



Práxis Educativa

ISSN: 1809-4309

Universidade Estadual de Ponta Grossa

Pereira, Rodrigo da Silva  
Avaliação de sistemas e política de competências e habilidades da OCDE\*  
Práxis Educativa, vol. 13, núm. 1, 2018, Janeiro-Abril, pp. 107-127  
Universidade Estadual de Ponta Grossa

DOI: <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.13i1.0006>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=89455414006>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais informações do artigo
- ▶ Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)

UABEM [redalyc.org](http://redalyc.org)

Sistema de Informação Científica Redalyc  
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal  
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

## Avaliação de sistemas e política de competências e habilidades da OCDE\*

### Evaluation of systems and skills and abilities policies of OCDE

### Evaluación de sistemas y políticas de competencias y habilidades de la OCDE

Rodrigo da Silva Pereira\*\*

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é analisar as orientações e proposições que emanam das relações político-educacionais entre Brasil e OCDE, e as implicações na concepção de avaliação de sistemas educacionais sob a égide da política de competências e habilidades. A análise de documentos, na perspectiva crítico-dialética, conduziu a pesquisa. Desde os anos 2000, ampliaram-se as relações político-educacionais entre o Brasil e a OCDE. Há um consentimento ativo do governo brasileiro relacionado à implementação da avaliação do sistema educacional, que possa responder à política de competências e habilidades defendida pela Organização Internacional. Os resultados apontam que existem semelhanças e contradições entre o que preconizam os documentos da OCDE e as políticas de avaliação da Educação Básica que são desenvolvidas no país.

**Palavras chaves:** Avaliação de sistemas educacionais. Pisa. Competências e habilidades. OCDE. Educação Básica.

**Abstract:** The aim of this work is to analyze the guidelines and propositions emanation from the political-educational relations between Brazil and OCDE, and the implications on the conception of the Educational Evaluation Systems on the competences and skills policy aegis. Document analysis conducted the research on the critical-dialectic perspective. Since the 2000s, political-educational relations between Brazil and OCDE have enlarged. There is an active consent by the Brazilian government regarding to the implementation of the evaluation of the Educational system, which could answer to the competences and skills policy defended by the International Organization. The results point to similarities and contradictions among what OCDE documents preach and the policies for Basic Education evaluation developed in the country.

**Keywords:** Evaluation of Educational systems. Pisa. Competences and skills. OCDE. Basic Education.

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es analizar las orientaciones y proposiciones que emanan de las relaciones político-educacionales entre Brasil e OCDE, y las implicaciones en la concepción de evaluación de sistemas educacionales bajo la égide de la política de competencias y habilidades. El análisis de

---

\* Parte deste trabalho foi discutida no GT5 Estado e Política Educacional, no âmbito da 38ª Reunião Nacional da ANPED. Com base na discussão, aperfeiçoamos e incluímos reflexões que não constavam do trabalho apresentado.

\*\* Professor da Faculdade de Educação (FACED) da Universidade Federal da Bahia. E-mail: <pereirarod@gmail.com>.

documentos, en la perspectiva crítico-dialéctica ha conducido la investigación. Desde los años 2000 se ampliaron las relaciones político-educacionales entre Brasil y la OCDE. Hay un consentimiento activo del gobierno brasileño relacionado con la implementación de la evaluación del sistema educacional, que pueda contestar a la política de competencias y habilidades defendida por la Organización Internacional. Los resultados apuntan que hay similitudes y contradicciones entre lo que preconizan los documentos de la OCDE y las políticas de evaluación de la Educación Básica que son desarrolladas en el país.

**Palabras claves:** Evaluación de sistemas educacionales. Pisa. Competencias y habilidades. OCDE. Educación Básica.

## Introdução

Este artigo resulta da tese que teve como **objeto** a política de verificação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), materializada por meio do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa<sup>1</sup>), para Educação Básica pública brasileira, entre 2000 e 2015. O trabalho em tela tem como objetivo identificar as semelhanças e contradições entre o que é preconizado pelo Organismo Internacional para avaliação da Educação Básica e a implementação dessa política no Brasil.

O **problema** de investigação acadêmica consiste no desenvolvimento das relações político-educacionais entre o Brasil e aquela organização, e seu projeto de educação. Partimos do pressuposto filosófico de que as concepções da OCDE, do Governo Federal e de atores dos movimentos sociais e acadêmicos, em torno das funções político-sociais da Educação são acompanhadas de visões políticas e ideológicas e revelam interesses distintos acerca das finalidades públicas educacionais. De um lado, estão os intentos dos grupos econômicos e empresariais do setor de ensino; de outro, estão as demandas por uma formação humana crítico-emancipadora, representada por movimentos sociais e associações de pesquisa. Neste sentido, **problematizou-se** a participação do Brasil no Pisa e as implicações desta participação na política para avaliação dos sistemas educacionais.

Para analisar esta problemática, assumiu-se a **perspectiva teórico-metodológica** do marxismo (MARX, 1983). Nesta teoria social, encontramos as ferramentas que auxiliariam na busca das múltiplas determinações que condicionam o objeto de pesquisa, a fim de percorrer o caminho que leva da aparência à essência. Em termos metodológicos, no processo de análise, buscou-se a apreensão de que o fenômeno estudado é fruto de um processo histórico, social, complexo e contraditório, e que estes elementos não são encontrados apenas na aparência fenomênica (KOSIK, 1976).

Nesta perspectiva, a política de verificação da OCDE, por meio do Pisa, e os resultados extraídos dos testes de aprendizagem dos estudantes, são apenas a aparência de um fenômeno. Isto porque, na dinâmica da realidade concreta, exploram-se médias e notas descontextualizadas dos condicionantes sócio-históricos que, em última instância, determinam o processo de aprendizagem dos estudantes<sup>2</sup>. Nestes termos, concordamos com Araújo e Tenório (2017, p. 361), quando afirmam que:

<sup>1</sup> Em inglês: *Programme for International Student Assessment*.

<sup>2</sup> Em que pese a OCDE divulgar relatórios amplos e complexos sobre as provas do Pisa, o que chega até a opinião pública são os rankings que ela organiza. Esses instrumentos, por sua vez, são alimentados para que se desencadeie um processo de comparação de sistemas educacionais distintos a partir de uma mesma lógica.

Não podemos nos ater a uma análise superficial se olharmos apenas a posição do país numa lista. É preciso entender o que foi levado em consideração no diagnóstico, quais os fatores que podem influenciar positiva ou negativamente aquele resultado e tentar compreender o contexto no qual se situa esse diagnóstico. É importante observar, por exemplo, que o fraco desempenho do Brasil nesse programa é fruto de diversos fatores relevantes, sendo a defasagem idade-série um deles. Na maioria dos países, alunos de 15 anos concluem um ciclo completo do sistema educacional, o que não ocorre no Brasil, onde há estudantes, nessa faixa etária, que ainda estão no início do ensino fundamental II, na modalidade regular, ou cursando programas específicos para a Educação de Jovens e Adultos.

Deste modo, analisamos como esse organismo internacional, a partir do uso dos resultados do programa, desencadeia sua estratégia político-educacional, a fim de difundir sua concepção, com o intuito de construir legitimidade no interior dos governos nacionais e obter hegemonia de seus princípios e propostas. Neste intento, nosso caminho iniciou e terminou nos resultados do programa; porém, revisitamos o ponto de partida cotejado com as múltiplas determinações do objeto pesquisado, buscando desvelar aquilo que não está aparente na *simples* divulgação.

Parte da pesquisa de campo foi desenvolvida em Paris e coletou, na sede da OCDE, documentos originais relacionados à temática, dentre eles, o *Boletim Pisa em Foco* e atas de reuniões de trabalho do Comitê de Política Educacional, que atua no âmbito do Departamento de Educação e Habilidades da Organização. Outra parte foi realizada a partir da coleta de documentos disponibilizados na página eletrônica da Organização como, por exemplo, os *Estudos Econômicos* que realiza sobre a conjuntura político-social brasileira. O site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), instituição responsável pela aplicação do Pisa no contexto nacional, também ofereceu dados que foram utilizados na análise. A análise de documental partiu da perspectiva de que os documentos dos organismos internacionais, do aparelho do Estado, de organizações nacionais e de outros atores expressam determinada visão de mundo, de homem, de história, de presente e de futuro, “não apenas expressam diretrizes para educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais” (EVANGELISTA, 2012, p. 52). Passemos à discussão.

