



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE FUNDAMENTOS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM PEDAGOGIA

FRANCISCA VALMIRA ALMEIDA PINTO

**PREAL E PRELAC: OS ORGANISMOS MULTILATERAIS E A FORMULAÇÃO
DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

FORTALEZA

2019

FRANCISCA VALMIRA ALMEIDA PINTO

PREAL E PRELAC: OS ORGANISMOS MULTILATERAIS E A FORMULAÇÃO DAS
POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Pedagogia do Departamento de Fundamentos da Educação da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de graduada em Pedagogia.

Orientador: Prof^ª. Dra. Clarice Zientarski

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- P728p Pinto, Francisca Valmira Almeida.
PREAL E PRELAC : os organismos multilaterais e a formulação das políticas educacionais / Francisca Valmira Almeida Pinto. – 2019.
85 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Curso de Pedagogia, Fortaleza, 2019.
Orientação: Profa. Dra. Clarice Zientarski.
1. Preal. 2. Prelac. 3. Organismos Multilaterais. I. Título.

CDD 370

FRANCISCA VALMIRA ALMEIDA PINTO

PREAL E PRELAC: OS ORGANISMOS MULTILATERAIS E A FORMULAÇÃO DAS
POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Pedagogia do Departamento de Fundamentos da Educação da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de graduada em Pedagogia.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Clarice Zientarski (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Me. Hermeson Claudio Mendonça Menezes
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Me. Anderson dos Anjos Pereira Pena
Instituto Federal de Goiás (IFG)

A Deus.

A minha mãe, familiares e amigos.

AGRADECIMENTOS

A Prof^a. Dra. Clarice Zientarski, por aceitar me orientar e pela valiosa contribuição aos meus estudos.

Ao Prof. Me. Hermeson Claudio Mendonça Menezes, pela atenção e o conhecimento intelectual concedido.

Aos professores participantes da banca examinadora Hermeson Claudio Mendonça Menezes e Anderson dos Anjos Pereira Pena pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Agradeço a todos que de alguma forma contribuíram de diferentes formas para o desfecho deste estudo.

Poucos negariam hoje que os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes de reprodução estão intimamente ligados. Consequentemente, uma reformulação significativa da educação é inconcebível sem a correspondente transformação do quadro social no qual as práticas educacionais devem cumprir as suas vitais e historicamente importantes funções de mudança. [...] É por isso que é necessário romper com a lógica do capital se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente. (MÉSZÁROS, 2008, p. 25-27).

RESUMO

O presente trabalho intitulado *PREAL e PRELAC: os organismos multilaterais e a formulação das políticas educacionais*, se materializa tendo como objeto de investigação o Programa Regional da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL) e o Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC) como expressões das diretrizes educacionais formuladas por organismos multilaterais. Diante deste quadro tem-se como problema central, quais as influências e impactos político-ideológicas e educacionais, exercidas pelo PREAL E PRELAC, enquanto ações gestadas por organismos multilaterais, na estruturação das políticas educacionais brasileiras? Desta situação problema emerge o objetivo da pesquisa, qual seja, analisar as possíveis influências do PREAL e PRELAC, enquanto expressões dos organismos multilaterais, para a formulação de políticas educacionais na América Latina, especificamente o Brasil. O percurso método-metodológico trilhado para a efetivação desta pesquisa foi de cunho bibliográfica e documental, realizando-se para a interpretação das fontes selecionadas, bem como dos fenômenos que os circundam, a contextualização histórica e político-social, marcados pelo multilateralismo e pela égide do Estado neoliberal. No contexto neoliberal, os organismos multilaterais definem a educação como solução para os problemas sociais, diretrizes definidas pelo Banco Mundial (BM) e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), organizações que patrocinam e financiam ações como *Educação para Todos* (EPT) e, mais especificamente, a Declaração de Jomtien (1990), a Declaração de Nova Delhi (1993) e o Marco de Ação de Dakar (2000). A função dessas conferências é direcionar os novos rumos da educação através das suas diretrizes e viabilizar as reformas educacionais. Este cenário conduz a constatação que as políticas educacionais brasileiras sofreram e sofrem influências dos organismos multilaterais, mediante processos de resignificação, adaptação e confluência de interesses, envolvendo as elites nacionais. O caráter sistemático e contínuo da avaliação atende a finalidade das recomendações, que tem como princípio a universalização do ensino, a partir da produção dos indicadores de desempenho. Os impactos das diretrizes na rotina escolar são devastadores e concluí-se que a educação está padecendo com as consequências da globalização e do capital, pois cada vez mais é introduzida na lógica da reestruturação produtiva. Essas características são claramente ressaltadas no processo de normatização da educação inserida pelos organismos multilaterais e para superar essa realidade faz-se necessário uma educação crítica transformadora.

Palavras-chave: Preal. Prelac. Organismos Multilaterias.

ABSTRACT

The present work, entitled PREAL and PRELAC: Multilateral Organizations and the formulation of educational policies, is materialized by the Regional Program of Educational Reform in Latin America and the Caribbean (PREAL) and the Regional Education Project for Latin America and the Caribbean (PRELAC) as expressions of the educational guidelines formulated by multilateral agencies. Given this situation, the main problem is, what are the political-ideological and educational influences and impacts exerted by PREAL and PRELAC, as actions managed by multilateral organizations, in the structuring of Brazilian educational policies? From this problem situation emerges the objective of the research, namely, to analyze the possible influences of PREAL and PRELAC, as expressions of multilateral organizations, for the formulation of educational policies in Latin America, specifically Brazil. The methodological and methodological path taken for the accomplishment of this research was of bibliographical and documentary nature, being realized for the interpretation of the selected sources, as well as of the surrounding phenomena, the historical and political-social contextualization, marked by the multilateralism and the aegis. Of the neoliberal state. In the neoliberal context, multilateral organizations define education as a solution to social problems, guidelines defined by the World Bank (WB) and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), organizations that sponsor and fund actions such as Education for All (EFA).), and more specifically the Jomtien Declaration (1990), the New Delhi Declaration (1993) and the Dakar Framework for Action (2000). The function of these conferences is to direct the new directions of education through their guidelines and make educational reforms viable. This scenario leads to the realization that Brazilian educational policies have suffered and are influenced by multilateral organizations, through processes of resignification, adaptation and confluence of interests, involving national elites. The systematic and continuous nature of the evaluation meets the purpose of the recommendations, which have as their principle the universalization of education, based on the production of performance indicators. The impacts of guidelines on school routine are devastating and it is concluded that education is suffering from the consequences of globalization and capital, as it is increasingly introduced into the logic of productive restructuring. These characteristics are clearly emphasized in the process of normatization of education inserted by multilateral organizations, and to overcome this reality, a transformative critical education is necessary.

Keywords: Preal. Prelac. Multilateral Organisms.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIRD	Banco Internacional da Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CINDE	Fundação Centro Internacional de Educação e Desenvolvimento Humano
EPU	Educação Primária Universal
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GTs	Grupo de Trabalhos
IAD	Inter-American Dialogue
IIFE	Instituto Internacional de Planejamento da Educação
MEC	Ministério da Educação
MINEDLAC	Ministros da Educação da América Latina e Caribe
OIE	Escritório Internacional de Educação
OGs	Organização não Governamental
OREALC	Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
ONU	Organização das Nações Unidas
PERA	Parceria para Revitalização das Américas
PNUD	Programa das Unidas para o Desenvolvimento
PPE	Projeto Principal de Educação
PREAL	Programa Regional da Reforma Educativa na América Latina e Caribe
PROMEDLAC	Projeto Maior no Domínio da Educação na América Latina e Caribe
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Infância e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 OS ORGANISMOS MULTILATERAIS	18
2.1 Multilateralismo: uma conceituação	18
2.2 O multilateralismo sob a égide do Estado neoliberal.....	25
3 PREAL E PRELAC UMA EXPRESSÃO DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS .	35
3.1 Os organismos multilaterais e a educação	35
3.2 Origem e desenvolvimento do Programa de Promoção para Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL) e do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC).....	40
4 POLÍTICA EDUCACIONAL E AVALIAÇÃO	53
4.1 Preal e Prelac: os mecanismos de avaliação	53
4.2 Política educacional e o mecanismo de avaliação do Brasil.....	66
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS	82

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho intitulado *PREAL e PRELAC: os organismos multilaterais e a formulação das políticas educacionais*, se materializa tendo como objeto de investigação o Programa Regional da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL) e o Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC) como expressões das diretrizes educacionais formuladas por organismos multilaterais. O escopo principal no qual este estudo se ampara, investiga a influência destes organismos na definição das políticas educacionais na América Latina, especificamente no Brasil.

A aproximação com a temática e a definição de seu recorte analítico surgiu a partir dos estudos e pesquisas realizados junto ao *Grupo de Estudos de Políticas, Gestão Educacional e Formação de Professores* (GEPGE), juntamente com as discussões realizadas na disciplina de *Estrutura, Política e gestão Educacional* (FACED/UFC) na qual fui monitora.

As pesquisas desenvolvidas por esses grupos discutiram temas como: a Gestão Democrática do Ensino Público, *Accountability* educacional, Formação da classe trabalhadora, a parceria público-privada na educação brasileira, as políticas públicas educacionais, a Contra-Reforma do Estado e as relações com as redefinições do papel do Estado no contexto da crise mundial do capitalismo. Esses estudos também culminaram na produção de pesquisas como: *Os organismos multilaterais e a confluência de interesses: a (des) organização educacional*.

Os estudos no campo das políticas educacionais foram balizadores para a maturação deste trabalho, tendo em vista as inquietações geradas em torno de temas relativos ao estado, às políticas educacionais e aos organismos multilaterais. Os estudos também evidenciaram nitidamente, as ações do setor privado no âmbito da gestão educacional, no trabalho docente, no currículo da escola e na avaliação educacional, implicando e dificultando a gestão democrática.

Esses elementos categorias e conjunturais devem ser compreendidos segundo as especificidades latino-americanas. Na década de 1970 a região sofreu os impactos das diretrizes neoliberais, resultando no reordenamento das políticas econômico-educacionais por meio de um conjunto de reformas do Estado. Essa ação permitiu arquitetar novos significados sociais e legitimar as reformas neoliberais na máquina pública, reformas indicadas por seus intelectuais/arautos/defensores como necessárias para prover o desenvolvimento da região.

Um dos instrumentos adotados pelos países centrais do capitalismo foi a interferência por pressão (influência) exercida por organismos multilaterais, principalmente, Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI). Nos fluxos ideológicos e regulatórios que orientam os organismos multilaterais, no bojo das transformações que a sociedade capitalista tem passado, são recorrentes os discursos reformistas.

No contexto educacional o BM desde a década de 1960, tem financiado projetos educacionais, criando até mesmo um Departamento de Educação com profissionais da área, a fim de desenvolver ações que lhe referencie como agência para a orientação de políticas educacionais. O BM centrado no agrupamento das organizações nacionais e internacionais (governamentais, intergovernamentais, filantrópicas e privadas) dá suporte, formula, reformula e alastra suas diretrizes a partir de uma emaranhada rede de interesses.

Em conformidade com as diretrizes do Banco Mundial (BM) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), realizaram-se vários encontros internacionais em consolidação da *Educação para Todos* (EPT), especificamente a Declaração de Jomtien (1990), a Declaração de Nova Delhi (1993) e ao Marco de Ação de Dakar (2000).

A década de 1990, foi um marco na definição das diretrizes educacionais neoliberais para a educação, uma vez que “vasta documentação internacional, emanada de importantes organismos multilaterais, propalou esse ideário [neoliberal] mediante diagnósticos, análises e propostas de soluções considerados cabíveis a todos os países da América Latina e Caribe”. (SHIROMA; MORAIS; EVANGELISTA, 2007, p. 47).

Diante dessa conjuntura suscitou-se problematizações e questões, que instigaram a busca de respostas sobre as múltiplas determinações presentes no processo de elaboração de políticas educacionais em um continente marcado pela lógica da dependência e exploração econômica, em relação aos países centrais no mundo do capital.

Como problemas de pesquisa tem-se: Que relações podem ser traçadas entre os organismos multilaterais e a produção das políticas educacionais no Brasil, considerando as possíveis confluência de interesses com as elites nacionais? Quais as influências e impactos político-ideológicas e educacionais, exercidas pelo PREAL E PRELAC, enquanto ações gestadas por organismos multilaterais, na estruturação das políticas educacionais brasileiras? Estes problemas têm como pano de fundo o pensamento neoliberal, no qual “olha para a educação a partir de sua concepção de sociedade baseada em um livre mercado cuja própria lógica produz o avanço social com qualidade, depurando a ineficiência através da concorrência”. (FREITAS, 2018, p. 31).

Tal problematização, por seu turno, é resultado e gerador de questões que direcionam, em certa medida, a própria dinâmica da investigação, pois auxiliam na delimitação do objeto estudado e seus aportes teóricos iniciais, provocando a curiosidade do pesquisador. Dentre as questões elencam-se: O que são, sociológica e politicamente os organismos multilaterais? Como os organismos multilaterais desenvolvem suas ações sob a égide do Estado neoliberal? Qual o interesse do PREAL e no PRELAC, como expressões dos organismos multilaterais, nos mecanismos de avaliação? Quais os impactos das normatizações dos organismos multilaterais, nas políticas educacionais e nos mecanismos de avaliação no Brasil?

O ato da pesquisa, que resultou na elaboração deste trabalho, não se constitui como um caminhar neutro. Ao manusear documentos e literaturas o sujeito-pesquisador foi transformado e transformou (interpreta com suas subjetividades) os dados coletados. Como afirma Ludke e André:

É bastante conhecido que a mente humana é altamente seletiva. É muito provável que, ao olhar para um mesmo objeto ou situação, suas pessoas enxerguem diferentes coisas. O que cada pessoa seleciona para “ver” depende muito de sua história pessoal e principalmente de sua bagagem cultural (LUDKE E ANDRÉ, 2015, p. 29)

As reformas educacionais realizadas na América Latina nas últimas duas décadas apresentam traços dos diversos países onde se efetivaram. Essas semelhanças podem ser explicadas parcialmente considerando que as diretrizes para as reformas derivam de um mesmo complexo de organismos multilaterais. Contudo, é preciso compreender o papel dos sujeitos nesse processo, visto que, eles fazem as mediações entre o estabelecido e o efetivado.

Diante do exposto, para o desenvolver da pesquisa, bem como sua feitura e final, além dos problemas e questões que norteiam os primeiros passos do pesquisador, partiu-se de uma hipótese: As políticas educacionais brasileiras sofreram e sofrem influências dos organismos multilaterais, mediante processos de ressignificação, adaptação e confluência de interesses, envolvendo as elites nacionais. E, este processo tem como dois grandes marcos ideológicos, espécie de “interferências velada”, as diretrizes do PREAL e PRELAC que buscam homogeneizar e universalizar no Brasil os princípios definidos pelas conferências internacionais.

Os caminhos que conduzem a afirmação ou negação de uma hipótese estão, inexoravelmente, ligados aos objetivos da pesquisa, tendo em vista que tal caminhar pode desvelar ou ocultar o objeto pesquisado. Diante desta constatação, o trabalho se ancora nos seguintes objetivos: objetivo geral: analisar as possíveis influências do PREAL e PRELAC,

enquanto expressões dos organismos multilaterais, para a formulação de políticas educacionais na América Latina, especificamente o Brasil. Como desdobramento do enfoque geral, pretende-se, como objetivos específicos: a) compreender a natureza constitutiva da noção de organismo multilateral, considerando a evolução histórica de tal conceito; b) analisar o PREAL e o PRELAC como expressão dos organismos multilaterais; c) investigar os impactos do PREAL e PRELAC nas políticas educacionais brasileiras.

Para a consecução desta pesquisa adota-se a teoria materialista histórico-dialética como fundamento e diretriz, pois, como enfatiza Triviños (1987, p. 51-52): “o materialismo histórico é a ciência filosófica do marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática social dos homens no desenvolvimento da humanidade”. A preocupação inicial foi reunir e examinar referências bibliográficas, selecionando os teóricos cujas obras fossem pertinentes para a investigação e análise do tema, permitindo assim traçar um panorama sobre o assunto escolhido. Assim, Triviños afirma:

Por isso, consideramos como válido o enfoque histórico-estrutural para nossa realidade social que, empregando o método dialético, é capaz de assinalar as causas e as consequências dos problemas, suas contradições, suas relações, suas qualidades, suas dimensões quantitativas, se existem, e realizar através da ação de um processo de transformação da realidade que interessa (TRIVINÓS, 1987, p. 125).

Uma vez definidos tais aspectos, os instrumentos de pesquisa utilizados foram: a pesquisa bibliográfica e análise documental. No decorrer da pesquisa bibliográfica realizou-se anotações e fichamentos sobre os assuntos mais importantes, para serem usados como fundamentação teórica do trabalho. Esse percurso método-metodológico foi trilhado tendo consciência das contradições e lutas sociais presentes na sociedade capitalista.

Assim, este trabalho nasce em um cenário geopolítico de crise, manifesto nas práticas governamentais de austeridade (excludente), no campo econômico e social, que resultou em ações pautadas na retirada de direitos e conquistas da classe trabalhadora. Esta análise permite ponderar que a força política-ideológica-econômica da burguesia se faz hegemônica no interior do Estado, mas que é possível contrapor-se a esta realidade, pois ela não é imutável, eterna, a realidade é fruto da dialeticidade manifesta na história.

Neste momento, a classe trabalhadora enfrenta um processo de desqualificação de sua formação, constatada pela contínua remoção dos referenciais teóricos de base materialista histórica dialética dos currículos escolares, e pela crescente criminalização dos movimentos de luta social da classe trabalhadora, o que obstaculiza uma formação do trabalhador. Segundo Harvey (2011, p.18), as crises econômicas “[...] servem para racionalizar as irracionalidades

do capitalismo [...] A possibilidade de sairmos da crise de uma maneira diferente depende muito do equilíbrio das forças de classe”.

A superação de currículos assépticos, sem vida social, cultural e política constitui um dos grandes desafios de uma formação discente e docente. Superar essa realidade é um dos grandes desafios de uma ação de formação, em educação. Apropriar-se das ferramentas adequadas é um imperativo. A partir dessas reflexões, Mészáros, discorre que:

As mudanças sob tais limitações, apriorísticas e prejudgadas, são admissíveis apenas com o único e legítimo objetivo de *corrigir* algum detalhe defeituoso da ordem estabelecida, de forma que seja mantidas intactas as determinações estruturais fundamentais da sociedade como um todo, em conformidade com as exigências inalteráveis da *lógica global* de um determinado sistema de reprodução (MÉZÁROS, 2008, p.25).

A educação está sofrendo as consequências da globalização do capital, pois cada vez mais é inserida na logicidade da reestruturação produtiva, ou seja, no processo de flexibilização do trabalho. Essas propriedades são observadas no processo de normatização da educação inserida pelos organismos multilaterais.

A relevância da presente pesquisa, portanto, está relacionada à busca de compreender para superar os entraves que são impostos a classe trabalhadora, impostos por políticas educacionais subsumidos aos interesses do capital. Para superar essa realidade faz-se necessário pensar uma educação crítica capaz de transformar o contexto histórico-social. Compreender a educação numa perspectiva ontológica, percebendo o ser social, e a especificidade da educação e da formação humana. Para tanto se elencam, como categorias centrais, desse trabalho: Organismos Multilaterais, PREAL, PRELAC, Políticas Educacionais.

A relevância desse trabalho, em meio à atual conjuntura política e educacional de precarização do ensino, busca contribuir para a superação das dificuldades apresentadas a partir da desvalorização do conhecimento, das especificidades reais da educação, do trabalho docente e da desqualificação do trabalho escolar. Ao passo em que, se almeja evidenciar com este estudo, a presença dos organismos multilaterais seguramente na condução da educação nacional e, conseqüentemente, das vidas político-sociais dos sujeitos históricos.

Assim, o movimento histórico-dialético conduz a organização do texto em uma estrutura de capítulos interconectados, a começar pela Introdução (texto atual) e três capítulos (com seções específicas) que tratam das discussões propostas por esse trabalho e as Considerações finais.

O primeiro capítulo, *Os organismos multilaterais*, apresenta alguns conceitos que nos orientaram em torno do tema desse trabalho, a partir de uma seleção bibliográfica de

artigos e documentos publicados, em páginas oficiais. A primeira seção aborda a conceituação de multilateralismo, através de dos autores Keohane (1990), Ruggie (1992), Coporaso (1992) e Aramburu (2014), que discorrem da temática em diversos trabalhos. A segunda seção trás a discussão do multilateralismo sob a égide neoliberal a partir dos trabalhos desenvolvidos pelos autores: Siqueira (2012) e Dardot e Laval (2016).

O segundo capítulo, *O PREAL e o PRELAC uma expressão dos organismos multilaterais*, apresenta na primeira seção a relação dos organismos multilaterais e a educação segundo Farias (2015), Tonet (2006) e Mészáros (2008). Na segunda seção demonstra a origem e o desenvolvimento do *PREAL e do PRELAC* e às aproximações com as políticas educacionais e o sistema de avaliação, em conformidade com os autores: Shiroma, Morais e Evangelista (2007), Freitas (2018), Luckesi (2005), Saviani (...), Silva e Gomes (2018) e os documentos provenientes da UNESCO/SANTIAGO (1998), UNESCO/OREALC (2001), PREAL (1998, 2000, 2001, 2006) e PRELAC (2003, 2005, 2006).

O terceiro capítulo, *Política Educacional e Avaliação*, expressa sobre as políticas educacionais e os mecanismos de avaliação no contexto reformista, que defende a universalização do ensino e aponta algumas iniciativas para a materialização das recomendações. A primeira seção discorre sobre conceitos e concepções de avaliação por meio dos autores Luckesi (2005), Silva e Gomes (2018) e Freitas (2009), igualmente, apresenta o interesse do PREAL e do PRELAC no processo avaliativo. A segunda seção disserta sobre a política educacional e o mecanismo de avaliação do Brasil e as transformações realizadas em benefício das recomendações dos organismos multilaterais, para tal discussão elencamos os autores Shiroma; Morais; Evangelista (2007), Coelho (2008), Bertagna; Mello; Polato, (2014) e Ravitch (2011).

2 OS ORGANISMOS MULTILATERAIS

Para o desenvolvimento desse capítulo é importante discorrer sobre a base conceitual e os fundamentos teóricos do multilateralismo e do liberalismo clássico, para a discussão abordaremos as reorganizações políticas internacionais e as instituições criadas para atender as demandas da nova ordem internacional. De modo que, a compreensão dessas concepções é essencial para entendermos o momento atual vivido pelas políticas sociais, que são fortemente influenciadas por princípios liberais. Buscamos também apresentar elementos indicativos que sustentam o atual modelo neoliberal, seu percurso formativo e suas recomendações político econômicas. Nesse sentido, traçamos um panorama da dinâmica neoliberal, que trás o discurso de inclusão e globalização, uma vez que, a base teórica desse sistema está subordinada a lógica do capital, e conseqüentemente os impactos produzidos nas sociedades como: a precarização do trabalho e o desgaste das políticas de assistência social.

2.1 Multilateralismo: uma conceituação

O termo multilateralismo, assim como quaisquer categorias, não surgiu de forma pronta, ele é resultado de um longo processo histórico-social envolto em distintas matizes político-econômicos, ou seja, desenvolveu-se e moldou-se ao longo de um processo histórico. De acordo com Aramburu (2014, p. 3, tradução nossa), “determinar qual é a origem de uma palavra, de uma noção, de um conceito, nem sempre é fácil, porque toda ideia é produto de evoluções”.

Em sua conceituação mais básica, segundo Aramburu (2014, p. 3, grifo do autor, tradução nossa), “o multilateralismo nas relações internacionais seria ‘*a acção concertada de vários países sobre um determinado assunto*’”. Esta, chamada *acção concertada*, etimologicamente, origina-se na Paz de Vestfália¹ (1648), por meio dos tratados firmados entre os Estados beligerantes. Mas, foi com o Congresso de Viena (Áustria, 1815) que o multilateralismo ganhou formas mais distintas.

¹ “Refere-se a um conjunto de tratados que encerrou a Guerra dos Trinta Anos, iniciada com a intensificação da rivalidade política entre o Imperador Habsburgo do Sacro Império Romano-Germânico e as cidades-Estado luteranas e calvinistas no território do norte da atual Alemanha que se opunham ao seu controle. [...] Vestfália permitiu a constituição da sociedade internacional, com normas mutuamente acordadas que definem os detentores de autoridade e suas prerrogativas, sendo o Estado moderno essa autoridade detentora de soberania. [...] Nos termos mais tradicionais, a Paz de Vestfália é concebida na área de Relações Internacionais como uma revolução constitucional, pois, embora não tenham trazido uma metamorfose instantânea e as instituições políticas medievais ainda tenham permanecido por um bom tempo, tais tratados consolidaram o sistema moderno e trouxeram práticas subsequentes que definiram uma nova estrutura para a autoridade política”. (JESUS, 2010, p. 221-222).

