81).

Mudanças significativas foram instauradas em 2007, no governo Lula, com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que estabelece conexões entre avaliação, gestão e financiamento, evocando o conceito de responsabilização e, por consequência, a mobilização social, até então ausentes no sistema educacional (BRASIL, 2007b). De acordo com o documento:

Quando a avaliação de instituições de ensino toma por base o desempenho dos seus alunos, aplica-se o procedimento de avaliação externa a uma amostra representativa. Por exemplo, todos os alunos de uma série ou de um mesmo ano. O resultado é um indicador de qualidade (BRASIL, 2007b, p. 19).

A qualidade da educação das escolas é expressa pelos resultados que se referem a números que representam indicadores e oferecem subsídios para elaborar, monitorar e aprimorar as políticas educacionais com base em evidências (INEP, [2022e]). Se os resultados são positivos, isso significa que a educação ofertada naquele espaço é de qualidade; o contrário, conforme a concepção do MEC, revela que a educação não é de qualidade.

Essas conexões estão alinhadas às estratégias do Banco Mundial (2011) de instituir vínculos entre resultado e financiamento, reformando as relações de responsabilidade entre os atores sociais. A responsabilização, como cita o documento brasileiro, não diz respeito à noção de participação política e responsabilidade coletiva, mas, ao que, comumente, é denominado *accountability*¹⁸⁸. Logo, é preciso um instrumento para “aferir a qualidade por intermédio de comparações, indicadores de performance e de referenciais de *boas práticas*” (AZEVEDO, 2016a, p. 1412, grifos do autor).

Para atender a essa necessidade, foi criado, também em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), constituído pelos resultados do SAEB e dados do Censo Escolar. Esse índice permite comparar o aproveitamento e a taxa de aprovação, além de classificar os resultados de desempenho e do rendimento dos alunos, das escolas, das redes e dos entes federados. Ainda, conforme determina o

¹⁸⁸ O conceito de *accountability* foi apresentado na subseção 3.3.

Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024), estabelece as metas a serem alcançadas¹⁸⁹ com base em parâmetros internacionais.

O IDEB é um instrumento de *benchmarking* promovido por organizações internacionais, membros da esfera privada e da pública, além de comparar escolas, redes e sistemas de educação (AZEVEDO, 2016a). Como sublinhou Azevedo (2016a), o *benchmarking*, como ferramenta da política de avaliação brasileira, como método para gerar *rankings* e classificação, tem-se tornado um parâmetro da qualidade da educação, das boas práticas, do trabalho docente e da formatação de políticas educacionais. É a manifestação do poder de controle e regulação do Estado sobre a educação, conforme os critérios de mercado.

A avaliação como política de Estado passou a ser caracterizada por provas padronizadas em larga escala, *benchmarking* e divulgação dos resultados pela mídia em forma de *rankings* (NAGASE; AZEVEDO, 2021), assentindo que a qualidade da educação é calculável e, por conseguinte, pode ser hierarquizada e comparada. As provas padronizadas externas e em larga escala se referem aos diversos exames realizados em diferentes níveis: subnacional (pelos estados federados e/ou municípios, por exemplo, Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná); nacional (pelos países, por exemplo, SAEB, Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM); e internacional (por exemplo, o PISA). No Brasil, a divulgação dos resultados pela mídia já é uma prática consolidada (NAGASE, AZEVEDO, 2021). Percebe-se que

[...] há uma tendência generalizada para produzir e utilizar números e estatísticas, seja como parte de programas internacionais de grande escala, indicadores de avaliação de escolas, incluindo a medição de resultados de estudantes, avaliações de desempenho de professores e pesquisas de satisfação, ou práticas de classificação (MAU, 2019, p. 2, tradução nossa)¹⁹⁰.

Ao estabelecer metas e indicadores fazendo uso de um instrumento de *benchmarking*, observa-se que essa política está em consonância com o NPM. Em conformidade com o NPM, a política de avaliação enfatiza os resultados em

¹⁸⁹ A meta 7 do PNE (2014-2024) estabelece as seguintes médias para o ano de 2021: Anos Iniciais do Ensino Fundamental – 6,0; Anos Finais do Ensino Fundamental – 5,5; Ensino Médio – 5,2 (BRASIL, 2014).

¹⁹⁰ “there is a pervading trend to produce and utilize numbers and statistics, be it test-scores as part of large scale international programmes, evaluation indicators of schools including measurement of outcomes for students, assessments of teacher performance and satisfaction surveys, or ranking practices” (MAU, 2019, p. 2).

detrimento dos processos, e os desempenhos são aferidos pelas provas externas em larga escala e que resultam em indicadores (NAGASE, 2019), o que possibilita classificar, comparar, qualificar e distinguir a educação brasileira, de maneira a servir como contrapartida para destinar recursos, recompensar ou punir. O Banco Mundial, a título de exemplo, advoga pela vinculação entre o pagamento aos professores e o resultado do desempenho dos estudantes, sob a justificativa de que a estabilidade e os salários fixos não contribuem para esforços extras e bons resultados (ROBERTSON, 2012b).

A propósito, o PNE (2014-2024) reconhece e legitima essa prática de correlação ao determinar, na estratégia 7.36, que é preciso “estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar” (BRASIL, 2014, p. 11). Alguns sistemas estaduais de avaliação da educação já se utilizam desse mecanismo de bonificação pelos resultados, como o estado de São Paulo.

Desde 2019, todas as avaliações passam a ser denominadas pelo nome SAEB, incluindo a avaliação da educação infantil e a avaliação da alfabetização, que foi antecipada para o 2º ano do ensino fundamental, tendo em vista a Base Nacional Comum Curricular (INEP, [2022e]), conforme o quadro a seguir.

QUADRO 5: SAEB

Público-alvo	Abrangência	Formulação dos itens	Áreas do Conhecimento/Disciplinas Avaliadas
Creche e pré-escola da educação infantil.	Escolas públicas (amostral) – estudo piloto.	BNCC.	--
2º ano do ensino fundamental.	Escolas públicas (amostral); Escolas privadas (amostral).	BNCC.	Língua Portuguesa e Matemática.
5º e 9º ano do ensino fundamental.	Escolas públicas (censitário); Escolas privadas (amostral).	Matriz de referência vigente desde 2001.	Língua Portuguesa e Matemática.
9º ano do ensino fundamental.	Escolas públicas (amostral); Escolas privadas (amostral).	BNCC.	Ciências da Natureza e Ciências Humanas.
3º e 4º ano do ensino médio.	Escolas públicas (censitário); Escolas privadas (amostral).	Matriz de referência vigente desde 2001.	Língua Portuguesa e Matemática.

Fonte: INEP ([2022e]).

Percebe-se que o SAEB, conforme a Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2014, alinha-se à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). A BNCC se trata de objetivos de aprendizagens, isto é, metas definidas que devem ser alcançadas e aferidas pelos exames externos. Para Freitas (2017), a padronização da BNCC decorre das avaliações com o objetivo de padronizar para cobrar e para amarrar as avaliações – nacionais e internacionais – a outras políticas educacionais e, igualmente, professores, materiais didáticos e financiamentos aos objetivos da BNCC.

O foco nos resultados favorece a verificação e o alcance de metas e, por conseguinte, a prestação de contas e a responsabilização, que pode ser individual – rede, escola e até professores, ao passo que se trata de produtos calculáveis. É nesse sentido, em uma gestão baseada em resultados, que o SAEB e o IDEB foram apontados pelo UNICEF (2012) como instrumentos que contribuem para a gestão.

Uma política de avaliação com essas características, conforme Afonso (1999), é capaz de beneficiar a expansão do Estado e viabilizar, também, a expansão do mercado, pois

[...] permite evidenciar, melhor que qualquer outra, o já designado *paradoxo do Estado neoliberal*: por um lado, o Estado quer controlar mais de perto os resultados escolares e educacionais (tornando-se assim mais Estado, Estado-avaliador), mas, por outro, tem que partilhar esse escrutínio com os pais vistos agora como *clientes* ou *consumidores* (diluindo também por aí algumas fronteiras tradicionais, e tornando-se mais mercado e menos Estado) (AFONSO, 1999, p. 150, grifos no original).

Compreende-se que essa política pública favorece a redefinição dos limites entre a esfera pública e a privada, contribuindo para o que é usualmente denominado quase-mercados. Isto é, “são *mercados* porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos; são *quase* porque diferem dos mercados convencionais em aspectos¹⁹¹ importantes” (LE GRAND, 1991 *apud* AFONSO, 1999, p. 143, grifos no original).

Em poucas palavras, pode-se resumir quase-mercados como a combinação da regulação do Estado com a lógica de mercado (AFONSO, 1999; 2003; BAUER, 2008)

¹⁹¹ Por exemplo, as organizações competem por clientes, mas o lucro não é, necessariamente, o foco, e o poder de compra não é, obrigatoriamente, em termos monetários (LE GRAND, 1991 *apud* AFONSO, 1999).

sem a contraposição entre as lógicas do setor público e do privado (BAUER, 2008). Contudo, na tradução do francês para o português do livro de Dardot e Laval (2016), é explicado que, no idioma original, o termo mercadorização é *mise em marché*, e não se limita à transformação de algo em mercadoria, mas é a introdução da lógica concorrencial do mercado nos processos, nas relações e nos comportamentos que, não obrigatoriamente, serão convertidos em mercadoria.

A lógica concorrencial do mercado passa a orientar a operacionalização do sistema educacional e a adaptação dos interesses, das estratégias, das ações e das posições dos atores sociais educacionais, por intermédio da política de avaliação. O controle pela saída – foco nos resultados – contribui para que a educação e a escola atuem como uma empresa. A regra é a concorrência, e tal política favorece exatamente esse tipo de normalização, própria das empresas, entre os diferentes atores sociais educacionais, instituições ou pessoas.

As concepções de educação, qualidade e avaliação presentes na política de avaliação da educação básica brasileira expressam uma noção de mercadoria. Como uma política pública, baseada nos princípios do NPM, a avaliação representa interesses que têm em vista a regulação da educação, mas também da sociedade pela/para lógica do mercado.

Ao envolver provas padronizadas em larga escala, *benchmarking* e divulgação de resultados em forma de *rankings*, a política de avaliação da educação básica “é reduzida a medida” (DIAS SOBRINHO, 2001, p. 18). Conforme o autor, compreende-se que essa política, envolvendo instrumentos técnicos e objetivos que aparentam uma noção de neutralidade, refere-se, na realidade, a uma avaliação-medida, em que os resultados são números organizados em tabelas classificatórias – é justamente a partir dessa compreensão que discutir-se-á política de avaliação da educação da educação básica.

5.1.1 A política de avaliação e o processo de quantificação

A política de avaliação da educação básica brasileira, em consonância com os pressupostos do NPM e as recomendações do Banco Mundial de estabelecer conexões entre resultado, financiamento e responsabilização, além de contribuir para a gestão e a governança educacional, impulsiona o que o estudioso Mau (2019) nomina de processo de quantificação. Segundo o autor, a quantificação é um

processo de valorização; portanto, não é neutro e tem moldado muitos domínios da vida.

O processo de quantificação “inclui a divulgação de classificações e rankings, o estabelecimento contínuo de novos indicadores” (MAU, 2019, p. 1, tradução nossa)¹⁹², dentre outros. Conforme os pressupostos do NPM, a qualidade da educação brasileira se refere a uma meta previamente estabelecida pelo PNE (2014-2024), cujo indicador remete a um índice numérico. Os números “são utilizados para estabelecer não apenas diferenças numéricas, mas também sistemas de valor de pessoas ou organizações de acordo com o melhor ou pior/mais ou menos” (MAU, 2019, p. 2, tradução nossa)¹⁹³.

Mascarado como um processo de racionalização, o culto dos números tem consequências de longo alcance e muda a forma como construímos e compreendemos o que é valioso ou desejável. Indicadores e formas métricas de cada medida representa conceitos específicos de valor social, tanto no que diz respeito ao que é visto como relevante e ao que a sociedade considera ou deveria considerar como valioso e digno de ser alcançado (MAU, 2019, p. 4, tradução nossa)¹⁹⁴.

Mau (2019) apresenta três efeitos sociológicos da quantificação: a comparação, a competição e a hierarquia. Esses efeitos podem ser constatados na política de avaliação da educação. Programas de pós-graduação e universidades são frequentemente comparados pelos *rankings*. Em relação à educação básica, em escala internacional, o principal exemplo é o já citado PISA, cujo resultado possibilita a comparação entre países. Em escala nacional, o *benchmarking* brasileiro – IDEB – promove a comparação entre escolas, redes, municípios, estados e regiões.

Ao transformar o não comparável em comparável, encoraja-se, também, a competição (MAU, 2019). Em muitas áreas, “são as práticas de quantificação que permitem que a *concorrência seja encenada* – uma vez que é realizada com a ajuda

¹⁹² “includes disseminating ratings and rankings, continually establishing new indicator” (MAU, 2019, p. 1).

¹⁹³ “Numbers are used to establish not only numerical differences but also systems of worth that rank people or organisations according to better or worse/more or less” (MAU, 2019, p. 2).

¹⁹⁴ “Masquerading as a process of rationalisation, the cult of numbers has farreaching consequences and also changes the way in which we construct and understand what is valuable or desirable. Indicators and metric forms of measurement each stand for specific concepts of social value both with regard to what is viewed as relevant and with regard to what society deems or should deem to be valuable and worthy of achieving” (MAU, 2019, p. 4).

de números” (MAU, 2019, p. 6, grifos no original, tradução nossa)¹⁹⁵, inclusive na educação, pois, de acordo com o autor, a concorrência só pode ser implementada em setores, como a educação e a saúde, se o desempenho for objetivamente mensurável, os parâmetros previamente definidos e, posteriormente, utilizados para estabelecer diferenças e, assim, permitir comparações.

Como as comparações numéricas enfatizam a diferença em vez de pontos comuns e a hierarquia em vez da igualdade, elas são a base social fundamental para impulsionar a lógica da concorrência. [...]. A expansão dos sistemas competitivos depende da implementação e da adaptação subjetiva dos indicadores (MAU, 2019, p. 6, tradução nossa)¹⁹⁶.

A crescente hierarquização social pela utilização de ilustrações, como listas, tabelas e gráficos, torna “as diferenças qualitativas em desigualdades quantitativas” (MAU, 2019, p. 6, tradução nossa)¹⁹⁷. O uso social dos números produz *status*, por exemplo, o desempenho de uma escola em comparação a outra, expressa em indicadores e classificações, pode tornar essa escola mais ou menos atrativa (MAU, 2019).

A quantificação, como um processo de valorização da sociedade, é, também, uma estratégia de reconfiguração e reformatação do mundo (MAU, 2019). Considerando que os dados são informações de algo ocorrido e que podem ser utilizados de várias maneiras (SRNICEK, 2017), entende-se que, assim como os dados sobre matrículas, escolas etc., os resultados das avaliações e os indicadores são considerados dados educacionais. Assim, “os dados de status podem se tornar efetivos como capital simbólico” (MAU, 2019, p. 11, tradução nossa)¹⁹⁸.

O capital simbólico pode se referir a qualquer tipo de capital, seja econômico, cultural, seja social (BOURDIEU, 2011). Nessa direção, o tipo de capital simbólico só é percebido “pelos agentes sociais cujas categorias de percepção são tais que eles podem entendê-las (percebê-las) e reconhecê-las, atribuindo-lhes valor” (BOURDIEU, 2011, p. 107).

¹⁹⁵ “*it is the practices of quantification that enable ‘competition to be staged’ – a competition that is carried out with the help of numbers*” (MAU, 2019, p. 6, grifo no original).

¹⁹⁶ “*Because numerical comparisons emphasise difference instead of commonalities and hierarchy instead of equality, they are the key social foundation for pushing through the logic of competition. [...]. Expanding competitive systems are dependent on the implementation and subjective adaptation of indicators*” (MAU, 2019, p. 6).

¹⁹⁷ “*qualitative differences into quantitative inequalities*” (MAU, 2019, p. 6).

¹⁹⁸ “*status data can become effective as symbolic capital*” (MAU, 2019, p. 11).

A partir de resultados quantificáveis e *benchmarking*, o “capital simbólico na forma de dados de status pode, portanto, ser convertido em vantagens materiais e contatos úteis” (MAU, 2019, p. 12, tradução nossa)¹⁹⁹. Para evitar a desvalorização de sua qualidade, uma vez que bons resultados “prometem ganhos sociais ou materiais impressionantes em reputação, pessoas ou organizações tentam continuamente melhorar seus dados” (MAU, 2019, p. 11, tradução nossa)²⁰⁰. Sob essa perspectiva, os resultados do IDEB se referem a dados de *status*, e melhorar esse resultado não significa, necessariamente, melhorar a qualidade da educação.

Capital simbólico dá aos atores *crédito* com outros atores que podem ser usados para garantir vantagens e, assim, reconhecimento. Uma pessoa ou organização pode usar sua reputação para alcançar um status melhor, assim como uma reputação fraca ou imagem duvidosa pode levar a desvantagens sérias em habitação, parceria, crédito, emprego ou outros mercados (MAU, 2019, p. 11-12, grifo no original, tradução nossa)²⁰¹.

De acordo com Moore (2018, p. 140), ao examinar os tipos de capital simbólico, além de demonstrar a correspondência entre os campos simbólico e econômico, a intenção de Pierre Bourdieu é confirmar “o caráter arbitrário e instrumental dos capitais simbólicos como tipos de bens que trazem vantagens ou desvantagens sociais ou culturais”. Além do reconhecimento e das vantagens por meio de políticas de estímulo, os resultados da política de avaliação, segundo Mau (2019), têm um efeito condicionante, porque

[...] os participantes fazem um esforço para obter os melhores resultados possíveis, indicadores, classificações e rankings sempre têm efeitos sobre a cultura interna e os métodos de trabalho. Portanto, eles não continuam a ser corpos de números remotos e irrelevantes, mas começam a invadir profundamente nas práticas organizacionais internas e nas autoimagens: eles podem recalibrar os processos e prioridades de tomada de decisão, provocar mudanças em objetivos estratégicos, influenciar as decisões de pessoal e levar a um exame

¹⁹⁹ “*Symbolic capital in the form of status data can therefore be converted into material advantages and useful contacts*” (MAU, 2019, p. 12).

²⁰⁰ “*promise impressive social or material gains in reputation, which is why people or organizations continually attempt to improve their data*” (MAU, 2019, p. 11).

²⁰¹ “*Symbolic capital gives actors ‘credit’ with other actors that can be used to secure advantages and thus recognition. A person or an organization can use their reputation to achieve improved status just as a poor reputation or dubious image can lead to serious disadvantages on the housing, partnership, credit, job or other markets*” (MAU, 2019, p. 11-12, grifo no original).

da própria imagem das organizações (MAU, 2019, p. 15, tradução nossa)²⁰².

Passa-se de “um capital simbólico difuso, apoiado apenas no reconhecimento coletivo, a um *capital simbólico objetivado*, codificado, delegado e garantido pelo Estado” (BOURDIEU, 2011, p. 112, grifos no original). É o Estado que tem a autoridade e o poder de nomeação oficial, isto é, “o ato pelo qual se outorga a alguém um título, uma qualificação socialmente reconhecida” (BOURDIEU, 2004, p. 164). No caso da educação, por meio da política de avaliação e seus instrumentos, o Estado reconhece a “qualidade” da educação de escolas, entes federados e redes de ensino – públicas ou privadas, conforme anuncia a LDB:

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I – cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;
- II – autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;
- III – capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 1996a, n.p.).

Em um contexto de governança, além do Estado, outros atores sociais têm a autoridade de nomeação oficial. Mau (2019) aponta que organizações internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE, são atores sociais importantes no processo de nomeação, ao passo que os sistemas de indicadores são um componente essencial para estabelecer normas e padrões internacionais.