### Formas de atuação e concepção de educação da OCDE

A OCDE é signatária da economia de mercado livre. Assim, suas proposições são arbitradas pela teoria liberal que representa e difunde, subsidiando fundamentos às proposições apresentadas pela Organização (OCDE, 2011). Neste sentido, a política de verificação da aprendizagem dos estudantes que realizam os exames do Pisa tem seus assentos, sobretudo, no individualismo, como valor moral radical (MARTINS, 2007).

Desde a fundação de sua antecessora, a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), em 1948, chegando à sua configuração como OCDE, em 1961, a Organização vem expandindo suas formas de atuação e sua influência sobre os países-membros e parceiros. Porém, embora pareça ser uma organização europeia, isto não se confirma. A história atesta que ela é originária de uma ação dos Estados Unidos da América, o Plano Marshall, que até hoje (2017) controla e arbitra as ações deste organismo, sobretudo pelo peso político-financeiro que exerce, sendo responsável por cerca de um quinto do orçamento anual da Organização, que conta com 35 países-membros.

A expansão política, representada pela adesão de 15 países que se somaram a outros 20 desde a fundação, fez com que a OCDE aprofundasse suas formas de atuação político-ideológica, a fim de obter a hegemonia de suas práticas e políticas no interior dos governos dos países-

membros e parceiros. Para isso, operacionalizou métodos refinados de monitoramento, fiscalização e pressão dos países-membros e parceiros, que podem ser listados da seguinte forma: a) reuniões de trabalho, seminários, conferências, entre outros eventos de discussão, formulação e difusão de sua política; b) publicações de materiais de variadas naturezas, como boletins, relatórios, estudos econômicos e sociais, análises e orientações sobre políticas sociais; c) formação de intelectuais orgânicos<sup>3</sup> aos seus interesses que, em última instância, são os negócios do capital; d) revisão por pares das políticas nacionais dos países-membros e parceiros; e e) pressão por pares para que as suas proposições sejam implementadas a contento.

Nesse percurso, a OCDE: a) **capta informações** – dados e censos – dos países; b) analisa, reconstrói e compartilha dados e informações; c) **faz reuniões e avaliação *in loco*** nos Estados-membros e parceiros, com representantes do poder público e do empresariado; d) **emite relatórios** com comparações e recomendações, que preconizam a padronização de políticas econômicas e sociais para o país; e) acompanha a implementação de tais recomendações e, a partir do processo de **revisão e pressão por pares**, pratica constrangimento político quando não são executadas.

Para dar cabo a essas formas de atuação, a organização empreende métodos de governança de três dimensões na relação com os países: i) pela coordenação, que significa coordenar vários espaços políticos que reúnem distintos atores para formulação da política; ii) por instrumentos, construindo programas que buscam comprometer a participação dos países, a fim de constrangê-los a implementar as políticas apresentadas em seus documentos; e iii) pela opinião pública, difundindo as políticas, seus instrumentos e, centralmente, os resultados, como se eles fossem objeto de única interpretação e análise, contando, para isso, com a ajuda de parcela hegemônica dos meios de comunicação (MARTENS, 2004).

A OCDE avançou na conformação de propostas educativas baseadas em uma concepção de educação instrumental, útil às regras econômicas, que buscam subsumir os sistemas educacionais aos intentos de um modelo de desenvolvimento que serve aos interesses do grande capital financeiro internacional. Este movimento se expressa, ao longo das circunstâncias históricas, na criação do Centro de Pesquisa e Inovação (Ceri), em 1967, e do Departamento de Educação e Habilidades, em 1970.

A partir dos anos 1990, a educação pública adquire maior relevância no interior das formas de atuação da OCDE, e projetos e programas são criados e/ou reformulados. A tônica dessas iniciativas sempre passa pelo discurso do crescimento econômico, da competitividade em um mundo global e da sociedade do conhecimento.

Os instrumentos que derivam dessas ações, a partir de 1990, serão centralizados na coleta de dados dos países-membros e parceiros, que dão à OCDE informações seminais para que seus intelectuais possam delinear, a partir de uma perspectiva global, políticas nacionais. No campo educacional, esta metodologia está consolidada no programa de Indicadores Educacionais – INES e nas publicações do *Panorama da educação* que, desde 1996, apresentam, anualmente, os indicadores de interesse da organização para mapear as condições e situações de competitividade entre os sistemas educativos nacionais.

Ainda na década de 1990, criou-se o projeto *Definição e Seleção de Competências* – DeSeCo, com o intuito de retomar e reformar a lógica das competências e habilidades que demanda do mundo trabalho subsumido ao capital. Este movimento teve como objetivo ampliar instrumentos para obtenção de hegemonia político-social, para implementar programas que pudessem identificar nichos de investimento para o capital e ampliar suas condições de reprodução. A estratégia político-

<sup>3</sup> Na perspectiva de Gramsci (1991).

ideológica que sobressai do movimento, em 1997, constitui a criação do Programa Internacional de Avaliação dos Alunos – Pisa, que se tornou, então, um instrumento de verificação internacional da aprendizagem de estudantes.

Esse conjunto de iniciativas, na última década do século XX, potencializou o peso político-hegemônico da OCDE em matéria de projetos educacionais dos países-membros e parceiros. À medida que ampliou sua influência, aumentaram suas ações para difundir sua concepção de educação.

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

Através do seu *know-how* acerca dos indicadores, metas a serem alcançadas e análises comparativas da política educacional, constrói, difunde e divulga propostas e políticas, com o intuito de influenciar e interferir nas políticas dos Estados nacionais. Sua concepção educacional está ancorada nos fundamentos da sociedade do conhecimento e da teoria do capital humano, traduzidos na lógica de competências e habilidades, corroborando com as exigências de um novo processo de acumulação flexível do modo de produção capitalista. Assim, faz com que os indivíduos busquem competir, ao longo de suas vidas, com o intuito de conseguir uma colocação no disputado mercado de trabalho, onde não há postos para todos.

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

Tal projeto para educação tem um veículo para sua implementação a partir dos anos 2000, período em que se amplia a influência da OCDE nos sistemas educacionais dos países membros e parceiros, por meio do Pisa.

### **Pisa: um instrumento político e ideológico da OCDE**

O Pisa é um inquérito internacional que verifica níveis de aprendizagem dos estudantes de 15 anos, em Leitura, Matemática e Ciências. Teve sua primeira aplicação em 2000, centrada em Leitura e, desde então, é aplicado a cada três anos, dando prioridade (70%) para cada uma das áreas em seu ciclo. Segundo a OCDE (2007), a prioridade do Pisa é identificar as competências e habilidades dos estudantes que estão no processo de transição para vida produtiva e, por isto, tais destrezas precisam estar em sintonia com as questões que a sociedade (de mercado) demanda. Neste sentido, a categoria *competências e habilidades* assume preponderância política nos documentos que trazem análises sobre o programa. Este fato também revela os interesses de um sistema de verificação em larga escala, como o empreendido pela Organização.

Da análise dos documentos da OCDE (2007; 2013) que tratam dos resultados do Pisa, podemos perceber que o programa acompanha e ratifica mudanças operadas desde a década dos

anos de 1980, que decorreram das crises cíclicas e estruturais do modo de produção, e que engendraram inovações nas formas de organização e gestão do trabalho, subsumidas às proposituras mundiais da globalização econômica.