Um dos objetivos do multilateralismo consistia em reorganizar o modelo político europeu, convulsionado pelas Guerras Napoleônicas, e firmar uma estabilização entre as cinco grandes potências européias (França, Inglaterra, Rússia, Prússia e Áustria). Nesse sentido, criou-se a Santa Aliança e a Quádrupla Aliança, alianças político-militares com o intuito de salvaguardar, preservar e garantir, mediante a realização de outros congressos, a paz. “Desta forma pela primeira vez, um sistema de gestão internacional foi experimentado, com base no acordo dos poderes que, modificados, chegou aos nossos dias”. (ARAMBURU, 2014, p. 7, tradução nossa).

Para a época esses acordos foram eficazes, pois, conseguiram manter a paz, além de estabelecer um caráter mais institucional entre os Estados-nações. Porém, os desequilíbrios provocados pela corrida neocolonial da segunda metade do século XIX resultou em uma corrida armamentista e, conseqüentemente, com explosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Dentre as principais causas para a Guerra, pode-se elencar: as disputas imperialistas, o nacionalismo, as alianças militares, a corrida armamentista e o fato dos acordos firmados no Congresso de Viena terem perdido credibilidade.

Nessa conjuntura, criou-se a Liga das Nações² (1919), que apresentava uma evolução no caráter institucional do multilateralismo, conforme Aramburu (2014, p. 8, tradução nossa): “Já estamos claramente diante das raízes do multilateralismo como o entendemos hoje”. Contudo, apesar dos grandes avanços no que diz respeito à resolução de pequenos conflitos e na redução do uso de armamentos, a Liga das Nações não obteve o sucesso esperado, sendo dissolvida em 1946: “A dissolução da Organização se deu principalmente devido a não participação dos Estados Unidos da América (EUA) e a União Soviética (URSS) e o começo da Segunda Grande Guerra em 1940”. (ARAMBURU, 2014, p. 8, tradução nossa).

Após as frustrações com a Liga das Nações, o debate sobre o multilateralismo só foi retomado após a Segunda Guerra Mundial, tendo como marcos a reorganização econômica pós-guerra, no âmbito da construção vocabular político-econômico estadunidense da Conferência de *Bretton Woods*³; e, a constituição da ONU⁴ (Organização das Nações Unidas)

² “No dia 8 Janeiro de 1918 o presidente dos EUA T. Woodrow Wilson, para alguns idealistas, por outros um pragmático, faz um discurso perante o Congresso de seu país em que ele afirma seus famosos 14 Pontos, que seriam a base do Tratado de Versalhes que colocaria fim da Primeira Guerra Mundial. O ponto 14 propõe a ‘... criação de uma Liga das Nações (a futura **Liga das Nações**) cujo propósito é oferecer garantias recíprocas de independência política e territorial para os estados pequenos e grandes’”. (ARAMBURU, 2014, p. 8, grifo do autor, tradução nossa).

³ “A Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas ou também chamada de Conferência de Bretton Woods, devido à cidade de realização, Bretton Woods no estado de New Hampshire, nos Estados Unidos, aconteceu do dia 01 a 22 de julho de 1944 e reuniu representantes de 44 nações do mundo, a convite do então

ambos como uma expressão do multilateralismo a qual, segundo Mello (2011, p. 13), tem: “[...] como método de negociação, de ação, de institucionalização de normas e de regulação do sistema internacional, ao mesmo tempo em que remete a certo conjunto de valores universais fundados nos princípios da Carta da ONU”.

Outro debate, em torno da constituição conceitual do multilateralismo, ocorreu com o final da Guerra Fria⁵ que promoveu ajustes em sua dinâmica, logo, em seu significado: “Em uma das vertentes dessa alteração, o multilateralismo tendeu a ser associado ao conceito mais recente de ‘governança internacional’”. (NOVOSSELOFF, 2002 *apud*, MELLO 2011).

Com nova ordem mundial, pós-guerra, definida como Guerra Fria, Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS) impuseram uma progressiva interdependência global, colaborou efetivamente para novas discussões sobre o multilateralismo. O novo debate concentrou-se no conceito e nas características respaldados nos trabalhos de autores como Keohane (1990), Ruggie (1992) e Coporaso (1992), dentre outros.

Ruggie (1992) e Caporaso (1992), na década de 1990, mostraram a ausência de análise sobre o multilateralismo no âmbito das Relações Internacionais, além de exporem a ausência de debates em torno das normas e instituições multilaterais em desenvolvimento. Keohane (2006, p. 56), é um dos primeiros teóricos a tentar formular um conceito amplo de multilateralismo: “[...] ação coletiva institucionalizada por um conjunto inclusivamente determinado de estados independentes”. Esse panorama remetia a condições históricas

presidente dos EUA, Franklin Delano Roosevelt (1933-1945). O intuito da Conferência era reorganizar a economia do mundo (AZEVEDO, 2011). Conforme Pereira, J. (2009), por meio dos encaminhamentos que envolveram a Conferência de Bretton Woods, fundou-se uma nova ordem monetária, pautada no dólar, e percebe-se a supremacia estadunidense na reestruturação política e econômica mundial após a Segunda Guerra Mundial. Foi nessa conferência que se pode considerar o nascimento de Organizações e Organismos Internacionais, como o FMI e o BM, para auxiliar na economia dos países. Segundo Azevedo (2011, p. 119), ambas seriam fomentadoras do “[...] livre comércio, do câmbio fixo e da plena conversibilidade das moedas nacionais””. (SILVA, 2019, p.66).

⁴ “As organizações internacionais são um fenômeno organizacional que ganha força no século XX. A Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945, se insere então nesta categoria de organizações internacionais. De acordo com Seitenfus (2000, p. 26-27), as organizações internacionais são associações voluntárias de Estados constituídas por meio de um Tratado. Assim, elas têm como objetivo a busca de interesses comuns por meio de uma cooperação entre seus membros de maneira permanente. O propósito original da ONU estava ligado à manutenção da paz internacional. É possível notar esta vocação inicial logo no primeiro artigo do primeiro capítulo da Carta das Nações Unidas, em que aparecem como propósitos das Nações Unidas: “Manter a paz e segurança internacionais” e também “Desenvolver relações amistosas entre as Nações” (Nações Unidas, 2006)”. (MACHADO; PAMPLONA, 2008, p. 55).

⁵ “[...] a formação da Guerra Fria, fenômeno determinante de grande parte das relações políticas mundiais depois do fim da Segunda Guerra Mundial até 1989, momento da derrubada do Muro de Berlim e do início do desmantelamento da União Soviética, processo este encerrado em 1991, como um imaginário social. [...] A Guerra Fria (imaginário que envolveu as duas guerras) foi um exemplo literal dessa ‘construção’, pois resulta da materialização de um magma de significações imaginárias sociais ligados aos problemas políticos do pós-Segunda Guerra Mundial. O termo tornou-se perfeito para se entender o momento político internacional, pois havia mesmo uma ‘guerra’ entre as superpotências, mas não militarmente direta entre elas, o que justificava a utilização da expressão complementar ‘fria’. Logo, o termo difundiu-se, tanto na imprensa mundial quanto entre os analistas de política internacional, civis ou militares”. (BIAGI, 2001, p. 61-62).

precisas, no conjunto de configurações do sistema internacional e de certo padrão de interação entre os principais Estados, interações idealizadas em termos institucionais e não normativos.

Contudo esse conceito foi refutado por Ruggie (1992), “que atribuía dois aspectos ao vocábulo, o elemento quantitativo e qualitativo/normativo”, o que deixando o estudo do conceito mais complexo. Segundo Ruggie (1992) e Caporaso (1992), “a concepção quantitativa posta por Keohane (1990) da ênfase ao número de participantes, porém, a cooperação entre três ou mais instituições pode caracterizar como bilaterais ou imperialistas”. O que esses autores ressaltam em seus estudos é a dimensão integral do multilateralismo, que compreende não só o número mais também as normas estabelecidas entre eles. “Como princípio organizador, a instituição do multilateralismo distingue-se de outras formas por três propriedades: indivisibilidade, princípios gerais de conduta e reciprocidade difusa”. (CAPORASO; RUGGIE; 1992, tradução nossa).

“A indivisibilidade pode ser considerada como o escopo (tanto geográfico quanto funcional) sobre o qual os custos e benefícios são distribuídos, dada uma ação iniciada em ou entre unidades componentes”. (CAPORASO, 1992, p. 602, tradução nossa). Esta indivisibilidade indica uma interdependência entre as partes, pois, as decisões tomadas afetam diretamente ambas as partes, tanto positiva como negativamente. Com isso, projeta-se o princípio generalizado de conduta determina, pelo qual os problemas são tratados de forma geral, universal, entre os litigantes (acordados), ou seja, não existem particularidades. Disto infere-se que:

Princípios generalizados de conduta geralmente vêm na forma de normas exortando modos gerais, senão universais, de relacionados a outros estados, em vez de diferenciar as relações caso a caso com base em preferências individuais, exigências situacionais ou particularidades. (CAPORASO, 1992, p. 602, tradução nossa).

Os princípios generalizados, por sua vez, ocultam uma reciprocidade difusa ou movimentos utilitaristas, seja de médio ou longo prazo. Esta política dos Estados, manifestas em acordos, consubstancia a ação pela qual “os atores esperam se beneficiar no longo prazo e em muitas questões, ao invés de todas as vezes em cada edição”. (CAPORASO, 1992, p. 602, tradução nossa).

A propriedade difusa está relacionada aos resultados, quer dizer que as melhorias decorrentes desse acordo chegam a longo prazo. A partir dessa compreensão, Caporaso e Ruggie (1992) “afirmam que o multilateralismo existe quando essas três propriedades são postas em prática em conjunto”. Além disso, ainda é possível fazer outra e importante distinção no que diz respeito aos conceitos quantitativos e qualitativos/normativo:

A distinção entre instituições multilaterais e de instituições do multilateralismo é conhecedor de dois níveis de atividade internacional relacionada. Instituições multilaterais concentram a atenção nos elementos organizacionais formais da vida internacional e são caracterizados por localizações permanentes e endereços, sedes distintas e equipes e secretarias em andamento. A instituição do multilateralismo pode manifestar-se em organizações concretas, mas seu significado corta mais profundamente. A instituição do multilateralismo está fundamentada e apela aos hábitos, práticas, ideias e práticas menos formais e menos codificados, normas da sociedade internacional. Bilateralismo, hierarquia imperial e multilateralismo são concepções alternativas de como o mundo pode ser organizado; eles são não apenas diferentes tipos de organização concreta. (CAPORASO, 1992, p. 602, tradução nossa).

Ou seja, a primeira, instituição multilateral está relacionada ao conceito quantitativo; e, a segunda refere-se ao aspecto qualitativo/normativo do multilateralismo. Existem pelo menos duas razões para a sustentação dessas diferenças:

O primeiro, como Lisa Martin argumenta, é que as instituições multilaterais e a instituição de o multilateralismo nem sempre espelha um ao outro dentro de uma determinada área de assunto. Dependendo da estrutura de interesses, um pode ser forte e o outro fraco. A segunda razão é que os dois tipos de multilateralismo podem ser relacionados em formas complexas de causa e efeito. Organizações multilaterais podem fornecer arenas dentro do qual os atores aprendem a alterar percepções de interesse e a instituição do multilateralismo pode, por sua vez, gerar, manter, alterar, e prejudicar organizações específicas. (MARTIN, 1992 *apud* CAPORASO, 1992).

A partir dos conceitos acima abordados, Caporaso (1992, p. 603, tradução nossa) considera que o multilateralismo “pode ser uma crença tanto no sentido existencial de uma reivindicação sobre como o mundo funciona e no sentido normativo de que as coisas devem ser feitas de uma maneira particular. [...] É uma ideologia ‘desenhada’ para promover a atividade multilateral”. Além dessas características é necessária uma conciliação entre os seguintes pontos:

Em primeiro lugar, é essencial que haja **acordo** entre as partes para agirem multilateralmente. [...] O multilateralismo também deve ser **inclusivo**, ou seja, todos os estados que querem se integrar nele devem ser capazes de fazê-lo. [...] Terceiro, o acordo multilateral deve ser **igual**, isto é, que todas as partes tenham os mesmos direitos e obrigações. [...] Finalmente, é necessário dispor de mecanismos para **controlar e supervisionar** as decisões e disposições que regulam a ação multilateral. (ARAMBURU, 2014, p. 9-10, grifo do autor).

Outra percepção sobre o multilateralismo é apresentada por Nascimento (2016), fundamentado nos escritos de Oudernaren (2003):

Além do debate sobre número e norma, também é importante atentar para outras questões como a universalidade ou não dos arranjos multilaterais, o problema do “multilateralismo disfuncional” e o papel do poder de coação das instituições internacionais. Com relação à primeira questão, há uma preocupação em saber se os acordos em nível internacional devem ser caracterizados como universais (ou pelo menos possuir essa tendência) a fim de ser considerado como legitimamente

multilateral. Isto porque os arranjos que são tidos, de forma inequívoca, como multilaterais têm adesão, senão total, parcialmente universal (OUDENAREN, 2003). [a outra forma de organização é a] disfuncionalidade do multilateralismo [que] pode ocorrer por diversas razões, dentre elas estão: a desobediência, por parte dos atores do arranjo, dos acordos multilaterais (que se caracterizaria como a forma mais extrema de disfuncionalidade); desvio das normas internacionais (pelas chamadas opt-outs e cláusulas de escape); e a incapacidade em cumprir com as obrigações. (2016, p. 23, grifos do autor).

Diante dessas características, Nascimento (2016, p. 24) amparado nas análises de Oudernaren (2003), discorre sobre as possíveis consequências do multilateralismo disfuncional, “ele pode contribuir para o aumento do unilateralismo no sistema internacional, através de acordos pobres e assimétricos; ou, do contrário, colaborar para o fortalecimento do nível de institucionalização, a fim de garantir a cooperação multilateral”.

Ainda que o conceito de multilateralismo não reproduza a realidade do fenômeno como todo, seus princípios afetam a realidade no âmbito mundial. Nascimento (2016) apoiado nas considerações de Cox (1992) esclarece que:

[o] multilateralismo não tem um significado fixo todo tempo; ele é construído e transformado de acordo com o processo histórico. Mais estritamente, o multilateralismo se mostrará de diferentes maneiras e terá distintos papéis tendo em vista a organização da ordem mundial. Isto porque, segundo o autor, multilateralismo e ordem mundial estão intimamente ligados. Embora o multilateralismo pareça estar subordinado à ordem mundial, isto é, como um contexto dentro desta estrutura, ele nem sempre se mostrará de maneira passiva e dependente. O multilateralismo, muitas vezes, poderá ser o fator transformador da ordem mundial. (2016, p.24)

De fato, o multilateralismo está em constante transformação. Em alguns momentos da história esteve sujeito a mudança de significado. Em um destes momentos foi-lhe atribuída à ideia de “governança⁶ internacional”. Neste sentido,

A ideia de governança, de fato, teve origem no contexto extremamente liberal da virada da década de 1980 para a década de 1990, vinculada não apenas aos discursos sobre o “fim da história” e o “fim das ideologias”, mas também às reformas econômicas liberalizantes e suas dimensões internacionais então sintetizadas na chamada agenda do “Consenso de Washington”. (MELLO, 2011, p. 13-14).

“No entanto as discussões tanto o conceito de multilateralismo como o de governança assumiram sentidos especificamente institucionais, reportando a modelos organizacionais e técnicas de negociação”. (MELLO, 2011, p.15). Dada a importância desta discussão nos tempos atuais,

⁶ “Na literatura acadêmica, a governança foi redefinida como ‘governança em múltiplos níveis’ ou ‘governança em múltiplas camadas’, dando assim destaque ao papel das diversas instâncias regionais bem como à constatação de que a institucionalidade internacional hoje existente pode ser caracterizada pela imagem de uma ‘colcha de retalhos’, radicalmente distinta das previsões otimistas de homogeneidade em escala global”. (MELLO, 2011, p. 14).

o multilateralismo pode ser definido como “ação coletiva institucionalizada empreendida por um conjunto de Estados independentes estabelecido de maneira inclusiva”, na qual o propósito da inclusividade é concebido em termos estritamente institucionais e não em termos normativos. (KEOHANE, 2006, p. 56, *apud* MELLO, 2011).

Para Mello (2011), outra questão importante sobre a discussão, diz respeito ao “multilateralismo frouxo”, evidenciado por Richard Haass⁷, no qual o aspecto normativo e burocrático é questionado, a partir da sua apresentação inicial, na defesa que o “multilateralismo clássico” se tornou ineficaz. Segundo Richard Haass (2010 *apud* Mello, 2011, p. 18), alternativas para um novo padrão de multilateralismo podem estar atualmente em gestação a partir de quatro perspectivas: o elitismo, o regionalismo, o funcionalismo e o informalismo.

O elitismo apresenta os arranjos feitos com o G20 financeiro (grupo de países formado em resposta as crises internacionais no final de 2008), em conferência com os países desenvolvidos e em desenvolvimento. O regionalismo são os arranjos comerciais bilaterais e regionais. O funcionalismo refere à condução das negociações e dos acordos pelos principais atores envolvidos. O informalismo acontece nos casos em que seria impossível uma negociação internacional, que venham a ser ratificados pelos parlamentos nacionais, levando os governos a avançarem na regulação internacional por meio da implementação de medidas consistentes com normas internacionais acordadas, mas sem os compromissos formais de assinatura e ratificação. (HAASS; 2010, MELO; 2011).

Segundo Haass (2010, s/p) esses arranjos multilaterais assumem aspectos invariavelmente menos inclusivos, menos abrangentes e menos previsível do que os acordos globais formais. É passível de perder autenticidade. Mas é factível e desejável e pode levar ou complementar o multilateralismo clássico ou normativo. O multilateralismo no século XXI é como o próprio século, provavelmente mais fluido e, às vezes, confuso do que estamos acostumados.

O delineamento do multilateralismo está inserido no contexto das transformações de ordem internacional, esse conceito também abarca as dimensões normativas que objetivam seus fundamentos. Sua atuação se concentra em métodos de negociação, de ação, de institucionalização de normas e de regulamentação do sistema internacional, preservando em suas bases organizacionais um complexo de valores universais.

⁷ “No início de 2010, Richard Haass, presidente do *Council on Foreign Relations*, um dos mais influentes *think tanks* norte-americanos e editor do periódico *Foreign Affairs*, publicou artigo no jornal *Financial Times* defendendo a adoção de um “multilateralismo frouxo”. (MELLO, 2011, p. 18)

2.2 O multilateralismo sob a égide do Estado neoliberal

O liberalismo clássico, de cujas origens remonta o atual modelo neoliberal, pode ser enquadrado como um sistema multifacetado, com articulações no plano econômico, político e social, seja em função de sua doutrina econômica (crença no mercado livre), filosofia política (jusnaturalismo, utilitarismo e progresso) ou defesa da liberdade individual (liberdade de consciência de propriedade) – dimensões cuja unidade manifesta-se na limitação do poder do Estado pelo império da lei, que impõe a igualdade de todos perante a lei e o direito de propriedade.

Originalmente o liberalismo tem sua formação a partir das ideias de diversos pensadores em épocas e contextos distintos, existindo, assim, vários “liberalismos”: das bases teóricas de Thomas Hobbes (1588-1679) e John Locke (1632-1704), passando por Adam Smith (1723-1790), Jean Baptiste Say (1767-1832), Thomas Robert Malthus (1766-1834), David Ricardo (1772-1823), aos pensadores do final do século XIX, como Herbert Spencer (1820-1903).

Em seu percurso formativo, portanto, tem-se que a base da sua legitimação obedece à lógica do capital, tendo traços teóricos que lhe constituem presentes nos mais plurais contextos históricos, como afirma Siqueira, fundamentado nos estudos de Vergara,

De fato, o liberalismo representou a união de idéias e doutrinas que remontam à Grécia antiga, como os princípios de justiça de Platão, os esboços sobre a propriedade privada de Aristóteles (e, também, a sua teoria sobre a justiça), as teorias sobre a função do Estado de Cícero entre muitas outras fontes importantes. (VERGARA, 1992 *apud* SIQUEIRA, 2012).

Além disso, destaque-se que o liberalismo bebeu das doutrinas (éticas e morais) utilitaristas⁸ e do “direito natural”⁹ constituídas na Europa do século XVIII.

Desta forma, tendo o liberalismo herdado princípios de doutrinas por muitas vezes conflitantes, como o utilitarismo e o direito natural, entre outras correntes divergentes (como as que defendiam um Estado forte e as defendiam um Estado mínimo), este se subdividiu, ao longo da história, em vertentes diferenciadas e até antagônicas. [...] o mesmo liberalismo que, orientado pelos princípios do direito natural lutou pela instituição de critérios de lucros e propriedades, também foi o liberalismo que naturalizou a pobreza e erigiu a fundação sobre a qual, até os dias de hoje, está assentada a propriedade privada. Quanto ao liberalismo orientado pelo princípio utilitarista, este expôs, pela primeira vez – de acordo com John Stuart Mill¹⁰ em sua obra *Da liberdade* (1859) – que o exercício das chamadas liberdades

⁸ “Estabelece que as ações devam pressupor a felicidade humana”. (SIQUEIRA, 2012, p. 25).

⁹ “Define regras sustentadas por uma suposta ‘ordem natural’”. (SIQUEIRA, 2012, p. 25).

¹⁰ [John Stuart Mill, (1806-1873), filósofo e economista britânico] “Após 5 [cinco] anos da publicação de

individuais pode trazer consigo *consequências danosas* para os estratos sociais ou para todo o conjunto da sociedade. (SIQUEIRA, 2012, p. 26, grifos do autor).

É perceptível que ao longo da história o liberalismo se constituiu como uma teoria não homogênea, com correntes muitas vezes concorrente e contraposta, seja em seus princípios filosóficos (centralizados em ideias e ações individuais), ou na inviolabilidade de direitos. Conforme Bellamy (1994 *apud* Siqueira, 2012, p. 27),

Em suma, o liberalismo caminhou rumo a uma ideologia que exultava o consumo e a satisfação de necessidades materiais individuais, estabelecendo uma transição do chamado liberalismo ético (orientado por questões de ordem natural e de princípios) para o liberalismo econômico e suas questões de ordem econômica prática.

Segundo Siqueira (2012, p. 29), “outro grande pilar ideológico do liberalismo, o da virtude do trabalho, veio a solidificar a idéia de que o mercado conduziria naturalmente ao bem-estar de toda a sociedade”. Ou seja, se o sujeito se dispuser a trabalhar intensamente, se capacitar e utilizar dessas capacidades laboriosamente para atingir os resultados previamente estabelecidos, ele será recompensado. Porém, se não conseguir atingir os objetivos por meio do trabalho, a culpa será atribuída a si mesmo, visto que, seu empenho não foi suficiente e com isso sofrerá as consequências.

Além disso, “para os liberais clássicos, as leis e regulamentos sobre a produção, formas de comercialização, salários e condições de trabalhos deveriam ser abolidas, pois representariam barreiras ao sucesso empresarial, à eficiência e, conseqüentemente, à geração de riqueza”. (SIQUEIRA, 2012, p. 29). O mercado precisaria regular esses recursos para um melhor desempenho da produtividade, o que induz à reconfiguração da relação Estado-Mercado. Nesse momento de complexificação e adensamento teórico, a envolver teoria político-econômico-social com a organicidade do Estado, surge a necessidade da associação do liberalismo com a democracia, no sentido de estabelecer um controle sob as demandas do mercado e regulação social, ou do mundo do trabalho.