Em um regime de quantificação, os dados recebem grande reconhecimento, pois sugerem como as coisas devem ser vistas, porém “não são segundas versões de uma suposta realidade, mas construções seletivas” (MAU, 2019, p. 5, tradução nossa)²⁰³. O autor argumenta que a sociedade está no caminho da tomada perpétua de dados e da governança, possivelmente conduzindo a uma sociedade métrica em que tudo e todos estão classificados com base em dados quantitativos – e onde a contestação se torna difícil.

²⁰² “*performance data have a conditioning effect. Because the participants make an effort to obtain the best results possible, indicators, ratings and rankings always have effects on internal culture and working methods. They therefore do not remain remote and irrelevant bodies of numbers but start to encroach deep into the internal organisational practices and self-images: They can recalibrate decision-making processes and priorities, bring about changes in strategic goals, influence personnel decisions and lead to an intensive examination of the organisations’ own image*” (MAU, 2019, p. 15).

²⁰³ “*they are not second versions of an assumed reality but selective constructions*” (MAU, 2019, p. 5).

Nesse cenário, em direção a uma sociedade métrica, a política de avaliação impulsiona a quantificação que afeta a sociedade, a educação e os atores sociais educacionais. Nesse sentido, pressupõe-se que essa política contribui para guiar a conduta dos atores sociais educacionais; logo, busca-se analisá-la com base no conceito foucaultiano de governamentalidade.

5.2 A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO COMO PODER DISCIPLINAR: GOVERNAMENTALIDADE ALGORÍTMICA

Como discutido anteriormente, o conceito foucaultiano de governamentalidade caracteriza as formas de condução das condutas de modo muito discreto e invisível, mas também concreto (LAVAL, 2020), e a avaliação, a partir dos movimentos de reformas, tornou-se um instrumento essencial para a gestão pública e uma disciplina que normatiza, sanciona e premia os atores sociais educacionais, em favor da generalização dessa governamentalidade, que é neoliberal – a forma empresa. Assim, busca-se discutir a política de avaliação da educação com base nesse conceito.

A disciplina impõe uma relação de utilidade-docilidade, pois “aumenta as forças do corpo (em termos econômicos de utilidade) e diminui essas mesmas forças (em termos políticos de obediência)” (FOUCAULT, 2012, p. 133). De acordo com Machado (2013), a disciplina pode se caracterizar como um tipo de organização do espaço, isto é, como uma técnica de distribuição dos indivíduos no espaço; como um controle do tempo, em que se estabelece uma sujeição dos indivíduos ao tempo, fazendo o máximo em menos tempo; e pela vigilância que

[...] se exerce de modo fragmentar e descontínuo; mas que é ou precisa ser vista pelos indivíduos que a ela estão expostos como contínua, perpétua, permanente; que não tenha limites, penetre nos lugares mais recônditos, esteja presente em toda a extensão do espaço (MACHADO, 2013, p. 23-24).

A escola e o exame já eram apontados por Foucault (2012) como exemplos do poder disciplinar. A instituição escolar é “como uma máquina de ensinar, mas também de vigiar, de hierarquizar, de recompensar” (FOUCAULT, 2012, p. 142). Depreende-se que a escola ainda se utiliza da organização do espaço, do controle do tempo e da vigilância para o exercício do poder disciplinar sobre os sujeitos.

O exame, além de sancionar o aprendizado, admite um “mecanismo que liga um certo tipo de formação de saber a uma certa forma de exercício do poder” (FOUCAULT, 2012, p. 179), ao passo que

[...] combina as técnicas da hierarquia que vigia e as da sanção que normaliza. É um controle normalizante, uma vigilância que permite qualificar, classificar e punir. Estabelece sobre os indivíduos uma visibilidade através da qual eles são diferenciados e sancionados. É por isso que, em todos os dispositivos de disciplina, o exame é altamente ritualizado. Nele vêm-se reunir a cerimônia do poder e a forma da experiência, a demonstração da força e o estabelecimento da verdade (FOUCAULT, 2012, p. 177).

A vigilância é um dos principais instrumentos de controle (MACHADO, 2013). Concorda-se com Foucault (2012) que o exame recorre a essa técnica, por isso se trata de uma disciplina. Contudo, a vigilância ultrapassa os muros da escola com a política de avaliação e expande seu poder disciplinar como um panóptico, que, com um único olhar, tudo vê permanentemente (FOUCAULT, 2012).

O projeto do panóptico foi a fórmula encontrada por Michel Foucault para a generalização do exercício disciplinar (HOFFMAN, 2018; XAVIER, 2021). O panóptico de Bentham²⁰⁴ é considerado por Foucault (2012) um dispositivo importante e princípio geral de uma nova anátomo-política, cujo objeto e fim são as relações de disciplina. Essa difusão da disciplina ocorreu no contexto de rápido crescimento populacional e dos aparelhos de produção no século XVIII, para administrar o aumento “do número de seres humanos e torná-los úteis” (HOFFMAN, 2018, p. 49).

É nessa direção que o outro polo do biopoder – biopolítica – foca no corpo-espécie, pois “o Estado está preocupado em conhecer e administrar as normas da população como um todo” (TAYLOR, 2018, p. 62). Nesse momento, com a finalidade da administração da vida, o desenvolvimento do censo moderno se torna importante, já que os Estados “reconheceram a necessidade de entender as características, estruturas e tendências das suas populações a fim de gerenciá-las ou para compensar o que não podiam controlar” (TAYLOR, 2018, p. 65). Segundo a autora, não se pode perder de vista que a disciplina e a biopolítica estão entrelaçadas, pois as populações

²⁰⁴ Arquetizado por Jeremy Bentham (HOFFMAN, 2018), tecnólogo da sociedade liberal e referência para a análise de Michel Foucault sobre o poder e as técnicas de poder (LAVAL, 2020). O panóptico se refere a uma construção em anel com uma torre no centro, e a parte periférica é dividida em celas, com janelas para a torre e para o exterior; trata-se de uma “máquina para dissociar o par ver-ser visto: no anel periférico, se é totalmente visto, sem nunca ver; na torre central, vê-se tudo, sem nunca ser visto” (FOUCAULT, 2012, p. 191).

são compostas por corpos individuais, e os corpos individuais compõem as populações.

Nessa direção, concorda-se com Ball (2001) que sistemas de avaliação, comparação de resultados e determinação de objetivos são novas práticas de vigilância e automonitoramento. A política de avaliação da educação nacional é sustentada por essas três práticas, exercendo o poder disciplinar sobre as redes de ensino, as escolas, os profissionais da educação e os alunos, de modo a conduzir ao automonitoramento.

Com foco nos resultados, a avaliação da educação impõe a relação de utilidade-docilidade abordada pelo filósofo francês, ao passo que tem em vista aumentar a utilidade – em termos econômicos – e a docilidade – em termos políticos – dos sujeitos, isto é, alcançar os objetivos estabelecidos, assegurando a eficiência, e diminuir a coletividade, a solidariedade, a reflexão sobre o trabalho pedagógico. Por isso, trata-se, também, de um instrumento de regulação, ao passo que a mensuração do desempenho, por meio de avaliações, tende “a moldar a própria atividade e visa a produzir transformações subjetivas nos *avaliados*” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 315, grifo no original).

Hoffman (2018) destaca, ainda, que, em um mundo disciplinar, além de controlar o corpo e, a partir dele, produzir efeitos, a disciplina precisa ser capaz de julgar e julga conforme a norma.

Por *norma*, no entanto, deve ser óbvio que Foucault tem em mente algo diferente de um conceito estritamente legal. Ele retrata a norma como um padrão de comportamento que permite a medição de formas deste como *normais* ou *anormais*. Nas suas palavras, a norma introduz, como um imperativo útil e como resultado de medição, todos os matizes de diferenças individuais. A norma assim estabelece a figura do *normal* como um *princípio de coerção* para a figura no *anormal* (FOUCAULT, 1979 *apud* HOFFMAN, 2018, p. 47, grifos no original).

A avaliação é um julgamento de valor (STUFFLEBEAM, 1983 *apud* RISTOFF, 2003); o problema é quando a norma e os padrões que definem esse julgamento impõem uma punição para o que está fora da norma, como é o caso da política de avaliação da educação básica brasileira, baseada em um sistema de *accountability*. A punição no poder disciplinar é um “elemento de um sistema duplo: gratificação-sanção” (FOUCAULT, 2012, p. 173).

A noção de sanção ou recompensa pelos resultados nas provas não se restringe às premiações financeiras, mas também à reprovação ou ao reconhecimento da “qualidade” da educação ofertada pela instituição, da rede de ensino e do próprio trabalho do professor e do gestor. A gratificação não é apenas material; de igual modo, é subjetiva, é simbólica, assim como a punição. Um exemplo equivale às faixas colocadas em frente às instituições escolares, cujos resultados do IDEB superaram a média estabelecida, ação praticada por escolas da rede privada e da rede pública.

A governamentalidade pode ser definida “como ação sobre as ações de indivíduos supostamente livres em suas escolhas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 215), o que, segundo os autores, permite redefinir disciplina como uma tecnologia de governo próprio das sociedades de mercado.

Desde a era clássica das disciplinas, portanto, o poder não pode exercer-se por pura coerção sobre um corpo; ele deve acompanhar o desejo individual e orientá-lo, pondo em ação aquilo que Bentham chama de *influência*. O que pressupõe que ele penetre no cálculo individual – e até participe dele – para agir sobre as antecipações imaginárias dos indivíduos: para reforçar o desejo (pela recompensa), para enfraquecê-lo (pela punição), para desviá-lo (pela substituição do objeto) (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 216, grifo no original).

É nesse sentido que se entende a política de avaliação da educação como uma disciplina que favorece a governamentalidade neoliberal, ao passo que reforça o desejo (e a necessidade) em alcançar a nota do IDEB (meta estabelecida), para evitar a punição (material ou simbólica). Em um cenário marcado pelo uso de dados e algoritmos, pode-se falar em governamentalidade algorítmica intermediada por essa política que combina as novas práticas de vigilância e

[...] se manifesta usando como base os conhecimentos estatísticos e probabilísticos, tendo como insumo a imensurável quantidade de dados produzidas pelos usuários das plataformas digitais e da internet, assim antecipando comportamentos individuais, possibilitando vantagens comerciais, políticas, entre outras. O processo da governamentalidade utilizando os algoritmos se torna possível graças ao interesse das plataformas pelos efeitos que são produzidos pela *digitalização do mundo* (SANTOS, 2019 *apud* JARDIM, 2021, p. 64, grifos no original).

Xavier (2021) argumenta que houve uma mudança no papel dos sujeitos em relação à vigilância, que passaram a participar, de modo ativo e consciente, devido a um consentimento quase que generalizado à vigilância ou, pelo menos, não

questionado. De acordo com a autora, essa concordância está atravessada pelos seguintes fatores: familiaridade, medo e diversão.

A familiaridade vem do fato de que a vigilância é dada como certa, há uma normalização e domesticação da vigilância operacionalizada na rotina do dia a dia. O medo está relacionado à geração de incerteza gerada pelo sistema, especialmente depois do 11 de setembro de 2001, e pela amplificação da incerteza amplificada pela mídia. Já no extremo oposto aparece a diversão, acima de tudo no território das mídias sociais e dos aparatos digitais (XAVIER, 2021, p. 35)²⁰⁵.

A vigilância passa a se caracterizar “pela dissolução da estrutura sólida ou da sua mistura com as novas estruturas. [...], torna-se mais móvel e flexível, infiltrando-se e espalhando-se por diversas áreas da vida” (XAVIER, 2021, p. 47). De acordo com Morozov (2018), o acesso à internet, sensores inteligentes, aplicativos, dentre outros, possibilitaram a inteligentificação da vida cotidiana. Nunca “tivemos tantas opções para o pagamento de bens e serviços com tão pouco ou nenhum esforço” (MOROZOV, 2018, p. 46). A tecnologia ainda favoreceu a diminuição de tempo e espaço. Todavia, qualquer clique, acesso ou atividade realizada por intermédio da tecnologia deixa rastros.

Nesse cenário, a internet se torna um espaço prolífero para instaurar a vigilância, haja vista que “não basta controlar o que vemos, é preciso antecipar esse olhar, antecipar as ações para quando aconteçam já estejam milimetricamente controladas e o corpo e a alma profundamente sujeitados” (XAVIER, 2021, p. 40). Por isso, a autora fala em vigilância algorítmica²⁰⁶.

A vigilância algorítmica “leva às últimas consequências o princípio de olhar para o que acontece dentro dos muros, de controlar o interior de modo tão articulado que tem como objetivo antecipar e modificar uma ação que nem sequer aconteceu” (XAVIER, 2021, p. 110). Ademais, Morozov (2021, p. 83) argumenta que “os objetos mais cotidianos e banais adquiriram enorme poder de controlar nosso

²⁰⁵ Morozov (2018, p. 88) também argumenta que os serviços de inteligência adotaram o solucionismo e conseguiram tornar o tópico do terrorismo uma “questão informacional de identificação de possíveis ameaças terroristas graças à vigilância constante”.

²⁰⁶ Xavier (2021) discute os *smartphones* como dispositivo de vigilância algorítmica. Diferentemente dos telefones móveis, os *smartphones* se tornam computadores portáteis que incorporam telefones, em que uma de suas características centrais é a capacidade de rodar programas de *softwares* – aplicativos – que os habilitam “a executar tarefas que não haviam sido pré-definidas na fabricação do telefone” (XAVIER, 2021, p. 65).

comportamento”, ao passo que, por meio de acessos, garantem um acúmulo maciço de dados.

Robertson (2012b) apresenta uma metáfora interessante que compara *benchmarking* e *ranking* aos aviões não tripulados (*drones*), de maneira a expressar uma política de avaliação em tempos de governamentalidade algorítmica que vigia e controla tudo de forma remota.

Semelhante a esses aviões não tripulados, classificações (*rankings*) e indicadores (*benchmarks*) são poderosos quando são capazes de se embrenhar nas fronteiras nacionais não apenas como coletores de dados, mas como agentes à distância, quando são capazes de modular, direcionar, agir, refinar e redirecionar sem estarem presentes fisicamente (ROBERTSON, 2012b, p. 22, grifos no original).

A utilização de algoritmos e plataformas para coletar dados, analisar, refinar e, até mesmo, vender – informações sobre a educação, seus atores sociais, desempenhos etc. –, por meio de ferramentas de *benchmarking* e *rankings*, possibilita a ação e, de igual modo, o redirecionamento e a formatação à distância, como Robertson (2012b) comparou, semelhante a um *drone*. A ação à distância é como Jeremy Bentham pensou o poder e que influenciou o pensamento de Michel Foucault (LAVAL, 2020) – e que, aliás,

[...] funciona *via* criação de um quadro normativo, legal e moral, de uma só vez, no interior do qual o indivíduo pode se orientar pelo cálculo dos prazeres e das dores, que integra o custo de saída desse quadro. Somos tanto mais *livres* para agir quanto mais soubermos integrar ao cálculo as punições e recompensas vinculadas aos atos e às probabilidades de sofrê-las ou de usufruir delas (LAVAL, 2020, p. 108, grifos no original).

O estado do Paraná, por exemplo, instituiu, por meio da Resolução nº 3.550/2022 GS/SEED, o Livro Registro de Classe Online (LRCO), para registrar as frequências pela internet, conteúdos, planejamentos e avaliações (PARANÁ, [2023c]). Instantaneamente, a secretaria de educação tem acesso aos dados relativos aos alunos ausentes, ao conteúdo ministrado e às avaliações dos estudantes para controlar e gerenciar não apenas a educação, mas o próprio trabalho educativo, do diretor ao professor.

No *site* da Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED-PR), há um portal educacional – Escola Digital Paraná – que tem o sistema LRCO e o RCO+Aulas

com planos de aulas para cada disciplina, sugestões e encaminhamentos metodológicos; conta, ainda, com atividades complementares, vídeos, *slides*, listas de exercícios e um espaço para avaliar cada atividade (PARANÁ, [2023c]). No portal Escola Digital Paraná, encontra-se, também, acesso para plataformas digitais, como Inglês Paraná²⁰⁷ e Matemática Paraná²⁰⁸ (PARANÁ, [2023b]).

A justificativa pode até parecer interessante: agilizar e facilitar o trabalho docente e, conseqüentemente, evitar a evasão escolar. Todavia, por um lado, cada vez mais, o trabalho do professor é alimentar essa base de dados; por outro, o professor tem a seu dispor aulas, listas de exercícios, avaliações. Trata-se, portanto, de uma forma de controle da escola, do trabalho docente e da prática pedagógica que passa por plataformas, dados e algoritmos.

Os algoritmos, segundo Jardim (2021), têm como característica produzir mecanismos de controle. Associados ao Big Data, os algoritmos “possibilitam a construção de perfis genéricos de consumo com base nos históricos de navegabilidade dos usuários nos ambientes digitais conectados à internet” (JARDIM, 2021, p. 63). As redes sociais, por exemplo, podem programar algoritmos com um conteúdo para que os usuários visitem e fiquem com mais frequência na plataforma (EMPOLI, 2019). Uma plataforma acessada por professores e alunos, diariamente, consegue extrair uma quantidade significativa de dados.

Ao considerar que os algoritmos se referem ao conjunto de regras para resolver problemas (JARDIM, 2021; XAVIER, 2021), entende-se que, a partir de “uma imensidão de dados dos usuários que são minerados e processados, observa-se que as subjetividades também estão sendo geridas e governadas pelas tecnologias” (JARDIM, 2021, p. 63). Os resultados das provas e as informações coletadas pelo Censo Escolar remetem a dados que são processados por algoritmos. O Censo Escolar é realizado pelo sistema Educacenso, em que todo o levantamento é realizado pela internet, e os dados coletados servem como base para repasses financeiros e para a divulgação dos dados das avaliações (INEP, [2022a]).

²⁰⁷ É uma plataforma ofertada pelo Projeto Inglês Paraná que objetiva favorecer o ensino e a aprendizagem do idioma na rede, contemplando as habilidades da BNCC e os objetivos de aprendizagem de cada etapa do currículo (PARANÁ, [2023a]).

²⁰⁸ Os cursos da plataforma Matemática Paraná estão disponíveis em outra plataforma – Khan Academy, que se intitula uma organização sem fins lucrativos, a qual oferece educação gratuita para qualquer pessoa em qualquer lugar (KHAN ACADEMY, [2023]).

O IDEB é um índice que resulta da combinação de dados do SAEB e do Censo Escolar; é, pois, amplamente divulgado pela mídia em forma de *rankings* como referência de qualidade. Ademais, é um parâmetro de cumprimento do PNE (AZEVEDO, 2016a), cujas metas podem ser acompanhadas no Painel do Monitoramento do Plano Nacional de Educação, uma ferramenta do INEP que disponibiliza gráficos e tabelas das metas do PNE com dados atualizados anualmente e na plataforma do Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE), reforçando a ideia de transparência, um dos princípios de uma “boa governança”, segundo o Banco Mundial (SANTOS; BRAGA; GUIMARÃES-IOSIF, 2017).

Os dados coletados a partir dos resultados da política de avaliação tendem a promover mudanças no sentido de atingir os objetivos, fazendo com que os atores sociais calculem suas ações. A escola passa a trabalhar em função das provas externas, em alcançar o padrão de qualidade – IDEB. A busca é pelo bom desempenho, pela recompensa – material ou simbólica. O objetivo da escola, nesse cenário, é a eficiência.

De acordo com Freitas (2012), dimensões da formação integral que consideram a arte, a criatividade, o desenvolvimento corporal, a cultura e a afetividade são prejudicadas pela preocupação com a cognição. Com exceção da educação infantil e de uma amostra do 9º ano do ensino fundamental²⁰⁹, as disciplinas a serem avaliadas são Língua Portuguesa e Matemática (INEP, [2022e]).