Neste percurso, a qualificação como expressão de uma prática social que envolve os saberes acadêmicos, o acesso à cultura geral de formação humana omnilateral, e a especialização em determinado ramo profissional foi substituída pela lógica das competências e habilidades (ROPÉ; TANGUY, 1997; RAMOS, 2001), esta, por sua vez, associada ao saber-fazer prático. No *savoir-faire* estão presentes as competências cognitivas e sócio emocionais demandadas dos trabalhadores que, segundo os intelectuais defensores desta lógica, complementam os requisitos do trabalhador flexível.

Nessa toada, a lógica das competências e habilidades ganha centralidade no invólucro do capital, e dá sentido às ações dos seus organismos internacionais. Esses difundem a ideologia da sociedade do conhecimento e suas representações (DUARTE, 2008), a fim de instituir um sistema normativo-institucional para persuadir os países-membros e parceiros.

A lógica de competências e habilidades difundida pela OCDE é composta pelos seguintes fundamentos: a) desenvolvimento cognitivo dos jovens centrado nas habilidades de uso de ferramentas de maneira interativa (ex.: linguagens e tecnologias); b) habilidade de interagir em grupos heterogêneos; c) habilidade de atuar de forma autônoma; d) absorver e incorporar valores dos indivíduos e; e) modificar estilos de vida, a fim de formar cidadãos conformados a essa lógica (OCDE, 2005).

O processo de reprodução ampliada do capital exige que esta lógica adquira materialidade na sociedade, nos governos e, sobretudo, na educação. Há, então, uma passagem da *lógica* para materialização da *política* de competências, que é mediada pelos resultados do Programa. A pretensa legitimidade do Programa repousa nas determinações que o processo de reestruturação produtiva do capital imprime na necessidade de instrução dos indivíduos, na busca da formação de um trabalhador flexível.

Após cinco edições do Pisa (2000, 2003, 2006, 2009 e 2012), e com o crescimento da adesão de países, constata-se tanto o consentimento de parte dos governos nacionais aos intuídos do programa, quanto a resistência por parte de outros governos e de associações e entidades de pesquisa. Neste processo, o movimento da OCDE adquire uma nova direção; porém, não contraditória em relação à anterior. Se antes o movimento iniciava na propagação do discurso da lógica das competências e habilidades e da necessidade de aferir o quanto os estudantes estão aptos para dar respostas aos imperativos do mercado, a partir de 2013, os resultados do Pisa passaram a ser utilizados para reforçar a política de competências.

No intuito de fortalecer esta política, a OCDE passa a utilizar os resultados do Pisa como uma estratégia político-ideológica para adaptar os sistemas educacionais aos padrões empresariais, nos termos de uma agenda globalmente estruturada para a educação (DALE, 2004). Neste sentido, a OCDE elabora um documento de referência intitulado *Melhores competências, melhores empregos, melhores condições de vida: uma abordagem estratégica das políticas de competências*, publicado em 2013. O documento utiliza os resultados do Programa para Avaliação Internacional das Competências dos Adultos (PIAAC), e também recorre aos resultados do Pisa para traçar uma estratégia político-institucional para o uso e a formação de competências para o mercado de trabalho. Para OCDE (2013, p. 25),

Os estudos têm objetivos complementares: o Pisa procura identificar maneiras de melhorar o aprendizado dos alunos, o trabalho dos professores e a eficiência das escolas;

o PIAAC tem seu foco em como os adultos (a partir dos 16 anos) podem desenvolver suas competências, como usam essas competências e quais são os benefícios em usá-las.

O documento está dividido em três eixos/alavancas políticas –a) desenvolvimento de competências relevantes; b) ativação da oferta de competências; e c) usar as competências de maneira eficaz –, além de apontar d) o caminho a percorrer. A OCDE (2013, p. 3) justifica sua política da seguinte forma:

[...] as competências se transformaram na moeda global do século 21. Sem investimento adequado em competências, as pessoas permanecem às margens da sociedade, o progresso tecnológico não se traduz em crescimento econômico e os países não podem competir em uma sociedade mundial que se baseia cada vez mais no conhecimento.

Há uma articulação refinada entre economia e educação, sobre novas bases. Sobre tudo após a crise de 2008, a estratégia política do capital assenta-se na recomposição de um projeto hegemônico-conservador, que intenta não só dar continuidade às reformas do Estado empreendidas a partir dos anos de 1990, também aprofundar as redefinições das funções estatais. Nesta direção, a educação pública assume a tarefa de formar intelectuais de novo tipo (MARTINS; NEVES, 2015), que possam consentir com uma formação instrumental e útil aos mercados, serviços e indústria.

Assim, o documento de 2013 preconiza as bases elementares para uma política de competências e habilidades eficaz, são elas: a) antecipar e responder às necessidades do mercado de trabalho; b) ajudar na formulação de currículos e programas de treinamento; c) garantir que as competências e habilidades básicas sejam utilizadas pelos sistemas educacionais; d) identificar pessoas que estão fora do mercado e que possam receber incentivos para retornar, com especial atenção às mulheres e às pessoas com deficiência; e) combater o desemprego e ajudar os jovens a utilizar as competências para se posicionar no mercado de trabalho; f) incentivar a utilização de competências mais elevadas e de maior valor agregado para competir mais eficazmente na economia global atual; g) aproveitar os vínculos entre os diversos campos das políticas econômicas e sociais; e h) assegurar eficiência e evitar a duplicação de esforços (OCDE, 2013, p. 4).

O documento define uma política de competências e habilidades básicas, como instrumentos que buscam a resolução de problemas em ambientes de risco e flexíveis, e define quatro áreas-chave, a saber: a) tecnologia (habilidade no uso de tecnologia para resolver problemas e executar tarefas difíceis); b) alfabetização (habilidade de entender e usar a informação dos textos escritos, em uma variedade de contextos, para atingir metas e continuar desenvolvendo conhecimento); c) noções de aritmética (habilidade de usar, aplicar, interpretar e comunicar informações e ideias matemáticas); d) componentes de leitura (inclui o reconhecimento das palavras, as competências para decodificar, o conhecimento do vocabulário e a fluidez) (OCDE, 2013). Estas competências são aferidas pelo conceito de letramento adotado pela Organização, expresso nos testes do programa Pisa.

Além disso, o documento reforça o argumento de que a política de competências e habilidades tornou-se essencial para garantir mecanismos de coesão e adaptação social. Julga que um ser humano dotado das competências básicas “é vital para o funcionamento das democracias” (OCDE, 2013, p. 11).

Tal política, traduzida nos sistemas educacionais, foi conceituada como pedagogia das competências ou pedagogia dos resultados (RAMOS, 2001; SAVIANI, 2007), concepções que passaram a nortear as atuais políticas educativas, impulsionadas por meio de verificações/avaliações externas, nacionais e internacionais, sintonizadas com as proposições do Departamento de Educação da OCDE.



Neste sentido, busca-se determinado padrão, universal e incontestável para a educação pública, baseado em valores econômicos e referenciado em parâmetros globais que atendam às prescrições do capital. Neste movimento, os homens de negócios pressionam por uma concepção mercantil na educação pública, por intermédio da utilização de métodos próprios do mercado. Exemplos dessas práticas recentes são a adoção de apostilas de sistemas privados na escola pública; as críticas à formação docente nas universidades, que não ensinam, ao professor, as técnicas do *ensinar a ensinar*; os testes de verificação de conteúdo dos alunos e os mecanismos de premiação e punição de docentes, por meio de avaliações que acabam por desestruturar a carreira e o senso coletivo de categoria (FRIGOTTO, 2011).

A Organização defende que a implementação da política de competências é mais efetiva se os mundos acadêmico e do trabalho estiverem conectados e formulando, juntos, currículos padronizados da educação, retomando aquilo que era prescrito desde 1990. E para que esses currículos sejam de alta qualidade, a OCDE defende: a) o aprofundamento das aferições internas e externas como mecanismos de responsabilização dos gestores e professores; b) que os governos criem canais de incentivo financeiro para que o setor privado invista em treinamento pós-escolar; e c) que a educação básica seja considerada como pilar fundamental de “uma estratégia eficiente para assegurar que as crianças comecem com vigor sua carreira educacional e que as primeiras competências engendrem as futuras” (OCDE, 2013, p. 18).