‘Sistema de lógica (1843), trabalho influenciado pelo positivismo de Auguste Comte (1798-1857), Mill publica a sua contribuição máxima para a Economia, ‘Princípios de economia política’. Tal obra teria uma grande influência e se tornaria o livro-texto da cadeira de Economia Política da maioria das universidades inglesas na segunda metade do século XIX. Sendo apontado por muitos como o filósofo do liberalismo clássico e do utilitarismo, a obra ‘Princípios de economia política’ confirma tal posição, Mill, por outro lado, se inclinava nas ponderações de reformadores sociais como Henri Saint-Simon (1760-1825) e C. L. S. Sismondi (1773- 1842), verificando as dificuldades no processo de distribuição da riqueza e o emprego do utilitarismo como meio para fins estreitos, por exemplo. Não considerava que o estado mínimo, a livre concorrência na iniciativa privada e a propriedade privada representassem o estágio mais evoluído da economia. Acreditava que o sistema cooperativo de produção seria o último estágio, se aproximando muito do socialismo utópico. Estas questões foram abordadas mais claramente em seus escritos de ciência política tais como ‘O utilitarismo’ (1863), ‘Sobre a liberdade’ (1859), ‘Considerações sobre o governo representativo’ (1860). Mill apresentou influentes teorias como a do valor, da distribuição, dos salários e do intervencionismo do Estado”. (OLIVEIRA; SCOVILLE, 2014, p. 82-83).

Segundo Siqueira (2012, p. 29) firmado nas análises de Bobbio (1988), “o encontro entre a democracia e o liberalismo surgiu da própria oportunidade de proteção dos direitos individuais e de propriedade que o exercício democrático tornou possível”. Esta união, aparentemente impensável, pela oposição existente entre a valorização da propriedade, presente no liberalismo, e a ideia de “governo dos pobres”, manifesta na noção clássica de democracia, demonstra a sutileza deste matrimônio: a democracia liberal burguesa.

Essa união dos opostos afirmar a liberdade e a igualdade, mas, uma liberdade no campo da propriedade (excluindo quem não a possui); e, uma igualdade no campo do direito formal (todos são cidadãos, todavia, uns mais do que outros), eis a consolidação do Estado Democrático de Direito. Ou seja,

Talvez um dos maiores problemas conceituais do liberalismo e, contraditoriamente o seu maior triunfo, seja a sua associação (muitas vezes intencional) com o conceito de democracia. Esta confusão se deve, em grande medida, pelas alterações institucionais provocadas pelos próprios liberais visando a sua participação política ou mesmo a defesa dos direitos individuais e de propriedade. No bojo das definições e delimitações de papéis do governo, está também a necessidade de criação de mecanismos e dispositivos que, ao mesmo tempo em que a atuação estatal, propiciem maior poder de participação às esferas não governamentais. (SIQUEIRA, 2012, p. 32).

De acordo com a descrição dessas ideias, notamos que, de certa forma fica difícil desagregar um conceito do outro. De acordo com Siqueira (2012, p. 33), “[...] o liberalismo utilizou-se da democracia, na forma que mais lhe convinha, a representativa, visando criar uma base política; e em virtude disso passou a ser erroneamente associado à democracia, como se fossem equiparáveis e equivalentes”. Esta contradição é acentuada por Wood, ao afirmar que,

O capitalismo é, na essência, incompatível com a democracia. E é incompatível não apenas no caráter óbvio de que o capitalismo representa o governo de classe pelo capital, mas também no sentido de que o capitalismo limita o poder do “povo” entendido no estrito significado político. Não existe um capitalismo governado pelo poder popular, não há capitalismo em que o povo tenha procedência sobre os imperativos do lucro e da acumulação, não há capitalismo em que as exigências de maximização dos lucros não definam as condições mais básicas da vida. (WOOD 2003, pp.7/8 *apud* SIQUEIRA, 2012, p. 33-34).

O neoliberalismo surge como solução para um período de crise da economia capitalista em profunda recessão na década de 1970. Instabilidades econômicas marcadas por alta inflação, diminuição nos investimentos e baixas taxas de crescimento econômico. Além destes fatores, também contribuíram para o advento do neoliberalismo: o modelo produtivo vigente e alguns pactos internacionais, como os realizados em *Bretton Woods*, que “teve como mola propulsora o resgate das ideias liberais, sob a alcunha de (neo) liberalismo”.

(SIQUEIRA, 2012, p, 38).

Em linhas gerais o neoliberalismo surge em um contexto pós Segunda Guerra, conforme Silva (2019, p. 66), “a forma de organização política e econômica que vigorou nesse período é chamada de keynesiana, devido a John Maynard Keynes (1883-1946), por meio de sua obra *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (1936)”. A teoria keynesiana pode ser intitulada, ainda de liberalismo embutido, ou regime de acumulação intensivo-extensivo.

Sobre esse período keynesiano, Silva (2019, p.67), embasada nos estudos de Paulo Netto e Braz (2012), adverte que: “[...], a partir do final das décadas de 1960 e início de 1970, desenvolveram-se crises no interior desse modelo econômico, o que abriu espaço para o avanço do Estado neoliberal”. Nesse sentido,

Há um consenso entre os pesquisadores mencionados de que esse modelo de acumulação se torna duvidoso e crítico, o que contribui para a concretização do ideário neoliberal. Para implementar o Estado neoliberal, utilizou-se primeiramente um diagnóstico apocalíptico e, posteriormente, apresentou-se como a única possibilidade de modificar a situação, o singular remédio, embora amargo, capaz de salvar das crises econômicas: a adoção de políticas neoliberais e suas consequentes reformas. (SILVA, 2019, p. 67).

A nova ordem mundial estabelecida no pós-guerra tinha como propósito estimular a atividade econômica internacional. Nesse momento foi adotado um conjunto de medidas, para superação da crise econômica instalada nesse período. A começar pela reunião de *Bretton Woods*, conforme Siqueira (2012, p. 42), “[...] duas propostas foram apresentadas previamente à conferência, sugerindo normas e estruturas burocráticas de ordenamento das relações econômicas e comerciais entre países”.

Dessa conferência surgem os agentes multilaterais Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional da Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), também conhecido como Banco Mundial (BM), ambos com a função de estabilizar as relações econômicas e comerciais internacionais. O FMI funciona da seguinte forma:

Assim, se antes as suas intervenções visavam sanar distorções na balança de pagamentos de curto prazo dos Países (inclusive dos maiores cotistas), após este marco histórico esta passou a desempenhar mais o *supervisor financeiro internacional* (CARVALHO; KREGEL, 2007), tornando-se um meio de os países centrais, notadamente os Estados Unidos, implementarem as suas políticas expansionistas junto aos países periféricos. Diante dessa nova realidade, existem agora as chamadas condicionalidades *estruturais*, de acordo com as quais os Países que tomam empréstimos comprometem-se a realizar profundas mudanças institucionais e econômicas. (SIQUEIRA, 2012, p. 43, grifo do autor).

Já o Banco Mundial, atua como formulador de recomendações políticas para

países periféricos, através dos seus relatórios, com vista ao desenvolvimento econômico e social. Exercendo uma forte influência em vários setores da sociedade.

Com caráter de Banco de fomento, este nasceu com vistas a auxiliar tecnicamente, ou financiar, projetos de desenvolvimento e reconstrução dos países afetados pela 2ª Guerra Mundial. Entretanto, ao contrário do que apontaria uma análise menos aprofundada, o Banco Mundial não foi suplantado pelo Plano Marshall em sua tarefa inicial; mas, sim, promoveu junto ao governo norte-americano um redirecionamento das suas prioridades com vistas a, não apenas servir de farol à política externa dos Estados Unidos e ao seu projeto hegemônico, mas também visando criar uma estrutura de atuação que fosse, ao mesmo tempo, rentável e crível aos olhos de *Wall Street* (MANON; ASHER, 1973; CASTRO, 2009). Com efeito, o Banco Mundial capta os seus recursos da venda de títulos no mercado financeiro, bem como oferece empréstimos co-financiados por instituições privadas, o que evidencia a sua relação com os mecanismos do capital e da especulação financeira internacional. (SIQUEIRA, 2012, p. 43-44, grifo do autor).

Os aspectos funcionais desses organismos multilaterais, supracitados, são de caráter organizacional, ou seja, visam principalmente à organização da economia internacional. Porém, conforme Siqueira (2012, p.45), “a influência do FMI e do Banco Mundial pode ser observada, portanto, como sendo de suporte e expansão do alcance e do poder de influência das nações capitalistas centrais”. A partir dessas considerações, Siqueira (2012, p. 45), fundamentado nas análises de Fiori (1997), ressalta, “[...] tais influências possuem, invariavelmente, caráter estratégico e ‘situacionista’, a depender dos objetivos a serem alcançados ou dos obstáculos a serem enfrentados em um determinado contexto econômico e político”.

Circunstancialmente os organismos multilaterais no primeiro momento assumiram uma postura mais pragmática; no segundo momento, opera-se uma fase inclinada em promover o avanço expansionista dos Estados Unidos (capitalista) ao mesmo tempo que visa conter o avanço soviético (socialista) disseminando o ideário capitalista.

As recomendações neoliberais na América Latina tiveram destaque no governo de Augusto Pinochet, no Chile entre o período 1973 a 1990, com suas contrarreformas econômicas, privatizações, forte desregulação e redistribuição de renda em favor dos ricos. O momento em que o neoliberalismo ganha seu maior impulso e atinge sua hegemonia é com Margareth Thatcher, eleita de 1979 a 1990, na Inglaterra, quando formaliza seu plano econômico que tinha como objetivo reformar a economia. Outro governo a adotar as políticas neoliberais foi Ronald Reagan, eleito em 1981 a 1989, que também passou a administrar reformas no modelo econômico e político.

Ações como privatizações de empresas, reformas calcadas na diminuição do papel do Estado de Bem-Estar Social, desregulamentação da economia e na redução dos gastos

públicos são marcas do Estado neoliberal. Todas essas ações eram em favorecimento da responsabilidade individual e da propriedade privada.

Um dos aspectos do neoliberalismo mais significativos é o que determina a presença do Estado mínimo, antagonista do Estado de Bem-estar social. Significa dizer que, as políticas assistenciais garantidas pelo o Estado como: saúde, educação, previdência social entre outros, são obstáculos para o desenvolvimento econômico, pois acarretam altos custos para os cofres públicos. “[...] sabe-se que, subjacente a esse discurso, pretendem um Estado mínimo para os direitos sociais e para o trabalho, mas máximo para o capital”. (MORAIS, 2001; PAULO NETTO; BRAZ, 2012 *apud* Silva 2019, p. 65). Nesta mesma linha interpretativa, Viana pondera que,

O estado neoliberal assim se manifesta como Estado mínimo (em políticas de assistência social, em intervenção no mercado e no aparato produtivo) e forte (nas políticas repressivas). O processo repressivo é complementado pela política de dispersão da classe operária. O deslocamento de indústrias capitalistas para países e regiões pouco industrializadas e/ou com grande população tem o duplo papel de enfraquecer politicamente o proletariado (dispersão espacial, recrutamento de novo proletariado sem tradição de luta, pouca concentração dos trabalhadores em cidades e regiões) e aumentar a exploração devido ao uso de força de trabalho em locais com grande reserva da mesma. (2008, p. 8).

De acordo com Militão (2005, p. 3), “sob inspiração dessas reformas de estado promovidas por Thatcher e Reagan, o ideário neoliberal passa a ser adotado por governos de inúmeros países de capitalismo avançado [...], atingindo mais tarde o poder nos quatro cantos do mundo”. As mudanças políticas e econômicas realizadas nos seus governos foram consideradas por muitos críticos revolucionárias e radicais. Mudando consideravelmente o cenário político e econômico nos seus respectivos países.

Para que houvesse a concordância e implantação das políticas neoliberais por parte dos governos, “[...] foram criadas ideologias, como a da exclusão e da globalização”. (SILVA, 2019, p. 68). Essa estratégia tinha como objetivo convencer os indivíduos de que o ideário neoliberal era a solução para esses princípios.

De acordo com Siqueira (2012, p. 45, grifo do autor), em 1980 o modelo neoliberal “[...], materializou-se, para além do Estado chileno, na América Latina por meio das recomendações do Consenso de Washington¹¹, que gravitavam em torno de princípios de

¹¹ “Ironicamente, ainda não existe um ‘consenso’ em relação ao referido Consenso. Não existe, até da parte daquele que o batizou, ao menos um entendimento em relação aos princípios que verdadeiramente nortearam a sua criação, visto que, para Williamson (2003), o ‘Consenso original’ – ‘deturpado e mal interpretado’ – não teria sido guiado por um ideário neoliberal. [...] A reunião, um *mix* de ciclo de debates com viés acadêmico e fórum de deliberações, foi promovida por uma das instituições produtoras de conhecimentos que balizaram a condução das ações do FMI e Banco Mundial, visando sistematizar todo o conjunto de ideias e estratégias até então esparsas entre esses diversos organismos e entre os próprios governos (norte-americano e britânico). [...]”

redução do papel do Estado, da liberação financeira e da abolição de entraves ao mercado”.

O autor em questão ressalta:

O proeminente economista britânico John Williamson¹², do Peterson Institute for International Economics, ex-conselheiro do Fundo Monetário Internacional e ex-economista chefe do Banco Mundial, cunhou a expressão “Consenso de Washington” para designar o arcabouço de medidas – um mínimo denominador comum, nas palavras do próprio Williamson – em curso, naquele momento, e outras, tidas como ideais por todas as instituições multilaterais sediadas em Washington, e a serem aplicadas às economias dos países da América Latina no final dos anos 1990. (SIQUEIRA, 2012, p. 48, grifo do autor).

As crises do endividamento, estagnação e inflação dos países latino-americanos deram margem para a implantação da reestruturação econômica. Sob a proteção do referido instituto, em 1989 reuniram-se em Washington “representantes do FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e economistas latino-americanos, para analisar e realizar um balanço das reformas [...], bem como definir estratégias e prioridades futuras”. (SIQUEIRA, 2012, p. 48). Com o objetivo de retomar o crescimento e garantir a inserção dos países em desenvolvimento no competitivo mercado internacional.

Segundo Militão (2005, p. 3) “premidos pela profundidade da crise da dívida externa e pelos doutrinadores do Consenso de Washington, muitos governos latino-americanos foram compelidos a implantar programas de ajuste estrutural e reformas institucionais”. Vale dizer que:

No que se refere à América Latina, o consenso implicava, em primeiro lugar, um programa de rigoroso equilíbrio fiscal a ser conseguido por meio de reformas administrativas, trabalhistas e previdenciárias tendo como vetor um corte profundo nos gastos públicos. Em segundo lugar, impunha-se uma rígida política monetária visando à estabilização. Em terceiro lugar, a desregulação dos mercados tanto financeiro como do trabalho, privatização radical e abertura comercial. Essas políticas que inicialmente tiveram de ser, de algum modo, impostas pelas agências internacionais de financiamento mediante as chamadas condicionalidades, em

Porém, o maior êxito do Consenso de Washington certamente foi o seu potencial aglutinador e multiplicador, visto que conseguiu uma sinergia entre as ‘instituições do neoliberalismo’ e disseminou com ímpeto e propriedade as suas orientações por toda a América Latina. [...] Na sua formulação, o Consenso de Washington não tratou de temas sociais, mas, apenas dos de ordem econômica e comercial, pois seus formuladores acreditavam que a melhoria das condições sociais viria naturalmente em decorrência das reformas executadas. Todavia, com o decorrer das reestruturações, os problemas sociais se agravaram; a pobreza e o desemprego atingiram patamares alarmantes. (SIQUEIRA, 2012, 48-50).

¹² “Williamson destaca dez propostas do receituário do ‘Consenso de Washington’: (1) disciplina fiscal, ou seja, redução dos gastos públicos, na tentativa de manter um superávit orçamentário; (2) prioridades de gasto público – reduzir o papel do Estado na economia, redirecionando o gasto para as áreas desinteressantes para o investimento privado – geralmente, bens públicos; (3) reforma tributária, tornando a tributação menos progressiva; (4) liberalização financeira, cujo objetivo máximo é deixar que a taxa de juros seja determinada pelo mercado; (5) manutenção da estabilidade da taxa de câmbio; (6) liberalização comercial; (7) abolição das barreiras à entrada de investimentos externos diretos no país; (8) privatização das empresas estatais; (9) abolição das regras que impedem a entrada de novas firmas do setor e (10) o sistema legal deve assegurar direitos de propriedade” (WILLIAMSON, 1993, p. 1332 *apud* UGÁ, 2004, p. 56).

seguida perdem o caráter de imposição, pois são assumidas pelas próprias elites econômicas e políticas dos países latino-americanos (SAVIANI, 2007, p. 426).

Nesta perspectiva:

Até meados dos 1970, o neoliberalismo já possuía uma corrente teórica mais homogênea e bem difundida que a do seu predecessor (liberalismo), tendo sido agraciada com dois prêmios Nobel de economia (1974 conferido à Hayek¹³, e, em 1976, à Friedman¹⁴), o que constituía um termômetro da tendência acadêmico-científica e política nos anos 1970. (SIQUEIRA, 2012, p. 36).

Diante do exposto, verifica-se que o neoliberalismo não rompeu definitivamente com o liberalismo clássico, ao contrário, preservou os mesmos princípios teórico-estruturais. Contudo, Siqueira (2012, p. 39) salienta que, “[...] certamente a maior diferença entre o neoliberalismo e a sua corrente originária, o liberalismo, seja a participação neoliberal tão profunda e estrutural em todas as esferas da atividade humana”. Ou seja, seus preceitos dizem respeito ao modo de pensar e idealizar o mundo social. Podemos acrescentar que ambos contribuem intensamente para manutenção do sistema capitalista vigente. Dardot e Laval corroboram com essa tese afirmando que:

O neoliberalismo não destrói apenas regras, instituições, direitos. Ele também *produz* certos tipos de relações sociais, certas maneiras de viver, certas subjetividades. Em outras palavras, com o neoliberalismo, o que está em jogo é nada mais nada menos que a *forma de nossa existência*, isto é, a forma como somos levados a nos comportar, a nos relacionar com os outros e com nós mesmos. O neoliberalismo define certa norma de vida nas sociedades ocidentais e, para além dela, em todas as sociedades que as seguem no caminho da “modernidade”. Essa norma impõe a cada um de nós que vivamos num universo de competição generalizada, intima os assalariados e as populações a entrar em luta econômica uns contra os outros, ordena as relações sociais segundo o modelo do mercado, obriga a justificar desigualdades cada vez mais profundas, muda até o indivíduo, que é

¹³ “Friedrich Hayek [1899-1992]. O neoliberalismo iniciou após a II Guerra Mundial e teve como principal base teórica o livro “A caminho da Servidão”, de escrito em 1944. O que se destaca de fundamental na teoria do conhecimento de Hayek é o seu ataque à racionalidade econômica, em que prima a individualidade ou das pessoas ou das empresas. [...] As principais idéias de Hayek quanto ao neoliberalismo tiveram como aliados: Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Mandrija, entre outros”. (CERQUEIRA, 2008, p. 169-171).

¹⁴ “As idéias de Friedman [considerado o pai do neoliberalismo] o fizeram após a crise dos anos 1970 e com o ressurgimento do liberalismo econômico. Friedman foi um homem do século XX e, como tal, influenciou grandemente o curso dos acontecimentos econômicos, políticos e sociais mais do que qualquer outro economista neoclássico. Friedman nasceu no Brooklyn [Estados Unidos] em 1912 [e faleceu em 2006]; filho de imigrantes tchecoslovacos, ele quase nasceu no bloco socialista da Europa Oriental, e não em sua América do Norte liberal e democrática. Liberal por convicção, Friedman era cético em relação à intervenção estatal, em frentes muito diferentes e não apenas no campo da política econômica, como é geralmente reconhecido. Defensor das privatizações a todo custo, considerou que o governo deveria compensar a desigualdade inicial aos mais pobres com subsídios à demanda educacional. O Estado não deve financiar a oferta pública de ensino, segundo Friedman, mas deve fornecer *vales* aos mais necessitados para que tenham acesso à educação privada, de melhor qualidade em sua opinião. Suas contribuições para a macroeconomia e política monetária são famosas, mas não podemos esquecer que ele construiu suas teorias sobre o edifício neoclássico, que ele encontrou na teoria microeconômica do valor um refúgio do rigor e da precisão lógica. “[publicou inúmeras obras sobre política e história econômica, dentre elas a mais conhecida chama-se *Capitalismo e Liberdade*, publicada em 1962]””. (GALLEGO, 2006, p. 337-341, tradução nossa).

instado a conceber a si mesmo e a comportar-se como uma empresa. (2016, p. 16, grifos dos autores).

Ademais, Siqueira (2012, p. 40, grifo do autor), acrescenta que, “efetivamente, o neoliberalismo se tornou tão influente e agressivo em suas abordagens que até criou o seu próprio modelo de sociabilidade. Este modelo atende pelo nome de *sociedade do consumo*”. Esse modelo de sociedade é regrado pelo avanço industrial capitalista, em razão da alta produção de bens e serviços, gerando um consumo massivo.

As consequências desse consumismo não se restringem ao âmbito econômico, também interferem nas questões ambientais, pois, é necessário o aumento da exploração dos recursos naturais. Outra consequência é a obsolescência programada, na qual a produção das mercadorias tem um prazo programado para se tornarem obsoletas, levando o consumidor a comprar a versão mais moderna do mesmo produto. Essas ações em cadeia elevam ao máximo a produção de lixo e intensificam os problemas ambientais.

Nesse contexto, Siqueira (2012, p. 40), reforça, “[...] visto que é um sistema de valores, crenças, ideias e teorias é tão eficiente que faz com que seja difícil perceber, a olhos menos politizados, como esta decantada liberdade é mercadorizável”. Quer dizer que, essa liberdade só existe para quem tem meios financeiros para consegui-la ou então, de forma individualizada – as ideias neoliberais prometem enriquecimento por meio do trabalho árduo e do talento de cada um para os negócios, reforçando a meritocracia entre os indivíduos.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a ideologia neoliberal pode ser distinguida de Estado neoliberal, quer dizer, a ideologia reporta-se a teoria enquanto o Estado neoliberal seria a materialização dessas ideias diante das necessidades capitalistas, contudo:

Pensar que o Estado neoliberal foi a mera aplicação desta ideologia é outro equívoco a ser evitado. Trata-se de uma concepção idealista e nada dialética. A ideologia neoliberal produzida nos anos 1940 é retomada, assim como outras são produzidas, para atender às novas necessidades do capital. As origens do neoliberalismo estão muito mais nas transformações do capitalismo do que no reino nebuloso das ideologias. O modo de produção capitalista é a fonte explicativa para as transformações estatais e ideológicas e não o contrário. [...] A necessidade da acumulação capitalista e suas dificuldades (tendência declinante da taxa de lucro, luta operária) são fundamentais para explicar a emergência do neoliberalismo. (VIANA, 2008, p.4).

As condições postas pelo Estado neoliberal resultaram na precarização do trabalho e no desgaste das políticas de assistência social, criando condições ainda mais desfavoráveis para os indivíduos. Intensificando a miséria para a maior parte população. De acordo com Ugá (2004, p. 57) “o Estado não deve ser mais o promotor direto do desenvolvimento, mas sim deixar essa tarefa para os mercados, [...], portanto, retrair a sua atuação, de modo a tornar-

se um catalisador, facilitador e parceiro dos mercados”.

A influência dos organismos multilaterais, principalmente o Banco Mundial, foi motivada pelas orientações de governabilidade¹⁵ para os países latino-americanos. Nessa perspectiva, o Estado neoliberal tem um papel de atuar contra possíveis revoluções. Paulatinamente os Estados foram concedendo a esses organismos a tomada de decisão, permitindo que eles ditassem o que deveriam fazer ou não. Para isso seu papel é de complementar e regular os mercados e não os substituir. Estabelecendo o Estado mínimo. A ideologia neoliberal defende que a assistência social é um problema a ser superado pelo mercado e não um dever do Estado.

¹⁵ “Foi nesse contexto que a questão da governabilidade veio à tona, aparecendo como algo indispensável para o sucesso das reformas a serem realizadas. Ao mesmo tempo em que a governabilidade surgiu como necessária para as reformas, estas apareceram como o único caminho possível para evitar a ingovernabilidade; com isso, formou-se um círculo vicioso de que não se consegue escapar”. (UGÁ, 2004, p. 57).

3 PREAL E PRELAC UMA EXPRESSÃO DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS

O propósito desse capítulo é desenvolver um exame sobre a relação entre os organismos multilaterais e a educação no contexto da nova ordem mundial, que no âmbito dos seus princípios determina o funcionamento das diretrizes curriculares da educação. Nessas circunstâncias, a discussão fica atrelada a origem, o desenvolvimento e as contribuições desses organismos para a promoção da educação. A presente pesquisa inicia com o marco da Conferência de Jontiem, em 1990 e os caminhos percorridos antes a Conferência até os dias atuais. Nesse contexto, elencamos o PREAL e o PRELAC como expressão dos organismos multilaterais, com seus documentos e suas recomendações para as políticas educacionais. Tendo em vista, o conteúdo normativo desses documentos e as reformas propostas para a educação, indicam que a educação é vista como um instrumento do capital para reprodução do sistema, pois, as reais condições da escola não são consideradas.