Quando o currículo é orientado para as provas externas em larga escala, parte da política de avaliação significa a constrição do currículo e implica “[...] sonegação de conhecimento que não entra no exame” (FREITAS, 2014, p. 1100). Nessa direção:

O direito de aprender se converte, quando bem-sucedido, em um direito de acessar o conhecimento básico das matrizes de referência de avaliação e, mesmo assim, em algumas disciplinas. A sonegação histórica do conhecimento às camadas populares, a despeito dos discursos, se impõe (FREITAS, 2014, p. 1100).

Segundo Freitas (2012), a avaliação externa promove a individualização; no caso do Brasil, essa individualização tem como base a escola. Mas, se no espaço escolar, os desempenhos de gestores, professores e alunos são expostos

²⁰⁹ No 9º ano do ensino fundamental, o público é alvo de uma avaliação amostral das Ciências Naturais e das Ciências Humanas e de uma avaliação censitária de Língua Portuguesa (INEP, [2022e]).

indevidamente, promovendo situações de responsabilização concorrencial, a relação de confiança entre gestores, professores, pais e alunos é rompida (FREITAS, 2014).

Na acepção de Dardot e Laval (2016), além da vigilância como método, a desconfiança como princípio é uma das particularidades da nova arte de governar os homens, caracterizada pela relação entre as instituições públicas e os sujeitos sociais e políticos, considerados oportunistas que não apreciam a importância do coletivo e estão em busca de benefício pessoal. Nesse sentido:

A corrosão da confiança nas *virtudes* cívicas teve, sem dúvida efeitos performativos sobre a maneira como os novos cidadãos-consumidores enxergam sua contribuição fiscal para os encargos coletivos e o *retorno* que têm individualmente. Eles não são chamados a julgar políticas e instituições do ponto de vista do interesse da comunidade política, mas somente em função de seu interesse pessoal. *É a própria definição de sujeito político que é radicalmente alterada* (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 320, grifos no original).

O resultado da política de avaliação, que afere a “qualidade” da educação, quando não atinge os objetivos previamente definidos, é apontado como de baixa qualidade. Esses resultados, quando referentes à educação pública, provida com recursos provenientes da contribuição dos cidadãos, são baseados em custo-benefício (DARDOT; LAVAL, 2016), gerando a desaprovação e a desconfiança do cidadão em relação ao bem público.

Esse julgamento corrobora com a ideia de que a educação privada é melhor, instigando a privatização e a mercadorização da educação. Os dados educacionais processados por algoritmos e amplamente divulgados pela mídia e dispostos em plataformas contribuem para a generalizada desconfiança em relação à educação pública e promovem vantagens para o setor privado. Todavia, não se pode perder de vista que, para uma educação de qualidade, cabe ao Estado “alocar em orçamento público, na forma de investimento e custeio, o montante necessário com vistas a prover um direito inalienável e inegociável” (AZEVEDO, 2010, p.188)²¹⁰.

²¹⁰ Na contramão desse ideal, o legislativo aprovou a Emenda Constitucional nº 95, instituindo o Novo Regime Fiscal (NRF), que “congela as despesas primárias (gastos e investimentos, em especial nas áreas sociais) e não toca nas despesas financeiras (juros e amortizações sobre a dívida pública)” (AZEVEDO, 2016b, p. 237). O NRF, segundo o autor, prejudica o cumprimento do duplo desafio do PNE (2014-2024): quantitativo, referindo-se à necessidade de aumentar a oferta de vagas em todos os níveis e modalidades; e qualitativo, que implica a melhoria da qualidade da educação.

Nesse cenário marcado por dados, algoritmos, plataformas, internet, dentre outros recursos, a política de avaliação da educação básica brasileira, como uma disciplina, favorece uma governamentalidade algorítmica ampliada com outras ferramentas de controle e vigilância. Somado a isso, pressupõe-se que são abarcadas as tecnologias políticas discutidas por Ball (2001; 2005) – forma do mercado, gestão e performatividade – que produzem novas formas de disciplinas que geram: no nível macro, novos modos de regulação social e a base para um novo acordo entre Estado e capital; e, no nível micro, novas subjetividades e práticas de trabalho (BALL, 2001). Esse é o foco da discussão a seguir.

5.2.1 A política de avaliação da educação e as tecnologias políticas

Parte-se do pressuposto de que a política de avaliação da educação básica brasileira combina com o que Ball (2001) nomeia de tecnologias da política – a forma do mercado, a gestão e a performatividade –, que representa um novo modo de controle por parte do Estado. As tecnologias políticas “referem-se a um complexo de procedimentos práticos, instrumentos, programas, cálculos, medidas e aparatos para modelar disposições, preferências e modos de agir de acordo com determinadas metas” (AMOS, 2010, p. 29).

A forma do mercado é a maneira como o Estado se reestrutura por fora (BALL, 2001). Significa a dissolução dos limites entre a esfera pública e a privada, constituindo um “novo ambiente moral tanto para consumidores quanto para produtores” (BALL, 2001, p. 106). Essa tecnologia política tem definido as diversas relações no Estado – e entre este, a economia e a sociedade (BALL, 2001).

A ação pública concebida pela forma do mercado ou empresarial tem em vista “criar situações de concorrência que supostamente privilegiam os mais *aptos* e os mais fortes e a adaptar os indivíduos à competição, considerada a fonte de todos os benefícios” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 288, grifo no original). Nesse sentido, não apenas as regras de funcionamento do mercado devem ser adotadas no setor público, mas também o exercício do poder governamental deve ser intencionado em consonância com a racionalidade empresarial (DARDOT; LAVAL, 2016).

O próprio mercado, no contexto de reformas neoliberais, diferentemente do liberalismo do século XVIII, que era baseado na troca, passa a ter como essencial a concorrência (FOUCAULT, 2008). Desse modo, o governo neoliberal

[...] tem de intervir nessa sociedade para que os mecanismos concorrenciais, a cada instante e em cada ponto da espessura social, possam ter o papel de reguladores – e é nisso que sua intervenção vai possibilitar o que é o seu objetivo: a constituição de um regulador de mercado geral da sociedade (FOUCAULT, 2008, p. 199).

No que tange à educação, conforme já indicado, a política de avaliação promove a concorrência no âmbito educacional, bem como constitui um instrumento de regulação que controla e normaliza a ação dos atores educacionais pelo Estado, a partir do PDE, ao definir:

Os dados do SAEB, antes amostrais, passaram a ser divulgados também por rede e por escola, o que tem aumentado significativamente a responsabilização da comunidade de pais, professores, dirigentes e da classe política com o aprendizado. Aqui, responsabilização e mobilização social tornam a escola menos estatal e mais pública. A divulgação permite identificar boas práticas, que valem ser disseminadas, e insuficiências, o que torna possível enfrentá-las de forma efetiva (BRASIL, 2007b, p. 20).

A forma do mercado incentiva o individualismo competitivo e o instrumentalismo (BALL, 2001) presentes na política de avaliação da educação, pelo critério de qualidade, pela exigência de resultados calculáveis, pelo modo como esses resultados são expostos e pelos efeitos que produzem: comparação, competição e individualismo. Os valores, como a reflexão, e o diálogo em espaços, como a escola, são eliminados (BALL, 2001). Essa calculabilidade crucial para a avaliação diz respeito

[...] à capacidade de cálculo dos sujeitos para fazer escolhas e alcançar resultados estabelecidos [...]. O que pressupõe que os sujeitos, para *ser responsáveis*, disponham dos elementos desse cálculo, dos indicadores comparativos, da tradução contábil de suas ações, ou ainda, mais radicalmente, da monetarização de suas *escolhas*: deve-se responsabilizar os doentes, os estudantes e suas famílias, os universitários, os que estão à procura de emprego, fazendo-os arcar com uma parte crescente do *custo* que eles representam, exatamente do mesmo modo como se deve *responsabilizar* os assalariados individualizando as recompensas e as punições ligadas a seus resultados (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 230, grifos no original).

No âmbito público, o cidadão se torna cliente/consumidor. No caso da educação, alunos e famílias se tornam os clientes/consumidores (AFONSO, 1999). Os atores sociais, dispendo de indicadores, são responsáveis pelas escolhas que

fazem: a rede e a escola que os filhos devem estudar; o conteúdo a ser ensinado, dentre outras circunstâncias. Por isso, os “produtos” da avaliação da qualidade da educação devem estar organizados hierarquicamente, para que alunos e famílias possam exercer sua liberdade de escolha, e os profissionais da educação possam ser recompensados ou punidos pelos resultados de suas ações.

Não é apenas a lógica do mercado inserida na política educacional. Essa política como instrumento do poder disciplinar, que vigia e formata os atores sociais, inculca um novo entendimento, um novo comportamento, um novo hábito sob a racionalidade do mercado. Consequentemente, a educação é considerada uma mercadoria, e não um direito, um bem público.

Conforme discutido anteriormente, a política de avaliação é essencial para a gestão da educação. A gestão é a outra maneira em que o Estado é reestruturado, nessa situação, por dentro (DARDOT; LAVAL, 2016; BALL, 2001), cujos fundamentos se encontram no NPM. A implementação do NPM tenciona reinventar o governo, baseando-se em lógicas de concorrência, ao fazer com que os “agentes públicos não ajam mais por simples conformidade com as regras burocráticas, mas procurem maximizar os resultados e respeitar as expectativas dos clientes” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 302).

Essa reinvenção do governo, como um “paradigma global”, utiliza-se de diversos instrumentos para legitimar e difundir na esfera pública em prol da “adaptação do Estado à *realidade do mercado e da globalização*” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 602, grifos no original). É a expressão da governamentalidade, em que indicadores de desempenho e *benchmarking*, por exemplo, instrumentos que caracterizam a política de avaliação brasileira, conduzem a conduta dos atores sociais. É a “*gestão pelo desempenho*” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 313, grifos no original).

A individualização das remunerações por meio de bônus é, também, um instrumento dessa forma de gestão presente em alguns sistemas de avaliação de educação estaduais, como o do estado de São Paulo. A Lei Complementar nº 1.078, de 17 de dezembro de 2008, com vistas à melhoria da qualidade do ensino público, instituiu a Bonificação por Resultados pelo cumprimento de metas preestabelecidas aos servidores da educação (SÃO PAULO, 2008).

A Resolução Seduc-64, de 11 de setembro de 2020, que estabelece normas relativas à Bonificação por Resultados, em seu Artigo 5º, determina que o cumprimento de cada meta será calculado conforme os índices definidos na

Resolução Conjunta CC/SG/SFP-13, de 16 de dezembro de 2019 (SÃO PAULO, 2020). As metas para a rede estadual de ensino são: 5,69 para o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) do 1º ao 5º ano do ensino fundamental; 3,59 para o IDESP do 6º ao 9º ano do ensino fundamental; e 2,69 para o IDESP do ensino médio (SÃO PAULO, 2019).

O profissional, antes da reforma, tinha como “base o valor da reflexão e a constante possibilidade de indecisão” (BALL, 2005, p. 541). O profissional pós-reforma, por sua vez, é aquele que satisfaz os critérios de exame, responsável por seu desempenho (BALL, 2005). O trabalho e as relações desenvolvidas na escola devem ter em vista o cumprimento dos índices definidos, que são mensurados nos exames nacionais.

A inculcação de novas culturas e valores no setor público, por consequência, reforma os atores sociais, formatando suas subjetividades. Assim:

Novos papéis e subjectividades são criados conforme os professores são *retrabalhados* como produtores/proporcionadores, empreendedores educacionais e gestores e são sujeitos a avaliações/apreciações regulares, a revisões e comparações do seu desempenho (BALL, 2002, p. 7, grifo do autor).

Como Ball (2005) apontou, ao alterar o significado do que é ser professor, reforma-o. Nesse sentido, novos conhecimentos são evocados e um novo tipo de professor surge: aquele “que consiga maximizar o desempenho, que consiga deixar de lado princípios irrelevantes, ou compromissos sociais fora de moda, para quem a excelência e o aperfeiçoamento seja a força motriz de sua prática” (BALL, 2005, p. 554).

Os efeitos dessa nova forma de gestão e controle empresarial por meio da política de avaliação da educação, que altera o ato de ensinar e a subjetividade do professor, constituem o aumento da individualização e a destruição de solidariedades baseadas em uma identidade profissional comum, bem como “a filiação em sindicatos, contra a construção de novas formas institucionais de filiação e *comunidade*, baseada numa cultura de empresa” (BALL, 2002, p. 9, grifo do autor). No contexto educacional, os atores sociais também precisam ser gerenciados, e a aprendizagem é retratada como o cálculo de uma política de custo-benefício. Já “o êxito é um conjunto de *metas de produtividade*” (BALL, 2005, p. 546, grifos no original).

Essa política também pune o professor quando seus alunos não apresentam os resultados esperados. A punição pode ser financeira, pelo não recebimento de bônus, mas é também simbólica. “A avaliação, nesse sentido, pune; porém mais do que isso, ou por isso mesmo, pode modelar, fabricar o indivíduo” (NAGASE; AZEVEDO, 2021, p. 259).

Mecanismos como metas-avaliação-sanção, próprios da gestão baseada no NPM, tendem a incitar uma cultura performativa. O bom desempenho é objetivo para os alunos e, conseqüentemente, para seus professores, sua escola, sua família. Afinal:

O desempenho (de sujeitos ou organizações) funciona como medida de produtividade, ou exposição de *qualidade*, ou *momentos* de produção ou inspeção. Ele significa, resume ou representa a qualidade e o valor de um indivíduo ou organização num campo de avaliação (BALL, 2001, p. 109, grifos do autor).

Uma cultura – uma tecnologia política, a performatividade – é, também, “um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança” (BALL, 2005, p. 543). A tendência “de uso do benchmarking para a avaliação da qualidade educativa e institucional é compatível com a cultura de competição e performatividade” (AZEVEDO, 2023, no prelo, p. 97).

A base de dados – formada pelos censos escolares e pelas avaliações em diferentes escalas – é um mecanismo de performatividade, que “facilita o papel de monitoramento do Estado, que *governa a distância – governando sem governo* [e permitindo] que o Estado se insira profundamente nas culturas, práticas e subjetividades” (BALL, 2004, p. 1116, grifos no original). Nesse sentido, a questão é

[...] a incerteza e a instabilidade de ser julgado de diferentes maneiras, por diferentes meios, através de diferentes agentes e agências e a exigência de termos de mostrar desempenhos excelentes, ou pelo menos credíveis, colectiva ou individualmente, em momentos de revisão, avaliação/apreciação e inspeção (BALL, 2002, p. 10).

O exercício do poder não é apenas punitivo, coercitivo; ele acompanha uma vontade individual (DARDOT; LAVAL, 2016). A ideia de alcançar os objetivos – ou seja, ter bons resultados, o melhor desempenho – é agradável. Como sublinhou Ball (2005, p. 547, grifos no original), há “*a possibilidade de um eu triunfante*”. No entanto,

são nocivos os efeitos desse poder disciplinar, na educação, na escola, nas relações, no âmbito subjetivo e coletivo.

Como um poder disciplinar, a política de avaliação da educação básica incorpora as tecnologias políticas discutidas por Ball (2001; 2002; 2005) – forma do mercado, gestão e performatividade –, favorecendo a governamentalidade, inclusive, em um ambiente digitalizado. Esse “modo de governar utilizando com base as ferramentas algorítmicas caracteriza um certo tipo de racionalidade normativa ou política, fundamentada na coleta e na análise automatizada dos dados” (JARDIM, 2021, p. 65).

A política de avaliação incorpora instrumentos e procedimentos próprios do mercado, como o *benchmarking*, que possibilita a comparação e a concorrência – e, mais ainda, favorece a condução das condutas com base no mercado no interior do aparelho estatal; conseqüentemente, o Estado generaliza essa governamentalidade. Em um contexto marcado por dados, algoritmos e plataformas, pode-se afirmar que essa governança se efetiva de modo mais sutil e versátil. É nessa direção que a política de avaliação será abordada a seguir.

5.3 A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA ALGORÍTMICA

Como discutido na segunda seção, governança é um referencial político e científico importante para analisar as mudanças das relações do Estado com os interesses sociais (AMOS, 2010). Nesse sentido, segundo a autora, o termo também está ligado às alterações no campo educacional e, igualmente por isso, torna-se relevante na pesquisa e política educacionais.

Além do Estado e das organizações internacionais, a governança educacional conta com atores sociais oriundos de outros setores, como do mercado. No Brasil, conforme abordado na quarta seção, representantes do mercado, mesmo sob a nomenclatura de fundações, institutos e outros, avançam na educação pública por meio das Parcerias Público-Privadas (PPP) e na definição da agenda política.

Segundo Dale (2010), as atividades de governança educacional – financiamento, oferta, propriedade e regulação – podem ser desenvolvidas por essa diversidade de atores sociais. Nessa direção, a política de avaliação da educação básica, que envolve, também, os dados coletados pelo Censo Escolar, é um

importante mecanismo para a governança educacional, ao passo que contribui para o desenvolvimento dessas atividades, pois se entende que o objetivo dessa política “é expandir o conhecimento necessário para a governança, tornando os dados disponíveis para então, conduzir mais efetivamente os eventos sociais” (MAU, 2019, p. 2, tradução nossa)²¹¹.

Não é por acaso que o Banco Mundial (2011) reconhece a importância das tecnologias e dos sistemas de avaliação que utilizam *benchmarking* para a construção de um banco de dados sobre a educação. Conforme a agência multilateral (WORLD BANK, 2011), as Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDICs) podem desempenhar um papel importante na melhoria da gestão e responsabilização do sistema educacional, possibilitando um melhor monitoramento das várias dimensões desse sistema e ainda reduzindo o custo da implementação de avaliações de aprendizagem.

Sem objetivos de desempenho definidos, “não há como gerar informações necessárias para gerenciar e avaliar um sistema de prestação de serviços (neste caso, a educação)” (WORLD BANK, 2011, p. 34, tradução nossa)²¹². A combinação de dados e o *benchmarking* possibilitam aos formuladores de políticas e à sociedade civil decidirem sobre intervenções educacionais ou, até mesmo, reformas, comparando progressos e boas práticas (WORLD BANK, 2011), com base em evidências.

Em tempos de capitalismo de plataforma, os resultados e índices quantificáveis da política de avaliação possibilitam um novo modo de governança, a algorítmica (ROBERTSON, 2018; AZEVEDO, 2023, no prelo), que é baseada justamente em números, em indicadores, em dados e em algoritmos. A governança algorítmica “produz e serve-se de indicadores, classificações e das chamadas *boas práticas* e torna-se mais efetiva em seus propósitos pela ampliação do uso de Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDICs) e das plataformas digitais educacionais” (AZEVEDO, 2023, no prelo, p. 78-79, grifos no original).

²¹¹ “The goal is to expand the knowledge needed for governance by making data available in order to then more effectively steer social events” (MAU, 2019, p. 2).

²¹² “there is no way to generate the information needed to manage and assess a service delivery system (in this case, education)” (WORLD BANK, 2011, p. 34).

Entende-se que os atores sociais da governança se utilizam de algoritmos e plataformas e recorrem aos dados e indicadores para desenvolver suas atividades e, a partir de então, produzir novos dados e indicadores.

As técnicas de benchmarking permitem uma governança por intermédio de algoritmos e de plataformas compartilhadas por setores do Estado (o próprio Núcleo estratégico do Estado) com *stakeholders*, como empresas privadas (terceirizadas ou não pelo Estado via PPPs), Organizações Internacionais (Banco Mundial, OMC, OCDE, FMI, UNESCO etc.), Organizações Não governamentais (ONGs), *think tanks*, fundações, associações, organizações sociais, autoridades regionais, cidadãos etc. (AZEVEDO, 2023, p. 93, grifos no original).

O OPNE é uma plataforma para monitorar o cumprimento das metas do PNE – agenda de políticas educacionais – a partir de dados públicos coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua; pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); e pelo Sistema de Informações Georreferenciadas da Capes (OPNE, [2023]). O OPNE é coordenado pelo Movimento TPE com 29 organizações, dentre as quais se destacam: a Fundação Lemann; o Instituto Ayrton Senna; o Instituto Unibanco; o Itaú Social; a UNESCO e a UNICEF (OPNE, [2023]).