Neste movimento político-ideológico, a OCDE utiliza-se da política das competências e habilidades para incidir nas formas de organização dos sistemas educativos, a partir da avaliação em larga escala, orientando-os à aderência de uma gestão gerencial, de parâmetros privados, que atenda aos objetivos de determinado tipo de educação formal, orientada para as demandas das economias de mercado e aos preceitos da nova gestão pública<sup>4</sup>. Seus documentos também incentivam e exaltam as parcerias com empresas privadas para gestão da educação, e indicam formas de transferência de verbas públicas para iniciativa privada, via a política de *vouchers*.

A OCDE, com base nos resultados do Pisa, concebe a política de competências e habilidades em cinco dimensões: a) no mundo acadêmico, incidindo no conteúdo a ser ensinado, na prática docente e na gestão da escola; b) no discurso ideológico de que as práticas empresariais do mundo privado são mais adequadas para a gestão da coisa pública, estimulando as parcerias público-privadas e os mecanismos de cogerência e coparticipação na gestão das escolas públicas; c) na narrativa que vincula, de forma linear e inorgânica, o desenvolvimento econômico dos países ao acúmulo de capital humano, ou seja, de indivíduos que tenham as competências e habilidades básicas/chaves; d) na emulação de que tais destrezas garantem a empregabilidade e diminuem a desigualdade social, uma falsa promessa de um sistema, no qual não há espaço para todos e que é responsável pela existência das assimetrias sociais; e e) na transformação da Educação Básica pública em objeto de comércio e mercados.

### **Avaliação de sistemas e a política de competências e habilidades**

No Brasil, em 2005, ocorreu uma ampla mudança no sistema de avaliação da Educação Básica pública brasileira. Porém, é necessário considerar que, entre as recomendações da OCDE e

<sup>4</sup> O conceito de gestão pública também emergiu dos documentos analisados e compõe o quadro das categorias analisadas na pesquisa. Porém, neste trabalho, optou-se pela categoria central da pesquisa, que é *competências e habilidades*. Não obstante, a revista Educação e Sociedade (v.36, n.132, 2015, p. 590) traz um dossiê sobre a NGP, e em seu editorial, afirma que tal concepção de gestão “trata-se de estratégias de caráter orgânico do atual ciclo de desenvolvimento que, ao diagnosticar a crise do Estado, preconiza reformas referenciadas nos parâmetros do mercado e da administração gerencial. Tal tendência coloca em evidência o caráter híbrido das novas formas de financiamento, fornecimento e regulação que o próprio Estado induz e reverbera”.

a materialização de políticas educacionais no contexto brasileiro, existe um conjunto de mediações a serem observadas, dentre elas, o fato de que, desde a década de 1990, o país já adotava políticas de avaliação para monitorar o desempenho dos sistemas educacionais.

Contudo, também é preciso destinar atenção ao fato de que o Brasil participa do Pisa desde sua primeira edição, no ano 2000. Dado que uma das formas de atuação da Organização é a difusão de suas concepções e políticas por meio de seminários internacionais e outros eventos dessa natureza, torna-se possível inferir que as medidas adotadas localmente sofreram influências desse processo. Como aponta o relatório nacional da primeira participação, a implementação do Pisa no Brasil, em 2000, teve os seguintes objetivos:<sup>5</sup>

1) Obter informações para situar o desempenho dos alunos brasileiros no contexto da realidade educacional, nacional e internacional. 2) Fomentar a discussão sobre indicadores de resultados educacionais adequados à realidade brasileira. 3) Participar das discussões sobre as áreas de conhecimento avaliadas pelo Pisa em fóruns internacionais de especialistas. 4) Promover a apropriação de conhecimentos e metodologias na área de avaliação educacional. 5) Disseminar as informações geradas pelo Pisa, tanto em termos de resultados quanto em termos de conceitos e metodologias, entre diversos atores do sistema educacional, governamentais e não-governamentais (BRASIL, 2001, p. 22).

Neste sentido histórico, os objetivos declarados demonstram que a participação brasileira no programa internacional busca metodologias e parâmetros para compor os processos de avaliação nacional dos sistemas educativos. Além disso, os objetivos da participação vão ao encontro das formas de atuação da OCDE, ou seja, dialogam com a metodologia de funcionamento da Organização, sobretudo nos aspectos que envolvem a difusão de determinada visão de educação e de verificação da aprendizagem dos estudantes. Assim, examinar as relações entre Brasil e OCDE, e suas implicações na concepção da política de verificação em larga escala da Educação Básica pública brasileira, supõe analisá-las sob esse movimento dialético entre o local e o global.

115

Importante salientar que entendemos a avaliação em larga escala como

[...] um instrumento de acompanhamento global de redes de ensino com o objetivo de traçar séries históricas do desempenho dos sistemas, que permitam verificar tendências ao longo do tempo, com a finalidade de reorientar políticas públicas, [porém], não basta o dado do desempenho do aluno ou do professor coletado em um teste ou questionário e seus fatores associados [...] Medir propicia um dado, mas medir não é avaliar (FREITAS *et al.*, 2009, pp. 47-48).

Desde a década de 1990, o Brasil aplica testes de rendimento estudantil para avaliar os sistemas educacionais. Como uma das competências constitucionais, no âmbito do direito à educação, cabe à União coordenar e monitorar a política de educação nacional e, para isso, empreender a avaliação dos sistemas com o intuito de garantir a qualidade do que é ofertado.

Em 2005, o MEC operou mudanças estruturais no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Por meio da Portaria nº 931, de 21 de março de 2005 (BRASIL, 2005), o então ministro da Educação, Tarso Genro, do PT, reformulou o sistema de avaliação da Educação Básica, criando a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil, que passaram a integrar o Saeb.

O novo Saeb, caracterizado por Sousa e Bonamino (2012) como parte da segunda geração de avaliações da Educação Básica, induz a um tipo de regulação sobre o trabalho escolar e docente centrado na aquisição de habilidades e competências consubstanciadas nas matrizes de referências desses instrumentos que, por sua vez, remetem-se aos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN).

<sup>5</sup> Que são reforçados nos relatórios subsequentes.

Além disso, o fato de a Prova Brasil adotar a característica de uma prova censitária, que divulga resultados por escola, dialoga com as recomendações da OCDE ao Brasil (OCDE, 2005b), no sentido de promover uma *ampla avaliação das áreas sociais dotadas de vinculação de recursos*, como é o caso da Educação Básica e, ainda, aos parâmetros gerenciais assumidos pelas características do Estado capitalista e avaliador, para o qual nos chama atenção Afonso (2009).

Aquilo que a OCDE chamou de *ampla avaliação* resume-se na verificação/medição do rendimento estudantil a partir dos resultados em provas de desempenho, o que se configura como parte de um processo avaliativo, sem a globalidade que a avaliação exige, na perspectiva que Freitas *et al.* (2009) advogam e que concordamos. Neste sentido, a amplitude refere-se ao tamanho populacional de estudantes que são submetidos aos testes, e não na abrangência do processo de avaliação.

Outra questão central é a difusão desta cultura avaliativa para estados e municípios, sob a justificativa da competência constitucional da União em prestar assessoria técnica e financeira aos sistemas educacionais. O Inep promoveu, em março de 2005, um seminário para *disseminar a cultura de avaliação*. Segundo o instituto, participaram representantes de todos os estados brasileiros, do DF e de alguns municípios. O seminário, denominado de *Escola de Avaliação*, foi fruto de uma parceria com a Unesco, e teve como objetivo “capacitar técnicos das secretarias estaduais nas metodologias de avaliação educacional, com a finalidade de criar sistemas próprios dentro dos estados e municípios” (BRASIL, 2005b). Segundo informações disponíveis na página do instituto, o evento foi coordenado por uma consultora da OCDE e da *Educational Testing Service* (ETS), uma das empresas que participa da organização do Pisa, que falou sobre “conceitos básicos de avaliação, metodologias e conteúdos, desenvolvimento de provas e tipos de avaliação, interpretação de resultados e modelos alternativos” (BRASIL, 2005b).