3.1 Os organismos multilaterais e a educação

Com a eclosão da revolução industrial no século XVIII e o desenvolvimento da sociedade capitalista ao longo dos séculos XIX-XX, o mundo do trabalho foi impactado pela transição da sociedade agrária em urbana-industrial, gestando uma nova mentalidade e (in)civilidade, o que reverberou na educação. De acordo com Farias (2015) orientado pelas análises de Gellner (1993), “a educação adequada a essa sociedade industrial requeria saberes sistematizados para atender os interesses de uma coletividade orientada ao mercado”. (FARIAS, 2015, p. 189).

É nesse sentido que se desvela o verdadeiro objetivo da formação para a classe trabalhadora, pois, esta, na nova ordem do capital, precisa ser minimamente formada (treinada) para atender as demandas do mercado. Nesta sociabilidade no mundo do trabalho, opera-se uma “[...] corrida capitalista em busca de angariar novos mercados consumidores [o que] acentua a distinção entre uma educação formadora de saberes e outra produtora de mão-de-obra”. (FARIAS, 2015, p. 187). De acordo com Farias (2015), fundamentado nos escritos de Gellner (1993), as transformações pelas quais a educação tem passado são:

[...] implicações da sociedade industrial sobre o trabalho. É o que ele define como “semantização do trabalho”¹⁶. Isso significa a existência de um sistema composto

¹⁶ “Semantização do trabalho significa transformação e sofisticação do trabalho resultantes da busca incessante por crescimento econômico e da inovação a partir da transição da sociedade agro-letrada para indústria, onde o

por uma classe de trabalhadores que depende de uma escolarização formal (educação sistemática e prolongada) para garantir sua especialização e, conseqüentemente, sua vaga no emprego. Portanto, a transição de uma economia agrária para outra industrializada requer uma nova estrutura ocupacional que exige uma mão de obra especializada; daí a necessidade de uma educação “estandardizada”. Desse modo, os trabalhadores tornaram-se dependentes de uma educação orientada pelas demandas do capital. (FARIAS, 2015, p. 191).

A divisão da sociedade em classes contribui para a restrição ao conhecimento historicamente acumulado, reforçando a desigualdade da população, o que é aprofundado na sociedade capitalista. Segundo Tordnet (2006, p. 4), “a sociedade capitalista também é uma sociedade de classes. Porém, entre ela e as anteriores – asiática, escravista, feudal e outras – há uma diferença importante. É que nas formas anteriores a desigualdade era tida como algo natural”. A apropriação dos conhecimentos contribui para a constituição do indivíduo tornando-o parte do gênero humano, assim como, o seu usufruto (material e espiritual) proporciona o desenvolvimento integral do sujeito. Nesse sentido,

Costuma-se dizer que a educação *deve* formar o homem integral, vale dizer, indivíduos capazes de pensar com lógica, de ter autonomia moral; indivíduos que se tornem cidadãos capazes de contribuir para as transformações sociais, culturais, científicas e tecnológicas que garantam a paz, o progresso, uma vida saudável e a preservação do nosso planeta. Portanto pessoas criativas, participativas e críticas. Afirma-se que isso seria um processo permanente, um ideal a ser perseguido, de modo especial na escola, mas também fora dela. (TORNÉT, 2006, p. 6, grifo do autor).

Mas, na ordem burguesa a formação integral do homem torna-se inviável, pois, este modelo de sociedade capitalista inviabiliza o seu desenvolvimento. “É por isso que é necessário *romper com a lógica do capital* se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente”. (MÉSZÁROS, 2008, p. 27, grifo do autor). Em outras palavras, a formação humana integral implica na sua emancipação, o que só é possível numa sociedade que venha a abolir a exploração do trabalho e a dominação do homem pelo homem. Nesses termos, a educação tem uma função social, permitir o acesso aos conhecimentos historicamente acumulados e sistematizados, possibilitando aos sujeitos histórico o desenvolvimento de habilidades e valores imprescindíveis para sua emancipação, logo, afirmação do gênero humano. Porém, segundo Tordnet,

Não há como impor ao capital uma outra lógica que não seja a da sua auto-reprodução através da exploração do trabalho. Por outro lado, a reprodução do capital exige, também, e ao mesmo tempo, a instauração da igualdade formal. Capitalistas e trabalhadores são livres, iguais e proprietários e assim têm que ser

trabalho semântico contrasta com o trabalho de esforço físico, requerendo, assim, uma escolarização formalizada para todos os trabalhadores que pretendem integrar a estrutura ocupacional. (nota do autor)”. (FARIAS, 2015, p. 191).

para que o capitalismo se reproduza. Percebe-se, então, que *desigualdade real e igualdade formal* não são dois momentos separados, mas partes de uma mesma e incindível totalidade. Isto se reflete no âmbito da educação sob a forma de uma contradição entre o discurso e a realidade objetiva. O primeiro proclama uma formação integral, isto é, livre, participativa, cidadã, crítica para todos os indivíduos. O segundo proclama, no seu movimento real, a impossibilidade daquela formação. É escusado dizer que a regência está nas mãos da realidade objetiva, de modo que a realização de uma formação integral jamais pode se transformar em uma efetividade. (2006, p. 8, grifo nosso).

Diante do exposto, é possível auferir que a educação é um importante mediador para a formação humana, mas, na sociedade capitalista está sendo utilizada para a formação do “escravo moderno”, visto que, a correlação capital-trabalho continuamente acarreta a exploração dos indivíduos. Assim, observa-se que as condições para o desenvolvimento da emancipação da sociedade de modo pleno estão comprometidas.

A educação, portanto, na ordem do capital, é um instrumento ideológico de formação e reprodução do sistema. Mas, também, é um campo de disputa, marcada pela oposição entre formação humana (emancipadora) e mercantilização. Na nova ordem global a instrumentalização da educação é, em grande parte, fomentada pelos organismos multilaterais (empresas e bancos internacionais).

Os organismos multilaterais são os maiores promotores da nova ordem mundial, fortemente marcada por um projeto educacional de “homogeneização”, mediante uma educação planejada e “universalizada”. (FARIAS, 2015, p. 192). A participação dos organismos multilaterais na Educação é extensa e diversificada: patrocinaram conferências para nortear e definir diretrizes para as políticas educacionais nos países periféricos.

A *Conferência Mundial de Educação para Todos*, por exemplo, ocorrida em Jomtien, na Tailândia, em 1990, seguida pelas Conferências em Nova Delhi (1993) e Dakar (2000), promovidas e financiadas por organismos internacionais¹⁷, são marcos para as políticas educacionais em esfera mundial, principalmente para os países comprometidos com a agenda neoliberal. Ao se ampararem na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* – “toda pessoa tem direito a educação” – revestem-se de legitimidade sociopolítica, o que lhe auferiu uma staff de supranacionalidade, com isso podem instituir um Plano de ação, dito neutro, para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem – a educação passa a ter um novo papel no cenário capitalista.

Na conferência realizada em Jomtien houve a participação de 150 países, resultando na constituição de uma Comissão Internacional para debater e formular diretrizes

¹⁷ “[Como a Organização das Nações Unidas para a Infância e a Cultura (Unesco), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial (BM)”].

para a Educação no século XXI, conduzida por Jacques Delors¹⁸, consultor da ONU e mais 14 membros de diversas áreas profissionais. A comissão, constituída em 1993 e desenvolvendo um trabalho até 1996, produziu o relatório *Educação: um tesouro a Descobrir*, um conjunto de estratégias para reformas na educação. O destaque do Relatório Delors é o capítulo 4, designado *Os Quatro Pilares da Educação*, que são: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser, os quais estabelecem novas diretrizes educacionais para o mundo ocidental. Segundo Delors:

Perante os múltiplos desafios suscitados pelo futuro, a educação surge como um trunfo indispensável para que a humanidade tenha a possibilidade de progredir na consolidação dos ideais da paz, da liberdade e da justiça social. No desfecho de seus trabalhos, a Comissão faz questão de afirmar sua fé no papel essencial da educação para o desenvolvimento contínuo das pessoas e das sociedades: não como um remédio milagroso, menos ainda como um “abre-te sésamo” de um mundo que tivesse realizado todos os seus ideais, mas como uma via – certamente, entre outros caminhos, embora mais eficaz – a serviço de um desenvolvimento humano mais harmonioso e autêntico, de modo a contribuir para a diminuição da pobreza, da exclusão social, das incompreensões, das opressões, das guerras... (DELORS, 2010, p. 5).

Os novos direcionamentos educacionais pretendem estabelecer diretrizes que possibilitem a superação da escola tradicional, apontada como obsoleta. Com isso, passa-se a instituir-se novas necessidades educacionais, visando inserir os sujeitos a conclamada sociedade do conhecimento e da informação do século XXI: as “diretrizes ficaram conhecidas sinteticamente como o novo ‘aprender a aprender’ e sua aplicação exigiu reformas profundas no sistema educacional” (FARIAS, 2015, p. 194).

Mas será mesmo que essas novas diretrizes conseguem verdadeiramente alcançar seus objetivos? De acordo com Farias (2015), fundamentado nos estudos de Maia e Jimenes (2013), o modelo proposto pelo Relatório Delors, e especificamente as diretrizes dos *Quatro Pilares da Educação*, apesar de aparentemente atrativo e tentador, está repleto de contradições e incongruências. Sua aplicação desconsidera as características e a lógica do atual sistema de produção capitalista, além de “oferecer uma resposta bastante simples a um problema de veras complexo” (MAIA; JIMENEZ, 2013, p. 123 *apud* FARIAS, 2015, p. 194). Além disso, essas recomendações não levam em conta as diversidades e peculiaridades culturais de cada região, os princípios da macroeconomia, dentre outros problemas gestados pelo sistema capitalismo.

¹⁸ “Jacques Lucien Jean Delors, economista e político francês, estudou Economia na Sorbonne. Foi professor visitante na Universidade Paris-Dauphine (1974-1979) e na Escola Nacional de Administração (França), de 1992 a 1996. Político francês, aponta como principal consequência da sociedade do conhecimento a necessidade de uma aprendizagem ao longo de toda vida, fundamentada em quatro pilares, que são: concomitantemente, do conhecimento e da formação continuada”. Disponível em <<http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=337>> Acessado em 24 de outubro de 2019.

Dando continuidade a discussões instauradas em Jomtien, o encontro de Nova Delhi, em 1993, contando com a participação dos 9 (nove) países mais populosos do mundo¹⁹, estabeleceram o ano de 2000 como limite para o cumprimento das metas educacionais delineadas. E, no ano de 2000 aconteceu o Fórum de Dakar, contando com a presença de 180 países, juntamente com 150 ONG's. O novo documento obedecia à mesma lógica dos documentos anteriores: “todos os países devem envidar esforços para atingir as metas de Educação Primária Universal (EPU), afirmando que as necessidades básicas da aprendizagem devem ser alcançadas com urgência até 2015”²⁰. (RABELO; GIMENEZ; SEGUNDO, 2015, p. 15).

As diretrizes postas pelos organismos multilaterais foram severamente criticadas por especialistas do setor educacional, em vista do jogo de ilusões que tais documentos ou diretrizes buscam construir, ocultando a privação das classes trabalhadoras diante de uma educação realmente humanizadora. Conforme Farias,

[...] o discurso neoliberal tenta apaziguá-las com o uso de verbetes tais como “capacitações, qualificações, reciclagens, flexibilidade, criatividade, polivalência, trabalho em equipe, etc.” na tentativa de instituir novas “competências e habilidades” da educação para o mundo do trabalho. Na realidade, representam uma violação disfarçada aos direitos dos trabalhadores. (2015, p. 198).

Nesse sentido, pode-se inferir que os organismos multilaterais atribuem à educação um papel de redenção social, defendendo uma educação para as classes menos favorecidas como solução das contradições do sistema produtivo, sem alterar, todavia, o modelo de produção. A lógica capitalista aliada às políticas neoliberais defende a “qualificação técnica e teórica” para essas classes, impulsionando o investimento no “capital humano”.

As novas diretrizes educacionais são modeladas na perspectiva da tecnocracia e o mecanicismo educacional, e estão imersas na dinâmica da nova ordem internacional na qual

¹⁹ “Participaram dessa conferência os nove países mais populosos do mundo: Indonésia, China, Bangladesh, Brasil, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia”. (RABELO; GIMENEZ; SEGUNDO, 2015, p. 14)

²⁰ “No Brasil, contudo, 2022, ano do bicentenário da independência do nosso país, passou a constituir-se a nova data-limite estabelecida para o cumprimento das metas de EPT. Sobre esse novo prazo, é válido apresentar a análise feita pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, que justificaria essa ampliação. Este ex-presidente considera ‘um desafio saber o que vai acontecer em 7 de setembro de 2022, quando o Brasil completará 200 anos de independência’. Para tanto, seria ‘preciso [...] ‘uma revolução’ na educação, como forma de compensar o atraso de décadas’. Lula defendeu, na época, ‘mais investimentos no ensino e na área da ciência e tecnologia para dar ao jovem a chance de ser um cientista no futuro, se quiser’, pois ‘O Brasil poderia estar entre as grandes nações do mundo se nós, no momento histórico correto, tivéssemos feito as coisas certas no país’. Afirmou ainda que ‘não investimos na educação no tempo certo e fomos o último país sul-americano a ter uma universidade. Não alfabetizamos a população no tempo certo. Não fizemos a reforma agrária no tempo certo, nem distribuímos a renda como fizeram alguns países depois da Segunda Guerra’” (ISKANDARIAN, 2007 *apud* RABELO; GIMENEZ; SEGUNDO, 2015, p.15). [Como as metas não foram atingidas uma nova agenda foi estabelecida para o ano de 2030].

fomenta uma sociedade marcada pela “mercantilização da educação”. Para tanto, evidenciamos a participação do Preal e do Prelac, com seus documentos normativos nesse processo de reforma da política educacional da América Latina.

3.2 Origem e desenvolvimento do Programa de Promoção para Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL) e do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC)

As últimas três décadas do século XX foram marcadas pelos densos e acalorados debates no campo educacional, debates que se prolongam até a presente década (2018), sem previsão de cessarem, em vista da importância que a educação assumiu tanto para a reprodução do capital, como para sua superação. Nesta dialeticidade a educação tem sido colocada, por teóricos pragmatistas e utilitaristas da ordem do capital, como responsável pelo avanço/riqueza ou atraso/pobreza das nações, a depender de sua relação com as necessidades do mercado (formação de mão de obra qualificada as novas demandas produtivas).

Posta essa contradição, criam-se estratégias educacionais, ligadas as concepções da Teoria do Capital Humano²¹, como mecanismo do capitalismo para dinamizar as economias e solucionar (controlar) as demandas (problemas) sociais: “alegava-se que o novo paradigma produtivo demandava requisitos diferenciados de educação geral e qualificação profissional dos trabalhadores”. (SHIROMA; MORAES; EVANELISTA, 2007, p. 47).

Nesse horizonte a educação vai se firmando nos documentos e conferências, seminários etc., produzidos pelos mais plurais organismos multilaterais como um dispositivo de adequação do indivíduo ao mundo moderno e de reprodução de práticas e valores sociais. Assim, a educação é tomada como mola propulsora do desenvolvimento econômico, logo, meio para a “erradicação da pobreza”. Esta percepção deu lastro a disseminação do conceito de “capital humano”, sobretudo pós anos 1990:

As práticas economicistas predominantes têm cedido ao discurso de que o investimento no ‘capital humano’ seria a grande estratégia desses organismos na promoção de seu ideário capitalista, [...]. Mesmo cedendo a um discurso de caráter mais humanitário, com a inclusão do ‘capital humano’ em seus projetos e programas sociais (sobretudo os educacionais), a questão ainda assim permanece complexa. [...] O malogro neoliberal em ‘erradicar a pobreza’ nos anos 1990 e a preocupação generalizada com a pertinência dos elevados índices de pobreza impulsionaram os bancos públicos internacionais a redefinirem a preleção em favor do ‘capital

²¹ “Segundo Farias (2015, p.198), ‘Capital humano’ é o conjunto de capacidades, conhecimentos, competências e atributos de personalidade que favorecem a realização de trabalho de modo a produzir valor econômico. São os atributos adquiridos por um trabalhador por meio da educação, perícia e experiência”.

humano' e focalizar a educação como 'solução' mágica para erradicar esse fenômeno social. Essa talvez seja a mais recente estratégia dos organismos multilaterais para prosseguir o plano de reformas estruturais, do qual são protagonistas. Então, a 'dupla estratégia' pobreza/educação vai se definindo, cada vez mais, na orientação ao 'desenvolvimento e crescimento sustentável' ao longo da década de 2000, se estendendo até os dias atuais. (FARIAS, 2015, p. 199).

Os organismos multilaterais, do BM à Unesco, passando pela OCDE e CEPAL, organizaram-se e elaboram um conjunto de documentos internacionais com o objetivo de analisar, diagnosticar e propor possíveis soluções para os problemas da educação. Tais medidas foram desenvolvidas diante das crises política e econômica estabelecidas pós-1973 (Crise do Petróleo).

A década de 1980, sofreu os efeitos dessa crise, culminando, segundo Noma (2011, p. 109), com sua identificação “[...] como década perdida por muitos economistas, uma referência à estagnação econômica vivida pela região, identificada por uma forte retração da produção industrial e por uma diminuição no crescimento da economia”. Mas, distintamente do cenário econômico, na dimensão do educacional, a década de 1980-90 podem ser consideradas de extrema dinamicidade, em vista das profundas reformas educacionais implementadas no período (SAVIANE, 2007).

Mantendo-se a interpretação de dialeticidade histórica, é nessa conjuntura que os países da América Latina receberam, nas décadas de 1970-1990, uma “atenção especial”, pois, mundialmente “houve um processo de reorganização do capital e do correspondente sistema ideológico e político de dominação cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo e de suas políticas econômicas e sociais” (NOMA, 2011, p. 109). Nesses termos, a América Latina adere ao alinhamento neoliberal realizando várias reformas no âmbito educacional.

Em meio as crises que atingiram a América Latina e aos processos de redemocratização da região, as décadas de 1970-1990, foram profícuas na elaboração de reformas educacionais, e dentre os documentos/diretrizes/pareceres elaborados para realizar mudanças educacionais na região destacam-se: o documento econômico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)²², intitulado *Transformación*

²² “A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi estabelecida pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social, de 25 de fevereiro de 1948, e começou a funcionar nesse mesmo ano. Mediante a resolução 1984/67, de 27 de julho de 1984, o Conselho decidiu que a Comissão passaria a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e sua sede está em Santiago do Chile. Foi fundada para contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social. A CEPAL tem duas sedes sub-regionais, uma para a sub-região da América Central, situada na cidade do México, e a outra para a sub-região do Caribe, em Port of

productiva com equidade. Por meio deste documento, a CEPAL “recomendava que os países da região investissem em reformas dos sistemas educativos para adequá-los a ofertar os conhecimentos e habilidade, específicas requeridas pelo sistema produtivo”. (SHIROMA; MORAES; EVANELISTA, 2007, p. 53).

Esse documento, cujo conteúdo transformou as políticas educacionais da América Latina, foi intensamente discutido e difundido na conferência de Jomtien. Suas diretrizes fundamentaram as estratégias apresentadas aos países da região para a inserção no mundo globalizado e para progresso técnico. A educação foi apontada como a locomotiva das medidas a serem tomadas pelos países latino americanos, o que resultou na elaboração dos Planos Decenais de educação.

Em 1992 a CEPAL juntamente com a UNESCO²³, publicou nova documento central para o desencadeamento das políticas educacionais da região, foi o *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* no qual,

Pretendia criar, no decênio, certas condições educacionais, de capacitação e de incorporação do progresso científico e tecnológico que tornassem possível a transformação das estruturas produtivas da região em um marco de progressiva equidade social. Na visão de seus técnicos, tal objetivo só seria alcançado mediante uma ampla reforma dos sistemas educacionais e de capacitação profissional existentes na região, assim como mediante a geração de capacidades endógenas para o aproveitamento do progresso científico-tecnológico. (SHIROMA; MORAES;

Spain, estabelecidas em junho de 1951 e dezembro de 1966, respectivamente. Além disso, tem escritórios nacionais em Buenos Aires, Brasília, Montevideu e Bogotá e um escritório de ligação em Washington, D.C. A Comissão desenvolveu-se como uma escola de pensamento especializada no exame das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazo dos países latino-americanos e caribenhos. O pensamento da CEPAL é dinâmico, seguindo as imensas transformações da realidade econômica, social e política, regional e mundial. Desde os primeiros anos desenvolveu um método analítico próprio e uma ênfase temática que, com algumas variantes, se manteve até nossos dias. O método, chamado ‘histórico-estrutural’, analisa a forma como as instituições e a estrutura produtiva herdadas condicionam a dinâmica econômica dos países em desenvolvimento e geram comportamentos que são diferentes do comportamento das nações mais desenvolvidas”. Disponível em < <https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0> >. Acesso em 11 setembro 2019.

²³ “[A Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura (UNESCO) foi criada em 16 de novembro de 1945 após a Segunda Guerra Mundial. Compõe o Conselho de Administração Fiduciária das Nações Unidas como Organismo Especializado, do qual fazem parte o Grupo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outros]. A principal finalidade é a construção da paz mundial [e] tem a missão de ‘contribuir para a paz e a segurança estreitando, mediante a educação, a ciência e a cultura a colaboração entre as Nações, a fim de assegurar o respeito universal à justiça e à lei, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais que, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião, a Carta das Nações Unidas reconhece todos os povos do Mundo’. Desenvolve seu pensamento e ação inovadora em quatro Institutos Internacionais de Educação: o Escritório Internacional de Educação (OIE), com sede em Genebra; o Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IPE), sediado em Paris; o Instituto da UNESCO para a Educação, com sede em Hamburgo e o recém-criado Instituto Internacional de Educação Superior, em Caracas. Com o objetivo de apoiar a gestão permanente de pensar o desenvolvimento educacional da região, a UNESCO conta também com o Escritório Regional de Educação para América Latina e Caribe, em Santiago do Chile; com quatro escritórios sub-regionais localizados em São José, Costa Rica; Quito, Equador; Kingston, Jamaica; e Bridgetown, Barbados; com Escritórios Regionais da Cultura, em Havana e da Ciência, em Montevideu; e com escritórios nacionais em La Paz, Bolívia; Buenos Aires, Argentina; Brasília, Brasil; Lima, Peru; San Salvador, El Salvador; Cidade de Guatemala, Guatemala; Cidade do México, México; Porto Príncipe, Haiti; e Porto Espanha, Suriname”. (UNESCO/SANTIAGO, 1998, p.9).

EVANELISTA, 2007, p. 53).

Além desses documentos destacam-se também as iniciativas ordenadas pela UNESCO e suas agências subordinadas, cuja participação no processo de impulso das políticas educacionais foi expressivo, sobretudo nas décadas de 1970-1990, coordenando reuniões regionais e globais de caráter avaliativo à medida que projetava a educação para o século XXI: “isto é demonstrado pela coincidência entre os programas que desenvolve e as declarações que surgem nas diferentes cúpulas e conferências internacionais realizadas na presente década”. (UNESCO/SANTIAGO, 1998, p.17).

Na agenda implementada pela Unesco para a América Latina destacam-se as ações realizadas pela Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC)²⁴, resultando no Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PPE)²⁵ que vigorou de 1980 a 2000, inicialmente dividido em três momentos: primeira etapa no México (1979-1984); segunda etapa, Bogotá (1987) a Quito (1991); e, terceira a etapa (1993-1999) referente à Santiago (1993) e Kingston (1996).

Suas políticas educacionais tinham três objetivos básicos: “1 - acesso de todas as crianças em idade escolar à educação geral mínimo de oito a dez anos, 2 - alfabetização e educação de jovens e pessoas adultos e 3 - melhorar a qualidade e eficiência da educação através das reformas necessárias”. (UNESCO/OREALC, 2001, s/p, tradução nossa).