A meta 7 – Aprendizado adequado na idade certa – tem em vista fomentar a qualidade da educação básica (OPNE, [2023]), e o OPNE utiliza o resultado do IDEB dos anos iniciais e finais do ensino fundamental e do ensino médio como indicadores principais, ao passo que o objetivo é atingir as médias definidas (BRASIL, 2014; OPNE, [2023]). Para os outros indicadores, como para verificar a taxa de distorção idade-série, o OPNE utiliza dados coletados pela Diretoria de Estatísticas Educacionais (OPNE, [2023]).

A plataforma do OPNE é um exemplo de como os algoritmos se servem de dados coletados a partir de instrumentos da política de avaliação (IDEB, Censo Escolar), TDICs e plataformas para produzir mais dados, indicadores, classificações que possibilitam a governança pelo Estado, por organizações sociais e pelo cidadão, como assinalou Azevedo (2023, no prelo). Para o autor, o PNE (2014-2024) nacionaliza e legitima o IDEB como “uma ferramenta de meta-regulação e de governança algorítmica da educação brasileira proveniente da OCDE” (AZEVEDO, 2023, no prelo, p. 92).

O OPNE expressa, ainda, o que Pinheiro (2018) examinou como *modus operandi* do TPE. O autor evidencia que a lógica de monitoramento é primordial para os movimentos empresariais, a fim de que a sociedade possa fiscalizar o poder público pelo alcance das metas, uma vez que os indicadores produzidos pelas avaliações externas são a estratégia tanto para questionar a qualidade e a gestão da instituição escolar pública quanto para constatar sua ineficiência e, assim, propor soluções.

Uma das atividades da governança educacional é a regulação, e a avaliação serve muito bem a essa atividade; inclusive, como abordado na subseção 3.1, as OIs passam a regular a Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE) por meio, principalmente, do PISA. Assim como Dale (2010) ressalta que o Estado é um importante ator social na governança educacional, Barroso (2005) declara que o Estado não é a única, mas é a fonte fundamental da regulação.

A regulação por intermédio de avaliações e *benchmarking* tem a finalidade de monitorar a aplicação das diretrizes (BARBIERI, 2018) e seu cumprimento. Nessa direção, como um instrumento de regulação baseada em critérios de mercado, a política de avaliação é um mecanismo de governança que contribui para a criação de um mercado educacional (oferta/fornecimento e propriedade) sem que o Estado deixe de exercer o controle e o poder sobre a escola e os atores educacionais.

A combinação de regulação estatal e elementos de mercado, pela introdução de currículos e exames nacionais, aumentou o controle sobre as escolas e, ao mesmo tempo, promoveu “a criação de mecanismos como a publicitação dos resultados escolares, abrindo espaço para a realização de pressões competitivas no sistema educativo” (AFONSO, 1999, p. 145). Nesse ínterim, como uma forma de regulação institucional, concorda-se que a avaliação externa em larga escala passa a medir a influência do Estado no “currículo, na gestão escolar, na formação de professores, ou seja, no conjunto de atores de sua ingerência” (DURLI; SCHNEIDER, 2011, p. 173).

Ao analisar a Prova Brasil, Durli e Schneider (2011) identificaram características de um instrumento de regulação institucional sobre o currículo escolar, juntando e entrelaçando componentes técnicos e sociais. Os componentes técnicos, segundo as autoras, são os procedimentos de escolha e agrupamento de conhecimentos e metodologias considerados valiosos para a prova. Os componentes sociais “compreendem o conjunto de representações construídas no processo de elaboração das provas ou nos significados por elas produzidos a partir da sua aplicação” (DURLI; SCHNEIDER, 2011, p. 175) e

[...] têm apelo discursivo. Nem por isso essa estratégia deixa de ter impacto determinante no delineamento dos currículos escolares. Esses componentes chegam às escolas, aos professores e aos estudantes pela via da mídia, dos relatórios oficiais emitidos pelo MEC/Inep após a realização da prova e, ainda, pela realização de estudos pelos resultados, especialmente aqueles encomendados ou subsidiados pelo poder oficial. O chamamento da escola à adesão e à participação, a divulgação comparativa dos resultados em nível nacional, a responsabilização do professor pelos baixos desempenhos alcançados pelos estudantes funcionam como fatores coercitivos na (re)organização dos currículos escolares (DURLI; SCHNEIDER, 2011, p. 175).

Ao discutir sobre dois núcleos que constituem a organização do trabalho pedagógico, Freitas (2014) argumenta que os reformadores empresariais da educação, isto é, os atores sociais da governança que representam o mercado, buscam o controle do segundo núcleo – conteúdos/métodos – pelo controle do primeiro núcleo – objetivos/avaliação. Em outras palavras, a BNCC e a política de avaliação controlam o que é ensinado e como se é ensinado. Segundo o autor, o objetivo é

[...] abrir o campo educacional para *empresas educacionais confiáveis* do mercado de consultoria, materiais didáticos, avaliação, venda de tecnologia, organização de *big data* entre outras, que operam na difusão de métodos tecnicistas e introduzem nas redes e escolas processos de gestão verticalizados que permitem elevar o grau de controle sobre os profissionais da educação, a título de garantir a obtenção de metas e índices nas avaliações externas, definindo os objetivos, a avaliação, a forma e o conteúdo da escola (FREITAS, 2014, p. 1092, grifos no original).

Isso significa a modificação no trabalho do professor, reagindo às imposições da política de avaliação e, igualmente, afetando sua subjetividade, conforme postulam as orientações do Banco Mundial (2011) de reformar as relações entre os atores educacionais. Quando intermediada por dados e algoritmos, a política de avaliação se torna ainda mais bem-sucedida, em seu propósito de controle sobre o trabalho pedagógico, sobre a escola e na criação de situações de mercado.

Os dados coletados pelo Censo Escolar e extraídos das provas em larga escala são processados por algoritmos que transformam esses dados em indicadores da “qualidade” da educação brasileira, que pode ser comparada e classificada. Conforme indica Azevedo (2023, no prelo), a governança algorítmica também se serve dessas classificações e comparações. Nesse sentido, a partir dos resultados e intermediados

pelas TDICs e plataformas, os atores sociais da governança, ora o Estado, as Ols, ora o mercado, podem, de modo rápido, organizar e proporcionar novos serviços educacionais e formular novas políticas. Um exemplo é o LRCO, um serviço educacional que, além de controlar o trabalho pedagógico, estabelece parcerias com plataformas privadas e, por conseguinte, extrai cada vez mais dados da escola, dos profissionais e dos alunos.

No contexto contemporâneo, Morozov (2018) faz uma reflexão importante sobre a regulação que se baseia na compreensão do resultado desejado. Na acepção do autor, uma regulação algorítmica se dá pela desvinculação entre os meios e os fins da prática política. Ele explica: “na política, *como* é tão importante quanto *quê* – na verdade, o primeiro muitas vezes molda o segundo. Todos concordam que educação, saúde e segurança são resultados desejados, porém como alcançá-los?” (MOROZOV, 2018, p. 87, grifos no original).

A sagacidade do autor expressa justamente o que acontece na educação e na avaliação – a preocupação é apenas com os resultados, e não com os processos. Não importa se a instituição escolar não tem infraestrutura de qualidade para atender ao aluno; importa que todos estejam na escola. Não interessa se o dinheiro público está alocado no setor privado; interessa que o material didático da rede pública é o mesmo da rede privada. Não faz diferença se o conteúdo foi reduzido ou se ele foi disponibilizado por uma plataforma; o que faz a diferença é que esse aluno tenha tido acesso e atinja o objetivo da aprendizagem, que é verificada pela avaliação. O importante é a igualdade de oportunidade, que todos tenham acesso, pois, a partir daí:

Depende do esforço e mérito de cada um. Os liberais não convivem com a igualdade de resultados, apenas com a igualdade de oportunidades. Com esta lógica, mantêm-se intacto o funcionamento do processo de exclusão, transferindo-se a culpa, agora, para o próprio estudante quando aparecem as *justas diferenças* obtidas pelo mérito de ter aproveitado as oportunidades, para além do básico (obrigatório) esperado na porta das empresas. Ao trabalhador, o básico; às elites, a formação ampla (FREITAS, 2014, p. 1090, grifos no original).

De acordo com Mau (2019), a busca por fazer sentido das informações por meio de algoritmos e mineração de dados é sempre fazer distinções. Distinção, como um fruto das pesquisas de Pierre Bourdieu, designa “recompensas que – por exemplo, à semelhança das medalhas escolares ou militares – atestam o valor social

reconhecido a determinada pessoa” (DUVAL, 2017, p. 146) ou instituição. Nessa direção, como “as comparações numéricas enfatizam a diferença em vez de pontos comuns e a hierarquia em vez da igualdade, elas são o fundamento social chave para impulsionar a lógica da concorrência” (MAU, 2019, p. 6, tradução nossa)²¹³.

Com o uso de técnicas de benchmarking, adaptadas e catalisadas pelo amplo uso de plataformas digitais (inclusive aquelas hospedadas em portais públicos), reguladores estatais, *think tanks* (nacionais e estrangeiros) e organizações de representação empresarial ganham ainda maior legitimidade para o exercício da governança algorítmica, regulação, avaliação, controle, coleta e refinamento de dados e, por conseguinte, exercício da violência simbólica (AZEVEDO, 2023, no prelo, p. 99-100, grifos no original).

Dentre os exemplos de violência simbólica gerada pela governança algorítmica, mediada por *benchmarking* e plataformas digitais, Azevedo (2023, no prelo) aponta: indicadores de desempenho e medidas de performatividade; a instauração da concorrência e da competitividade. Ademais, a política de avaliação da educação básica, fundada na competição, induz a formação de mercados educacionais (AZEVEDO, 2023, no prelo).

Para além da regulação, a governança educacional envolve outras atividades. No cerne desses postulados, a combinação de ferramentas da política de avaliação com dados, algoritmos e plataformas constituindo a denominada governança algorítmica viabiliza a criação de novas tendências, novas necessidades e o consumo a partir dos resultados, das classificações, das comparações, isto é, um mercado educacional digital, que será abordado a seguir.

5.3.1 Governança algorítmica: a consolidação de um mercado educacional digital

Srnicek (2017) nomina a conjuntura econômica contemporânea como capitalismo de plataforma, que diz respeito a um novo tipo de empresa, em que uma das características é sua capacidade de extração e controle de dados. Ao registrar atividades ou vestígios que são utilizados como dados, as plataformas permitem a

²¹³ “Because numerical comparisons emphasise difference instead of commonalities and hierarchy instead of equality, they are the key social foundation for pushing through the logic of competition” (MAU, 2019, p. 6).

construção de produtos, serviços, mercados, ao gerar novas formas de valor (ROBERTSON, 2018).

De acordo com Robertson (2018), as plataformas digitais criam possibilidades relacionais, fazem possíveis novas identidades, novas formas de especialização, novas práticas dentro do campo acadêmico e da sociedade. No ensino superior²¹⁴, as plataformas são onipresentes e muitas instituições dependem de um conjunto delas, seja para recrutar alunos, gerenciar ex-alunos, seja para classificar atividades (ROBERTSON, 2018).

Concorda-se que a “combinação de estratégias de benchmarking e estruturas digitais de extração e tratamento (processamento) de dados [...] permite uma sofisticada governança algorítmica” (AZEVEDO, 2023, no prelo, p. 100). Somado a isso, no contexto de capitalismo de plataforma, esses instrumentos patrocinam a formação de um mercado educacional digital, de materiais didáticos, sistemas de educação e avaliação, formações etc., ao passo que os

[...] dados se tornaram a matéria prima mais importante para a informação e economia do conhecimento, e como cada vez mais elementos da sociedade são capturados pelos dados, novos campos de negócios estão surgindo que podem usar estas informações para encontrar clientes, determinar o uso comercial dos indivíduos ou orientar suas decisões (MAU, 2019, p. 3, tradução nossa)²¹⁵.

Ao serem a oferta e a propriedade atividades da governança – que são realizadas por outros atores sociais, no caso, o mercado –, Ikuta (2022) aponta que foram os grandes conglomerados privados que avançaram na utilização de plataformas digitais educacionais. Nota-se “a presença de empresas ligadas a *inovações e soluções tecnológicas* (Startups e as chamadas Edtechs, o equivalente às Fintechs no setor financeiro), que desenvolvem todo tipo de plataformas digitais” (IKUTA, 2022, p. 1, grifos no original).

²¹⁴ Robertson (2018) destaca o *WhatsApp* e o *Facebook* como um meio para a comunicação entre alunos e professores; o *LinkedIn* como uma forma de recursos humanos; o *Google Citations* e *Research Gate* como ferramentas para monitorar as citações de trabalhos acadêmicos; e o *Orcid* como uma identidade acadêmica. Essas plataformas são bem conhecidas e utilizadas no ensino superior brasileiro, principalmente, a partir da pandemia.

²¹⁵ “data have become the most important raw material for the information and knowledge economy, and as ever more elements of society are captured by data, new business fields are arising that can use this information to find clients, determine individuals’ commercial use or direct their decisions” (MAU, 2019, p. 3).

Cursos, formações e materiais didáticos para professores são ofertados por meio das TDICs e das plataformas digitais. O grupo SOMOS Educação envolve diversas editoras, como Ática, Saraiva, Scipione e sistemas de ensino, por exemplo: Anglo, Ético, Maxi, dentre outros. Esse grupo objetiva oferecer soluções de aprendizagem e inovações tecnológicas de alta qualidade (SOMOS EDUCAÇÃO, [2023]).

Um exemplo de solução digital do grupo SOMOS Educação é o PROFS, que oferece formação continuada à distância (PROFS, [2023]). Os conteúdos do PROFS são distribuídos em diferentes mídias e formatos, como a plataforma EaD, artigos, *podcast* e *e-books* (PROFS, [2023]). Dentre os projetos da plataforma PROFS, o “PROFS em Rede” objetiva dar visibilidade para professores, projetos, ações pedagógicas e reflexões sobre diversos temas, compartilhando e divulgando na biblioteca do PROFS (PROFS, [2023]), como um banco de dados de boas práticas.

Dentre os tipos de plataformas apresentadas por Srnicek (2017, p. 71, tradução nossa)²¹⁶, pressupõe-se que o PROFS se enquadra como uma *product platform*, pois é projetada para consumidores que querem “alugar alguns bens por um tempo”. A plataforma chega aos profissionais da educação, por intermédio das secretarias de educação e/ou instituições escolares; pode-se configurar como uma parceria entre a esfera pública e a privada, efetuando, também, a terceirização da formação continuada. Durante um período, os profissionais têm acesso aos cursos e, ao final, recebem o certificado do curso realizado. Segundo uma informação no *site* da plataforma, o PROFS está presente em todos os estados brasileiros, de maneira a oferecer mais de 30 cursos para todas as etapas da educação básica.

No que tange aos cursos, salientam-se: Conhecendo os indicadores educacionais, ofertado para profissionais da rede privada, de forma a apresentar os principais indicadores que podem auxiliar no planejamento educacional de escolas e profissionais; e Metodologias ativas – aprender para a vida: competências em foco, ao discutir conceitos, como educação com foco em desempenho, autorregulação e metacognição, ressaltando a importância do desenvolvimento de competências com respaldo na BNCC (SOMOS EDUCAÇÃO, [2023]). Os cursos citados são apenas dois exemplos de produtos disponíveis no mercado digital que se relacionam com a política

²¹⁶ *to rent some asset for a time*” (SRNICEK, 2017, p. 71).

de avaliação, haja vista que os objetivos de aprendizagem da BNCC são, também, verificados pelas provas externas em larga escala.

O PROFS, da mesma forma, enquadra-se como uma *lean platform*. De acordo com Srnicek (2017), essas plataformas variam de serviços especializados para uma variedade de serviços que operam por meio de uma hiperterceirização, em que os trabalhadores são terceirizados, e o treinamento também. O PROFS se utiliza do trabalho de tutores, que, em geral, têm outras fontes de renda. Para o autor, “em uma economia saudável, essas pessoas não precisariam de micro tarefas, pois teriam trabalhos adequados” (SRNICEK, 2017, p. 82)²¹⁷.

Como matéria-prima a ser extraída, a coleta de dados é um ponto importante para as empresas capitalistas (SRNICEK, 2017). Ao preencher formulários e cadastros, os profissionais estão cedendo dados à plataforma PROFS. Os dados coletados contribuem para que o grupo SOMOS Educação amplie seu leque de serviços, materiais e soluções educacionais, uma vez que também é um *e-commerce*.

Entende-se que o PROFS produz o que Srnicek (2017) chama de efeito de *network* e *cross-subsidisation*, ofertando um material ou serviço mais barato ou gratuito, que pode ser compensado por outros. A plataforma, por exemplo, permite o acesso gratuito ao *blog* que contém textos sobre assuntos relativos ao tema e assinatura gratuita de *newsletter* (PROFS, [2023]), o que pode vir a motivar o interesse por outros produtos da plataforma, mas que já garante o acesso de usuários, bem como a extração de dados.

A coleta de dados, o efeito de *network* e o *cross-subsidisation*, características essenciais das plataformas digitais, promovem a tendência à monopolização da empresa capitalista (SRNICEK, 2017). O PROFS, como plataforma da SOMOS Educação, que, em 2018, associou-se à Kroton, a qual, por sua vez, tornou-se Cogna em 2019, contribui, assim, para o monopólio dessa empresa na educação.

Para além da monopolização da empresa no campo educacional, percebe-se que a empresa tende a lucrar pelas parcerias público-privadas, seja por intermédio do PROFS, ofertando cursos de formação continuada às secretarias de educação, seja pelos sistemas de ensino, que também podem ser ofertados às secretarias. Por meio da coleta de dados, efeito de *network* e *cross-subsidisation*, o PROFS contribui para que o grupo ao qual pertence possa, de forma eficiente, “monopolizar, extrair, analisar

²¹⁷ “in a healthy economy these people would have no need to be micro-tasking, as they would have proper jobs” (SRNICEK, 2017, p. 82).

e utilizar as quantidades cada vez maiores de dados que estavam sendo registradas” (SRNICEK, 2017, p. 43)²¹⁸, levando à expansão dessa que é, na realidade, uma empresa capitalista de educação.

Como um modelo de negócio, as plataformas digitais se instauraram em nível global e dizem respeito a “um processo do capitalismo que unifica a inovação tecnológica e o empreendedorismo” (JARDIM, 2021, p. 57). Segundo o autor:

Os serviços acessados e consumidos pelos usuários através das plataformas digitais contaram com um facilitador no processo de implementação: o fato de a grande maioria dos consumidores possuírem um aparelho smartphone e conexão com a internet. Outro ponto interessante a ser trazido refere-se à dependência do sujeito contemporâneo a essas ferramentas tecnológicas (JARDIM, 2021, p. 62).

Conforme indicou o grupo de trabalho coordenado por Delors (2010), é preciso aprender ao longo da vida para preparar o cidadão e o trabalhador flexível, adaptável, responsável por si; afinal, a política de avaliação como instrumento de regulação da educação introduz a lógica do mercado e uma cultura competitiva, de modo a manter as condições de concorrência. No contexto explanado por Jardim (2021), não há desculpa para aprender, preparar-se e se manter competitivo.

Ao considerar que, além do Estado, fundações, organizações sociais, representantes do mercado e organizações internacionais são atores sociais na governança educacional, essa política favorece os interesses dessas instituições, pois os dados coletados servem para transformar

[...] cidadãos em consumidores e clientes que, supostamente buscando o melhor, passam a regular suas escolhas a partir da comparação de resultados e da conferência de tabelas de classificação que, baseadas em benchmarking, são construídas por agências que medem na forma de indicadores e registram em manual de *boas práticas* a satisfação de clientes e o resultado métrico de avaliações, modelagens e estratégias condizentes com o comércio de serviços (AZEVEDO, 2023, no prelo, p. 91, grifos no original).