É importante considerar que os intelectuais que participam desses espaços representam determinadas concepções de educação e, ao representarem as organizações que participam, expõem visões e parâmetros defendidos por elas. Portanto, a suposta neutralidade velada pelos argumentos de cooperação técnica, não se sustenta, se analisada em uma perspectiva que leva em consideração os fundamentos e as políticas que são divulgadas e defendidas pela Organização.

A participação da OCDE na difusão de parâmetros aos estados e municípios para avaliação da Educação Básica pública brasileira é mais um elemento que evidencia a busca de confluência das políticas educacionais do país, com orientações e proposições desse organismo internacional, no contexto nacional e local. Pesquisa de Perboni (2017) demonstra que há forte indução do governo federal na implementação de políticas de avaliação externa em larga escala, no âmbito dos sistemas estaduais de educação.

Os *Estudos Econômicos* da OCDE de 2005 dedicam um capítulo especial às políticas sociais brasileiras, e avaliam que “muito foi feito na área social na última década, com melhorias inquestionáveis em importantes indicadores sociais, especialmente na área da educação” (OCDE, 2005b, p.12). E preconizam que

As políticas sociais deverão ser fortalecidas para o cumprimento da agenda social do governo, priorizando os programas sociais considerados mais eficientes e conducentes ao acúmulo de capital humano, ao mesmo tempo que se mantém a disciplina fiscal e se consolida o apoio da sociedade às reformas (OCDE, 2005b, p. 12).

Os *Estudos* seguintes mostram que as relações da OCDE com o Brasil passam pela adequação das políticas sociais à lógica economicista própria da economia de mercado, que é defendida pela Organização. As relações são hierárquicas, verticais, arbitrárias e, dialeticamente, são mútuas, de cooperação técnica e de aproximação de interesses. Há um elemento comum nessas

análises, que dedica atenção às políticas de focalização brasileiras, materializadas por políticas de transferências condicionadas de renda, como é o caso do Bolsa Família. A vinculação de auxílios financeiros às famílias de baixa renda, com a contrapartida de matrícula e frequência escolar dos filhos, é enaltecida nos documentos internacionais.

O volume dos *Estudos Econômicos* de 2005 coloca em suspeição a eficiência da política constitucional de vinculação de recursos para determinadas áreas. Considera que são políticas de muita *rigidez* orçamentária. Segundo a publicação, “o insucesso em reduzir as despesas correntes deve-se em parte à existência de uma rigidez quanto ao corte de gastos, que decorre, em grande parte, da ampla vinculação de receitas” (OCDE, 2005b, p. 43). Os *Estudos* avançam em comentários sobre a política de financiamento da Educação Básica pública, consignada no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), implementado ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, que estabelecia um gasto mínimo por aluno, mas que, naquele ano, aproximava-se o fim de sua vigência.

Como propulsora de acordos internacionais e das conferências mundiais de Educação que preconizaram as necessidades básicas de aprendizagem sob o slogan *Educação para Todos*, a OCDE também enaltece a política que priorizou o Ensino Fundamental e deixou à deriva os outros níveis e modalidades da Educação Básica. Na esteira do Estado capitalista de cariz avaliadora e reguladora, a Organização conjectura que **“uma ampla avaliação, em termos do alcance dos objetivos almejados, das atuais vinculações de receitas e das exigências de gastos mínimos poderia criar as condições para que as despesas sejam mais eficientes”** (OCDE, 2005b, p. 24, grifos nossos).

Neste sentido, parece-nos que o Brasil tem materializado as políticas de verificação externa da Educação Básica pública, que encontram simetria com as proposições internacionais. A implementação da Prova Brasil e as mudanças no Saeb, em 2005, ensejaram reformulações em direção à aferição pragmática da eficácia e eficiência do desempenho dos sistemas educacionais.

Além das mudanças ocorridas no Saeb em 2005, outra iniciativa do governo federal foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 2007, e a promulgação do Decreto 6.094/2007 (BRASIL, 2007), que dispôs sobre a implementação do Plano de Metas e Compromissos *Todos pela Educação*. Intencionalmente, este plano recebeu o mesmo nome de um dos aparelhos de privados de hegemonia, a organização não governamental *Todos Pela Educação*, constituída por representantes do empresariado brasileiro.

Assim, que aspectos do PDE de 2007 encontram simetria com proposições da OCDE e de outros organismos internacionais? Como temos insistido, a estratégia político-educacional destas organizações passa pela construção de falsos consensos para obtenção de hegemonia e, para isso, elas constroem e ressignificam slogans que possam ocultar a essência da política de conciliação de classes que, em última instância, só beneficia a burguesia.

O PDE de 2007 foi estruturado em seis eixos: a) visão sistêmica da educação, b) territorialidade, c) desenvolvimento, d) regime de colaboração, e) responsabilização e, e) mobilização social. Embora busque apresentar *uma visão sistêmica*, configura-se como uma dimensão fragmentada da política educacional daquele período histórico. O MEC sintetizou os fundamentos dos eixos de responsabilização e mobilização social da seguinte forma:

Se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a **responsabilização**, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. Com efeito, a sociedade somente se **mobilizará** em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no

tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado (BRASIL, 2007, p. 11, grifos nossos).

No campo das políticas educacionais e das práticas de gestão e administração dos sistemas educativos, a responsabilização tem se materializado, ao contrário do que tenta fazer crer o MEC, como um instrumento que, por um lado, responsabiliza escolas, professores e estudantes pelas condições precárias de aprendizagem e, por outro, desresponsabiliza o Estado pela manutenção e desenvolvimento do ensino, comprometendo a oferta educacional, logo, o direito à educação. Assim, oculta as condições estruturais e operacionais da educação e as determinações políticas, econômicas e sociais, que condicionam a aprendizagem e que são próprias do sistema sociometabólico do capital (MÉSZÁROS, 2009).

Os conceitos de mobilização e responsabilização de que lança mão o MEC tentam fazer crer que se trata de um movimento das comunidades escolar e local, em torno da defesa da educação pública de qualidade, socialmente referenciada. No entanto, os caminhos do documento demonstram que esse processo é conduzido pelos aparelhos privados de hegemonia da sociedade civil, sobretudo aqueles comprometidos com a estrutura social vigente, como é o caso da *Oscip Todos pela Educação*. Ambos os conceitos, responsabilização e mobilização, também estão nos documentos da OCDE.

As medidas de responsabilização destinadas a estudantes, professores e escolas podem complementar-se mutuamente para melhorar os resultados dos alunos. Os exames de conclusão externos e a utilização de avaliações para a tomada de decisões sobre a aprovação e a reprovação de alunos incentivam a aumentar o desempenho, enquanto o uso de avaliações para alunos em grupo reduz o desempenho. Testes padronizados regulares são benéficos somente onde padrões claros e objetivos são definidos por meio de exames de conclusão externos. O desempenho dos alunos aumenta também quando os professores são responsabilizados, porque seus diretores e inspetores externos monitoram suas aulas. Da mesma forma, os alunos têm melhor desempenho se suas escolas são responsabilizadas, porque são usadas avaliações para compará-las com o desempenho local ou nacional. (OCDE, 2007b, p. 58, tradução nossa).

118

O trecho selecionado atribui a estudantes, professores e escolas públicas, a responsabilidade pelos seus resultados. Exalta testes e exames para medir as propagadas competências e habilidades dos estudantes, tratados quase como objeto, destituídos de humanidade. São tão coisificados que o humano se recolhe, se generaliza. Não há limites. Nesta lógica, os gestores escolares, também desumanizados, estão na cadeia de produção do quase-mercado educacional.

O excerto citado faz parte de um documento de trabalho do Comitê de Política Educacional da OCDE, divulgado no ano de 2007, mesmo ano de implementação do PDE. A publicação baseia-se na análise dos resultados do Pisa de 2003 e defende a adoção de parâmetros privados para a gestão da escola pública, preconizando “a igualdade de condições em termos de acesso ao financiamento do governo para escolas públicas e privadas [e ainda recomenda que] os alunos têm melhor desempenho se as escolas têm autonomia para decidir sobre o seu pessoal e contratar seus próprios professores” (OCDE, 2007b, p. 58, tradução nossa).