²⁴ “O Escritório Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC / UNESCO Santiago), com sede em Santiago, Chile, foi criado em 1963 com o objetivo de apoiar os Estados Membros da região na definição de estratégias para o desenvolvimento de suas políticas educacionais. O OREALC / UNESCO Santiago exerce sua missão moldada na convicção de que a educação é um direito humano de todos, ao longo da vida, e que o acesso à educação deve ser acompanhado de qualidade. Na prática, a ação da OREALC / UNESCO Santiago se materializa na geração e disseminação de informações e conhecimentos, no desenvolvimento de diretrizes para a definição de políticas públicas, na prestação de consultoria e apoio técnico aos países e na promoção do diálogo, intercâmbio e cooperação entre diferentes atores, governos, universidades e centros de pesquisa, sociedade civil, setor privado e organizações internacionais. Este trabalho é realizado em colaboração com os escritórios nacionais e multinacionais que a UNESCO possui na região, bem como com as comissões nacionais de cooperação com a UNESCO, com presença em cada um dos Estados Membros”. <Disponível em: www.unesco.org/santiago > Acesso em 12 setembro 2019.

²⁵ “A UNESCO, com a cooperação da CEPAL e da OEA, convoca uma conferência de ministros da educação e ministros encarregados do planejamento econômico, [para] identificar problemas educacionais na região e desenvolver um projeto ‘principal’ que o ano de 2000 foi um horizonte. A Conferência aprovou a Declaração do México (1979) que lançou as bases do Projeto Principal. O ponto de partida desta declaração é o reconhecimento do papel que corresponde a políticas educacionais na geração de um novo estilo de desenvolvimento. Em ela pede aos países que assumam a educação como uma tarefa que não pode ser adiada, que envolve a integração política, social e educacional da região. A proposta educacional da Declaração baseia-se no diagnóstico feito na região, onde ele percebe a extrema pobreza de vastos setores da população, baixa escolaridade, a presença de 45 milhões de analfabetos sobre 159 milhões de população adulta, altas taxas de atrito, conteúdo inadequado, baixa articulação entre educação e trabalho, organizações administrativas precárias e uma forte centralização. O diagnóstico de problemas educacionais permitiu atribuir uma tarefa à educação fundamental para as próximas décadas: combater a pobreza. Esta tarefa está associada a dois objetivos educacionais que mais tarde se tornarão parte dos objetivos específicos da PPE: a generalização da educação primária ou básica e a eliminação do analfabetismo.” (UNESCO/OREALC, 2001, tradução nossa).

O Projeto Principal de Educação foi constituído por um Comitê Intergovernamental organizado por ministros da Educação e da Economia. Esse Comitê promoveu reuniões a cada dois anos com o objetivo de avaliar o seu desenvolvimento e definir novos planos de ação – as reuniões foram denominadas pela sigla “PROMEDLAC (Project Mayer dans le Domaine de l’Education em Amerique Latine et les Caribes), as reuniões PROMEDLAC foram: México (1984), Bogotá (1987), Guatemala (1989), Quito (1991), Santiago (1993) e Kingston (1996)”. (UNESCO/OREALC, 2001, s/p, tradução nossa).

O Projeto Principal de Educação encaminhou as políticas educacionais dos países da América Latina e do Caribe por dez anos, antes da Conferência Mundial de Jomtien sobre Educação para Todos. A partir da Conferência, o Projeto passou por um processo de reorganização para conseguir atingir as metas e objetivos recomendados no Relatório da UNESCO, da Comissão Internacional de Educação para o Século XXI:

No ano de 2000, o período de validade estabelecido pelo Projeto Principal foi cumprido. Por mandato da VI Reunião de Ministros da Educação da América Latina e do Caribe (Kingston, Jamaica, 1996), foi realizada uma avaliação final, que foi apresentada à VII Reunião de Ministros²⁶ da Educação (Cochabamba, Bolívia, março de 2001)²⁷ em conjunto com uma análise das perspectivas para a região em questões educacionais. O resultado foi o pedido que os países fizeram à UNESCO **para continuar o projeto** e continuar avançando na melhoria da qualidade da educação. (UNESCO/OREALC) Disponível em < <http://www.unesco.org/new/es/santiago/previous-international-agenda/the-major-project-of-education-1980-2000/> > Acesso em 12/09/19, grifo do autor).

Durante as reuniões dos PROMEDLAC IV, V e VI as orientações delineadas tiveram um impacto devastador na implementação das políticas educacionais. As diretrizes tinham como objetivo à requalificação, reciclagem, capacitação, descentralização dos sistemas educacionais, flexibilização curricular, políticas compensatórias, programas focalizados e o financiamento da educação. Nessa perspectiva,

A educação é apresentada como um “trunfo” para a “paz, liberdade e justiça social”, instância capaz de favorecer um “desenvolvimento humano mais harmonioso, mais autêntico”, e apta a fazer “recuar a pobreza, a exclusão social, as incompreensões, as

²⁶ “Nesse período, também foram realizadas duas reuniões prolongadas de ministros da Educação (MINEDLAC) convocada, como era tradição, pela UNESCO. Eles tinham um propósito mais amplo do que abordar os objetivos do PPE [Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe]”. (UNESCO/OREALC, 2001, tradução nossa).

²⁷ “Na mesma foi assinada a Declaração de Cochabamba estabelecendo que o cumprimento dos compromissos do PPE permanecia como prioridade básica para *os países da região que ainda não haviam alcançado suas metas*. Recomendou-se aos Estados-Membros o aceleração do ritmo de transformações para obter um salto qualitativo na educação, focalizando a qualidade dos processos pedagógicos, vinculando-os à gestão e aos resultados e promovendo condições necessárias para as instituições educacionais possuir espaços adequados de aprendizagem para os alunos”. (NOMA, 2011, p. 120, grifo nosso).

opressões, as guerras”. (SHIROMA; MORAES; EVANELISTA, 2007, p. 56).

Outro provedor de políticas educacionais da década de 1990 foi as Cúpulas das Américas²⁸, chamadas pela Organização dos Estados Americanos (OEA)²⁹ e realizadas regularmente desde 1994. As reuniões contaram com a presença dos Chefes de Estados e de Governo, sendo que eles estabelecem acordos e fixaram planos de ação para seus respectivos países. A ação da OEA reforçou o ideário das reformas no âmbito educacional, assim como instituiu projetos hemisféricos, ressaltando a importância da educação como meio para alcançar-se os objetivos políticos e econômicos de crescimento para a região.

As discussões realizadas na I Reunião da Cúpula das Américas, em 1994, originaram o primeiro projeto hemisférico, o *Programa Regional da Reforma Educativa na América Latina* (PREAL)³⁰, no qual tem seu plano de ação instituído no ano seguinte, em 1995. O encontro que deu origem ao PREAL não tinha a educação como tema central, o objetivo era promover o desenvolvimento e a prosperidade, tratando os temas democracia, livre comércio e desenvolvimento sustentável das Américas, porém a educação foi apontada como vital para se alcançar os objetivos estabelecidos.

Sendo o conhecimento a pedra de toque da ideologia da globalização, a educação se posiciona como área em franca mercantilização no vórtex da crescente mundialização do capital. O movimento de agudização da heteronomia política, econômica e sociocultural dos agentes de trabalho exposto em termos de reformas neoliberais da educação se curva e é moldado pelo receituário do *Consenso de Washington* e tem como “representantes”, no início de 1990, substanciais desdobramentos fundamentados no tripé “reformista” – i) investimento; ii) comércio; iii) dívida – de nome *Plano Bush* ou programa *Iniciativa para as*

²⁸ “A cúpula das Américas realizou-se na cidade de Miami, no período de 9 a 11 de dezembro de 1994. Reunidos 34 Chefes de Estado e de Governo, à exceção de Cuba, a reunião foi a primeira do gênero desde a realização, em 1997, em Punta del Este, da ‘Reunião dos Chefes de Estado Americano’. O Brasil foi representado pelo presidente Itamar Franco, acompanhado em todos os eventos oficiais da cúpula pelo então presidente-eleito, Senador Fernando Henrique Cardoso”. (MAGALHÃES, 1999, p. 9).

²⁹ “A Organização dos Estados Americanos é o mais antigo organismo regional do mundo. A sua origem remonta à Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, D.C., de outubro de 1889 a abril de 1890. Esta reunião resultou na criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, e começou a se tecer uma rede de disposições e instituições, dando início ao que ficará conhecido como ‘Sistema Interamericano’, o mais antigo sistema institucional internacional. A OEA foi fundada em 1948 com a assinatura, em Bogotá, Colômbia, da Carta da OEA que entrou em vigor em dezembro de 1951. [...] A Organização foi criada para alcançar nos Estados membros, como estipula o Artigo 1º da Carta, ‘uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência’. Hoje, a OEA congrega os 35 Estados independentes das Américas e constitui o principal fórum governamental político, jurídico e social do Hemisfério. Além disso, a Organização concedeu o estatuto de observador permanente a 69 Estados e à União Europeia (EU). Para atingir seus objetivos mais importantes, a OEA baseia-se em seus principais pilares que são a democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento”. (OEA), Disponível em <http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp> Acesso em 15/201 de setembro 2019, grifo nosso).

³⁰ “Também conhecido como *Parceria para a Revitalização das Américas* (PERA), o organismo foi oficialmente lançado pela então primeira dama estadunidense Hillary Rodham Clinton em representação à USAID e contou, inicialmente, com a adesão de oito países, a saber: Brasil, Colômbia, Guatemala, Venezuela, República Dominicana, Equador, Nicarágua e Peru”. (PREAL, 1998 *apud* OLIVEIRA, 2011, p. 115).

Américas. (OLIVEIRA, 2011, p. 111).

É importante ressaltar que o PREAL foi fundado e co-dirigido pelo Diálogo Interamericano (IAD)³¹, em Washington, D. C./EUA, e pela Corporação para Desenvolvimento de Pesquisa (CINDE)³², Santiago/Chile, utilizando-se do discurso registrado no relatório *As Américas em 1988: Momentos e Decisões*, que diz: “Os problemas da América Latina são muito graves³³. Se não forem encarados de modo eficiente, agravar-se-ão, com severas consequências para todo o hemisfério”. (INTER-AMERICAN DIALOGUE,

³¹ “Outro organismo internacional importante para o controle e elaboração de políticas para a periferia é o Diálogo Inter-Americano (*Inter-American Dialogue* – IAD). Em 1982, é fundada esta organização não-governamental estadunidense a partir de iniciativa da família Rockefeller e do Departamento de Estado dos Estados Unidos. O IAD se apresenta como um *think tank* de análise de políticas voltado a assuntos do ‘mundo ocidental’, agrupando ‘líderes’ de organizações públicas e privadas das Américas, com o intuito de debater, conceber, monitorar e assessorar políticas de governo em toda a extensão do continente. [...] A entidade se divide em quatro setores: 1) governança democrática; 2) governança multilateral; 3) comércio e economia; 4) política social. Há, dentre os fundadores do *think tank*: Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente e Peter Bell, representante da Fundação Ford no Brasil e diretor emérito”. (IAD, 2010 apud OLIVEIRA, 2011, p. 110). “[De acordo com o IAD] Nosso ativo mais valioso é nossa associação seleta de mais de 100 cidadãos distintos dos Estados Unidos, Canadá e 21 países da América Latina e do Caribe. Os membros participam ativamente de nosso trabalho, informando e avançando em nosso vigoroso debate. Como face da organização, eles conferem credibilidade aos resultados de nossas políticas e garantem que refletem uma ampla gama de opiniões em todo o espectro ideológico. Dezesete membros do Diálogo atuaram como presidentes de seus países, mais de três dezenas serviram no nível do gabinete e dezessete ocuparam cadeiras nas legislaturas nacionais. Vinte e sete por cento estão nos setores de negócios ou finanças e sete membros estão associados à mídia”. (THE DIALOGUE) Disponível em: <<https://www.thedialogue.org/experts/>>. Acesso em: 06 outubro 2019.

³² “A Fundação Centro Internacional de Educação e Desenvolvimento Humano - CINDE, uma organização sem fins lucrativos, fundada em 1977, com três escritórios na Colômbia (Bogotá, Medellín e Manizales), nos definimos como um centro de pesquisa e desenvolvimento, com sede científica em a cidade de Manizales. Desde o início, a Fundação gerou inovações em educação, desenvolvimento humano e social, a partir de processos de pesquisa que permitem implementar essas alternativas e, por sua vez, gerar novas questões de pesquisa, levar a processos de sistematização e avaliação. Os programas de pesquisa e desenvolvimento abordam diversos aspectos e problemas relacionados a essa área, como: Saúde materno-infantil, nutrição, trabalho infantil, práticas parentais, estimulação precoce, educação inicial, educação primária, secundária e pedagógica, proteção infantil contra violência e abuso sexual, convivência, habilidades para a vida etc. Desde o início, a Fundação gerou inovações em educação, desenvolvimento humano e social, a partir de processos de pesquisa que permitem implementar essas alternativas e, por sua vez, gerar novas questões de pesquisa, levar a processos de sistematização e avaliação. É importante mencionar que o CINDE é um centro de pesquisa e desenvolvimento, com caráter de entidade sem fins lucrativos e que realiza atividades com acesso e benefício às comunidades. Atualmente, o CINDE possui 3 grupos de pesquisa indexados pelas Colciencias: Perspectivas políticas, éticas e morais de crianças e jovens; Educação e pedagogia: conhecimento, imaginário e intersubjetividade; Juventude, culturas e poderes. Além disso, desde o início, o CINDE oferece programas de pós-graduação para profissionais de diferentes tipos de áreas. Além de pesquisa, desenvolvimento e educação, o CINDE possui um terceiro campo de ação principal: divulgação, advocacia e redes. A divulgação é realizada, em parte, pelo ensino e com a publicação dos resultados da pesquisa. Outra maneira de disseminar as experiências do CINDE é a participação em redes nos níveis local, regional e global”. (CINDE) Disponível em: <https://www.cinde.org.co/sitio/contenidos_mo.php?c=254> Acesso em: 06 outubro 2019.

³³ “Há consenso de que a educação é vital para o desenvolvimento econômico, progresso social e o fortalecimento da democracia. No entanto, a maioria das crianças na América Latina e no mundo [e] Caribe não tem hoje acesso a uma educação adequada e de boa qualidade. De fato, as escolas latino-americanos estão em crise. Eles não estão educando os jovens da região. Em vez de contribuir para estão atrasando a região e seu povo, aumentando assim a pobreza, a desigualdade e mau desempenho da economia. Alunos das melhores escolas particulares da região mostram níveis de desempenho comparáveis aos das escolas dos países industrializados. Em por outro lado, estudantes de escolas públicas apresentam desempenho muito baixo em relação a qualquer padrão. O futuro da América Latina permanecerá sombrio até que todos os seus filhos tenham oportunidades reais para obter uma educação adequada”. (PREAL, 1998, p. 5, tradução nossa).

1988, p. 29, *apud* OLIVEIRA, 2011, p. 111). Sobre seu financiamento,

Os fundos são fornecidos maioritariamente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Fundos adicionais são fornecidos pelo Centro Internacional de Desenvolvimento de Pesquisa do Canadá, pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*U.S. Agency for International Development - USAID*) e pelo Fundo GE (*GE Fund*) e outros doadores. (PREAL, 2000, s/p).

Analisando o momento histórico, o PREAL foi criado para promover articulações entre organizações do setor público e privado, assim como, fomentar, ampliar e fortalecer-las mediante a promoção de consensos, o que o difere das demais iniciativas até então desenvolvidas. Objetivamente suas ações visam: “envolver a sociedade civil na reforma educacional; monitorar o progresso da educação e enriquecer o pensamento dos tomadores de decisão (*decision-makers*) e formadores de opinião sobre política educacional”. (SHIROMA, 2011, p. 22).

O PREAL foi organizado em três grupos de trabalho: Desenvolvimento da Profissão Docente; Padrões e Avaliação; e, Autonomia e Gestão Escolar. O desenvolvimento de suas diretrizes se deu por meio de eventos, seminários e na produção de documentos de divulgação e recomendações³⁴, dentre estes destacam-se: *El Futuro está en juego* (1998). *Quedándonos atrás* (2001); e, *Cantidad sin Calidad* (2006).

Considera-se o PREAL uma organização da sociedade civil que tenciona influenciar políticas públicas para reformar os sistemas educativos juntamente com a participação da sociedade. Seus objetivos seriam alcançados com “patrocínio de GTs regionais sobre questões políticas, pesquisa, [...] parcerias para promover debates sobre política educacional, estimula parceria empresa-educação, Rede internacional de especialistas que desenvolvam recomendações políticas”. (SHIROMA, 2011, p. 23).

Ideologicamente sua dinâmica de trabalho foi orientada por meio das “redes sociais”³⁵. Estas redes “estariam encarregadas de produzir documentos, livros, informativos,

³⁴ “Nossa Comissão oferece a pais, governos, educadores, comunidade empresarial, líderes políticos, indivíduos e organizações financeiras internacionais quatro recomendações principais visando melhorar as escolas, que devem ser aplicadas de maneira integrada. [de acordo com as publicações do documento: *El Futuro está en juego* (1998)] RECOMENDAÇÃO Nº 1 Definir padrões para o sistema educação e medir o progresso no cumprimento. RECOMENDAÇÃO Nº 2 Bolsa para escolas e comunidades maior controle local sobre educação e responsabilidade por ela. RECOMENDAÇÃO Nº 3 Fortalecer a profissão de professor através de aumento salarial, uma reforma de sistemas de treinamento e maior responsabilidade dos professores antes comunidades que eles servem. RECOMENDAÇÃO Nº 4 Aumentar o investimento por aluno na Educação básica”. (PREAL, 1998, p. 5, tradução nossa).

³⁵ “Redes sociais são definidas como um conjunto de pessoas e/ou organizações que se agregam com interesse comum, contribuem para a produção e disseminação de informações, criam canais de comunicação e estimulam a participação da sociedade. [...] Estudos dos projetos internacionais de educação para esta década fazem referências às redes sociais articuladas à noção de governança. Num contexto de investidas neoliberais, ideias que nortearam a Reforma do Estado como a de que ‘menos Estado significa melhor Estado’, promoveram a

seminários, boletins de monitoramento, estudos encomendados etc.”. (OLIVEIRA, 2011, p. 115). O principal desafio concentrou-se na formulação dos documentos, pois suas bases eram tecnocráticas e de conservação. O sistema de redes, composto por diversos tipos de relações, no caso do PREAL atestam que seus integrantes agem nas mais diversas instâncias do Estado, dos Bancos, dos organismos multilaterais e entre outras instituições.

As funções dos integrantes abrangem várias atividades, eles “abrem a possibilidade para se acompanhar o fluxo do dinheiro e de influência na rede, mapeando desde os financiadores do próprio Programa até as relações entre as empresas, identificando os clientes, promotores e os parceiros”. (SHIROMA, 2011, p. 24). Sendo assim,

Pode-se dizer que é um organismo formado por uma equipe diretamente ligada ao IAD – *equipe regional* – e às demais *equipes “domésticas”* sediadas em cada um dos países-alvo. Participam das equipes “domésticas” representantes de organizações estatais de pesquisa e formulação de políticas públicas, fundações empresariais, empresas, centros acadêmicos, organizações sindicais, meios de comunicação e organizações eclesíásticas, os quais trabalham na forma de agentes difusores da sociabilidade burguesa típica do capitalismo neoliberal. (OLIVEIRA, 2011, p. 116).

O PREAL pode ser compreendido, portanto, como uma rede articulada de dimensões nacional e regional, com caráter reformista, modernizador e com foco nos resultados. De acordo com Oliveira (2011, p.116), “a fim de que esta construção ‘reformista’ ocorra é necessário o apelo às ‘decisões modernizadoras’ justificadas ideologicamente pelas ‘contra-reações compensatórias’ e que envolvam as associações desiguais entre os setores dominantes das formações sociais”.

As reformas revelam-se como uma forma de harmonização funcional da ordem social, no que diz respeito à competitividade, contudo sua contribuição apenas realça a hegemonia de uma classe dominante já estabelecida,

Pois tem a seu dispor o Estado burguês periférico, por meio do qual promovem ilusões e expectativas de existência, utilizando-se do artifício da *democracia forte* e de livre mercado, inicialmente importadas com o fascismo e mais tarde com as teorias de “desenvolvimento com segurança”. (OLIVEIRA, 2011, p. 118, grifo do autor).

Diante das desigualdades regionais, esse organismo se esforçou em disseminar a ideia de um mundo supostamente homogêneo, reforçando a ideia da necessária revitalização e responsabilização social, vinculada a sociedade civil. Essas ideias se adequaram a agenda

criação de ONGs e organizações sociais de diversos matizes e patrocinaram sua articulação em redes ampliando a relevância do estudo sobre governança no campo das políticas públicas. Num sentido amplo, a governança é entendida como gestão pública de complexas redes interorganizacionais que substituem as funções tradicionais do Estado na oferta de serviços públicos à população”. (SHIROMA, 2011, p. 19).

política neoliberal para os países periféricos, reforçando a ilusão de uma homogeneização social, porém é a expansão capitalista que está em xeque.

Nessas circunstâncias, de acordo com Shiroma, Morais e Evangelista (2007, p. 65), “[...] a política educacional dispersou-se em uma profusão de medidas que reformaram profundamente o sistema educacional [...] essas reformas têm encontrado apoio em justificativas elaboradas por técnicos de organismos multilaterais [...]”. Após a Conferência, intensificaram-se ações, projetos, estratégias e programas que engendraram orientações de políticas cujo fim propunham mudanças nos sistemas escolares e outros setores da educação, conforme diretrizes estabelecidas pelos organismos multilaterais.

Todos os esforços foram realizados para a promoção de um novo desenvolvimento educacional visando uma educação de maior qualidade com equidade, por intervenção de um novo modelo de gestão educativa avalizado por reformas nacionais e acordos internacionais.

Mas, depois de vinte anos de ação o Projeto Principal de Educação encerrou-se suas atividades e, visando dar continuidade aos esforços iniciados com o Projeto Principal, a UNESCO organizou um novo projeto para a região da América Latina intitulado *Projeto Regional de Educação para a América Latina (PRELAC)*. Sua aprovação aconteceu na Primeira Reunião Intergovernamental, realizada na cidade de Havana, Cuba, entre 14 e 16 de novembro de 2002. A reunião contou com a presença dos ministros da Educação de 34 países, com previsão de duração de 15 anos.

Sua trajetória no cenário da Educação para Todos inicia-se diante de um quadro preocupante, situações como: a pobreza, o desemprego em massa, a diminuição da qualidade do trabalho, a subutilização da população qualificada, o aumento do trabalho informal, a precariedade das remunerações, a instabilidade no trabalho e um dos níveis de desigualdade mais elevados do mundo. A frase, “*educação é o único provedor de uma prosperidade humana sustentável*”. (PRELAC, 2004, p. 7), principia as ações do Projeto Regional de Educação.

Ao avaliar as pendências do projeto anterior, o PRELAC lançou um diagnóstico do problema, no qual destacou: ausência de políticas integrais para formação e carreira docente; carências com relação a tempo efetivo para aprendizagem e formação científica; papel das novas tecnologias; limitações na gestão educacional; financiamento e a alocação de recursos; e, ampliação do fosso entre escola privada e pública.

Esses conflitos foram tomados como desafios a serem superados e metas a serem alcançadas da Educação para Todos, até 2015. O projeto propôs mudanças educativas a partir

dos seus objetivos, princípios e focos estratégicos:

Objetivos: “[...] promover mudanças nas políticas e práticas educacionais, [...], para assegurar aprendizagens de qualidade, voltadas para o desenvolvimento humano, para todos ao longo da vida. As políticas educacionais devem ter como prioridade [...] para toda a população, o direito à educação e à igualdade de oportunidades, eliminando as barreiras que limitam a plena participação e a aprendizagem das pessoas...”. **Princípios:** dos insumos e das estruturas às pessoas; da mera transmissão de conteúdos ao desenvolvimento integral das pessoas; da homogeneidade à diversidade; e da educação escolar à sociedade educadora. **Focos estratégicos:** 1. Foco nos conteúdos e práticas da educação, [...], 2. Foco nos docentes e fortalecimento de sua importância na mudança educacional, [...], 3. Foco na cultura das escolas para que estas se convertam em comunidades de aprendizagem e participação, 4. Foco na gestão e flexibilização dos sistemas educativos [...] e 5. Foco na responsabilidade social pela educação para gerar compromissos com seu desenvolvimento e resultados. (PRELAC, 2004, p. 10, grifo nosso).

O PRELAC se resume em um conjunto de estratégias regionais que dá suporte aos planos de ação da Educação para Todos, adotados no Fórum Mundial de Dakar (2000) e na Reunião Regional preparatória de Santo Domingo, além de continuar as ações do PPE, por meio de novas estratégias.

A Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, em 1990, realmente foi um marco para educação, tomada como tema central da conferência a educação recebeu o papel de redentora, capaz de solucionar todos os problemas sociais e econômicos mundiais. Do ponto de vista ideológico a instituição do PRELAC, adota uma:

[...] centralidade da educação para a mobilidade sócio ocupacional e o desenvolvimento produtivo torna-se ainda mais decisiva com a importância crescente da inovação e do conhecimento no processo econômico. Ter educação permite o acesso a trabalhos “inteligentes” e a participação em redes onde circula o conhecimento. Carecer dela implica limitar-se ao analfabetismo cibernético, resignar-se a ocupações de baixos salários e nada gratificantes, e ficar privado de diálogo à distância, de novas formas de gestão e de grande parte do intercâmbio cultural. O bem-estar augurado hoje pela educação já não remete apenas à possibilidade de gerar rendas futuras maiores em troca de maior *capital humano*, mas também se refere ao uso de habilidades adquiridas para exercer novas formas de cidadania, conviver construtivamente no multiculturalismo, combinar o vínculo imediato com o mediático, enfim, “aggiornar” na própria biografia o ideário progressista da modernidade. Quanto mais democratizada e difundida a educação, mais atualizamos esse ideário. (PRELAC, 2006, p.12, grifo nosso).

Essa abordagem relativa a educação implica em mudanças radicais, pois, “naturalmente as instituições de educação tiveram de ser adaptadas no decorrer do tempo, de acordo com as determinações reprodutivas em mutação do sistema do capital”. (MÉSZÁROS, 2008, p. 42). Esta reforma devastadora sobre a educação apenas legitimou os interesses do sistema dominante, o processo educativo ficou a mercê da produtividade, fundamentada nas premissas do desenvolvimento. Segundo Frigoto (2010, p. 51),

O processo educativo, escolar ou não, é reduzido à função de produzir um conjunto de habilidades intelectuais, desenvolvimento de determinadas atitudes, transmissão de um determinado volume de conhecimentos que funcionam como geradores de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, de produção. De acordo com a especificidade e complexidade da ocupação, a natureza e o volume dessas habilidades deverão variar. A educação passa, então, a constituir-se num dos fatores fundamentais para explicar economicamente as diferenças de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, as diferenças de produtividade e renda.

É importante ressaltar que o Projeto reconheceu a desigualdade na distribuição das oportunidades educacionais e o efeito que recai sobre os grupos excluídos, alegando que a inserção no mercado de trabalho é insuficiente para a superação da exclusão, falta uma adequada qualificação. Diagnosticando uma incapacidade por parte dos países Latinos Americanos em qualificar adequadamente os sujeitos, o PRELAC acaba defendendo que devem existir, “combinações variáveis entre educação formal e indústria cultural, navegação virtual e capacitação técnica e profissional, constituem a oferta para induzir disposições úteis, prover novas habilidades, potencializar talentos”. (PRELAC, 2006, p. 13).

Com isso, as reformas que objetivavam atender as diretrizes das políticas de educação adotaram um novo modelo de gerenciamento no setor público, estabelecendo um novo formato de organização e gestão educacional influenciado pelo modelo de gestão gerencial. Com foco na produtividade e na eficiência, “a gestão gerencial caracteriza-se pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos públicos, pela demanda de melhor qualidade dos serviços públicos, pelos modelos de avaliação de desempenho, [...]”. (CASTRO, 2008, p. 391). Nesse sentido, buscou-se uma transformação no sistema educativo tradicional e parte dessa transformação voltou-se para o aperfeiçoamento administrativo, o desenvolvimento da qualidade da gestão:

A gestão foi considerada em todo o PPE como uma das estratégias fundamental para melhorar a qualidade e a eficiência dos sistemas educacionais. [...] Na reunião na Guatemala (1989), recomenda-se modificar estilos de gerenciamento incorporando responsabilidade pelos resultados. [Na reunião de] Quito (1991) há um marco importante; gestão permanece como o eixo da transformação para um novo desenvolvimento educacional da região, promovendo a autonomia de escolas e a participação dos pais e da comunidade. Também é recomendado modernização das modalidades de planejamento e gestão, vinculadas aos processos de descentralização e desconcentração e desenvolvimento de sistemas de monitoramento e avaliação que geram as informações necessárias para a tomada de decisão. Em Kingston (1996), se estabelece a necessidade de melhorar a capacidade de gestão através de maior destaque local e um papel mais estratégico do nível central. Recomenda-se avaliar a qualidade do educação para assumir a responsabilidade pelos resultados, desenvolvendo indicadores de tipo qualitativa e quantitativa e avaliando o desempenho das escolas e não apenas os resultados dos alunos. (UNESCO/OREALC, 2001, s/p).

A partir dessa concepção foram convencionadas novas habilidades e noções de

criatividades para encontrar soluções que possibilitassem a ampliação da eficiência dos modelos de avaliação por desempenho. Contudo, existiu uma preocupação com as consequências desta diretriz para os processos realizados no campo da avaliação de atividades da escola, avaliação docente e na avaliação dos serviços públicos.

4 POLÍTICA EDUCACIONAL E AVALIAÇÃO

O presente texto trás as discussões que rodeiam a política educacional e a avaliação com propósito da universalização do ensino, nesse sentido é importante discorrer sobre as reformas ocorridas no âmbito desses setores da educação, tanto na América Latina como no Brasil. Nesse caminho, abordamos a dinâmica e os princípios conceituais que cercam esses setores e conseqüentemente os impactos que recaem sobre o processo educacional. Destacamos a importância do mecanismo de avaliação, contudo evidenciamos a distorção dada pelas diretrizes contidas nos documentos dos organismos multilaterais, especificamente a padronização do ensino, os resultados por desempenho, a responsabilização e o ranqueamento (que gera a competição entre alunos, professores e instituições escolares). Também destacamos as influências do Preal e do Prelac nos mecanismos de avaliação e como as reformas na política educacional e nos mecanismos de avaliação se desenvolveram no Brasil.

4.1 Preal e Prelac: os mecanismos de avaliação

Os princípios e as concepções que vem balizando as transformações na educação dos países periféricos têm sua origem na ideologia dos organismos internacionais – Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial –, por meio de documentos que orientam as diretrizes das políticas educacionais. Fundamentados na ideia de que “a educação é a chave para o desenvolvimento. Por um lado, é um instrumento vital para plena realização do potencial de cada pessoa e, por outro é a possibilidade mais próxima de combater o problema do subdesenvolvimento em sua origem”. (UNESCO/SANTIAGO, 1998, p.11).

Os organismos multilaterais elaboram e patrocinam conferências e fóruns, nos quais são produzidos documentos com determinações específicas para a educação. Além disso, recomendam um esforço por parte dos países periféricos, para atingir as metas estabelecidas nos referidos documentos. Para esses organismos a educação tem um papel fundamental, “mas, para que a educação tenha verdadeira relevância é pré-requisito a implementação de mudanças substanciais, [...] expressado no conjunto de recomendações e compromissos acordados pelas [...] autoridades políticas e técnicas da comunidade mundial”. (UNESCO/SANTIAGO, 1998, p. 17).

Os ajustes e as reformas sugeridas nesses documentos defendem a universalização do ensino – desde a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, 1990 até os dias atuais. O Fórum Mundial de Educação, em Dakar (2000), foi um marco da ação, em que todos os sujeitos envolvidos selaram o compromisso para assegurar que os objetivos e as metas fossem mantidos. Por sua vez, elaborou-se estratégias que viabilizassem tais iniciativas, dentre elas: “realizar um monitoramento mais efetivo e regular do progresso em atingir metas e objetivos de EPT³⁶, incluindo avaliações periódicas”. (UNESCO/DAKAR, 2000, p. 10).

Nesse contexto, a avaliação atende ao propósito da universalização do ensino por meio de um sistema de avaliação sistemático e contínuo, pois, acrescenta a necessidade de aplicação de “indicadores de desempenho de médio prazo”. (UNESCO/DAKAR, 2000, p. 11). As determinações estabelecidas pelos organismos multilaterais recorrem ao uso de guias escolares para professores e gestores, além de avaliações que supostamente são capazes de mensurar a aprendizagem.

A avaliação é uma categoria bastante debatida, criticada e pouco compreendida, principalmente, nos tempos atuais, pois, ela ocupa um lugar importante na vida das pessoas. Ela oferece um direcionamento positivo ou negativo para o sujeito, ou seja, é um campo repleto de contradições, ora como fonte de desenvolvimento, ora como ameaça. O seu processo afeta ambos os sujeitos envolvidos, tanto do ponto de vista de quem avalia, como de quem está sendo avaliado: “a avaliação pode ser caracterizada como uma forma de juízo³⁷ da qualidade do objeto avaliado, fator que implica uma tomada de posição a respeito do mesmo, para aceitá-lo ou transformado”. (LUCKESI, 2005, p. 33).

Contudo, existe uma gama de fatores que envolvem o processo avaliativo, a começar por entender que existem três níveis integrados de avaliação da qualidade de ensino, de acordo com Freitas (2009, p. 10), são: “*avaliação em larga escala em redes de ensino* (realizada no país, estado ou município), *avaliação institucional da escola* (feita em cada escola pelo seu coletivo) e a *avaliação em sala de aula*, sob responsabilidade do professor”.

³⁶ “Educação para Todos”.

³⁷ “Em primeiro lugar, ela é um juízo de valor, o que significa uma afirmação qualitativa sobre um dado objeto, a partir de critérios pré-estabelecidos, portanto diverso do juízo de existência que se funda nas demarcações ‘físicas’ do objeto. O objeto avaliado será tanto satisfatório quanto mais se aproximar do ideal estabelecido, e menos satisfatório quanto mais distante estiver da definição ideal, como protótipo ou como estágio de um processo. Em segundo lugar, esse julgamento se faz com base nos *caracteres relevantes da realidade* (do objeto da avaliação). Portanto, o julgamento, apesar de qualitativo não será inteiramente subjetivo. O juízo emergirá dos indicadores da realidade que delimitam a qualidade efetivamente do objeto. Em terceiro lugar, a avaliação *conduz a uma tomada de decisão*. Ou seja, o julgamento de valor, por sua constituição mesma, desemborça num posicionamento de ‘não-indiferença’, o que significa obrigatoriamente uma tomada de posição sobre o objeto avaliado, e, uma tomada de decisão quando se trata de um processo, como é o caso da aprendizagem”. (LUCKESI, 2005, p. 33).

Nessa perspectiva,

[...] a avaliação foi constituída em uma disciplina científica que serve como elemento de motivação e de ordenação intrínseca da aprendizagem. A esse respeito, House (1993) considera que “a avaliação passou de uma atividade marginal, desenvolvida em tempo parcial por acadêmicos, a uma pequena indústria profissionalizada”. Essa mudança na forma de conceber e aplicar a avaliação representou importantes transformações, tanto em sua concepção quanto em sua prática, embora processos de mudança possam ser numerosos e abarcar diversos âmbitos do sistema educacional. Todos esses fatores estão nos levando a uma “cultura da avaliação”, que não se limita [ao campo educacional], mas que se estendem às demais atividades sociais, o que levou a maioria dos países, cientes dessa realidade, a fornecer recursos econômicos, materiais e humanos, dadas as expectativas que esse fenômeno gerou. (ARREDONDO; DIAGO, 2009, p. 29, *apud* SILVA; GOMES, 2018, p. 354, grifos dos autores).

É importante ressaltar que o conceito de avaliação não é uniforme nem monolítico, apesar da sua complexidade. É possível, a nível histórico, apresentar uma síntese de determinadas concepções de avaliação no âmbito educacional. Para Silva e Gomes (2018, p. 345) “avaliação [deve ser] concebida como mensuração, avaliação orientada por objetivos, avaliação concebida como juízo de valor e avaliação concebida como negociação”.

No entanto, faz-se necessário compreender essas concepções presentes no processo avaliativo e a influência das demandas de ordem social, econômica e política. Segundo Luckesi (2005, p. 28), “entendemos que a avaliação não se dá nem se dará num vazio conceitual, mas sim dimensionada por um modelo teórico de mundo e de educação, traduzido em prática pedagógica”.

De acordo com Silva e Gomes (2018, p. 355 – 380, grifos dos autores), destacam-se as seguintes características da avaliação e suas concepções:

- a) a mensuração como concepção de avaliação - na primeira fase, que compreende o período aproximado entre 1890 e 1930, pode-se dizer que a avaliação foi construída essencialmente como mensuração, fundada numa visão positivista de ciência e de mundo, como instrumentação eminentemente técnica, consistindo de testes de verificação, mensuração e quantificação da aprendizagem de objetos referidos como tais ou aproximados. Do ponto de vista disciplinar, a concepção de avaliação como mensuração/medição é produto fundamental do campo da psicologia. O principal objetivo era ensinar o que se reconhecia como “certo”, medindo aptidões ou aprendizagens, quantificando-as, comparando-as e ordenando-as em escala. Em síntese, a função do avaliador era técnica, baseada no arsenal de instrumentos disponíveis para mensurar qualquer variável. As funções da avaliação eram classificar, selecionar e certificar o conhecimento, tomado como o principal objetivo da avaliação. A avaliação era descontextualizada e referida como uma norma ou padrão. Essa concepção de avaliação como mensuração e suas características ainda tem destacado peso nos sistemas educacionais atuais, materializados nas práticas de avaliação de testes e exames estandardizados como instrumentos das políticas de avaliação para “mediar as relações mais amplas da cultura com o Estado, constituindo-se num vínculo objetivo entre o saber da sociedade civil e o saber do Estado”;
- b) concepção de avaliação orientada por objetivos - Baseando-se em Arredondo e Diago (2009), podemos dizer que a fase que se caracteriza pela concepção de

avaliação orientada por objetivos foi marcada pelo incentivo à gestão científica da escola e ao desenvolvimento curricular e institucional por meio de objetivos previamente estabelecidos. Em síntese, a fase da avaliação orientada por objetivos caracterizou-se pela “descrição” do padrão de pontos fortes e fracos referentes aos objetivos estabelecidos, denominada “geração dos objetivos” (STAKE, 1967). O avaliador cumpria a função de descritor, mantendo os aspectos técnicos anteriores a essa função. A mensuração não desaparece, mas se entende que poderia ser mais um dos instrumentos empregados no processo da avaliação;

c) a concepção de avaliação baseada em juízo de valor - a terceira fase refere-se à concepção de avaliação como “juízo de valor”. Desenvolveu-se entre os fins dos anos 1950 e o início dos anos 1960. De maneira geral, nessa fase buscou-se empreender esforços para que as avaliações permitissem formular juízos de valor quanto aos seus respectivos objetos. Em síntese, o apelo para introduzir o juízo de valor no procedimento das avaliações foi o marco dessa fase. O avaliador assume o papel de julgador, tentando manter suas funções técnicas e descritivas do currículo das fases anteriores. Reconheceu-se que era necessário considerar também os próprios objetivos como algo problemático, os quais, tanto quanto o desempenho, deveriam ser submetidos à avaliação;

d) a “negociação” como concepção de avaliação - a última fase da avaliação aqui tratada centra-se na concepção da negociação e iniciou-se sob a marca da ruptura epistemológica com os períodos precedentes a partir de uma teorização mais consistente, delineando um momento importante da avaliação, que coincide com sua profissionalização. A partir da década de 1970, a avaliação passa a ser, mais do que antes, uma área de inúmeras práticas, adensando sua relevância acadêmica e política como objeto de estudo, ao tempo em que o Estado passa a ampliar seu braço avaliativo no campo das políticas públicas de educação. Porém, a tradição dos exames de aprendizagem persiste até os dias atuais, embora ressignificada a partir de distintas concepções de avaliação, sob a ação de governos, agências estatais e organismos internacionais, suscitando uma série de debates sobre a eficácia e o alcance das avaliações estandardizadas (AFONSO, 2005; FERNANDES, 2009).

Ao elencar essas concepções pode-se perceber que a avaliação é concebida como mensuração. A avaliação orientada por objetivos e a avaliação concebida como juízo de valor de modo geral, expressam características gerencialistas, tecnicistas, racionalista/quantitativa entre outras características. Das concepções apresentadas destacam-se a “negociação” como concepção de avaliação, em virtude dos aspectos neoliberais contidos na sua organização estrutural. Essa concepção de avaliação considera as dimensões humanas, política, social e cultural, porém apenas como justificativa para inserção do sujeito no mundo do trabalho.

Compreender a dinâmica dessas concepções é importante para entender como a avaliação se tornou um instrumento autoritário, conservador e classificatório dentro do modelo neoliberal. Pois, as políticas educacionais utilizam essas medidas como instrumento para melhoria da qualidade e eficiência da educação, seguindo a lógica da reestruturação produtiva, sedimentando, cada vez mais, as estratégias de competitividade. Ademais, nesse contexto o trabalho pedagógico da escola fica submetido às avaliações de larga escala, nas quais são instrumentos de regulação e controle do processo de ensino-aprendizagem, logo,

Os resultados dos exames nacionais de avaliação [...] são utilizados para estabelecer um *ranking* institucional, indicando os centros de excelência. Em poucas palavras, as instituições precisam galgar um lugar no *ranking* uma vez que as maiores fatias

dos recursos serão destinadas às melhores instituições. Promove-se inequivocadamente, uma “corrida” da clientela por vagas nesses estabelecimentos, em tese, é capaz de aglutinar os mais competentes professores e alunos. A pressão da avaliação externa desencadeia na educação básica um processo que é muito comum no ensino superior: a disputa de candidatos por vagas nas melhores escolas. O processo de seleção dos melhores é sutil, a marginalização é dissimulada, um verdadeiro “apartheid educacional”, na arguta expressão de Roberto Leher – *apartheid* que, operando uma seleção “nada natural”, define quem pode ou não cruzar o portal do *shopping* educacional. (SHIROMA; MORAIS; EVANGELISTA, 2007, p. 99).

É possível observar nessa dinâmica, no interior dos espaços educacionais, a existência de um ambiente propício à competitividade. As instituições exercem certa pressão no processo que avalia as competências dos alunos, o desempenho nas provas, o trabalho docente dos professores e da gestão escolar. Visto que o alcance das metas traçadas, atreladas às políticas de bonificação, impulsionam a concorrência e promovem os *rankings*.

O conteúdo da avaliação é estratégico para a elaboração dos diagnósticos da realidade escolar e, conseqüentemente, influencia as recomendações para a preparação de políticas educacionais. Segundo o PREAL (2006, p. 11, tradução nossa), “[...] uma organização que não é capaz de medir a quantidade e a qualidade do seu produto mais importante - a aprendizagem - tem poucas chances de sucesso”. Nesse sentido, “a avaliação educativa implica que o ato avaliador, longe de ser uma atividade asséptica e completamente livre de viés, possui uma intencionalidade, que é fundamentalmente, como já se disse, a de contribuir para melhorar”. (PRELAC, 2005, p. 148).

Os documentos elaborados pelo PREAL fazem recomendações na área da formação de professores e avaliação. No que concerne a avaliação, existe uma concentração em três aspectos significativos: a necessidade de determinar padrões e realizar avaliações nacionais; participação nas avaliações internacionais; e, a formação de parceiras para elaboração de avaliações. Essas recomendações objetivam delinear estratégias para realização das reformas educacionais. Dentre os documentos do PREAL, três especificam estas ações: Relatório *O futuro está em jogo*, (1998 – Relatório Regional); Primeiro Boletim para a América Latina e Caribe *Ficando para Trás*, (2001 – Relatório Regional); e, Segundo Boletim para a América Latina e Caribe *Quantidade sem Qualidade*, (2006 – Relatório Regional).

Tomando como fonte, os documentos produzidos pelos organismos internacionais como: o Relatório de 1996 (BID), o Relatório Mundial de Educação do Centro de Pesquisa e Inovação Educacional de 1995/Anuário Estatístico de 1997 (UNESCO) e o Resumo da educação: Indicadores da OCDE de 1995 (OCDE), o PREAL publica seu primeiro informe: *O futuro está em jogo*, no qual analisa as ações realizadas pelos países em relação à educação,

fazendo suas considerações e recomendações, que dizem:

Os governos devem estabelecer *padrões educacionais* claros, introduzir testes de nível nacional e usar os resultados para corrigir os programas e realocar recursos. As nações de América Latina e Caribe devem participar de testes internacionais para comparar a qualidade de suas escolas com as de outros países. Não é possível determinar se as escolas estão experimentando alguma melhoria, a menos que possa medir e analisar o desempenho de alunos. Para alcançar o acima exposto, os governos devem: desenvolver um *sistema de estatísticas e indicadores* de nível educacional internacional. O objetivo é um sistema que dê ênfase aos resultados educacionais, mas que os insumos sejam compatíveis com o sistema de indicadores educacionais internacionais da OCDE; *estabelecer padrões nacionais de conteúdo e desempenho*, refletindo o que os alunos devem saber no final de cada série. Padrões devem estar relacionados às necessidades da economia global e sistema democrático e *estabelecer um sistema nacional de testes que mede* o progresso na consecução dos novos padrões educacionais os testes devem ser administrados inicialmente todos os alunos em pontos específicos para o ciclo primário e depois para ciclo do ensino secundário. A maioria dos países já tem alguma experiência em avaliações educacionais nacional, mas o nível de comprometimento é fraco e existem muito poucos sistemas totalmente desenvolvidos que já estão em operação. Governos e líderes da sociedade civil devem assumir um firme compromisso político a favor do estabelecimento de medições e avaliações significativas e adequação ao trabalho articulação para desenvolver um sistema sólido. (PREAL, 1998, p.15, tradução nossa, grifos nossos).

Antes mesmo dessas recomendações, estabelecidas pelo PREAL, na década de 1990, alguns países já faziam uso dos recursos das avaliações, no contexto “do BM e do FMI, que condicionavam os empréstimos à existência de medidas nesse sentido, e, também, das agendas definidas nas Cúpulas das Américas, como destacado nos planos de ação de cada encontro”. (UCZAK, 2014, p. 166).

Isso significa que o uso da avaliação pelo PREAL não é uma iniciativa nova na América Latina, apenas corrobora a existência do sistema de redes instituído pelos organismos internacionais. Quanto ao segundo documento informativo, *Ficando para trás*, publicado em 2001, este prosseguiu com a proposta do documento anterior, fornecer “informações independentes e confiáveis” sobre os sistemas educacionais escolares, visando a melhoria na aprendizagem, segundo as avaliações dos alunos,

Nossa análise das iniciativas empreendidas durante últimos três anos sugere que o progresso na solução desses problemas foi limitado. Apesar de que muitos países expressaram um firme compromisso quanto à melhoria da educação e empreenderam reformas a fim de melhorar as escolas, os resultados não foram tão satisfatórios. [...] A América Latina está ficando para trás. Indicadores de deficiências educacionais na região são claros: as pontuações obtidas pelos alunos nos testes nacionais de desempenho escolar são decepcionantes, a maioria dos países latino-americanos ainda não participa regularmente dos testes de desempenho geral, o que dificulta comparações com outras regiões e apenas um teste de desempenho

regional. É por isso que reiteramos nosso chamado para legisladores, a líderes políticos e líderes da comunidade, educadores, empreendedores, pais e os alunos trabalhem juntos para apoiar as seguintes ações: *estabelecer padrões educacionais nacionais para conteúdo e desempenho em cada país e considere a estabelecimento de um sistema regional de padrões educacionais, fortalecer os sistemas de avaliação em cada país e implementar mecanismos para medir*, com base comparável, aprendendo matemática, linguagem e ciências naturais e sociais, descentralize autoridade e responsabilidade até o nível das escolas, dando diretores e aos líderes da comunidade poderes reais para gerenciar funcionários, currículo e orçamentos, reformar completamente o treinamento e aperfeiçoamento de professores, aprofundando a preparação em assuntos específicos, enfatizando a experiência em sala de aula e com o objetivo de desenvolvimento de habilidades de resolução de problemas, pensamento crítico e tomada decisões, *revitalizar a profissão docente, estabelecendo avaliações de professores, remuneração baseada em desempenho e incentivos para melhorar o fraco desempenho*, expandir e realocar gastos públicos em educação de modo a aumentar o investimento por aluno em ensino básico e secundário e reduzir a diferença com o nível universitário. (PREAL, 2001, p. 3-25, tradução nossa, grifos nossos).

Entende-se por essas recomendações que os padrões são tomados como indispensáveis para a produção das avaliações, para a interpretação dos resultados e como mecanismo para medir o crescimento das metas estabelecidas. Nesse sentido a aplicação de padrões de avaliação é afirmada como imprescindível, pois, de acordo com o PREAL, (2001, p.13, tradução nossa), sem estes referenciais “[...] pais e os empregadores não podem responsabilizar as escolas pela aprendizagem dos alunos, nem podem garantir que a educação que as crianças recebem atende aos padrões necessários de qualidade e relevância”.