A partir dos resultados e com fim nos resultados das avaliações, consolida-se um mercado educacional. No contexto de capitalismo de plataforma, pode-se falar em um mercado educacional digital impulsionado pela pandemia do Coronavírus. Esse

²¹⁸ “to monopolize, extract, analyse, and use the increasingly large amounts of data that were being recorded” (SRNICEK, 2017, p. 43).

mercado tem por objetivo atender às demandas contemporâneas de melhorar indicadores, desempenhos, desenvolver competências e habilidades para o cenário tecnológico e flexível que caracteriza as primeiras décadas do século XXI.

Como apontado em outros momentos, entende-se que a política de avaliação da educação básica é um efetivo instrumento de controle e regulação por parte do Estado e, ao abarcar as tecnologias políticas, tende a afetar as relações de trabalho e as subjetividades no contexto educacional. Destarte, discutir-se-á como se dá a condução das condutas dos professores em tempos de governança algorítmica e flexibilização do trabalho.

5.3.2 Governança algorítmica e a teoria do capital humano: do trabalhador ao empreendedor, a governamentalidade e a precarização do trabalho educativo

Além de responsável pela política de avaliação da educação básica brasileira, o INEP se torna encarregado de aplicar o PISA e o *Teaching and Learning International Survey* (TALIS), da OCDE no Brasil. O TALIS é um mecanismo de governança dos professores, isto é, de poder e controle (ROBERTSON, 2012b). Segundo Barbieri (2018), a utilização de mecanismos de controle sobre o trabalho docente objetiva tornar o professor um agente em conformidade com a AGEE.

Robertson (2012b) identifica dois mecanismos que mais funcionam na governança global dos professores: aprendizagem como desenvolvimento e comparação competitiva. No primeiro mecanismo, “a aprendizagem tem sido um foco importante nas políticas e nas práticas educacionais” (ROBERTSON, 2012b, p. 20) e, de acordo com a autora, origina-se do neoliberalismo e suas tecnologias de domínio, cujos interesses são com o individualismo e a autorresponsabilização. O segundo mecanismo – comparação competitiva – “refere-se ao uso da hierarquia em comparação como um meio para indicar status” (ROBERTSON, 2012b, p. 20).

A OCDE e o Banco Mundial, a partir de 2000, “começaram a argumentar que os sistemas educacionais e o trabalho dos professores devem ser modernizados e devem ficar alinhados com o projeto de desenvolver economias baseadas no conhecimento” (ROBERTSON, 2012b, p. 16). Pressupõe-se que o fundamento dessas agências está em acordo com a premissa da reorganização do trabalho que encontra terreno fértil no cenário contemporâneo.

A reorganização do trabalho, segundo Srnicek (2017), é um fator que contribuiu para o capitalismo de plataforma e, conforme discutido na subseção 2.1.1, a flexibilidade é a palavra-chave para compreender a mudança do fordismo para a acumulação flexível e que exigia um novo tipo de trabalhador. A reorganização do trabalho baseado na acumulação flexível se efetiva e se consolida em conexão com a teoria do capital humano.

De acordo com Foucault (2008), a teoria do capital humano²¹⁹ é um dos elementos do neoliberalismo, no qual situa o trabalho como conduta econômica racionalizada, aplicada, praticada e calculada por quem trabalha, isto é, o sujeito econômico ativo. O autor apreende que, para essa corrente de pensamento, o salário é considerado uma renda²²⁰:

Ora, qual é o capital de que o salário é a renda? Pois bem, é o conjunto de todos os fatores físicos e psicológicos que tornam uma pessoa capaz de ganhar este ou aquele salário, de sorte que, visto do lado do trabalhador, o trabalho não é uma mercadoria reduzida por abstração à força de trabalho e ao tempo (durante) o qual é utilizada. Decomposto do ponto de vista do trabalhador, em termos econômicos, o trabalhador comporta um capital, isto é, uma aptidão, uma competência (FOUCAULT, 2008, p. 308).

Esse capital humano é composto por elementos inatos e adquiridos, em que os componentes inatos seriam os inerentes ao indivíduo, que nasce ou não com determinados capitais²²¹ (FOUCAULT, 2008). É na aquisição de elementos por parte dos indivíduos que os neoliberais apresentam análises (FOUCAULT, 2008). Segundo o autor, para os teóricos dessa corrente de pensamento, formar capital humano é formar competências que gerem renda; tal contexto se refere, portanto, a investimentos educacionais que não significam, necessariamente, a aprendizagem escolar ou profissional²²². Se é o interesse pessoal que impulsiona o sujeito a se esforçar mais, cabe apenas a ele adquirir tais competências.

²¹⁹ Para Foucault (2008), a teoria do capital humano evidencia dois processos: a incursão da análise econômica em um campo, até então, inexplorado – o trabalho – e, a partir dessa incursão, a reinterpretação em termos estritamente econômicos de todo um campo, considerado não econômico.

²²⁰ Foucault (2008) explicita que, para essa corrente, o salário do trabalhador não diz respeito à venda de sua força de trabalho, mas a uma renda que seria o produto ou o rendimento de um capital.

²²¹ A utilização genética de constituição de um capital humano, segundo Foucault (2008), não parece ser o maior debate político, mas ressalta que os efeitos dessa utilização devem ser temidos.

²²² O autor cita como exemplo o tempo que uma mãe passa com seu filho, que se constitui com capital humano e “que a criança será muito mais adaptável se, efetivamente, seus pais ou sua mãe lhe consagraram tantas horas do que se lhe consagraram muito menos horas” (FOUCAULT, 2008, p. 315).

Da óptica do capitalismo globalizado, educação e conhecimentos passam a ser “força motriz e eixos da transformação produtiva e do desenvolvimento econômico” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 124). Nesse contexto, educação e conhecimento são

[...], bens econômicos necessários à transformação da produção, à ampliação do potencial científico-tecnológico e ao aumento do lucro e do poder de competição em um mercado concorrencial que se pretende livre e globalizado. Tornam-se claras, assim, as conexões educação-conhecimento e desenvolvimento-desempenho econômico (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 124).

Como um bem econômico, a educação passa a ser considerada uma mercadoria ou serviço a ser comprado, e não mais um bem público. O conhecimento, por sua vez, deve ser

[...] diretamente utilizável no mercado, relacionado às circunstâncias de tempo e lugar – o conhecimento que se refere não ao porquê, mas ao quanto. O conhecimento que um indivíduo pode adquirir em sua prática, e cujo valor só ele pode avaliar; o conhecimento que ele pode utilizar de maneira proveitosa para vencer os outros na competição (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 143).

Trata-se de um conhecimento que dê condições de competição entre os indivíduos ou, pelo menos, para sobreviver, pois, para estar inserido no mercado de trabalho, segundo a teoria do capital humano, cabe ao sujeito, que “é senhor de sua condição de empregabilidade” (AZEVEDO, 2001, p. 22) e, de acordo com o autor, responsável por sua formação e/ou qualificação. O argumento dessa teoria é que o conhecimento assegura sucesso e maiores rendimentos (AZEVEDO, 2021).

A difusão de que cada um deve ser responsável por sua formação, condições de empregabilidade e manutenção do emprego remete à noção de responsabilização individual. Não se pode perder de vista que a responsabilização, na esteira da política de avaliação, é um fator que implica o trabalho docente (CÓSSIO, 2015), pois

[...] permeia toda a política educacional, na medida em que a intensificação dos instrumentos avaliativos em larga escala tende, ao serem publicizados, a distinguir as melhores instituições, os melhores gestores, os melhores professores, os melhores alunos e, como consequência, também torna visível e responsabiliza aqueles que não obtêm bons resultados (CÓSSIO, 2015, p. 636).

Nesse cenário, a formação inicial e a formação continuada, tão importantes para os professores, são ressignificadas e aligeiradas. Cria-se um mercado educacional (digital ou não) de formação inicial e capacitação de gestores e professores, a fim de que invistam em si mesmos e se adaptem ao novo contexto das TDICs, ao passo que também é “condição” para, no mínimo, garantir pontos no plano de carreira. Afinal, o sujeito deve “ser o mais eficaz possível, mostrar-se inteiramente envolvido no trabalho, aperfeiçoar-se por uma aprendizagem contínua, aceitar a grande flexibilidade exigida pelas mudanças incessantes impostas pelo mercado” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 330).

Jardim (2021) pontua como o salto tecnológico alterou não apenas a forma de produção da informação e do conhecimento, mas, de igual modo, seu armazenamento e sua disseminação. Ademais, o “acesso à internet e a disseminação de dispositivos contribuem para que a informação possa ser acessada em qualquer lugar que possua conexão com a web” (JARDIM, 2021, p. 9), favorecendo, assim, a expansão e a concretização de formações por meio de TDICs e plataformas.

Em 2021, ano marcado pelo Ensino Remoto Emergencial, no qual as TDICs e as plataformas digitais foram amplamente utilizadas para a continuidade do processo educacional durante o período de pandemia, o então ministro da educação, Milton Ribeiro, argumentou, sob a justificativa de ampliar o acesso ao ensino superior, a respeito da criação de uma universidade federal digital (RODRIGUES, 2021). Além de ampliar o acesso, Milton Ribeiro admite que a utilização das modernas tecnologias pode baratear o custo do ensino de qualidade (RODRIGUES, 2021).

Os sujeitos são incitados a investir conhecimento em si mesmos para garantir um lugar no competitivo mercado de trabalho. Não é por acaso a disparidade no número de matrículas na rede privada²²³. Especificamente na educação, para os profissionais da área, o aprender ao longo da vida se limita a se empenhar em manter as condições de empregabilidade, pois, no reino da meritocracia, a falta de condições políticas que garantam aos educadores uma formação continuada de qualidade não deve ser um obstáculo para investir em si mesmos. Assim:

Tendo em vista o crescimento do ensino à distância e o aumento considerável de cursos no formato e-learning [...], pode-se dizer que a educação continuada é um dos fatores a serem observados e

²²³ Em relação às licenciaturas, como apresentado na subseção 4.4, em 2017, enquanto 37,9% das matrículas são em instituições públicas, 62,1% se referem ao setor privado (INEP, 2017).

analisados dentro da racionalidade neoliberal. Observa-se que há a necessidade de busca da qualificação constante e permanente para tornar-se elegível em um sistema socioeconômico extremamente competitivo, dentre outros fatores (JARDIM, 2021, p. 10).

Como mencionado, o PROFS e o AVAMEC, disponibilizados pelo MEC, mas que abrigam cursos, por exemplo, do Instituto Península, são plataformas de formação continuada em serviço. Além da questão econômica, de mercadorizar a educação (mesmo que o professor não “pague” pelos cursos), saber o potencial de extração de dados dessas plataformas e considerando o que foi discutido até o momento, é algo preocupante, já que, conforme aponta Morozov (2018), faz-se preciso interromper essa aparente normalidade do compartilhamento de informações e considerar o fator ético nessas relações.

Torna-se importante destacar que a crítica é em relação a essa estrutura e ao modelo de formação continuada, e não contra a formação em si, que, aliás, é fundamental para o profissional da educação e de qualquer área. Todavia, é substancial garantir condições materiais para uma formação relevante que não seja apenas um meio lucrativo para o mercado educacional, digital ou não.

Para a teoria do capital humano, o conhecimento agregado ao sujeito pressupõe lucro individual e crescimento macroeconômico (AZEVEDO, 2019). No entanto, diferentemente do que argumenta seus interlocutores, o enunciado por essa teoria não se efetiva: maior escolaridade equivale a uma maior rentabilidade, pois, em um cenário em que a educação fosse universalizada e o capital cultural distribuído democraticamente, “o diferencial baseado em tempo de escolaridade diluiria-se” (AZEVEDO, 2019, p. 889).

No contexto macroeconômico, também não é o “maior nível de escolarização dos trabalhadores que gera crescimento econômico, remunerações mais elevadas ou maior oferta de vagas de trabalho” (AZEVEDO, 2019, p. 890), mas, segundo o autor, é no aumento da oferta de vagas, da massa salarial e da participação do trabalho na renda do país que se expressa o seu crescimento econômico²²⁴. É a força de trabalho que produz mais valor, potencialidade do lucro, independentemente do nível de educação ou da qualificação do trabalhador (AZEVEDO, 2019). Assim, a aplicação da

²²⁴ O autor apresenta dados de uma reportagem do Jornal Folha de S. Paulo, com dados do IBGE que mostram que a expansão no ensino superior não foi acompanhada do crescimento de vagas no mercado de trabalho, levando profissionais graduados a disputarem vagas de emprego de nível básico (AZEVEDO, 2019).

teoria do capital humano se trata da “revogação da proteção dos trabalhadores, a privatização da oferta de bens públicos (inclusive a educação) e o aviltamento do Bem-Estar Social” (AZEVEDO, 2019, p. 891).

Ao considerar que a força de trabalho ou, como para essa teoria, o trabalho contém, em si, uma aptidão e/ou uma competência que são capitais, entende-se que, para aumentar sua renda (salário), é preciso investir em si mesmo, como um “capital que seria investido numa empresa” (FOUCAULT, 2008, p. 310). Nessa direção, o neoliberalismo apresenta um retorno ao *homo oeconomicus*, mas com um deslocamento em relação à concepção clássica (FOUCAULT, 2008). O *homo oeconomicus* é

[...] um empresário, e um empresário de si mesmo. Essa coisa é tão verdadeira que, praticamente, o objeto de todas as análises que fazem os neoliberais será substituir, a cada instante, o *homo oeconomicus* parceiro da troca por um *homo oeconomicus* empresário de si mesmo, sendo ele próprio seu capital, sendo para si mesmo seu produtor, sendo para si mesmo a fonte de (sua) renda (FOUCAULT, 2008, p. 311, grifos no original).

O empresário de si mesmo é o empreendedor. Da mesma forma que uma empresa detém capital, o sujeito empresário de si deve investir em si mesmo. Esse termo se torna recorrente e é exaltado, nesse contexto, aquele que se torna patrão de si mesmo e do seu tempo; que não precisa do outro para garantir suas condições de reprodução da vida; que precisa investir em si mesmo e fazer escolhas corretas. Assim como a teoria do capital humano, o termo empreendedor tem origem no individualismo metodológico, no qual o indivíduo é o sujeito essencial da ação social (AZEVEDO, 2019; DARDOT; LAVAL, 2016).

A ação humana “é a vontade posta em funcionamento, transformada em força motriz; é procurar alcançar fins e objetivos” (MISES, 2010, p. 35). Segundo essa concepção, todos têm “capacidade de se tornar empreendedor nos mais diversos aspectos de sua vida ou até mesmo de ser empreendedor de sua vida” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 151).

A ênfase dada à ação individual e ao processo de mercado visa a “mostrar como se constrói na concorrência geral certa dimensão do homem, o *entrepreneurship*, que é o princípio de conduta potencialmente mais essencial à ordem capitalista” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 134, grifo no original). Nas reflexões dos autores, o empreendedorismo é o governo de si mesmo; desse modo,

[...] a sociedade não lhe deve nada; em compensação, ele deve mostrar constantemente seu valor para merecer as condições de sua existência. A vida é uma perpétua gestão de riscos que exige rigorosa abstenção de práticas perigosas, autocontrole permanente e regulação dos próprios comportamentos (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 213).

O excerto apresentado remete à governamentalidade neoliberal, em que o Estado outorga para o cidadão a responsabilidade por suas condições de sobrevivência e ao Relatório Delors que postula em favor de uma educação baseada em quatro pilares para formar o cidadão consciente pelos próprios problemas. Afinal, é atraente a ideia de empresário de si mesmo e de que o sucesso é uma consequência de um esforço individual. Todavia, esse postulado desconsidera que existem outros fatores que favorecem – ou não – o desempenho individual.

A “teoria de *habitus* permite explicar a verdade aparente da teoria que ela desmente” (BOURDIEU, 2005, p. 55). Segundo Bourdieu (2005), o individualismo metodológico é uma epistemologia dedutivista, uma filosofia intelectualista e uma visão instantaneísta do mundo social e que

[...] faz assim desaparecer, paradoxalmente, qualquer interrogação sobre as condições econômicas da conduta econômica, privando-se deste jeito, de descobrir que há uma *gênese individual e coletiva* da conduta econômica socialmente reconhecida como racional em certas regiões de certas sociedades de uma época determinada e, portanto, de tudo o que designam as noções, aparentemente incondicionadas, que ela coloca como seu fundamento: necessidades, cálculo ou preferências (BOURDIEU, 2005, p. 53, grifos no original).

Essa racionalidade da teoria da ação racional é “a teorização de uma racionalidade capitalista historicamente situada e de um indivíduo socializado pelo mercado” (LAVAL, 2020, p. 222). O conceito de *habitus* mostra que a conduta maximizadora na economia é uma realidade construída, e não universal (LAVAL, 2020). Quando o *habitus* “é o produto de condições objetivas parecidas com aquelas nas quais funciona, ele engendra condutas que são perfeitamente adaptadas a estas condições, sem ser o produto de uma busca consciente e intencional da adaptação” (BOURDIEU, 2005, p. 53-54).

A ideia de que liberdade é poder escolher o que é de seu próprio interesse, na realidade, significa que cada um é livre para se adaptar por si mesmo em uma situação marcada pelo desemprego estrutural, visto que

[...] a condição do funcionamento *harmonioso* do modelo micro-econômico individualista e o princípio da *motivação* individual para o trabalho residem, [...], num fenômeno de massa, qual seja, a existência do exército de reserva dos desempregados. Nem se trata a rigor de um exército, pois o desemprego isola, atomiza, individualiza, desmobiliza e rompe com a solidariedade (BOURDIEU, 1998, p. 83-84, grifos no original).

De trabalhador terceirizado, flexível, converte-se em empreendedor, livre para escolher e, por conta própria, deve investir em capital (buscar “conhecimento” e informação) que lhe dê condições de uma melhor competitividade (e/ou empregabilidade) – e, por conseguinte, maior rentabilidade (lucros ou salarial). Nesse sentido, cabe a ele – somente a ele – o seu fracasso ou sucesso no mundo do trabalho e na vida.

Em uma conjuntura na qual a economia digital se expande, com o trabalho informal sem benefícios, resultando em baixos salários e maior exploração, a tecnologia digital, em especial, o celular, torna-se indispensável ao processo de encontrar trabalho e ferramenta de sobrevivência vendida como ferramenta de libertação (SRNICEK, 2017). As alterações no mundo do trabalho e de suas relações são um fator importante para a superação das crises capitalistas e estão vinculadas ao desenvolvimento tecnológico. Nesse cenário, intensifica-se a ideia de empresa de si mesmo.

De acordo com Srnicek (2017), a terceirização de trabalhadores é evidente nas *lean platforms*. A Uber é um exemplo desse tipo de plataforma e é uma empresa de transporte de passageiros que não tem carros, nem contrata motoristas; conseqüentemente, não tem custos trabalhistas e muito menos com a manutenção de veículos. Essa empresa

[...] articula uma narrativa progressista e igualitária em torno dos motoristas, caracterizando-os como *motoristas-parceiros, microempreendedores* que exercem uma atividade autônoma e tocam seu *próprio negócio* de transporte de passageiros com o auxílio de uma plataforma (DUARTE; GUERRA, 2020, p. 42, grifos no original).

Desse contexto digital e precário de trabalho, surge um termo que faz referência à empresa Uber: a uberização (DUARTE; GUERRA, 2020). Apesar desse termo caracterizar os modos de trabalho mediado e precarizado tecnologicamente, o argumento consiste na análise de que a uberização é parte de um processo de plataformação do trabalho, “em que a arquitetura e a governança de plataformas

digitais penetram a esfera do trabalho, tensionam suas infraestruturas, regulações e relações, transformando-as” (DUARTE; GUERRA, 2020, p. 53).