Ainda nos quesitos de responsabilização e mobilização social, o MEC argumenta que o PDE promove “profunda alteração na avaliação da educação básica. Estabelece, inclusive, inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão, que invocam conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social” (BRASIL, 2007, p. 19).

O Ministério da Educação e o Inep, órgão responsável pela implementação das avaliações,

então, confirmam a assertiva de que a terceira geração das avaliações da Educação Básica pública foi de iniciativa fulcral do governo federal. Na realidade, desde a década de 1990, no contexto da reforma do Estado brasileiro, a centralidade dada à avaliação foi fator preponderante de regulação dos sistemas, imprimindo a lógica de recursos atrelados aos bons resultados (KRAWCZYC, 2008).

O Decreto 6.094/2007 (BRASIL, 2007b), que instituiu o Plano de Metas fundamentado no PDE e nos conceitos de responsabilização e mobilização social, criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. Apresentado como um indicador objetivo da qualidade da Educação Básica pública no país, o Ideb constitui-se a partir dos resultados da Prova Brasil e da Aneb, combinando as taxas de aprovação e reprovação do fluxo escolar que são aferidas pelo EducaCenso – sistema alimentado pelas escolas e secretarias de educação, a fim de compor o Censo da Educação Básica.

No Brasil, o exame internacional do Pisa ocorreu em 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 e 2015. Os testes foram realizados pela equipe técnica do Inep e todos os custos foram arcados pelo governo brasileiro. No calor das relações com a OCDE, o que os governos e empresários brasileiros desejam com o Pisa?

Como já mencionado, o Pisa tem a finalidade de medir a compreensão dos estudantes em português, matemática e ciências para, em seguida, supor que obteve uma medida do que foi instruído para os estudantes. Com os resultados dos testes, governo e empresários fazem política econômica, isto é: obtido o diagnóstico das potencialidades para o capital, os melhores resultados dos países revertem-se na segurança de bons investimentos. Se o país não alcançou os resultados desejados, então aumentam as pressões para que adote medidas de correção até chegar ao ponto esperado. Para isso, contam com os meios de comunicação hegemônicos, que estimulam e exaltam políticas de premiação e gestão por desempenho.

Deste modo, competências e habilidades tornam-se fetiches, não tê-las significa fracasso. De fato, o Pisa fotografa uma parte do real, uma amostra, um momento fixo, mas os dados em si não traduzem os processos formativos vivenciados nas escolas públicas. Ainda assim, segundo o MEC,

[...] a avaliação do aluno individualmente considerado tem como objetivo a **verificação da aquisição de competências e habilidades** que preparam uma subjetividade, na relação dialógica com outra, para se apropriar criticamente de conhecimentos cada vez mais complexos (BRASIL, 2007, p. 19, grifos nossos).

Percebe-se que o Ministério da Educação, sob o comando de Fernando Hadadd, assume, em 2007, que a centralidade nos processos de avaliação do rendimento estudantil focalizaria a aquisição de competências e habilidades, considerando que tais destrezas preparariam o aluno para as disputas e concorrências no trabalho e na vida.

As metas do Ideb estão em estreita relação com os resultados do Pisa. O governo federal utilizou-se dos resultados da Prova Brasil de 2005 para a construção das metas para as escolas e sistemas. O objetivo consiste em “alcançarmos o nível médio de desenvolvimento da educação básica dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), no ano em que o Brasil completará 200 anos de sua independência, meta que pode ser considerada ousada” (BRASIL, 2007, p. 22).

Por sua vez, o Plano Nacional de Educação (2014-2024), em sua meta 7, que trata da qualidade da educação, alça o Ideb a uma política de Estado e prescreve metas a serem alcançadas. Além disso, reconhece o Pisa “como instrumento externo de referencia, internacionalmente reconhecido” (BRASIL, 2014).

A lógica de comparação e produção de ranqueamentos procura equivalência com os países desenvolvidos e despreza/omite as condições estruturais das instituições educativas, e as incertezas quanto ao repasse de recursos financeiros dos governos, federal, estadual e municipais. Neste sentido, reolocamos as indagações feitas por Jesus (2012, p. 20):

[...] no momento em que se traçam metas nacionais e se busca um padrão nacional de qualidade, não se pode prescindir de políticas voltadas, especificamente, para o balizamento das unidades escolares, oferecendo-lhes condições minimamente adequadas de funcionamento para atender às necessidades do processo de ensino. Pois como se pode comparar realidades de escolas tão diferentes? Como comparar uma escola urbana, com laboratórios, biblioteca, sala de leitura, quadra de esportes, computadores, internet, entre outros, com escolas, por exemplo, rurais que possuem uma estrutura precária? Como esperar uma convergência de resultados entre esses tipos tão diferentes de escola? Políticas de responsabilização, sem o devido investimento humano e em infraestrutura, não serão capazes de mudar a realidade das escolas.

Desta forma, MEC e Inep aproximam-se das proposições da OCDE, pois: a) aplicam regularmente os testes nos estudantes brasileiros<sup>6</sup>; b) ocupam cargos nos órgãos e instâncias da Organização<sup>7</sup>; c) dentro do Inep, criou-se uma estrutura tecnológica e operacional que alcança todo território nacional para aplicação dos exames<sup>8</sup>; e d) aprofundaram-se metodologias de verificação externa em larga escala em âmbito nacional, e os resultados têm sido utilizados, sobretudo no âmbito dos sistemas estaduais, para premiar e punir, monitorar e excluir<sup>9</sup>.

Assim, entendemos que a lógica da OCDE/Pisa está subjacente à lógica do Ideb, um instrumento que apresenta uma concepção de avaliação limitada e reducionista e submete escolas, professores e estudantes a determinantes gerenciais para o alcance de metas prescritas, consideradas como elementos reveladores de uma suposta qualidade educacional. Concordamos com Horta Neto, Oliveira e Junqueira (2016, p. 26), quando afirmam que

não se trata de satanizar tais testes cognitivos, mas de compreender que eles fornecem medidas limitadas da realidade que se pretende conhecer. O que se argumenta é que centrar todo esforço de coleta de informações para aquilatar a qualidade da educação usando apenas os testes e basear as políticas unicamente nos seus resultados gera muitas distorções.

Neste sentido, a gestão pública meritocrática, que se sobrepõe à perspectiva de gestão democrática das escolas e mobiliza a participação das comunidades para alcançar as metas do Ideb, conforma-se como um instrumento de responsabilização e consolida um processo de regulação burocrática do governo federal sob os sistemas de ensino. Por outro lado, há contradições e mediações nesse processo que precisam ser ressaltadas.

Um parêntesis sobre as múltiplas determinações e contradições que surgem a partir de 2007: por um lado, o ministro Fernando Hadadd cria o PDE que, em termos de gestão e avaliação da educação, significou uma ação estruturante da nova gestão pública no contexto educacional

<sup>6</sup> Nos países da OCDE, a média de estudantes submetidos à amostra é de 4.000; no Brasil, no último ciclo de testes, participaram cerca de 33.000 estudantes.

<sup>7</sup> O país participa do Conselho Diretor do Pisa e ocupa uma das três vice-presidências do órgão.

<sup>8</sup> A cada edição do Pisa, o Inep funciona como Centro Nacional e designa servidores para coordenar o processo de organização dos testes. Após os resultados, o órgão divulga relatório nacional sobre a participação dos estudantes brasileiros.