Além disso, os padrões de avaliação também assumem duas posturas no âmbito educacional: a principio exerce o acompanhamento do trabalho escolar; ao mesmo tempo em que se insere como um mecanismo de controle externo, fazendo a escola se ajustar as imposições do mercado, correspondendo à lógica da educação como mercadoria – “tal como na “empresa”, os processos educativos têm que ser “padronizados” e submetidos a “controle”. (FREITAS, 2018, 29). Nessa perspectiva, percebe-se que a educação vai tomando um caminho tortuoso, no qual passa a ser vista como um “serviço” e não como um direito de todos.

Outro fator importante sobre as instruções do documento *Ficando para trás* tratam da reforma curricular nos países da América Latina, que deveriam definir nos currículos educacionais um sistema de padrões de conteúdo, de desempenho e de oportunidades de aprendizado comuns a todos os países. Estes padrões, por sua vez, deveriam estar atrelados “a currículo, textos, materiais pedagógicos, formação de professores e concepção e utilização de testes”. (PREAL, 2001, p. 12, tradução nossa).

O que não é descrito diretamente nessas orientações são as consequências da unificação curricular, com seus resultados sobre a realização de provas unificadas – como

dispositivo de controle e regulação da educação, pois, são através do resultado das avaliações que são estabelecidas as diretrizes para a reforma educacional. Sendo assim,

A relação entre padrões e avaliação é de influência mútua, ou seja, a avaliação deve ser elaborada a partir dos padrões e, ao mesmo tempo, as avaliações também podem servir para o estabelecimento de padrões, tendo em vista o caráter competitivo desta, marcado pelo ranqueamento entre países, estados ou escolas. [...] Nas publicações analisadas, o PREAL não reconhece a influência da avaliação como fonte indutora dos padrões. Destacam apenas a influência dos padrões sobre a avaliação. [...] Portanto a influência é mútua entre padrões e avaliação, de modo que, se os padrões estão se tornando internacionais, podemos afirmar que isso ocorre também por conta das avaliações internacionais, fortemente recomendadas pelo PREAL. [...] O *modus operandi* utilizado pelo PREAL para fazer as recomendações é o mesmo apropriado pela CEPAL (1996), quando propunha utilizar os resultados da avaliação como fator de mudança e apontava a necessidade de avaliar prioritariamente os resultados de aprendizagem, (UCZAR, 2014, p.170, grifos do autor).

O Boletim Informativo *Quantidade sem qualidade*, publicado em 2006, segue o mesmo perfil dos outros dois Boletins. Seu objetivo foi analisar os desafios da educação a partir das considerações dos documentos anteriores e analisar a atual situação com base naqueles indicadores. “O relatório está dividido em três seções: nos dois primeiros, os avanços nos principais indicadores e políticas, no terceiro analisar duas áreas que requerem mais atenção e fornecer recomendações específicas para a melhoria”. (PREAL, 2006, p. 3, tradução nossa). Nessa perspectiva a,

América Latina aumentou significativamente os gastos públicos em educação e alcançou a inclusão de um número maior de crianças no sistema escolar na última década, a porcentagem de crianças que entraram e terminaram a educação primária e secundária aumentaram mais rapidamente na América Latina do que em qualquer outro lugar do mundo em desenvolvimento. Esta é uma conquista significativa e reflete o compromisso dos governos sucessivos de expandir a cobertura da educação básica atingindo a tantas crianças quanto possível. No entanto, a região alcançou quase nenhum progresso na melhoria da aprendizagem e na redução da desigualdade em suas escolas. América Latina fica entre os piores resultados em todos os testes de desempenho internacionais acadêmico. Filhos provenientes de famílias pobres têm pontuações muito mais baixas do que de famílias de classe média e alta. Um apesar dos esforços genuínos e impressionantes para implementar reformas, muitas escolas continuam fracassando na tentativa de se desenvolver nas crianças as habilidades e competências necessárias para a participação ativa do cidadão e sucesso no campo produtivo e pessoal. (PREAL, 2006, p. 6, tradução nossa).

Pode-se observar, nas considerações desse documento, que a ideologia do Conselho Consultivo defende que as habilidades e competências do sujeito lhes são essenciais para o seu pleno desenvolvimento econômico e pessoal. Assim, o Conselho responsabiliza os governos por concentrar as despesas nas taxas de matrículas em vez de se concentrar em medir a aprendizagem das crianças. “Aqui é indicado um dos aspectos reforçados pelo PREAL: a responsabilização pelos resultados de avaliação.”. (UCZAR, 2014, p. 172). Essa relação entre avaliação e responsabilização não é uma particularidade do PREAL, está

vinculada á outros aspectos da reforma educacional, observa-se que essa prática adotada pelo PREAL, é um reflexo das diretrizes aplicadas pelo Banco Mundial no contexto neoliberal:

O nível de racionalização escolar defendido pelo PREAL e, portanto, resultante das mobilizações pela reforma neoliberal da educação básica, demonstra expressão mais aguda devido ao processo de crescente instrumentalização da avaliação. A escola ‘flexível’, que foi designada para defender cortes sucessivos de custos, auferir maior produtividade, aproximar-se das empresas e auxiliar na eclosão de uma nova sociabilidade meritocrática, passou a valorizar a ‘cultura da avaliação’ como artifício norteador de políticas de ‘participação’, ‘responsabilização por resultados’ – ou *accountability*³⁸ – voltadas ao ‘desempenho’ e à ‘eficácia’ escolar. A profusão de um instrumental de indicadores revelou a ‘matematização’ generalizada de comportamentos e produtividade dos alunos, dos professores e das unidades escolares. Como o crescente processo de introdução da avaliação fundamentada na GQT³⁹ foi uma das expressões da resposta burguesa à crise estrutural e seus desdobramentos, as burguesias “internas” da América Latina, em associação subalterna, cuidaram de executar este elemento de “salto histórico” via PREAL. (OLIVEIRA, 2011, p. 142-144).

A recomendação presente no documento *Quantidade sem qualidade* concentra-se em orientar os países para estabeleçam parâmetros e afirmam o seu nível de progresso. A ausência de padrões que determinam metas para as escolas tem consequências, segundo o documento, negativas para o desenvolvimento da educação. De acordo com o PREAL (2006, p. 12), “a maioria dos países não possui objetivos claros e mensuráveis para estudantes e escolas [...] Os padrões não foram mencionados explicitamente entre objetivos educacionais derivados das várias Cúpulas das Américas”. É possível concluir, diante do exposto, que o PREAL atende aos seguintes princípios: é um programa criado por organismos internacionais para assegurar o cumprimento das agendas políticas estabelecidas nas cúpulas, na esfera da OEA e que os padrões e a avaliação são as bases elementares da reforma educacional.

O contexto avaliativo também marca presença no PRELAC. Em 2002, o Diretor Geral da UNESCO, convocou a *Primeira Reunião Intergovernamental do Projeto de*

³⁸ “A busca da ‘qualidade’, em uma conjuntura marcada pela concorrência entre as nações, a educação tem emergido como um meio eficiente na arena de batalha. Desta forma, mediante mecanismos de responsabilização, prestação de contas e avaliação, governos nacionais e subnacionais tentam promover mudanças nas políticas educacionais para ampliar suas capacidades competitivas: como fruto desse movimento, desenvolveu-se a *accountability* educacional. Em virtude de sua polissemia conceitual e a diversidade em que se apresenta nas sociedades que a “absorvem”, a *accountability* exige uma análise que considere suas origens e, minimamente, a sua constituição e evolução, considerando sua normatização político-social e cultural. Desta forma, não é possível compreender *accountability* examinando-a a partir do isolamento de seus elementos constitutivos, pois, tal ação pode resultar em sua distorção ou estreitamento teórica”. (MENEZES, 2019, p. 77).

³⁹ “A GQT [Gerência de Qualidade Total], que trouxe um amálgama das novas visões da *teoria administrativa* com as contribuições daqueles três teóricos da ‘qualidade’, foi tida como a última palavra das “eras da qualidade” (BARÇANTE, 1998) e se baseou em: 1) ‘*empowerment* de todos os funcionários’; 2) ‘trabalho em equipe’; 3) ‘controle de processos por meio de métodos quantitativos e estatísticos’; 4) ‘foco no mercado e no cliente’; 5) ‘planejamento e estabelecimento de metas’; 6) ‘aprimoramento contínuo’; 7) ‘solução de problemas’; 8) ‘visão a montante (‘previsão’)’; 9) ‘qualidade como investimento’”. BARÇANTE, 1998 *apud* OLIVEIRA (2011, p. 144).

Educação para a América Latina e o Caribe, em consonância com os alinhamentos do Programa. Nesta reunião, os Ministros da Educação e/ou seus representantes analisaram e aprovaram o Projeto e os mecanismos de acompanhamento, cuja validade duraria até 2015. No documento final, resultante dessa reunião, foi elaborada uma série de recomendações que pretendiam assegurar a consistência entre os princípios e focos estratégicos do PRELAC, fixados pelos ministros de Educação da região.

Esse projeto teve na sua organização o objetivo de fomentar mudanças nas políticas educacionais para garantir o aprendizado de qualidade, conforme os padrões estabelecidos, visando o desenvolvimento humano, para todos, ao longo da vida. Tais políticas educacionais deveriam priorizar e garantir para toda a população, o direito à educação e igualdade de oportunidades, tornando possível o acesso a participação e o aprendizado integral das pessoas.

Em 2003, seguindo essas diretrizes, foi elaborado o *Relatório Regional de Monitoramento da Educação para Todos*, que pretendeu ser um primeiro balanço da situação da América Latina com relação a aspectos da Educação para Todos:

O relatório contém duas partes: na primeira, apresentam-se os progressos na situação educacional na região com relação aos seis objetivos de Dakar, estabelecidos no Fórum Mundial de Educação (Dakar, no Senegal, 2000). A segunda parte faz um balanço da participação social na elaboração e implementação dos Planos Nacionais. É importante ressaltar que é uma análise de resultados e não do esforço feito pelos países. Para isso, utilizaram-se indicadores definidos mundialmente pela UNESCO, com o uso de dados oficiais comparáveis dos países. O Escritório Regional de Educação da UNESCO para a América Latina e o Caribe (OREALC) acredita que este relatório deve cumprir uma função dupla, de política e de comunicação, como, por exemplo, tornar visíveis os desafios existentes com relação aos objetivos contidos no Plano de Ação de Educação para Todos, livremente subscrito pelos países no Fórum Mundial de Educação. O que busca é mostrar um panorama geral da situação de nossa região, a partir de dados obtidos por diversas fontes. Com isso, deseja-se complementar o Informe Mundial de Seguimento de EPT (Relatório Mundial de Acompanhamento de EPT), analisando com maior acuidade alguns aspectos específicos da Educação para Todos na América Latina. Isso tornará possível identificar onde estão os principais desafios regionais, para ir definindo atividades no bojo do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe, PRELAC, aprovado pelos ministros de Educação da região em Havana, em novembro de 2002, para estimular mudanças substantivas nas políticas e práticas educacionais que permitam alcançar o EPT. (PRELAC, 2004, p. 3).

Os objetivos do Projeto abordam algumas dimensões, como: equidade, eficiência e qualidade. As estatísticas que envolvem estas três dimensões contribuíram para o desenvolvimento e implementação de sistemas de avaliação da qualidade educacional, nos moldes definidos pelo Projeto, com o objetivo de compreender e analisar o êxito acadêmico dos alunos. Com relação aos sistemas nacionais de avaliação da qualidade da educação,

A partir dos últimos anos da década de 80, começam a surgir na região as primeiras tentativas de criação de sistemas de avaliação da qualidade educacional, os quais têm como objetivo a medição do sucesso acadêmico de seus alunos em diversas disciplinas e de um conjunto de fatores que incidem sobre esses sucessos. Mas é durante a década de 90 que essas tentativas se formalizam, são inseridas institucionalmente e acompanham as políticas educacionais nacionais. A maioria desses sistemas de avaliação medem o sucesso dos alunos a partir de uma das seguintes perspectivas: a primeira está relacionada com os conteúdos e aptidões que os currículos e programas de estudo supõem que os alunos devam aprender; e a outra está associada a um conjunto de aptidões básicas, estabelecidas segundo um padrão que promova a capacidade de viver em sociedade, melhorando as possibilidades de acesso a uma melhor condição de vida. (PRELAC, 2004, p. 43-44).

É possível observar, nesse fragmento, que o sistema de avaliação nacional mede os conhecimentos dos alunos no sentido de promover o desenvolvimento dos sujeitos. Contudo, ele assume as características de cada país, sendo moldado de acordo com as suas necessidades. Os resultados ficam condicionados as conveniências educacionais locais e as informações ficam descontextualizadas: “já que se espera que, sob definições e metodologias comuns, os resultados possam constituir uma base sólida para o diagnóstico na região”. (PRELAC, 2004, p. 44).

Além de medir o rendimento dos alunos outro fator chave do sistema de avaliação educacional é o corpo docente, “eles são os atores insubstituíveis na transformação da educação, [...] na formação de valores para os educandos e na obtenção de aprendizagens de qualidade”. (PRELAC, 2004, p. 52). Do ponto de vista ideológico do Projeto Regional,

O compromisso sustentado pelos países latino americanos para o fortalecimento dos currículos, no que se refere à inclusão, dentro de seus conteúdos de aprendizagem, das aptidões, valores e atitudes para a vida, contribuirá para a incorporação de instrumentos necessários para superar a pobreza e melhorar a qualidade de vida das comunidades. Aulas e escolas que reconheçam as heterogeneidades dos estudantes, flexíveis nas respostas pertinentes às necessidades educacionais especiais, com capacidade para uma gestão escolar com autonomia e responsabilidade pelos seus processos e resultados; profissionalização do docente como ator indiscutível de processos educacionais de qualidade, mediante capacitação, melhorias das condições de trabalho e remuneração, disponibilidade de livros, materiais didáticos e tecnológicos; *sistemas de avaliação baseados em padrões de qualidade* que considerem as diferenças individuais e culturais; são parte das estratégias e ações que levam à melhoria da qualidade dos resultados dos sistemas educacionais da região. (PRELAC, 2004, p. 53, grifo nosso).

A OREALC/UNESCO, no documento *Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos*, organizou o que seria um conjunto de recomendações para ajudar nas determinações acordadas na *Segunda Reunião Intergovernamental de Ministros de Educação do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe* (PRELAC), realizada em março de 2007, em Buenos Aires, Argentina. A formulação do documento contou com a contribuição da equipe profissional do *Instituto Internacional de Planejamento*

da Educação da UNESCO (IIPPE), juntamente com a CEPAL.

O tema fundamental desse documento aborda a educação de qualidade para todos, compreendida como um bem público e um direito humano essencial, ao mesmo tempo em que atribui ao Estado à incumbência de respeitar, promover e proteger, com a finalidade de assegurar a igualdade de oportunidades no acesso ao conhecimento. Do ponto de vista da “qualidade da educação, [...], tem que reunir, com base na perspectiva da OREALC/UNESCO Santiago, as seguintes dimensões: *respeito aos direitos, relevância, pertinência, equidade, eficiência e eficácia*”. (OREALC/UNESCO, 2008, p. 12).

Essa dimensão de equidade é fortemente criticada, visto que os conceitos de “igualdade de oportunidades” e o de “igualdade de resultados” não são suficientes para garantir escolas legitimamente igualitárias, “os princípios básicos da *igualdade de condições*⁴⁰ que acreditamos serem essenciais por promover a igualdade na educação”. (LINCH; BAKER, 2005, p. 1, tradução nossa, grifo nosso). Contudo, essa questão é omitida nos argumentos neoliberais.

Nesse sentido, esses organismos defendem que as políticas educacionais são essenciais para garantir a efetividade dessas recomendações, do contrário os esforços realizados pelos países ficam limitados e escassos, para tanto são elabora-se um conjunto de 11 áreas de políticas que precisam ser aplicadas em médio e longo prazo, para que os países avancem nas metas da EPT, dentre elas destacam-se as políticas voltadas para avaliação:

Políticas articuladas de avaliação da aprendizagem orientadas para a melhora progressiva da qualidade da educação e do funcionamento dos sistemas educacionais. É importante instalar uma cultura da avaliação, coerente com o conceito de qualidade da educação como direito, que incorpore e aproveite a experiência regional adquirida por meio dos sistemas nacionais e subnacionais de avaliação que a difunda e enriqueça através da diversificação da avaliação dos diferentes componentes que determinam o bom funcionamento dos sistemas. Para isso, sugere-se: 1) desenvolver políticas de avaliação integradas que articulem ações de avaliação do sistema educacional e seus diversos componentes; 2) fortalecer e otimizar os sistemas de avaliação dos alunos, considerando: ampliar os componentes curriculares além das áreas instrumentais tradicionalmente avaliadas; incorporar o critério de diversidade dos alunos nas avaliações; utilizar estratégias metodológicas diversificadas; articular ditos sistemas com o desenvolvimento curricular e as metas

⁴⁰ “O modo geral de definir igualdade de condição é simplesmente dizer que é a crença de que as pessoas devem ser o mais igual possível em relação às condições centrais de suas vidas. Igualdade de condições não é tentar tornar as desigualdades mais justas, ou dar às pessoas uma oportunidade mais igualitária de se tornarem desiguais, *mas garantir que todos tenham perspectivas praticamente iguais para uma vida boa*”. É tentador chamar igualdade de condição de ‘igualdade de resultado’ para contrastem com a idéia de igualdade de oportunidades, mas isso pode ser um pouco enganador, porque não existe uma teoria igualitária plausível que diga que os resultados de todos processos sociais devem ser os mesmos para todos. Igualdade de condições é sobre equalizar o que pode ser chamado de “opções reais” das pessoas, o que envolve a mesma capacitação e capacitação dos indivíduos (LINCH; BAKER, 2005, p. 1-2, tradução nossa, grifo nosso).

de aprendizagem esperadas; melhorar a difusão e o uso da informação gerada; 3) desenvolver e melhorar os sistemas de avaliação do desempenho docente e das instituições, complementando o processo de avaliação externa com processos de auto-avaliação; 4) abrir o debate sobre a necessidade de avaliar as administrações escolares na região; 5) articular os processos de avaliação da aprendizagem com os sistemas de informação. (OREALC/UNESCO, 2008, p. 20).

É nesse contexto que o PRELAC desenvolve suas diretrizes no âmbito das políticas educacionais, que atendem a reforma gerencial, proposta pelos organismos multilaterais. A partir da perspectiva que a instituição tem sobre o sistema de avaliação, pode-se observar que a educação de qualidade/sucesso escolar está atrelada ao controle dos resultados, a partir de indicadores de desempenhos decorrentes do sistema de avaliação. Esses elementos são estabelecidos como estratégias para garantir o sucesso na educação e se constituem como fator crucial da gestão educativa, fica claro a ênfase dada à avaliação,

Toda avaliação se traduz numa classificação e numa diferenciação. Avaliar consiste em estabelecer uma ordem, uma hierarquia. Nesse sentido, consiste em algo mais complexo que uma simples medição. Dizemos que uma escola que obtém uma média elevada de rendimento numa área do saber é “melhor” que outra que obtém médias mais baixas. Assim, isso implica formular juízos de valor. Mas, em todos os casos, as avaliações (de alunos ou de docentes) têm como resultado uma formalização e objetivação de diferenças (na qualidade e quantidade de aprendizagem desenvolvida, na qualidade do trabalho docente, etc.). (PRELAC, 2004, p. 98, grifos do autor).

Considerando esses fundamentos, “os processos de testagem, padronização e *accountability* não atingem apenas os professores, mas também as crianças e jovens, criando ‘padrões cognitivos e morais’ que passam a ser objetos de avaliação nacional”. (FREITAS, 2018, p. 113). O que está velado nessas propostas é que a diversidade cultural e histórica apesar de ser defendida nas diretrizes dos autos dos documentos, não é reconhecida, visto que o processo de avaliação está subordinado a uma base comum curricular.

O sistema de padronização do ensino e da aprendizagem, desenvolvido pela base comum curricular, abrange os aspectos cognitivos e, também, as habilidades socioemocionais. A questão da inclusão socioemocional na base, segundo Freitas (2018, p. 114) ressalta que: “além de padronizar indevidamente este campo, também promove a legitimação das finalidades educativas vigentes no âmbito da sociedade atual (base para decodificação das habilidades incluídas), sem uma discussão ampla e uma análise crítica”.

Com o passar dos anos, a avaliação vem se configurando progressivamente como unidade da regulação e da administração gerencial e competitiva do “Estado-avaliador” no Brasil. Posto isso, se faz, necessário compreender a dinâmica normativa da avaliação, as implicações no processo de resultados e na política pública, visto que a reforma do Estado, da ênfase ao controle dos resultados e os indicadores de desempenho como instrumento para

melhoria da qualidade da educação.

4.2 Política educacional e o mecanismo de avaliação do Brasil

A educação brasileira passou por diversas transformações ao longo da história, “a educação redefine seu perfil reprodutor/inovador da sociabilidade humana. Adapta-se aos modos de formação técnica e comportamental adequados à produção e à reprodução das formas particulares de organização do trabalho e da vida”. (SHIROMA; MORAIS; EVANGELISTA, 2007, p. 9). Tais mudanças foram delineadas seguindo as demandas históricas, políticas e econômicas. Sendo assim, apresenta-se um esboço das políticas educacionais brasileiras, a partir dos anos de 1930:

Nesse ideário reformista, que tomava forma desde as décadas de 1910 e 1920, as possibilidades de intervenção do processo educativo eram superestimadas a tal ponto que nele pareciam estar contidas as soluções para os problemas do país: sociais, econômicos ou políticos. Uma concepção francamente salvacionista convencia-se de que a reforma da sociedade pressuporia, como uma de suas condições fundamentais, a reforma da educação e do ensino. Nos anos 1930, esse espírito salvacionista, adaptado às condições postas pelo primeiro governo Vargas, enfatiza a importância da “criação” de cidadãos e de reprodução/modernização das “elites”, acrescida da consciência cada vez mais explícita da função da escola no trato da “questão social”: a educação rural, na lógica capitalista, para conter a migração do campo para as cidades e a formação técnico-profissional de trabalhadores, visando solucionar o problema das agitações urbanas. Em 1931, [...] obteve a inclusão do ensino religioso nas escolas primárias e secundárias do país, ainda que em caráter facultativo. Evidentemente, o projeto da igreja encontrava forte reação entre intelectuais, políticos e educadores mais afeitos à reformulação, em outros moldes, do ensino brasileiro. Para esse setor de intelectuais e educadores, o emergente processo de industrialização demandava políticas educacionais que assegurassem uma educação moderna, capaz de incorporar novos métodos e técnicas e que fosse eficaz na formação do perfil de cidadania adequado a esse processo. A implantação do Estado Novo, em 1937, definiu o papel da educação no projeto de nacionalidade que o Estado esperava construir. (SHIROMA; MORAIS; EVANGELISTA, 2007, p. 14-22).

Na década de 1940, essas ideias se materializaram em forma de Leis, entre 1942 e 1946, foram implementadas e executadas um conjunto de Leis Orgânicas do Ensino, por meio do Ministro da Educação e Saúde Pública, Gustavo Capanema. Ademais, essas Leis Orgânicas deram ênfase a três setores específicos da economia o ensino técnico-profissional industrial⁴¹, comercial e o agrícola, favorecendo sua regulamentação, além de atender também ao ensino

⁴¹ “Para efetivar o ensino industrial – a mais urgente demanda de uma economia que acelerava o processo de substituição de importações e destinado a uma parcela da classe operária já engajada no processo fabril –, por exemplo, o governo se obrigou a recorrer à Confederação Nacional da Indústria (CNI), criando um sistema paralelo ao ensino oficial, o Serviço Nacional dos Industriários, posteriormente Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)”. (SHIROMA; MORAIS; EVANGELISTA, p. 24)

primário e normal. Esperava-se que com a implementação dessas Leis, que a educação tivesse as transformações necessárias para um ensino mais igualitário, no entanto o dualismo entre as classes permaneceu firme, a classe trabalhadora continuou acessando a educação com vista a atender o mercado de trabalho.

Continuamente, tivemos em 1946, a promulgação da nova Constituição, na qual assegurava a liberdade e a educação como direito de todos os brasileiros, nesse sentido, foi recomendado pelo ministro da educação um estudo por especialistas, para que houvesse uma reforma na educação nacional. A partir da década 1948 até 1961, uma série de discussões incidiu em torno da educação, até que, em 1961, foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei 4.024 de 20 de Dezembro desse mesmo ano. Sua gênese se dá principalmente através pressões conservadoras e privatistas, prejudicando as possibilidades educacionais.