A concepção de plataformização do trabalho corrobora com a centralidade da plataforma para essas alterações e para a economia digital, ao confirmar que, apesar do cenário diferente, a estrutura continua capitalista, ao passo que o que gera mais-valia é o trabalho “dentro de um contexto de mercados de trabalho e de um processo de produção orientado para o intercâmbio” (SRNICEK, 2017, p. 55)²²⁵. A plataformização não se restringe ao mercado de trabalho, mas é um processo que se expande na educação, notadamente, após a pandemia do Coronavírus.

Assim como a crise econômica, os resultados da política de avaliação da educação básica²²⁶ podem conduzir ao desemprego, haja vista que, conforme os princípios do NPM, da ideologia neoliberal, representam a boa ou má *performance* dos atores sociais educacionais. Nesse âmbito, as plataformas se tornam uma alternativa para os profissionais da área obter e, até mesmo, complementar a renda (IKUTA, 2022). Afinal, o professor também pode ser um empreendedor.

A Corujito é um exemplo de plataforma de *marketplace* para ensinar e aprender *on-line* qualquer assunto escolar ou não, técnico ou não (CORUJITO, [2022]). Isso significa que não há a necessidade da formação escolar, ao passo que qualquer pessoa pode ensinar qualquer coisa. Nessa plataforma, o profissional se cadastra gratuitamente e é cobrada uma comissão de 15% do valor total de cada aula ministrada; não há um vínculo empregatício entre profissionais e a plataforma (CORUJITO, [2022]).

Nas plataformas por demanda ou tarefa, a relação de trabalho costuma ser descontínua, informal e sem qualquer garantia de vínculo empregatício e totalmente desprovida de direitos trabalhistas – como jornada de trabalho máxima ou remuneração mínima. Além disso, tais trabalhadores/as (no caso, docentes) não são abrangidos pelas garantias e proteções asseguradas nos acordos e convenções coletivas de trabalho, que foram e são acumulados historicamente a partir da organização e mobilização sindical das principais categorias da Educação (IKUTA, 2022, p. 3).

²²⁵ “[...] *value within a contexto of markets for labour and a production process oriented towards exchange*” (SRNICEK, 2017, p. 55).

²²⁶ De acordo com Robertson (2012b), o Banco Mundial argumenta em favor de vincular os resultados do desempenho dos alunos ao pagamento aos professores, pois, considera que estabilidade e salário fixo não contribuem para esforços extras e, conseqüentemente, bons resultados.

Além das comissões, como uma estrutura que permite a interação entre diversos usuários e a coleta de dados deles, plataformas, como a Corujito, tendem a extrair e acumular uma quantidade significativa de dados que possibilitam ampliar seus serviços, ainda mais sem diretrizes para evitar práticas ilegais. Nesse cenário digital, a avaliação do processo de ensino e aprendizagem não existe, mas o aluno pode classificar a aula pontuando com “estrelas”, modelo próprio da plataformização do trabalho. No caso, a Corujito está alinhada aos princípios de liberdade de escolha (tema/dia/horário da aula) e flexibilidade (local/acesso – desde que haja internet) (CORUJITO, [2022]), evidenciados pós-globalização neoliberal.

Concorda-se com Morozov (2018) que a proposta do Vale do Silício é que o ciclo constante de retroalimentação pode tornar todos em empreendedores, generalizando, assim, a forma empresa, por meio de dados, algoritmos, plataformas e vigilância. O autor cita o argumento de Tim O’Reilly²²⁷ sobre o sistema de reputação, utilizado por plataformas, como Uber, para assegurar uma melhor experiência ao usuário que a regulamentação estatal, a qual solicita que motoristas e passageiros se avaliem. Cabe destacar que o Estado continua criando um mundo

[...] onde todas as interações sociais são registradas e *avaliadas* e apagando quaisquer diferenças entre domínios sociais. Alguém em algum lugar, vai acabar por classificá-lo como passageiro, hospede, estudante, paciente, cliente. Se essa infraestrutura de classificação é descentralizada, ou mantida por uma gigante como o *Google*, ou se fica nas mãos do Estado, isso ainda não está claro, mas o objetivo principal é transformar a reputação em uma rede social adaptada à retroalimentação e capaz de proteger os cidadãos comprovadamente responsáveis das vicissitudes da desregulamentação (MOROZOV, 2018, p. 95, grifos nossos).

Como pontua Morozov (2018), o objetivo da relação: avaliação/exibição dos resultados/efeitos é a otimização da eficiência. Para o Vale do Silício, se “você for honesto e trabalhador, sua reputação *on-line* vai refletir isso” (MOROZOV, 2018, p. 95, grifo nosso). Tal discurso está em consonância com a dinâmica neoliberalizante, desencadeada pelas transformações técnico-científicas que resultaram, também, na centralidade da educação e do conhecimento.

A busca pela eficiência é exatamente a justificativa utilizada para a política de avaliação baseada em resultados e indicadores, como a da educação básica

²²⁷ Tim O’Reilly é um influente editor de tecnologia; mais especificamente, é um promotor da regulação algorítmica e responsável pela difusão do termo *Web 2.0* (MOROZOV, 2018).

brasileira. Nessa direção, entende-se que essa política²²⁸ é um instrumento de poder e controle sobre o trabalho docente que emprega os mecanismos apontados por Robertson (2012b): a comparação competitiva e a aprendizagem como desenvolvimento. No ambiente virtual, a comparação competitiva se utiliza de estrelas e *likes* para indicar *status* e isso tende a afetar as subjetividades dos profissionais da educação, conseqüentemente,

[...] corrompe a solidariedade e promove o individualismo, induzindo a não participação, reduzindo o diálogo, a atuação dos agentes no campo educacional, alterando a subjetividade e promovendo um novo *habitus* nos agentes sociais, que passam a pautar suas ações com base nas performances esperadas (NAGASE; AZEVEDO, 2021, p. 263, grifo no original).

Os instrumentos da política de avaliação são eficientes em classificar e hierarquizar escolas, redes, países e até atores sociais e, “a violência é o resultado quando desconhecemos [*misrecognize*] os sistemas de classificação, considerando-os naturais, quando na realidade são culturalmente arbitrários e históricos” (SCHUBERT, 2018, p. 235, grifo no original). A violência simbólica gera sofrimento e o desconhecimento das origens sociais dessa violência e desse sofrimento, perpetua os sistemas simbólicos de dominação quando internalizados (SCHUBERT, 2018). Não basta aprender, ensinar, ser professor, é preciso garantir uma alta produtividade, ser um empreendedor da educação.

Em consonância com a recomendação das OIs, consolidou-se a política de avaliação da educação básica brasileira. Essa política abrange o SAEB, o IDEB, o Censo Escolar e a ampla divulgação em forma de *rankings*, o que a torna essencial para a gestão e para a governança, uma vez que manifesta uma dupla atribuição: permite o controle e a regulação por parte do Estado e a expansão do mercado. Nesse sentido, essa política se trata de uma disciplina que contribui para regular e controlar os atores sociais educacionais, tendo em vista aumentar os desempenhos, conseqüentemente, a eficiência, e diminuir a sua força política, que envolve as formas

²²⁸ A política de avaliação da educação básica brasileira não individualiza e não hierarquiza a avaliação do professor, mas há casos, como o do estado de São Paulo, que se utilizam de bonificação por resultados, ao se tratar de uma forma de distinção do professor. No cenário internacional, Freitas (2012, p. 394) cita o exemplo da cidade de Nova York, “que divulgou a avaliação e o nome de 18 mil professores em jornais locais, gerando ranqueamento público”, ou seja, expondo o *status* e a “reputação” de professores.

de organização e resistência, bem como a coletividade e a solidariedade, ao passo que, cada vez mais, a responsabilidade é individualizada.

No contexto de capitalismo de plataforma, essa política, combinada com ferramentas tecnológicas e digitais, como algoritmos, plataformas e internet, favorece a governança, isto é, contribui para que os atores sociais da governança educacional possam coordenar as diferentes atividades educacionais. A regulação exercida por essa governança baseada em algoritmos possibilita monitorar as metas do PNE, expandir e fortalecer o mercado educacional que, de modo particular, nesse cenário, vai se consolidando como digital. Somado a isso, essa política se caracteriza como um instrumento de governança algorítmica dos professores, de maneira a ditar condutas e inserir, no docente, a noção de empresário de si, que deve, com frequência, aprender ao longo da vida e investir em si para se adaptar às novas formas de sobrevivência.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi analisar como a política de avaliação da educação básica, na conjuntura econômica contemporânea, caracterizada pelo uso de dados, plataformas e algoritmos, configura-se como um mecanismo de governança que afeta as subjetividades. A investigação teve como fundamento uma abordagem sociológica, de modo particular, nos trabalhos de Pierre Bourdieu, Michel Foucault e Nick Srnicek.

A primeira seção corresponde à introdução deste trabalho. Na segunda seção – **Da globalização neoliberal ao capitalismo de plataforma: a emergência da governança para a transformação do Estado e a centralidade da avaliação** –, objetivou-se apresentar um panorama do contexto histórico, em que a governança se consolida como referencial político e a avaliação como um instrumento central para as transformações decorrentes da crise econômica da década de 1970, ponto de partida da discussão.

A crise do capital desencadeou mudanças em diversas dimensões da vida humana, fundamentadas pelo aparato ideológico neoliberal, tendo em vista a reorganização da economia e do trabalho, a manutenção capitalista e a expansão do capital. Destacou-se, na dimensão econômica, a reorganização do trabalho, cuja palavra de ordem é a flexibilidade e, segundo Srnicek (2017), trata-se de um dos fatores que conduziu a conjuntura econômica contemporânea que designa como capitalismo de plataforma. Cumpre assinalar: as plataformas se tornam o modelo de negócio do início do século XXI, que extrai, armazena, organiza e vende dados, fundamentais para a acumulação capitalista (SRNICEK, 2017). Somado a isso, a noção de flexibilidade condiz com essa conjuntura econômica.

Na dimensão política, o foco foi na reestruturação do Estado, pois, para os neoliberais, que pregam a livre escolha e a liberdade de mercado, o Estado era o culpado pela crise devido aos entraves na circulação de capitais e sua ineficiência; assim, a governança emerge como propósito político, que se refere à participação de outros atores sociais em atividades, até então, próprias do Estado.

Apesar da crítica dos teóricos neoliberais, a expansão do capitalismo e de sua recomposição exigiu a transformação do Estado e contou com o desenvolvimento tecnológico e a reorganização do trabalho. Ao recorrer ao quadro conceitual de Pierre Bourdieu e Michel Foucault para analisar o neoliberalismo, concluiu-se que o Estado

é essencial para o projeto neoliberal. A reestruturação do Estado, portanto, diz respeito à reconfiguração de seu papel, por meio da reforma administrativa. Nessa direção, a avaliação se torna central, ao passo que afere as metas previamente definidas, cujos resultados possibilitam a responsabilização e a prestação de contas, conforme os preceitos do NPM, de maneira a fundamentar a reforma da administração pública.

Ao mesmo tempo em que renuncia a suas incumbências, de prover serviços sociais que poderiam conduzir a uma igualdade substantiva, o Estado interioriza a lógica e os princípios desses outros atores sociais, de modo particular, o mercado. O paradigma de gestão viabilizado pela reforma da administração pública, que tem por finalidade a eficiência, configura-se como um modo de dominação do campo econômico sobre o campo político e que, por conseguinte, utiliza-se de uma violência simbólica para inculcar o *nomos* do mercado. Nesse sentido, ao absorver a lógica do mercado pela gestão, o Estado generaliza a governamentalidade neoliberal – que é conduzir a conduta dos governados sob a forma de empresa.

O Estado, além de fomentar o mercado, passa a atuar como uma empresa. Todavia, não se trata de uma instituição frágil que apenas acata as orientações internacionais; pelo contrário: o Estado é um ator social importante para impulsionar as mudanças em favor do capitalismo junto às organizações internacionais e a outros atores sociais.

As organizações internacionais assumiram um papel fundamental para propagar o pensamento neoliberal e se tornaram atores sociais na governança global, recomendando e direcionando as políticas de ajuste para recuperar a economia e destinadas à educação. Destarte, na terceira seção – **A governança educacional e a Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE): o papel das organizações internacionais** –, analisou-se o papel das OIs como atores sociais de uma governança educacional e suas recomendações para a educação, com foco na UNESCO, no Banco Mundial e na OCDE.

Para superar a crise econômica e impelir a competitividade internacional, argumentando em favor da governança, as OIs passam a pensar a educação em nível global e, assim, atender às demandas contemporâneas do desenvolvimento econômico e do avanço tecnológico, uma vez que a política educacional não deve se limitar mais ao Estado Nacional. Como novos atores sociais de uma governança educacional, iniciam a instituição de uma AGEE, realizando diagnósticos com base

em estudos e recomendando soluções. À vista disso, concorda-se que as OIs exercem um papel de regulamentar e regular a educação, pois deliberam diretrizes globais e monitoram a aplicação dessas diretrizes (BARBIERI, 2018) e o cumprimento delas.

Como instâncias de *soft power* supranacional, percebe-se que as OIs exercem um papel relevante no campo mundial devido ao poder simbólico subsidiado pelo capital simbólico e econômico das grandes potências econômicas mundiais, com destaque para os Estados Unidos da América, que, além de ter contribuído para a constituição de organizações de relevância para seus interesses, utiliza de seu capital – econômico e simbólico – para ditar as regras do jogo no campo mundial. Assim, como instituições de hegemonia, em um cenário no qual a educação se torna central para a competitividade e para o desenvolvimento econômico, essas OIs definem políticas e interferem nas tomadas de decisões dos Estados.

A UNESCO, o Banco Mundial e a OCDE se destacam na regulamentação e na regulação da educação. Dessas organizações, apenas a UNESCO é uma agência especializada na educação. No entanto, assim como o Banco Mundial e a OCDE, que vinculam a educação ao desenvolvimento econômico, as propostas da UNESCO estão em consonância com a nova ordem mundial neoliberal. Nessa direção, a principal resolução é reformar os sistemas educacionais, e a investigação identificou três processos que se destacam nas recomendações: implementar sistemas de avaliação; instituir alianças e parcerias; e utilizar as TICs.

Ao analisar as recomendações nos documentos das OIs, apreendeu-se que implementar sistemas de avaliação, instituir parcerias e utilizar as TICs são ações alinhadas ao contexto histórico discutido na seção anterior. A justificativa pela implementação de sistemas avaliativos, por exemplo, tem fundamento nos pressupostos do NPM, que foram adotados para a reforma da administração pública, uma das faces da reestruturação do Estado em favor da governança que tende a se efetivar no campo educacional por meio da instituição das parcerias recomendadas pelas OIs e que se configuram na privatização e mercadorização da educação pública. Devido ao avanço tecnológico e com a pandemia que assolou o mundo no início do século XXI, percebeu-se que o uso dos recursos tecnológicos se tornou fundamental para o acesso à educação. Entretanto, dada a discussão realizada sobre o capitalismo de plataforma, é preciso ter cautela em relação aos interesses e efeitos da utilização desses recursos.

Reconhecer as OIs como instituições hegemônicas que absorvem propósitos contra hegemônicos (COX, 1983) e seu poder simbólico não significa admitir o Estado como um mero receptor das determinações internacionais. A influência das OIs na educação brasileira é efetiva e, após acordos firmados, os processos identificados na seção anterior se tornam vigentes na política educacional brasileira: sistema de avaliação; parcerias com outros atores sociais; e uso das TICs. Contudo, não se trata apenas de um imperativo global sobre o nacional, mas que há interesses nacionais e globais que confluem, assim como há resistências e disputas. Nessa direção e considerando as particularidades nacionais, na quarta seção – **A reforma da educação brasileira: a convergência da política educacional com as orientações internacionais** –, discutiu-se sobre a política da educação brasileira, identificando a convergência com as orientações internacionais.

A reforma educacional seguiu o rastro e foi parte da reforma da administração pública, ao passo que, para superar o burocratismo estatal e melhorar a eficiência e a qualidade do setor público brasileiro, além de reestruturar o aparelho estatal, era preciso redefinir seu modo de intervenção. Nas palavras de Bresser-Pereira (1997), o Estado deveria deixar de ser o promotor do desenvolvimento econômico e social e passar a ser o regulador, facilitador e financiador desse desenvolvimento. Nesse âmbito, era necessário redefinir o papel do Estado em relação aos serviços sociais, como a educação.

A reforma administrativa, também conhecida como gerencial, tinha por objetivos principais modernizar e aumentar a eficiência e descentralizar a administração, consolidando, assim, uma cultura gerencial, baseada em sistemas de motivação, cobrança de resultados e autonomia dos gestores (BRASIL, 1995). A propósito, teve como fundamento o princípio da descentralização. Desse modo, a educação passa a ser considerada um serviço não exclusivo do Estado, cuja forma de propriedade deve ser a pública não estatal, com base no princípio da eficiência e uma gestão gerencial (BRASIL, 1995). A partir de então, foi-se construindo uma estrutura legal para uma boa governança educacional²²⁹.

Ao recorrer à Peroni (2003), dois movimentos de descentralização na educação brasileira são constatados: o primeiro, restrito ao Estado, e o segundo, para a sociedade. Na esfera do Estado, a descentralização da gestão, em consonância com

²²⁹ De acordo com Santos, Braga e Guimarães-Iosif (2017), para o Banco Mundial, a estrutura legal é um dos princípios que fundamentam o modelo de boa governança.

os preceitos do NPM, significou a transferência da execução das políticas de educação básica para os entes federados, enquanto a União define as diretrizes e avalia os resultados, tratando-se, portanto, de uma gestão gerencial baseada em resultados. A descentralização da gestão se concretiza na municipalização da educação, efetivando uma governança no âmbito estatal, uma vez que cabe aos entes federados ofertar a educação básica.

No âmbito da sociedade, a descentralização, por meio do processo de publicização, consistiu em parcerias entre o setor público e o privado, as denominadas PPP, por intermédio de compras de materiais e serviços, programas e projetos, dentre outros, inclusive, na definição da agenda educacional. O Movimento TPE, a título de exemplo, participou da criação do PDE, cujo objetivo é estabelecer conexões entre financiamento, gestão e avaliação. Isso significa, conforme os preceitos do NPM, que a União deve alocar os recursos financeiros de acordo com os resultados que devem atingir as metas preestabelecidas, o IDEB.

Assim, o regime de colaboração se materializa por meio de um programa estratégico do PDE: o Compromisso, que é intermediado por um instrumento gerencial, o PAR. A governança, no âmbito nacional, além de tratar da divisão de responsabilidades com os governos nacionais e acolher outros atores sociais na definição de políticas, diz respeito à incorporação da racionalidade gerencial do setor privado, no qual o PAR é um exemplo, tendo em vista a eficiência da gestão educacional.

As Ols argumentam que toda a sociedade deve se responsabilizar pela educação – e que nem todos os Estados têm condições para ofertar educação de qualidade; logo, recomendam parcerias com outros atores sociais. O Brasil tem seguido essa orientação e, desde a reestruturação do aparelho estatal, a governança também se efetiva por meio das PPP, quer pela compra de materiais, vagas, serviços, quer pela introdução da razão do mercado na esfera pública, na escola pública, por meio de programas e projetos, caso de PPP firmadas com institutos e fundações do Terceiro Setor. Na governança educacional brasileira, destaca-se o papel do TPE, um movimento empresarial que consegue agrupar diversos atores sociais com diferentes capitais em prol da “educação para todos”.

A concepção de educação de qualidade do TPE é a do mercado; assim, corrobora com o discurso de que os resultados abaixo do esperado nas avaliações de desempenho se dão pelo mau gerenciamento e ineficiência do Estado. Além de

defender uma gestão baseada em resultados mensuráveis, o TPE tem, cada vez mais, influenciado a definição de políticas, como o PNE e a BNCC. Mesmo quando não recebem recursos públicos, esses atores sociais introduzem a lógica do mercado na instituição pública.