<sup>9</sup> Como afirmamos, os acordos de cooperação técnica são nutridos de concepções e ideologias a partir de determinada perspectiva de educação e avaliação. Neste sentido, ao passo que o processo de medição/verificação de desempenho é considerado como avaliação, os resultados dessa fotografia passam a induzir métodos, técnicas e práticas que sustentam o discurso da responsabilização de caráter burocrático do trabalho docente e do desempenho dos estudantes.



brasileiro. Isto porque subsumiu a política educacional à lógica de desempenhos e resultados aferidos por meio de verificações/avaliações externas em larga escala, que intentam responsabilizar a comunidade acadêmica pelos resultados obtidos, ocultando os condicionantes político-econômicos e sociais que determinam tais desempenhos.

Por outro lado, também foi em 2007 que ocorreu a implementação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – o Fundeb, que aumentou a transferência de recursos da União para estados e municípios mais pobres. Em 2008, foi sancionada a Lei nº 11.738 (BRASIL, 2008), que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da Educação Básica. Em 2009, foi aprovada a Emenda Constitucional 59 (BRASIL, 2009), que reduziu gradativamente, até o seu final, em 2011, a Desvinculação de Receitas da União (DRU), mecanismo contábil que retirava 20% dos recursos vinculados à Educação. Esta emenda também ampliou a escolaridade obrigatória, que passou a ser dos 4 aos 17 anos, compreendendo a idade considerada correta para cursar a Educação, da pré-escola ao Ensino Médio.

Por que mencionar estas medidas? De acordo com o método aqui adotado, analisar a política educacional significa revelar as múltiplas determinações e contradições que a permeiam. Neste sentido, se por um lado o governo brasileiro, sobretudo a partir de 2007, com o PDE, inclinou-se para as proposições da OCDE/Pisa nas políticas de gestão e avaliação dos sistemas educacionais, por outro, e em contradição com algumas das recomendações da Organização, ampliou, mesmo que de forma tímida, se comparada aos lucros do capital financeiro, o financiamento da Educação, o acesso escolar e as condições materiais para o trabalho docente. São conquistas que foram fruto da mobilização e luta dos trabalhadores da Educação e dos estudantes, e expressam o caráter ampliado do Estado e das disputas que nele ocorrem (GRAMSCI, 1984).

Em âmbito internacional também avançaram contradições e resistências. Os estudos organizados por Carvalho (2009) mostram que, no contexto europeu, berço do Pisa, existem pesquisadores portugueses, franceses, húngaros, belgas, entre outros, que fazem críticas sistemáticas ao programa, revelando seus interesses mercadológicos. A título de exemplo, Eric Mangez e Branka Cattonar, pesquisadores da Universidade Católica de Louvain, na Bélgica, concluem, em seu estudo que,

[...] ao contrário da linha oficial, que retrata o PISA como um instrumento de suporte de decisão, as nossas observações indicam que na Bélgica francófona o PISA tende a funcionar como instrumento de monitoração e controle, o que aumenta a pressão pelos utilizadores do quase-mercado sobre os atores públicos ou privados do setor da educação (MANGEZ; CATTONAR, 2009, p. 23).

Por sua vez, Luís Miguel Carvalho, pesquisador do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, define a utilização do Pisa pelos governos da seguinte maneira:

[...] o PISA propõe um perfil atual dos políticos qualificados [como] aqueles que governam com base em diagnósticos objetivos, aqueles que procuram vantagens competitivas pela medição dos resultados do sistema escolar, aqueles que adotam soluções baseadas no que funciona em outros países – portanto, os que aprendem acerca dos seus competidores e os copiam para progredir; os que aceitam a avaliação mútua como uma regra para governar (CARVALHO, 2009, p. 4).

No Brasil, mesmo conhecendo os limites do programa, pois se trata de uma amostra, uma fotografia que, portanto, não traduz os elementos contraditórios da realidade concreta, os testes são aplicados regularmente. Esta política também implica em consequências para os princípios e



práticas de gestão democrática, isto porque a gestão pública gerencialista que sustenta o Ideb apresenta valores como mérito, eficácia, desempenho, competitividade e competências técnicas, na perspectiva do ideário neoliberal e dos interesses de mercado. Neste sentido, as políticas de verificação externa, sob esse modelo de gestão, carregam a ideologia das competências e habilidades para introjetar, tanto nas elites conservadoras, empresários, governos e partidos políticos, quanto nos trabalhadores e estudantes, o *sucesso* da política de competências, no contexto dos processos de produção e reprodução do capital.

Neste processo, a Organização atua junto ao governo federal, no sentido de modificar, aperfeiçoar e criar estruturas e sistemas para aplicação de testes, de modo a controlar e fiscalizar as políticas educacionais, e induzi-las a adaptações, atuando nas decisões políticas e na execução de programas de verificação de rendimentos dos estudantes e das escolas.

Essa política está reforçada no volume dos *Estudos Econômicos* da OCDE de 2013. Parte do segundo capítulo desta publicação dedica atenção às políticas educacionais e, em grande medida, faz um balanço das políticas de verificação externa da Educação Básica pública brasileira, recomendando ações no sentido de seu aprofundamento.

O Brasil criou uma série de testes nacionais para avaliar as habilidades dos alunos após a 4ª, 8ª e 11ª série que compara os resultados de quase todas as instituições acadêmicas no país, e tem sido extremamente útil à criação de mecanismos de incentivo. A reforma do sistema de avaliação escolar, incluindo metas de desempenho para cada estabelecimento em todas as regiões, para premiar as escolas não só para o nível dos alunos, mas também para a sua presença, começa a dar frutos. Alguns estados desenvolveram mecanismos de incentivo promissores. Assim, o Estado de São Paulo oferece aos professores testes de desempenho regulares, com os aumentos salariais chave se os resultados são positivos. Dois outros estados adotaram uma abordagem semelhante, que continua a ser uma exceção em um sistema onde as tabelas salariais são em grande parte ligadas à antiguidade. Os primeiros dados empíricos sugerem uma melhoria das competências dos alunos, ainda mais importante, as metas são ambiciosas para as escolas [...]. A extensão a todo o país deste sistema de remuneração com base no desempenho seria uma medida útil (OCDE, 2013b, pp.106-107).

O balanço positivo da Prova Brasil e das metas *ambiciosas* ou *ousadas*, como trazem os documentos da OCDE e do PDE de 2007, respectivamente, evidenciam a simetria de análises e concepções entre as políticas da Organização e as do governo federal. Há de se considerar que essa política tem continuidade e implicações que emanam de programas no âmbito federal. Por outro lado, há de se considerar que o IDEB, por si só, não se configura como uma política de responsabilização direta, mas, indireta, até porque os sistemas de ensino gozam de autonomia relativa, segundo os parâmetros constitucionais. Contudo, ao ser um instrumento que provoca indução de políticas, a responsabilização vai adquirindo *corpo* e modelos no âmbito dos sistemas educacionais. Desta forma, “grande parte da influência externa se centra mais no processo de tomada de decisão política e controle de sua execução, do que propriamente na imposição de modelos e soluções comuns para a organização e funcionamento dos sistemas educativos” (BARROSO, 2006, p. 48).

Da relação entre Brasil e OCDE, decorre a centralidade atribuída às políticas de verificação em larga escala da Educação Básica pública, aprofundando-a e respondendo às exigências do projeto hegemônico-conservador. Tal projeto imprime, na reconfiguração do Estado, um cariz avaliador e regulador das políticas educacionais sob a ideologia neoliberal, que incide na adoção e determinação de um tipo de gestão educacional associada aos parâmetros de eficácia e eficiência oriundos do mundo privado-empresarial.

O aprofundamento da relação entre o governo brasileiro e a OCDE intensifica a tríplice governança na Educação, um sistema de poder no qual se incluem, além dessas instituições, os setores empresariais, que buscam ampliar seus ganhos, combatendo, com auxílio dos primeiros, os direitos dos trabalhadores em Educação, do setor público e privado. Tal governança também ataca e enfraquece conquistas consubstanciadas na Constituição Federal e em legislação específica, como o princípio da gestão democrática na Educação e a efetiva participação das comunidades, acadêmicas e locais, nos processos de avaliação e tomada de decisões que interessam às escolas públicas.