A parceria do MEC com outros atores sociais, como fundações e institutos, também tem propiciado cursos e formações em serviço em ambientes virtuais de aprendizagem. Desde a década de 1990, há um movimento em favor da utilização de recursos tecnológicos para auxiliar alunos e professores e oportunizar mais acesso à educação e à aprendizagem. Alinhados ao avanço tecnológico, esses recursos se referem à televisão, internet, aplicativos, plataformas, dentre outros. Por meio de programas, como o Conectada, criado em 2017, o MEC tem ofertado apoio financeiro e técnico para universalizar o acesso à internet e fomentar o uso de TICs. Todavia, a pandemia revelou a quão precária e desigual é a disponibilidade de tais recursos.

A partir da análise feita na terceira seção e considerando o contexto nacional, bem como a reforma administrativa brasileira, conclui-se que há uma convergência entre a política educacional nacional e as recomendações internacionais. A reforma da educação brasileira, fundamentada no princípio de descentralização, impulsiona e efetiva uma governança educacional nacional, em consonância com o Banco Mundial, cujo argumento era que uma reforma sistêmica envolvia, além de norma, currículo e avaliação; governança, descentralização, fornecedores e financiadores externos ao governo (WORLD BANK, 1999). Somado a isso, foi-se criando uma estrutura legal para a instituição de parcerias e a utilização de TICs na educação. Com argumentos justificáveis e admiráveis, como universalização do acesso, melhoria da qualidade, autonomia, participação, dentre outros, que eram objetos de debate e reivindicação do processo democrático, fomentam-se a privatização, a mercadorização e a forma empresa do Estado, da educação e da escola pública brasileira.

Além de considerar a educação como serviço não exclusivo do Estado, o Plano do MARE indica que o tipo de gestão desse setor deve ser gerencial e fundamentado no princípio da eficiência (BRASIL, 1995), o que já aponta para a centralidade da avaliação como um instrumento útil para uma gestão educacional baseada em resultados. Essa importância da avaliação se manifesta no contexto de reestruturação do Estado e converge com a recomendação das OIs de implementar sistemas de avaliação para aferir as metas estabelecidas e verificar o desempenho dos sistemas educacionais. Assim, o objetivo da quinta seção – **Governança e a política de**

avaliação da educação básica brasileira – foi analisar essa política e seu papel na governança em tempos de capitalismo de plataforma.

A política de avaliação da educação básica brasileira se caracteriza pela mensuração, uma vez que os instrumentos que compõem essa política e os resultados obtidos podem ser calculáveis, possibilitando a comparação e a classificação de entes federados, redes e escolas. Somado a isso, como ferramenta de *accountability* e que remete à noção de transparência, conclui-se que tal política é fundamental para uma gestão eficaz e eficiente e, conseqüentemente, para uma boa governança.

A exacerbada importância dada aos números, cálculos e indicadores quantitativos na política de avaliação condiz com os pressupostos neoliberais e com o que o estudioso Mau (2019) aborda como processo de quantificação que focaliza a valorização da sociedade e a reformatação do mundo. A possibilidade de comparar os resultados leva à competição e estabelece um sistema de valor que diferencia e distingue a qualidade da educação, o desempenho das instituições e o *status* de países – e até de professores. O IDEB como referência de qualidade e *status* tende a se configurar como um capital simbólico expressando vantagens e desvantagens que não são apenas materiais, mas também simbólicas. Nessa direção, tendo em vista melhorar esse capital, a política de avaliação contribui para a reprodução social ao exercer uma violência simbólica que legitima as desigualdades educacionais e sociais.

Conclui-se que a política de avaliação da educação básica é um mecanismo de governança algorítmica. A utilização da palavra mecanismo ocorre, pois o termo remete a instrumentos, procedimentos e práticas (MICHAELIS, 2023b). Desse modo, os resultados calculáveis, indicadores e outras informações obtidas pelos instrumentos da política de avaliação da educação básica se tornam dados que, quando processados por algoritmos, servem a esse novo modo de governança que, mediada por ferramentas digitais, produz novos dados (AZEVEDO, 2023, no prelo) e, conseqüentemente, contribui para a dupla atribuição dessa política: controlar e regular, à distância e pela saída, os atores sociais educacionais, de forma mais sutil e eficiente; e expandir o mercado educacional.

Como uma disciplina, a política de avaliação fomenta o bom desempenho dos atores sociais e instituições educacionais, de maneira a diminuir sua força política. As características e instrumentos utilizados por essa política exercem um poder disciplinar pela vigilância, um dispositivo de controle; ao envolverem as tecnologias

políticas discutidas por Ball (2001; 2005), favorecem a governamentalidade neoliberal, ao passo que vigiam, controlam e formatam os atores sociais educacionais. Pode-se afirmar que as combinações dos instrumentos de avaliação e dados, algoritmos e plataformas contribuem para uma prática de vigilância mais flexível, quase invisível, mas concreta, e que possibilitam promover mudanças, uma vez que os atores sociais passam a calcular suas ações, a fim de atingir os objetivos.

Ao incorporar o *nomos* do campo econômico, o Estado busca impor esse *nomos* a outros campos sociais – e não dá para negar que a escola tem um papel fundante para o Estado no consenso e na inculcação de uma forma de pensar e, assim, incitar uma calculabilidade das condutas, tratando-se do exercício de uma violência simbólica. Ao considerar que todo projeto de educação é ideológico – e, se é ideológico, não é despretensioso, pelo contrário, é deliberado, conclui-se que a política de avaliação da educação básica como mecanismo de governança algorítmica serve de modo eficiente os interesses dos atores sociais do campo econômico, o que tende a gerar sofrimento nos atores sociais educacionais.

A tese desta pesquisa é que, em um cenário que se caracteriza pelos dados como fonte de lucro, a política de avaliação da educação básica se configura como mecanismo de governança que contribui para a universalização da forma empresa: a escola como uma empresa, a educação como mercadoria e os atores sociais educacionais como empresários de si mesmos. Nessa direção, a governança, para além da combinação de diversos atores sociais organizando e desenvolvendo atividades governamentais, trata-se da privatização e da mercadorização da ação estatal, da ação pública e, por conseguinte, dos serviços sociais, como a educação e dos próprios atores sociais.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. **Retratos da Escola**, v. 3, n. 4, p. 107-116, 2009.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. A formação das novas gerações como campo para os negócios? *In*: AGUIAR, Márcia Angela da S.; DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas**. Recife: ANPAE, 2018. p. 49-54.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 22, p. 35-46, jan./abr. 2003.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 69, p. 139-164, dez. 1999.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, v. 7, n. 1, p. 11-22, jan./abr. 2007.

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr./jun. 2013.

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, v. 13, n. 13, p. 13-29, 2009.

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma concetualização alternativa de accountability em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012.

AFONSO, Almerindo Janela. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação**, v. 19, n. 2, p. 487-507, jul. 2014.

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XXII, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.

AFONSO, Almerindo Janela. Tendências regulatórias e impactos nas desigualdades educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, p. 1-16, 2019.

ALPHABET Announces Third Quarter 2021 Results. Califórnia: [s. n.], 2021.
Disponível em:

https://abc.xyz/investor/static/pdf/2021Q3_alphabet_earnings_release.pdf. Acesso em: 22 abr. 2023.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 77-89, jan./jun. 2002.

AMOS, Karin. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. especial, p. 23-38, 2010.

ANDRÉA, Carlos d'. **Pesquisando plataformas online: conceitos e métodos**. Salvador: EDUFBA, 2020.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de; NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do. “Educação Já!” e a governança federativa: a nova investida do Movimento Todos Pela Educação na definição do Sistema Nacional de Educação. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, p. 1-20, 2020.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: [s. n.], 2007. Disponível em: <https://www.anped.org.br/sites/default/files/gt05-3866-int.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1039- 1066, out. 2005.

ARELARO, Lisete Regina Gomes; JACOMINI, Márcia Aparecida; KLEIN, Sylvie Bonifácio. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 35-51, jan./abr. 2011.

ATINC, Tamar Manuelyan. Foreword. *In*: WORLD BANK. **Learning for all**. Investing in people’s knowledge and skills to promote development. Washington: The World Bank, 2011. p. v.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Plano Nacional de Educação e planejamento: a questão da qualidade da educação básica. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 8, n. 15, p. 265-280, jul./dez. 2014.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. A “Escola Cooperativa de Maringá” ou uma Escola com “Ensino Público e Gratuito com Microgestão Privada” (1991-1992): Uma Experiência de *Charter School* no Brasil *Avant la Lettre*. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 26, n. 132, p. 1-34, out. 2018.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Bem público, teoria do capital humano e mercadorização da educação: aproximações conceituais e uma apresentação introdutória sobre “público” nas Declarações da CRES-2008 e CRES-2018. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 13, n. 3, p. 873-902, set./dez. 2019.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Educação e benchmarking: avaliação, regulação e governança em tempos de plataformas digitais. *In*: CALDERÓN, Adolfo Ignacio (org.). **A construção de Universidades de Classe Mundial no Espaço do Ensino Superior de Língua Portuguesa**: Angola, Brasil, Moçambique, Portugal. Lisboa: FORGES, 2023. No prelo.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Educação e benchmarking: meta-regulação e coordenação de políticas baseadas em indicadores e nas chamadas 'boas práticas'. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR, 24., 2016, Maringá. **Anais [...]**. Maringá: [s. n.], 2016a. p. 1407-1442.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. **Educação e gestão neoliberal**: a escola cooperativa de Maringá - uma experiência de *Charter School*? Maringá: Eduem, 2021.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Educação superior: bem público ou mercadoria? *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; FELDFEBER, Myriam; MARTINEZ, Deolidia (org.). **Nuevas regulaciones educativas en América Latina**: universidad y docencia. Lima: UCH, 2010. p. 159-191.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Igualdade e equidade: qual é a medida da justiça social? **Avaliação**, v. 18, n. 1, p. 129-150, mar. 2013.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. O Novo Regime Fiscal: a retórica da intransigência, o constrangimento da oferta de bens públicos e o comprometimento do PNE 2014-2024. **Tópicos Educacionais**, Recife, v. 22, n. 1, p. 235-259, jan./jun. 2016b.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. **Universidade e Neoliberalismo**: o Banco Mundial e a reforma universitária na Argentina (1989-1999). 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo, 2001.

BALIEIRO, Luan Tarlau. **Educação e capitalismo de plataforma**: digitalização e conectividade rizomática no ensino – a virtualidade em tela. 2022. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2022.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

BALL, Stephen J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BALL, Stephen J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.

BARBIERI, Aline Fabiane. **Políticas para a educação básica no Brasil a partir dos anos de 1990**: a conformação de uma agenda globalmente estruturada para a educação. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018.

BARROSO, João. A transversalidade das regulações em educação: modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 1075-1097, out./dez. 2018.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BAUER, Adriana. Do direito à educação à noção do quase-mercado: tensões na política de educação básica brasileira. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 24, n. 3, p. 557-575, set./dez. 2008.

BBC NEWS BRASIL. Ex-funcionário da CIA diz que revelou segredos dos EUA para 'defender liberdade'. **BBC News Brasil**, 10 jun. 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130610_snowden_perfil_cc. Acesso em: 20 abr. 2023.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOEL, Jens. A Liga das Nações: um sonho universal que resistiu ao teste do tempo. **O correio da UNESCO**: muitas vozes, um mundo, 2020-1. Disponível em: <https://pt.unesco.org/courier/2020-1/liga-das-nacoes-um-sonho-universal-que-resistiu-ao-teste-do-tempo>. Acesso em: 22 abr. 2023.

BONAMINO, Alícia; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, n. 108, p. 101-132, nov. 1999.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos**: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

BOURDIEU, Pierre. O campo econômico. **Política & Sociedade**, n. 6, p. 15-57, abr. 2005.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Lisboa: Fim de Século, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. 11. ed. Campinas: Papirus, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: Cursos no Collège de France (1989-92). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRAGA, Ruy. Introdução. *In*: GRAMSCI, Antonio. **Americanismo e fordismo**. São Paulo: Hedra, 2008. p. 9-26.

BRAGA, Simone Bitencourt; SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Um estudo sobre o programa “Excelência em gestão educacional” da Fundação Itaú Social. *In*: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 36., 2013, Goiânia. **Anais [...]**. Goiânia, [s. n.], 2013. Disponível em: https://www.anped.org.br/sites/default/files/gt05_3289_texto.pdf. Acesso em: 22 abr. 2023.

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. Reformas neoliberais na América Latina: um balanço geral. **Aedos**, Porto Alegre, v. 9, n. 21, p. 31-56, dez. 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006**. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, [2007a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.204, de 23 de novembro de 2017**. Institui o Programa de Inovação Educação Conectada e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9204.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979**. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1979]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d83740.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1996b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília, DF: Presidência da República, [2017d]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm. Acesso em: 23 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Educação é a base. Brasília, DF: MEC, 2017c.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 2, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 245, p. 41-44, 2017a.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília, DF: MEC, 2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília, DF: MEC, 1993.

BRASIL. **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.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. v. 1.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, ano 50, n. 4, p. 5-29, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do Estado social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan./fev. 2017.

CADERÓN, Adolfo-Ignacio; BORGES, Regilson Maciel. Avaliação em larga escala na Educação Básica: usos e tensões teórico-metodológicas. **Revista Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 28-58, jan./mar., 2020.

CALEGARI-FALCO, Aparecida Meire; FRANCHETTI, Claudinéa Justino. O trabalho na sociedade capitalista. *In*: CALEGARI-FALCO, Aparecida Meire (org.). **Sociologia da educação: múltiplos olhares**. 2. ed. Maringá: Eduem, 2009. p. 117-130.

CAMBRIDGE DICTIONARY. Explore the Cambridge Dictionary. **Cambridge Dictionary**, [2022]. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/us/>. Acesso em: 17 dez. 2022.

CATANI, Afrânio Mendes. Pierre Bourdieu: um estudo da noção de campo e de suas apropriações brasileiras nas produções educacionais – propostas de trabalho. *In*: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de (org.). **Políticas públicas e educação: debates contemporâneos**. Maringá: Eduem, 2008. p. 231-250.

CLAD. **Uma Nova Gestão Pública para América Latina**. [S. l.: s. n.], 1998. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/CLAD/ngppor.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

CLARKE, Simon. Crise do fordismo ou crise da social-democracia? **Lua Nova**, n. 24, p. 117-150, set. 1991.

CORUJITO. Inove, contribua, aprenda. **Corujito**, [2022]. Disponível em: <https://www.corujito.com/Conference/>. Acesso em: 17 dez. 2022.

CÓSSIO, Maria de Fátima. Agenda transnacional e governança nacional: as possíveis implicações na formação e no trabalho docente. **E-Curriculum**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 616-640, out./dez. 2015.

CÓSSIO, Maria de Fátima; SCHERER, Susana Schneid. Governança e redes políticas educacionais: um estudo sobre o estado do Rio Grande do Sul - RS. **Teoria e Prática da Educação**, Maringá, v. 21, n. 3, p. 237-149, set./dez. 2018.

COX, Robert W. Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. **Millenium: Journal of International Studies**, v. 12, n. 2, p. 162-175, 1983.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo e educação: um pacto a se rever. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 65-78, jan./jun. 2012.

DALE, Roger. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out./dez. 2010.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DANNER, Fernando. O sentido da Biopolítica em Michel Foucault. **Revista Estudos Filosóficos**, n. 4, p. 143-157, 2010. Disponível em: <https://ufsj.edu.br/porta12-repositorio/File/revistaestudosfilosoficos/art9-rev4.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAROS JR., Armando. A presença da OCDE no Brasil no contexto da avaliação educacional. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 13, p. 13-20, jan./jun. 2013.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação e seus desafios. **EccoS**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 43-63, jun. 2004.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios? **Revista Educação On-line**, n. 10, p. 31-63, 2012.

DELORS, Jacques *et al.* **Educação**: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação como instrumento da formação cidadã e do desenvolvimento da sociedade democrática: por uma ético-epistemologia da avaliação. *In*: RISTOFF, Dilvo; ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula (org.). **Avaliação participativa**: perspectivas e desafios. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005. p. 15-38.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação: técnica e ética. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, Sorocaba, v. 6, n. 3, p. 7-19, 2001.

DIAS SOBRINHO, José. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1223-1245, out./dez. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013.

DUARTE, Fernanda da Costa Portugal; GUERRA, Ana. Plataformização e trabalho algorítmico: contribuições dos Estudos de Plataforma para o fenômeno da uberização. **Revista Eptic**, v. 22, n. 2, p. 38-55, maio/ago. 2020.

DURLI, Zenilde; SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Regulação do currículo no ensino fundamental de 9 anos. **Contrapontos**, Itajaí, v. 11, n. 2, p. 170-178, maio/ago. 2011.

DUVAL, Julien. Distinção. *In*: CATANI, Afrânio Mendes *et al.* (org.). **Vocabulário Bourdieu**. Belo Horizonte: Autêntica, 2017. p. 146-148.

EDUCAÇÃO CONECTADA. Inovação tecnológica impulsionando a Educação Brasileira. **Educação Conectada**, [2023]. Disponível em: <http://educacaoconectada.mec.gov.br/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

EMPOLI, Giuliano da. **Os engenheiros do caos**. São Paulo: Vestígio, 2019.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. *In*: ARAUJO, Ronaldo Marcos de Lima; RODRIGUES, Doriedson S. (org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas: Alínea, 2012. p. 52-71.

FERREIRA NETO, João Leite. A analítica da subjetivação em Michel Foucault. **Revista Pólis e Psique**, Porto Alegre, v. 7, n. 3, p. 7-25, set./dez. 2017.

FLUPP. Educação surgiu como a ideia mais forte. **FLUPP**, [2023]. Disponível em: <https://flupp.org.br/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira de. A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 2, p. 233-246, maio/ago. 2009.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. **Subjetividade e verdade**: curso no Collège de France (1980-1981). São Paulo: Martins Fontes, 2016.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 40. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

FREITAS, Luiz Carlos de *et al.* **Avaliação educacional**: caminhando pela contramão. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out./dez. 2014.

FREITAS, Luiz Carlos de. BNCC: como os objetivos serão rastreados. **Avaliação educacional** – Blog do Freitas, 7 abr. 2017. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2017/04/07/bncc-como-os-objetivos-serao-rastreados/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Rio de Janeiro: LTC, 2019.

FUNDAÇÃO EDUCAR. Equipe e mantenedores. **Fundação Educar**, [2023]. Disponível em: <https://fundacaoeducar.org.br/equipe-e-mantenedores/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

GILLESPIE, Tarleton. A relevância dos algoritmos. **Parágrafo**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 95-121, jan./abr. 2018.

GRAMSCI, Antonio. **Americanismo e fordismo**. São Paulo: Hedra, 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 2.

GROS, Denise B. Institutos liberais, neoliberalismo e políticas públicas na nova República. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 143-160, fev. 2004.

GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

HARDY, Cheryl. Histerese. *In*: GRENFELL, Michael (ed.). **Pierre Bourdieu: conceitos fundamentais**. Petrópolis: Vozes, 2018. p. 169-193.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 22. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOFFMAN, Marcelo. O poder disciplinar. *In*: TAYLOR, Dianna (ed.). **Michel Foucault**: conceitos fundamentais. Petrópolis: Vozes, 2018. p. 41-57.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 9, p. 3-19, 1991.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua**. Comentários Sintéticos. [S. l.: s. n.], 2021a. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Comentarios_Sinteticos/2020_4_trimestre/pnadc_2020_4_trimestre_comentarios_sinteticos_Brasil_Grandes_Regioes_e_Unidades_da_Federacao.pdf. Acesso em: 22 abr. 2023.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua**. Comentários Sintéticos. [S. l.: s. n.], 2021b. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Comentarios_Sinteticos/2021_3_trimestre/pnadc_2021_3_trimestre_comentarios_sinteticos_Brasil_Grandes_Regioes_e_Unidades_da_Federacao.pdf. Acesso em: 22 abr. 2023.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2021c. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

IKUTA, Camila Yuri Santana. Manifestações do trabalho em plataformas na educação. **Revista Ciências do Trabalho**, São Paulo, n. 21, p. 1-4, abr. 2022.