## Considerações finais

Desde os anos 2000, sucessivas gestões do Governo Federal brasileiro aprofundaram as relações com a OCDE. Daquele ano até 2016, intensificaram-se as políticas e similitudes de concepções entre as instituições, e tais afinidades se apresentam na efetiva participação do país em variados espaços da Organização. O Brasil atua como associado em sete órgãos, como observador em onze, e participa, ainda, de dois projetos e duas organizações semiautônomas criadas pela OCDE, além de subscrever quatorze protocolos oriundos daquele organismo internacional.

No Pisa, é o único país da América Latina que participou de todas as edições desde 2000, tornando-se um ator global e local de difusão das concepções e análises do Programa para a região. Tal situação amplia-se com a participação brasileira, em 2007, no programa de *engajamento ampliado* da OCDE que, em 2012, alçou o país à condição de parceiro-chave da organização. Neste movimento, desde 2007, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) participa como membro associado do Conselho Administrativo e de Governo do Pisa, e desde 2013, o Brasil é o único país não-membro da OCDE que ocupa uma das três vice-presidências desse espaço de formulação e deliberação das questões político-operacionais do programa.

123

Este movimento representa uma nova relação do governo federal com a OCDE. Se antes a implementação das políticas dos organismos internacionais era feita por condicionalidades vinculadas aos empréstimos financeiros externos, agora, ocorre um movimento inverso. O país paga para participar dos espaços da organização; além disso, os custos de aplicação do Pisa correm por conta do Governo Federal. Em 2015, estes recursos chegaram a cerca de R\$ 6 milhões<sup>10</sup>.

A análise dos documentos faz crer que, aparentemente, a justificativa da participação brasileira no Pisa relaciona-se com um processo de cooperação técnica para apreensão de metodologias de avaliação da educação. Ocorre que o constante aprofundamento de relações entre o governo federal e a OCDE, desde os anos 2000 (início da aplicação do Pisa), mostra que a adesão ao programa foi apenas uma *porta de entrada* para uma relação que envolve interesses variados, sobretudo econômicos, por intermédio de protocolos e acordos.

Este processo faz parte de um todo organizado. Portanto, não é isolado de uma estrutura dinâmica e contraditória, envolta no contexto internacional de reestruturação produtiva do capital, que tem seus sustentáculos na globalização econômica, na redefinição do papel do Estado e na atuação dos organismos multilaterais. Desta forma, a OCDE é um dos agentes do capital que atua, na Educação, para criar as melhores condições de ampliação da reprodução desse sistema, fortalecendo um projeto hegemônico-conservador, que busca dar continuidade e aprofundamento às reformas estruturais iniciadas na década de 1990. Para isto, a avaliação dos sistemas educacionais

<sup>10</sup> Dados obtidos via lei de acesso à informação.

sob a égide da política de competências e habilidades é o instrumento central, que busca difundir e fortalecer sua concepção educacional.

## Referências

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ARAÚJO, M. L. H. S.; TENÓRIO, R. M. Resultados brasileiros no PISA e seus (des)usos. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 28, n. 68, p. 344-380, maio/ago. 2017. DOI: <https://dx.doi.org/10.18222/eae.v28i68.4553>

BARROSO, J. **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmica e atores**. Lisboa: EDUCA, 2006.

BRASIL. MEC. INEP. **Pisa 2000: Relatório Nacional**. Brasília, 2001.

BRASIL. MEC. INEP. Portaria nº 931, de 21 de março de 2005. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 mar. 2005.

BRASIL. MEC. INEP. **Inep promove evento para disseminar cultura da avaliação**. 2005b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br>>. Acesso em 30 mar 2016.

BRASIL. MEC. **O Plano de Desenvolvimento da Educação – razões, princípios e programas**. Brasil, Governo Federal, 2007.

BRASIL. Decreto Lei nº 6094, 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 abr. 2007b.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 jul. 2008.

BRASIL. Constituição Federal. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 nov. 2009.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 jun. 2014.

CARVALHO, L. M. (Coord.). O PISA e as Políticas Públicas de Educação: Estudos em seis países europeus. **Sísifo: Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, n. 10, set./dez. 2009.

DALE, R. 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. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302004000200007>

DUARTE, N. **Sociedade do conhecimento ou sociedade das ilusões? Quatro ensaios crítico-dialéticos em filosofia da educação**. Campinas: Autores Associados, 2008.

EDUCAÇÃO & SOCIEDADE. Editorial. v. 36, n. 132, jul./set. 2015.

EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos em política educacional. In: ARAUJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (Orgs.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas: Editora Alínea, 2012.

FREITAS, L. C. et.al. Avaliação Educacional: caminhando pela contramão. Petrópolis: Vozes, 2009.

FRIGOTTO, G. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, p. 235-274. jan./abr. 2011.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

JESUS, G. R. Políticas Públicas e condições da educação básica no Brasil: análise do índice do desenvolvimento da educação básica à luz de fatores contextuais. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Orgs.). **Avaliação de políticas públicas de educação**. Brasília: Liber Livro, 2012.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal?. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008. DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/s0100-15742008000300013>

MANGEZ, E.; CATTONAR, B. A posição do PISA na relação entre a sociedade civil e o sector educativo na Bélgica francófona. **Sísifo: Revista de Ciências da educação**, n. 10, p. 15-26. 2009.

MARTENS, K; et al. **Comparing Governance of International Organisations** - The EU, the OECD and Educational Policy. (TranState Working Papers, 7) Bremen: Sfb 597, Staatlichkeit im Wandel, 2004.

MARTINS, A. S. **Burguesia e a nova sociabilidade**: estratégias para educar o consenso no Brasil contemporâneo. 2017. 284 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

MARTINS, A. S.; NEVES, L. M. V. (Orgs.). **Educação básica**: tragédia anunciada?. São Paulo: Xamã, 2015.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MÉSZÁROS, I. **Estrutura social e formas de consciência**: a determinação social do método. Tradução de Luciana Pudenzi, Francisco Raul Cornejo, Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2009.

HORTA NETO, J. L.; JUNQUEIRA, R. D.; OLIVEIRA, A. S. Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 21-37, maio/ago. 2016.

OCDE. La definición y selección de competencias clave: Resumen ejecutivo. **Publicações OCDE**. 2005.

OCDE. **Estudos Econômicos do Brasil**. Paris, 2005b.

OCDE. **El programa PISA de La OCDE**: Qué ES y para qué sirve. Instituto Nacional para La Evaluación de La educación, México, 2007.

OCDE. Política Educacional. School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement International Evidence from PISA 2003. **OECD Education Working Paper, nº 13**, 2007b. Disponível em: <[http://www.oecd-ilibrary.org/education/school-accountability-autonomy-choice-and-the-level-of-student-achievement\\_246402531617](http://www.oecd-ilibrary.org/education/school-accountability-autonomy-choice-and-the-level-of-student-achievement_246402531617)>. Acesso em : 30 mar. 2015.

OCDE. Vision d'avenir pour l'OCDE à l'occasion de son 50ème anniversaire. **Publicações OCDE**. 2011.

OCDE. Melhores competências, melhores empregos, melhores condições de vida: Uma abordagem estratégica das políticas de competências. **Publicações da OCDE**, 2013.

OCDE. **Estudos Econômicos do Brasil**. Paris, 2013b.

PERBONI, F. Tendências e convergências das políticas de bonificação vinculadas às avaliações externas e em larga escala nas redes estaduais de educação. In: 38ª REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 2017, São Luís. **Anais...** São Luís: UFMA, 2017.

RAMOS, M. N. **A pedagogia das competências**: autonomia ou adaptação? São Paulo: Cortez, 2001.

ROPÉ, F.; TANGUY, L. (Orgs.). **Saberes e competências**: O uso de tais noções na escola e na empresa. Campinas: Papirus, 1997.

SAVIANI, D. O ensino de resultados. **Entrevista à Folha de São Paulo**, 26 abr. 2007.

SOUSA, S. Z.; BONAMINO, A. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

*Recebido em 25/07/2017*

*Aceito em 25/11/2017*

*Publicado online em 28/11/2017*