INEP. **Censo da Educação Superior**. Notas Estatísticas 2017. Brasília, DF: INEP, 2018. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2018/censo_da_educacao_superior_2017-notas_estatisticas2.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

INEP. Censo Escolar. **INEP**, [2022a]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 17 dez. 2022.

INEP. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2021. Apresentação dos resultados. **INEP**. Diretoria de Estatísticas Educacionais, 2022. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/ideb/resultados/apresentacao_ideb_2021.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

INEP. Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (TALIS). **INEP**, [2022b]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/talis>. Acesso em: 17 dez. 2022.

INEP. Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA). **INEP**, [2022c]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pisa>. Acesso em: 17 dez. 2022.

INEP. Resultados. **INEP**, [2022d]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: 17 dez. 2022.

INEP. Sistema de avaliação da educação básica (SAEB). **INEP**, [2022e]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>. Acesso em: 17 dez. 2022.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Instituto Ayrton Senna. **Instituto Ayrton Senna**, [2023]. Disponível em: <https://institutoayrtonsenna.org.br/pt-br.html>. Acesso em: 22 abr. 2023.

INSTITUTO NATURA. O Instituto. **Instituto Natura**, [2023]. Disponível em: <https://www.institutonatura.org/o-instituto/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

INSTITUTO UNIBANCO. Governança. **Instituto Unibanco**, 2023. Disponível em: <https://www.institutounibanco.org.br/o-instituto/governanca/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

ITAÚ SOCIAL. Porque a educação vai do bom dia ao obrigado, da sala de aula ao parque, da teoria à prática. **Itaú Social**, [2023]. Disponível em: <https://www.itausocial.org.br/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

JAMESON, Fredric. **A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

JARDIM, Tiago de Negreiros. **A educação continuada no contexto do capitalismo de plataforma**. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Luterana do Brasil, Canoas, 2021.

JOURDAIN, Anne; NAULIN, Sidonie. **A teoria de Pierre Bourdieu e seus usos sociológicos**. Petrópolis: Vozes, 2017.

KHAN ACADEMY. Para todos os alunos, todas as salas de aula. Resultados reais. **Khan Academy**, [2023]. Disponível em: <https://pt.khanacademy.org/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

LAGARES, Rosilene; CAVALCANTE, Jemima G. B.; ROCHA, Damião. Regime de colaboração na educação – uma história em construção em um campo de disputa política e conceitual. **Research, Society and Development**, v. 7, n. 4, p. 1-18, 2018.

LAVAL, Christian. **Foucault, Bourdieu e a questão neoliberal**. São Paulo: Elefante, 2020.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMANA, Amir. **Il mito del mutamento nella pubblica amministrazione**: l'Italia e il Brasile negli ultimi decenni. 2003. Tesi (Dottorato in Sistema Sociali, Organizzazione e Analisi delle Politiche Pubbliche) – Università Degli Studi di Roma “La Sapienza”, Roma, 2003.

MACHADO, Célia Tanajura; SILVA, Maria Lúcia Santana Oliveira da. Planejamento Educacional e Federalismo no Brasil: o lugar do Plano de Ações Articuladas (PAR). *In*: OLIVEIRA, João Ferreira de; ASSIS, Lúcia Maria de (org.). **Políticas públicas, financiamento, planejamento da educação**: cooperação federativa e regime de colaboração entre sistemas na educação. Série Anais do XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. Brasília, DF: ANPAE, 2019. p. 23-26.

MACHADO, Roberto. Introdução: por uma genealogia do poder. *In*: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 27. ed. São Paulo: Graal, 2013. p. 7-34.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I. O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MAU, Steffen. Numbers matter! The society of indicators, scores and ratings. **International Studies in Sociology of Education**, v. 29, n. 1-2, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09620214.2019.1668287>. Acesso em: 22 abr. 2023.

MECRED. Plataforma MEC de Recursos Educacionais Digitais. **Educação Conectada**, [2023]. Disponível em: <https://plataformaintegrada.mec.gov.br/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

MEDEIROS, Cristina Carla Cardoso de. Nomos. *In*: CATANI, Afrânio Mendes *et al.* (org.). **Vocabulário Bourdieu**. Belo Horizonte: Autêntica, 2017. p. 281.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Governança. Editora Melhoramentos Ltda., 2023a. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/governan%C3%A7a/>. Acesso em: 19 mar. 2023.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Mecanismo. Editora Melhoramentos Ltda., 2023b. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/mecanismo>. Acesso em: 8 abr. 2023.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Privatizar. Editora Melhoramentos Ltda., 2023c. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/privatizar/>. Acesso em: 19 mar. 2023.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Supranacional. Editora Melhoramentos Ltda., 2023d. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/supranacional>. Acesso em: 19 mar. 2023.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Transnacional. Editora Melhoramentos Ltda., 2023e. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/transnacional/>. Acesso em: 19 mar. 2023.

MISES, Ludwig von. **Ação humana: um tratado de economia**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

MIYAMOTO, Hernesto Noriyuki. **Governança de TIC em escolas públicas: estudo de caso na escola professora Anfrísia Santiado**. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação) – Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2017.

MOORE, Rob. Capital. *In*: GRENFELL, Michael (ed.). **Pierre Bourdieu: conceitos fundamentais**. Petrópolis: Vozes, 2018. p. 136-154.

MORAES, Reginaldo C. **Neoliberalismo - de onde vem, para onde vai?** São Paulo: Senac, 2001.

MOROZOV, Evgeny. **Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política**. São Paulo: Ubu Editora, 2018.

MOVIMENTO PELA BASE. Quem Somos. **Movimento Pela Base**, [2023]. Disponível em: <https://movimentopelabase.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

NAGASE, Raquel Hissae. Avaliação, gestão e os princípios da política educacional. *In*: SEMANA DA EDUCAÇÃO, 18., 2019, Londrina; CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1., 2019, Londrina. **Anais** [...]. Londrina: [s. n.], 2019. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/semanadaeducacao/pages/arquivos/Anais/2019/EIXO%208/11.%20AVALIACAO%20GESTAO%20E%20OS%20PRINCIPIOS%20DA%20POLITICA%20EDUCACIONAL%20art.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

NAGASE, Raquel Hissae. **Políticas de avaliação da educação infantil: da formação à performatividade – o cumprimento de uma AGEE no município de Maringá**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018.

NAGASE, Raquel Hissae; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Política de avaliação e performatividade: gerencialismo, biopoder e controle social. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 22, n. 48, p. 248-266, jan./abr. 2021.

NAGASE, Raquel Hissae; SANTOS, Ana Paula de Souza; COSTA, Maria Luisa Furlan. Democratização da educação superior: um olhar sobre a formação de professores na modalidade a distância. **Inter Ação**, Goiânia, v. 45, n. 3, p. 763-775,

set./dez. 2020. Disponível em:

<https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/view/62107/35888>. Acesso em: 22 abr. 2023.

NEVES, Gustavo Bregalda. Personalidade Internacional. Organizações Internacionais. *In*: NEVES, Gustavo Bregalda. **Direito Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 56-60.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/D9rWCZq8yqtBmtCTQSCjnPk/?lang=pt>. Acesso em: 22 abr. 2023.

NOSELLA, Paolo. Trabalho e perspectivas de formação dos trabalhadores: para além da formação politécnica. **Revista Brasileira de Educação**, v. 12, n. 34, p. 137-181, jan./abr. 2007.

NOSELLA, Paolo; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. A educação em Gramsci. **Teoria e Prática da Educação**, v. 15, n. 2, p. 25-33, maio/ago. 2012.

OCDE. A OCDE e o Brasil: uma relação mutuamente benéfica. **OECD**, [2023]. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/paises/brasil-portugues/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

OCDE. Education. **OECD**, [2023]. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

OCDE. **Strong performers and successful reformers in education**. Lessons from PISA for the United States. [S. l.]: OECD Publishing, 2011.

OLIVEIRA, D. A.; FONSECA, M. O Banco Mundial e as políticas de formação docente: a centralidade da educação básica. *In*: HIDALGO, Angela Maria; SILVA, Illeizi Luciana Fiorelli (org.). **Educação e Estado**: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e do Paraná na década de 90. Londrina: Ed. UEL, 2001. p. 41-68.

ONU. United Nations Security Council. **United Nations**, [2023]. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/current-members>. Acesso em: 22 abr. 2023.

OPNE. Observatório do Plano Nacional de Educação. **Observatório do PNE**, [2023]. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

PAIVA, Rosilene Terezinha de. **O público não estatal na educação brasileira**: uma política para a expansão da iniciativa privada. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2016.

PARANÁ. Inglês Paraná. **Escola Digital Professor**, [2023a]. Disponível em: https://professor.escoladigital.pr.gov.br/ingles_parana. Acesso em: 22 abr. 2023.

PARANÁ. Plataformas Educacionais. **Escola Digital Professor**, [2023b]. Disponível em: https://professor.escoladigital.pr.gov.br/plataformas_educacionais. Acesso em: 22 abr. 2023.

PARANÁ. RCO+Aulas. **Escola Digital Professor**, [2023c]. Disponível em: https://professor.escoladigital.pr.gov.br/rco_mais_aulas. Acesso em: 22 abr. 2023.

PARO, Vitor Henrique. A utopia da gestão escolar democrática. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 60, p. 51-53, fev. 1987.

PEREIRA, Flávya. Lucro do Facebook cresce 17% no 3º trimestre; receita avança com publicidade. **Valor Econômico**, 25 out. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/10/25/lucro-do-facebook-cresce-17percent-no-3o-trimestre-receita-avanca-com-publicidade.ghtml>. Acesso em: 22 abr. 2023.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial: dos bastidores aos 50 anos de Bretton Woods (1942-1994). **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 29, p. 527-564, jul./dez. 2014.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 19-31, maio/ago. 2012.

PERONI, Vera Maria Vidal. As nebulosas fronteiras entre o público e o privado na educação básica brasileira. *In*: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37., 2015, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: [s. n.], 2015. Disponível em: <http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT05-3903.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. Atuação em Rede e o Projeto Jovem de Futuro: a privatização do público. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 407-428, abr./jun. 2016.

PILETTI, Nelson; PRAXEDES, Walter. **Sociologia da educação**. São Paulo: Ática, 2010.

PINHEIRO, Dalessandro de Oliveira. **O movimento “Todos Pela Educação”**: o público, o privado e a disputa de projetos educacionais no Brasil. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

PROFS. Comunidade PROFS: conectando educadores que transformam o futuro. **PROFS**, [2023]. Disponível em: <https://profseducacao.com.br/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

PRONKO, Marcela. O Banco Mundial no campo internacional da educação. *In*: PEREIRA, João Márcio Mendes; PRONKO, Marcela (org.). **A demolição de direitos**: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013). Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014. p. 89-112.

RAGAZZINI, Dario. Para quem e o que testemunham as fontes da História da Educação? **Educar em Revista**, Curitiba, n. 18, p. 13-28, 2001.

REIS, Isaura. Governança e regulação da educação: perspectivas e conceitos. **Educação, Sociedade e Culturas**, Portugal, n. 39, p. 101-118, 2013. Disponível em: <https://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/07.IsauraReis.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

RISTOFF, Dilvo I. Algumas definições de avaliação. *In*: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (org.). **Avaliação e compromisso público**: a educação superior em debate. Florianópolis: Insular, 2003. p. 21-33.

RIZO, Gabriela. **Aprender a ser, aprender a reinventar**: caminhos da UNESCO para a Era Global – O Relatório Delors, o Planejamento Estratégico Situacional e o Processo Civilizador. 2005. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

RIZO, Gabriela. Relatório Delors: a educação para o século XXI. *In*: CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de.; FAUSTINO, Rosângela Célia (org.). **Educação e diversidade cultural**. 2. ed. Maringá: Eduem, 2012. p. 57-85.

ROBERTSON, Susan L. A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 50, p. 283-493, maio/ago. 2012a.

ROBERTSON, Susan L. As implicações em justiça social da privatização nos modelos de governança da educação: um relato relacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 679-703, jul./set. 2013.

ROBERTSON, Susan L. **Platform Capitalism and the New Value Economic in the Academy**. [S. l.: s. n.], 2018. Disponível em: <https://cpgj.files.wordpress.com/2018/04/cpgj-working-paper-12.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2023.

ROBERTSON, Susan L. “Situando” os professores nas agendas globais de governança. **Revista Teoria e Prática da Educação**, v. 15, n. 2, p. 9-24, maio/ago. 2012b.

ROBERTSON, Susan; DALE, Roger. Pesquisar a educação em uma era globalizante. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 347-363, maio/ago. 2011.

ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 121, p. 1133-1156, out./dez. 2012.

RODRIGUES, Alex. MEC estuda criação da primeira universidade federal digital do país. **Agência Brasil**, 16 set. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2021-09/mec-estuda-criacao-da-primeira-universidade-federal-digital-do-pais>. Acesso em: 22 abr. 2023.

SANDRONI, Paulo (org.). **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SANT'ANNA, Milena. TV Escola: o que é e sua importância. **Politize!**, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/tv-escola/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

SANTOS, Aline Veiga dos; BRAGA, Isabela Cristina Marins; GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce Mascarenhas. A governança no contexto da pesquisa em educação no Brasil. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 22, n. 49, p. 642-666, 2017.

SANTOS, Ana Paula de Souza; NAGASE, Raquel; COSTA, Maria Luisa Furlan. A relação entre o neoliberalismo e o paradigma da qualidade da educação. **Educação**, Porto Alegre, v. 45, n. 1, p. 1-11, jan./dez. 2022.

SANTOS, Danielle Fernandes Amaro dos; CASTAMAN, Ana Sara. Metodologias ativas: uma breve apresentação conceitual e de seus métodos. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 23, n. 51, p. 334-357, jan./abr. 2022.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.078, de 17 de dezembro de 2008**. Institui Bonificação por Resultados – BR, no âmbito da Secretaria da Educação. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, [2008]. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2008/lei.complementar-1078-17.12.2008.html>. Acesso em: 22 abr. 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução Conjunta CC/SG/SFP-13, de 16-12-2019**. Dispõe sobre a fixação das metas para os indicadores globais da Secretaria da Educação, para fins de pagamento da Bonificação por Resultados – BR, instituída pela LC 1.078/2008, para o exercício de 2019. São Paulo: [s. n.], [2019]. Disponível em: <https://deavare.educacao.sp.gov.br/resolucao-conjunta-cc-sg-sfp-13-de-16-12-2019/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução Seduc-64, de 11 de setembro de 2020**. Estabelece normas relativas à Bonificação por Resultados – BR, instituída pela Lei Complementar 1.078, de 17-12-2008. São Paulo: [s. n.], [2020]. Disponível em: <http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/RESOLU%C3%87%C3%83O%2064.HTM?Time=30/09/2021%2016:17:22>. Acesso em: 22 abr. 2023.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SCHERER, Susana Schneid; NASCIMENTO, Flávia Marchi; CÓSSIO, Maria de Fátima. Parcerias público-privadas: atuação do Instituto Ayrton Senna na educação pública do estado do RS. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 41, p. 1-18, 2020.

SCHUBERT, J. Daniel. Sofrimento/violência simbólica. *In*: GRENFELL, Michael (ed.). **Pierre Bourdieu**: conceitos fundamentais. Petrópolis: Vozes, 2018. p. 234-252.

SOMOS EDUCAÇÃO. Tudo que a sua escola precisa para ser melhor. **Somos Educação**, [2023]. Disponível em: <https://www.somoseducacao.com.br/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

SOUZA, Bartolomeu José Ribeiro de. O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo? *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 25, 2011, São Paulo; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPAE, 2011. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0079.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

SPOTIFY. Início. **Spotify**, [2022]. Disponível em: <https://open.spotify.com/>. Acesso em: 31 jul. 2022.

SRNICEK, Nick. **Platform capitalism**. Cambridge: Polity Press, 2017.

SUNO. Paulo Kakinoff. Executivos. **Suno**, [2021a]. Disponível em: <https://www.suno.com.br/tudo-sobre/paulo-kakinoff/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

SUNO. Rodolfo Villela Marinho. Executivos. **Suno**, [2021b]. Disponível em: <https://www.suno.com.br/tudo-sobre/rodolfo-villela-marino/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

TAYLOR, Chloë. Biopoder. *In*: TAYLOR, Dianna (ed.). **Michel Foucault**: conceitos fundamentais. Petrópolis: Vozes, 2018. p. 58-75.

TAYLOR, Dianna. Práticas de si. *In*: TAYLOR, Dianna (ed.). **Michel Foucault**: conceitos fundamentais. Petrópolis: Vozes, 2018. p. 221-237.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Estatuto. **Todos pela Educação**, [2023]. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/downloads/estatuto/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Todos agora. Fique por dentro das últimas notícias. **Todos pela Educação**, [2021]. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/>. Acesso em: 22 jun. 2021.

TRIPODI, Zara Figueiredo; SOUSA, Sandra Zákia. A governança em rede na regulação da educação básica mineira: quem governa o quê? **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 297-321, out./dez. 2016.

TRIPODI, Zara Figueiredo; SOUSA, Sandra Zákia. Do governo à governança: permeabilidade do Estado a lógicas privatizantes na educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 48, n. 167, p. 228-253, jan./mar. 2018.

TV ESCOLA. Contemporânea e acessível, a TV Escola é destinada aos professores, educadores, alunos e a todos interessados em aprender. **TV Escola**, [2023]. Disponível em: <https://tvescola.org.br/>. Acesso em: 22 abr. 2023.

UNA-SUS. Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus. **UNA-SUS**, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 22 abr. 2023.

UNESCO. Building peace in the minds of men and women. **UNESCO**, [2023]. Disponível em: https://en.unesco.org/70years/building_peace. Acesso em: 22 abr. 2023.

UNESCO. **Declaração de Incheon**. Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233137_por/PDF/233137por.pdf.multi. Acesso em: 22 abr. 2023.

UNESCO. **Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos**. Nova Delhi: UNESCO, 1998a. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139393/PDF/139393por.pdf.multi>. Acesso em: 22 abr. 2023.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. [S. l.: s. n.], 1998b.

UNESCO. **Educação para Todos**: o compromisso de Dakar. Brasília, DF: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001.

UNICEF. **Acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da Educação Básica na idade certa**: direito de todas e de cada uma das crianças e dos adolescentes: Brasília, DF: UNICEF, 2012.

VAN DIJCK, José. Confiamos nos dados? As implicações da datificação para o monitoramento social. **MATRIZES**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 39-59, jan./abr. 2017.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **RBEP**, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche; PLANK, David Nathan; VIDAL, Eloisa Maia. Política educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 4, p. 1-24, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/D73SdzLLSCT68PKFFGGF6vK/?lang=pt>. Acesso em: 22 abr. 2023.

VOTORANTIM. Gestão. **Votorantim**, [2021]. Disponível em: <https://www.votorantim.com.br/gestao/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

WORLD BANK. Home. **The World Bank**, [2021]. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/home>. Acesso em: 2 mar. 2021.

WORLD BANK. **Human Development Network**. Education sector strategy. Washington: The World Bank, 1999. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/406991468178765170/pdf/196310REPLACEM0cation0strategy01999.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

WORLD BANK. **Learning for all**. Investing in people's knowledge and skills to promote development. Washington: The World Bank, 2011.

XAVIER, Maria Rita Pereira. **O dispositivo de vigilância algorítmica**: algoritmos rastreadores, smartphones e coleta de dados. 2021. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

ZANELLA, Maria Nilvane. **A perspectiva da ONU sobre o menor, o infrator, o delinquente e o adolescente em conflito com a lei**: as políticas de socioeducação. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2014.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância**: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.