Esse período, entre 1960 e 1961, também contou com as mobilizações populares, que reivindicavam reformas em vários setores da sociedade brasileira, como: a reforma agrária, a reforma econômica, a reforma na educação. Destacam-se os seguintes movimentos: “Centro Populares de Cultura (CPCS) da UNE, com “o teatro ao povo”, os Movimentos de Cultura Popular (MCP), com os programas de alfabetização – “De pés no chão também se aprende a ler” de Paulo Freire –, Movimento de Educação de Base (MEB) atrelado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Contudo, essas iniciativas, foram minimizadas/cessadas com o Golpe Militar de 1964, tal governo se impôs e interrompeu o processo de reformas na educação. A respeito desse período de 1960 e 1970, vale ressaltar que:

É inegável que as reformas do ensino empreendidas pelos governos do regime militar assimilaram alguns elementos do debate anterior, contudo fortemente balizados por recomendações advindas de agências internacionais e relatórios vinculados ao governo norte-americano (*Relatório Atcon*) e ao Ministério da Educação nacional (*Relatório Meira Mattos*). Tratava-se de incorporar compromissos assumidos pelo governo brasileiro na Carta de Punta Del Este (1961) e no Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso – sobretudo os derivados dos acordos entre o MEC e a AID (Agency for International Development), os tristemente célebres Acordos MEC-USAID. Outras organizações nacionais que reuniam intelectuais brasileiros orgânicos ao regime, como o complexo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais e Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IPES/IBAD), o Instituto Euvaldo Lodi (IEL), criado pela CNI, também se interessaram e atuaram na formulação de diretrizes políticas e educacionais para o país. (SHIROMA; MORAIS; EVANGELISTA, 2007, p. 28-29).

Observa-se, que as reformas na educação, nas décadas de 1960 e 1970, foram marcadas pelo desenvolvimento para a formação de capital humano, atendendo de forma precisa ao novo sistema que tinha uma afinidade com o mercado de trabalho, obedecendo a

economia vigente. De acordo com Shiroma, Morais e Evangelista (2007, p. 29), “não surpreende que se houvesse adotado uma perspectiva ‘economicista’ em relação à educação, confirmada no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976)”. Segundo esse plano, a educação deveria garantir a materialização do capital humano do país, no sentido de viabilizar o sucesso da economia. Essa década também contou com uma sucessão de Leis e decretos referente à educação, contudo não deixaram de atender as recomendações dos acordos MEC-USAID.

Em meados dos anos 1970, porém, exauriam-se os tempos do “milagre”. A crise econômica, que coincidiu e se articulou à do capitalismo internacional – estagflação, aumento do preço do petróleo, crise fiscal do Estado –, gerou forte pressão sobre o regime militar e possibilitou fissuras irremediáveis em sua estrutura de apoio político. Em decorrência, buscou-se uma mudança na forma de condução das políticas sociais, inclusive a educação. Em uma espécie de terapia sintomatológica de emergência, foram adotadas estratégias mais sutis de legitimação e incluídos novos problemas e metas na agenda governamental. Questões sociais passaram a ser tratadas como questões políticas e o discurso da segurança nacional a ceder lugar a outro que enfatizava a integração social, o redistributivismo e os apelos participacionistas, aspectos recomendados pelos Planos de Desenvolvimento Econômico (PND) dos governos militares. O regime parecia querer consolidar o que jamais fora instituído. [...] A educação perdia, assim, parte do papel que possuía no projeto desenvolvimentista e tecnocrático, e passou a servir – no plano do discurso – como instrumento para atenuar, a curto prazo, a situação de desigualdade regional e de pobreza gerada pela cruel concentração de renda decorrente do modelo econômico. (SHIROMA; MORAIS; EVANGELISTA, 2007, p. 35).

Os anos que seguiram foram marcados por uma série de acontecimentos, que culminaram no enfraquecimento do regime militar, resultando oficialmente seu fim, em 1985, a mudança do regime político para uma democracia com a – Nova República – permeava soluções urgentes para o país. No que diz respeito à educação, as mudanças esperadas não aconteceram de imediato, em 1987 iniciaram os debates mirando uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Em síntese, as idéias sobre a educação desenvolvidas até o final dos anos de 1980, serviram de base para os próximos anos.

A partir de 1990, com Conferência de Jontiem e a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, acordada pelos países participantes a educação ganha um novo olhar, e passa a ser objeto central da reforma do Estado, contudo suas bases reformistas são essencialmente neoliberais e respondiam a chamada dos organismos internacionais e multilaterais. Fundamentado na EPT, no Brasil o Ministério da Educação movimentou as secretarias estaduais e municipais de Educação e ONGs em reuniões e congressos que resultaram em uma conferência nacional, com o objetivo de avaliar a situação educacional do país. O resultado desse movimento foi o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), orientado pelas recomendações da EPT.

Nesse contexto, de estratégias para atender as recomendações, se fez necessário a criação de documentos que garantissem o cumprimento das diretrizes acordadas. Assim, outras políticas foram implementadas como: “a Emenda Constitucional 14/1996⁴² a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 e o Plano Nacional de Educação”. (UCZAR, 2014, p. 77). Vale ressaltar, que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação/96, “determina nos artigos 9º e 87 que é de responsabilidade da União a elaboração do Plano Nacional de Educação, [...], e institui a Década da Educação, [...] em concordância com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”. (BRASIL/OPNE, 2018, s/p). Sobre o desenvolvimento do Plano Nacional de Educação – PNE,

Em 01 de janeiro, de 1962, o Primeiro Plano Nacional de Educação é implantado, [o] documento trazia um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos. Sofreu sua primeira revisão em 1965, quando foram introduzidas normas que estimulavam a elaboração de planos estaduais. Em 1966, teve sua segunda revisão, chamou-se Plano Complementar de Educação, e introduziu importantes alterações na distribuição dos recursos federais. Vale lembrar que esse Plano não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura aprovada pelo então Conselho Federal de Educação. É promulgada a Constituição Federal de 1988, e com o artigo 214 ressurgiu a necessidade de construir um plano nacional de longo prazo capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de Educação. Além disso, o plano deverá estar de acordo com os princípios fundamentais da Educação Brasileira: I) à erradicação do analfabetismo; (II) à universalização do atendimento escolar; (III) à melhoria da qualidade do ensino; (IV) à formação para o trabalho; e (V) à promoção humana, científica e tecnológica do País. [Em] 09 Janeiro de 2001, é promulgado o segundo Plano Nacional de Educação (lei nº 10.172) pós redemocratização, com vigência de dez anos contados a partir de 2001. O Atual Plano Nacional de Educação Entregue no Congresso Nacional pelo Ministério da Educação em 2011, [...] passou por um longo processo de debate público, incluindo diversos atores da sociedade civil, nas casas legislativas. Em junho de 2014, foi sancionado pela então presidente Dilma Rousseff. Os municípios, estados e o Distrito Federal devem aprovar planos que compreendam as suas realidades, mas que sejam orientados ao PNE. O atual documento apresenta um conjunto de metas e estratégias que contemplam todos os níveis, modalidades e etapas educacionais, desde a Educação Infantil até a Pós Graduação, além de estabelecer diretrizes para a profissão docente, a implantação da gestão democrática e o financiamento do ensino. Além disso, há estratégias específicas para a redução da desigualdade e inclusão de minorias, como alunos com deficiência, indígenas, quilombolas, estudantes do campo e alunos em regime de liberdade assistida. (BRASIL/OPNE, 2018, s/p).

Com vigência a partir de 25 de junho de 2014, essa Lei foi criada com a finalidade de planejar o futuro do ensino do país. O mesmo estabelece diretrizes, metas e estratégias para

⁴² “A Emenda Constitucional 14/1996 criou o FUNDEF, um fundo de âmbito estadual de natureza contábil, formado por recursos das três esferas de governo, Federal, Estadual e Municipal. Foi regulamentado pela Lei 9.424/96, que vinculou recursos para o Ensino Fundamental, aumentou o percentual de 50% para 60% dos recursos dos impostos e transferências de estados, Distrito Federal e municípios neste nível de ensino. Por outro lado, reduziu a participação da União para 30%, conforme parágrafo 6º do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988”. (UCZAR, 2014, p. 77)

os próximos dez anos da Educação brasileira, com isso, o país poderia oferecer uma Educação com mais qualidade para toda população. A partir das diretrizes, metas e estratégias o PNE pretende fortalecer (escolas, universidades, institutos de ensino profissionalizante, secretarias de educação, entre outras). Das diretrizes e metas do PNE:

Diretrizes para a superação das desigualdades educacionais: I – Erradicação do analfabetismo; II – Universalização do atendimento escolar; III – Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação. **Metas:** de 1 a 5; 9; 11 e 12; 14.

Diretrizes para a promoção da qualidade educacional: IV – Melhoria da qualidade da educação; V – Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade. **Metas:** 6 e 7; 10; 13.

Diretrizes para a valorização dos(as) profissionais da educação: IX – Valorização dos(as) profissionais da educação; **Metas:** 15 a 18.

Diretrizes para a promoção da democracia e dos direitos humanos: VI – Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII – Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; X – Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Metas: 8 e 19. **Diretrizes para o financiamento da educação:** VIII – Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade. **Meta:** 20. (BRASIL, 2015, p. 12-13, grifos do autor).

Ainda nos anos de 1990, visando à melhoria na “qualidade” da educação, diversas ações foram desenvolvidas e instituídas por meio do planejamento educacional e programas governamentais⁴³, o Ministério da Educação – MEC deu origem a uma série de programas, para atender as diretrizes dos organismos internacionais. As recomendações são resultados das análises quantitativas e qualitativas produzidas por esses organismos, que apontam soluções para os problemas da educação. Contudo, as soluções propostas aos problemas indicados, se apresentam descontextualizadas da realidade local, pois, as estratégias estão sob uma perspectiva reformista internacional, o projeto educacional, articulado aos interesses internacionais se mostra assim, vejamos:

⁴³ “O atual programa de reformas educativas do governo Federal é extenso [...] A prioridade do Estado nessa década foi assegurar o acesso e permanência na escola, o que se exemplifica pelos programas: Acorda Brasil! Tá na hora da Escola!, Aceleração da Aprendizagem, Guia do Livro Didático – 1ª a 4ª séries. A mais importante e eficaz [...] para assegurar a permanência das crianças na escola, é, na visão do MEC, a Bolsa-Escola, que concede auxílio financeiro à família[...] No plano do financiamento, o MEC implementou vários programas: Dinheiro Direto na Escola, que consiste na distribuição de recursos diretamente aos estabelecimentos escolares; Programa Renda Mínima; Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP). Parte significativa de alguns programas destina-se à adoção de tecnologias de informação e comunicação: TV Escola, Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO), Programa de apoio à Pesquisa em Educação a Distância (PAPED) e programa de Modernização e Qualificação do Ensino Superior. (SHIROMA; MORAIS; EVANGELISTA, 2007, p.74).

Alegam preocupação em ampliar as oportunidades escolares, mas recomendam eficiência nos gastos sem pensar em aumentar a destinação de verbas para educação; reconhecem que a formação prévia dos professores é precária, mas propõem adequada administração, assistência técnica e formação no emprego, não sugerindo formação; constatam que a maioria dos jovens da região não ultrapassa o nível médio, mas imputa-lhe caráter terminal e adequado às demandas do mercado do trabalho; admitem os salários aviltados da categoria docente, mas sugerem apenas gratificações por desempenho. Finalmente, por considerarem elevado o gasto público por estudante, recomendam que os governos fomentem a articulação público-privado. (SHIROMA; MORAIS; EVANGELISTA, 2007, p. 95-96).

Nessa perspectiva, de defasagem do ensino público, percebe-se que a educação caminha para um processo de mercantilização, visto que, o governo articula-se com a iniciativa privada para dividir as responsabilidades com a educação. “nessa conjuntura, as empresas são estimuladas a contribuir e desenvolver ações educacionais das mais diferentes modalidades, não raro com o apoio financeiro governamental”. (SHIROMA; MORAIS; EVANGELISTA, 2007, p. 97). Assim, seguindo as recomendações, aos poucos o Estado vai se configurando em Estado Avaliador e articulador de políticas.

A parceria entre público e privado, tomou caminhos tortuosos que levaram a terceirização do ensino, a colaboração entre esses setores resultaram em diversas ações, nas quais a sociedade é chamada a participar do processo educacional, vislumbrando diferentes espaços educacionais que não sejam necessariamente a escola. Segundo Shiroma, Morais e Evangelista (2007, p. 98), “paralelamente, difunde-se a ideia de que, diante de ‘parcos recursos’, é preciso racionalizar sua aplicação, criando mecanismos de avaliação da aprendizagem que deságüem no financiamento dos estabelecimentos mais produtivos”. Acreditando que os resultados dos indicadores seriam capazes de melhorar a qualidade na educação. Nesse sentido, os relatórios produzidos pelos mecanismos de avaliação no Brasil discorrem que:

Tem-se a convicção de que os dados produzidos a partir da avaliação educacional podem subsidiar, de forma efetiva, ações em prol de melhorias na qualidade do aprendizado e das oportunidades educacionais oferecidas à sociedade brasileira. A avaliação gera medidas que permitem verificar a efetividade dos sistemas de ensino em atingir patamares aceitáveis de desempenho, refletindo melhor desenvolvimento cognitivo dos estudantes. Por meio do levantamento de dados da avaliação são construídas medidas contextuais, além das de aprendizagem, que indicam quais fatores da escola, de sua gestão e dos seus docentes contribuem para um melhor aprendizado. (BRASIL, 2005, p. 9).

O que podemos perceber com a apresentação desses documentos é uma forte influência dos organismos internacionais nas formulações das políticas educacionais e nos mecanismos de avaliação no Brasil. No final da década de 1980, o Ministério da Educação – MEC desenvolve a primeira sistemática de avaliação do ensino fundamental e médio, em

âmbito nacional. Em 1990, entra em vigor o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB⁴⁴, elaborado e desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP⁴⁵, com assistência internacional do PNUD⁴⁶, “o projeto BRA/86/002 - Treinamento Gerencial para Projetos de Educação Básica [...], com fundos de projeto de empréstimo com o Banco Mundial, apoiou o desenvolvimento e a implantação do Saeb”. (COELHO, 2008, p. 236).

⁴⁴ “O Saeb utiliza várias metodologias de coleta e análise dos dados, sistematizadas e instrumentalizadas por meio da utilização de matrizes de referência: a) na elaboração de testes psicométricos; b) na estruturação de cadernos de testes utilizando-se a técnica denominada Blocos Incompletos Balanceados (BIB); c) na aplicação de testes padronizados para descrever o que os estudantes sabem e são capazes de fazer nas disciplinas de Língua Portuguesa (com foco em leitura) e Matemática em momentos conclusivos do seu percurso escolar (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio); d) na coleta de informações sobre diversos fatores escolares e de contexto que possam interferir na qualidade e efetividade do ensino ministrado, utilizando a aplicação de questionários a alunos, professores e diretores; e) no uso da Teoria de Resposta ao Item (TRI), modelo matemático e estatístico que permite comparar o desempenho dos alunos em diferentes períodos; e f) na seleção de uma amostra probabilística dentro da população que se quer investigar e na utilização de escalas de proficiência para interpretação e descrição do desempenho dos alunos”. (BRASIL, 2005, p. 13-14).

⁴⁵ “O Inep foi criado, por lei, no dia 13 de janeiro de 1937, sendo chamado inicialmente de Instituto Nacional de Pedagogia. [...] Foi nomeado para o cargo de diretor-geral do órgão o professor Lourenço Filho. Segundo o Decreto-Lei, cabia ao Inep ‘organizar a documentação relativa à história e ao estado atual das doutrinas e técnicas pedagógicas; manter intercâmbio com instituições do País e do estrangeiro; promover inquéritos e pesquisas; prestar assistência técnica aos serviços estaduais, municipais e particulares de educação, ministrando-lhes, mediante consulta ou independentemente dela, esclarecimentos e soluções sobre problemas pedagógicos; divulgar os seus trabalhos’. [...] Em 1952, assumiu a direção do Instituto o professor Anísio Teixeira, que passou a dar maior ênfase ao trabalho de pesquisa (leia sua declaração no dia da posse). Seu objetivo era estabelecer centros de pesquisa como um meio de ‘fundar em bases científicas a reconstrução educacional do Brasil’ (relatório do Inep 50 anos, 1987). Com base na Portaria no 2.255, de 25 de agosto de 2003, art. 1, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) foi criado para realizar um conjunto de objetivos referentes ao sistema de educação nacional. A partir de sua transformação em autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, foram estabelecidas as seguintes finalidades para o Inep: Organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais; Planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional para o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino; Apoiar o Distrito Federal, os estados e os municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional; Desenvolver e implementar sistemas de informação e documentação com estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e gestão das políticas educacionais; Subsidiar a formulação de políticas por meio da elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação básica e superior; Coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação; Definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior; Promover a disseminação de informações sobre a qualidade da Educação Básica e Superior; Articular-se com instituições nacionais e internacionais, por meio de ações de cooperação institucional, técnica e financeira bilateral e multilateral; Publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024)”. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/conheca-o-inep> > Acesso em: 15 de novembro de 2019.

⁴⁶ “Esse tipo de assistência do PNUD à melhoria do sistema de informações educacionais remonta ao final da década de 80. Com fundos do projeto BRA/86/002 foi planejada e implementada, em 1990, a primeira pesquisa nacional de avaliação do desempenho de alunos. O projeto, além de apoiar o desenvolvimento metodológico da pesquisa, proveu as Secretarias Estaduais de Educação com equipamentos necessários à entrada e processamento de dados e treinou seus quadros técnicos para a realização dos levantamentos previstos. Ao final desse projeto, foi elaborado um novo projeto: BRA/92/002 - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, com duração até 2001. Foram realizadas duas pesquisas nacionais de avaliação, em 1993 e 1995, com alterações metodológicas, inclusão de novas variáveis, expansão da pesquisa para o ensino privado e ensino médio. Para o aperfeiçoamento do sistema de avaliação houve troca de conhecimentos e experiências com outros países, pela cooperação técnica internacional do PNUD que permitiu acesso a tecnologias de avaliação utilizadas em outros países e o treinamento de técnicos da área, no país e no exterior (BRASIL, 1997)”. (COELHO, 2008, p. 236)

O SAEB (é composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb/Saeb e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – Anresc/Prova Brasil), é considerado o mais amplo mecanismo de avaliação externa da qualidade dos estudantes do País e um dos mais extensos sistemas de avaliação em larga escala da América Latina. No âmbito de suas funções o SAEB é um sistema de acompanhamento contínuo, apto a contribuir com as políticas educacionais, seu objetivo principal é proporcionar mudanças no ensino a partir dos resultados das avaliações, nessa perspectiva,

A avaliação é importante para os governos; ela mostra se os recursos públicos aplicados em políticas educacionais estão propiciando uma escolarização de qualidade. É importante também para a sociedade, pois a informa sobre a qualidade do serviço público educacional ofertado a ela. (BRASIL, 2005, p. 9).

Essencialmente o SAEB desempenha suas ações com base nos indicadores de desempenho dos alunos do ensino fundamental, assim como, mede também o desempenho da escola como o todo, desde a direção, os professores até a estrutura física da escola. O delineamento a respeito da avaliação é fundamentado nas diretrizes que orientam a gestão educacional, defende que diante dos resultados por desempenho, o Estado detém o controle sob os parâmetros educacionais, podendo estabelecer *ranking* de premiações, objetivando a melhoria na educação, nesse sentido,

Estes argumentos expressam, no limite, uma concepção acerca do papel do Estado na condução das políticas educacionais. Ao que parece, a questão central nesta proposta não é a de buscar subsídios para intervenções mais precisas e consistentes do poder público, ou seja, uma análise das informações coletadas para definição e implementação de políticas para a educação básica, mas sim difundir, nos sistemas escolares, uma dada concepção de avaliação, que tem como finalidade a instalação de mecanismos que estimulem a competição entre as escolas, responsabilizando-as, em última instância, pelo sucesso ou fracasso escolar. Mesmo considerando que o SAEB, por seu desenho amostral, não permite comparação entre a totalidade das escolas de cada unidade federada, há que se observar que tem permitido a comparação e classificação das mesmas, estimulando a competição entre elas no sentido de galgarem melhores postos no *ranking*. A título de exemplo, lembramos de uma unidade federada que assumiu como alvo a ser atingido “entrar no G7”, o que significava ser classificada, a partir dos resultados do SAEB, entre as sete “melhores” do país. (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 881-882).

Nesse contexto de mudança e implementações de políticas educacionais, incidiu uma reformulação do sistema de estatísticas e indicadores educacionais e a expansão dos instrumentos de avaliação com a inserção de exames nacionais como: o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM e o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA⁴⁷. Igualmente, a atuação avaliativa se desdobrou sobre os programas

⁴⁷ “O Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) foi realizado pela primeira vez em 2002 para aferir competências, habilidades e saberes de jovens e adultos que não concluíram o

governamentais como: o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD, e o Fundo de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA, neste especialmente com o projeto Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE.

O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), criado em 1998 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Ministério da Educação, é um exame individual e de caráter voluntário, oferecido anualmente aos concluintes e egressos do ensino médio, com o objetivo principal de possibilitar uma referência para auto-avaliação, a partir das competências e habilidades que o estruturam. Além disso, ele serve como modalidade alternativa ou complementar aos processos de seleção para o acesso ao ensino superior e ao mercado de trabalho. Realizado anualmente, ele se constitui um valioso instrumento de avaliação, fornecendo uma imagem realista e sempre atualizada da educação no Brasil. O modelo de avaliação do Enem foi desenvolvido com ênfase na aferição das estruturas mentais com as quais construímos continuamente o conhecimento e não apenas na memória, que, importantíssima na constituição dessas estruturas, sozinha não consegue fazer-nos capazes de compreender o mundo em que vivemos. Há uma dinâmica social que nos desafia, apresentando novos problemas, questiona a adequação de nossas antigas soluções e exige um posicionamento rápido e adequado ao cenário de transformações imposto pelas mudanças sociais, econômicas e tecnológicas com as quais nos deparamos nas últimas décadas. Este cenário permeia todas as esferas de nossa vida pessoal, mobilizando continuamente nossa reflexão acerca dos valores, atitudes e conhecimentos que pautam a vida em sociedade. O objetivo do Enem é medir e qualificar as estruturas responsáveis por essas interações. Tais estruturas se desenvolvem e são fortalecidas em todas as dimensões de nossa vida, pela quantidade e qualidade das relações que estabelecemos com o mundo físico e social desde o nascimento. O Enem focaliza, especificamente, as competências e habilidades básicas desenvolvidas, transformadas e fortalecidas com a mediação da escola. (BRASIL, 2005, p. 7-8).

O ENEM tem um diferencial, pois é o aluno que decide se faz ou não, após a conclusão do ensino médio. Contudo, existe uma força por parte dos organizadores que incentivam a participação, “sob a promessa de que ‘seu futuro passa por aqui’, frase constante de material informativo divulgado pelo INEP”. (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 883). Vale ressaltar, que a responsabilidade do desempenho fica a cargo de cada indivíduo, atribuindo ao aluno à competência necessária para o seu futuro. O ENEM assume uma posição na qual se

Ensino Fundamental ou Ensino Médio na idade adequada. Antes, a certificação para alunos da Educação de Jovens e Adultos (EJA) era feita por meio de provas realizadas pelas secretarias municipais ou estaduais de educação, outra opção para obtenção do certificado. O Enceja é realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em colaboração com as secretarias estaduais e municipais de educação. O Exame é aplicado pelo Inep, mas a emissão do certificado e declaração de proficiência é responsabilidade das Secretarias Estaduais de Educação e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que firmam Termo de Adesão ao Enceja. O Exame tem quatro aplicações, com editais e cronogramas distintos: Enceja Nacional para residentes no Brasil, Enceja Nacional PPL, para residentes no Brasil privados de liberdade ou que cumprem medidas socio educativas, Enceja Exterior, para brasileiros residentes no e Enceja Exterior PPL, para residentes no exterior privados de liberdade ou que cumprem medidas socioeducativas. As aplicações fora do Brasil são realizadas em parceria com o Ministério das Relações Exteriores (MRE)”. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/enceja> > Acesso em: 13 de novembro de 2019.

coloca como instrumento de orientação para processos seletivos, para cursos profissionalizantes, cursos superiores ou para inserção no mercado de trabalho.

O Inep também é responsável pelo o sistema de avaliação de cursos superiores no Brasil, fomentando indicadores que auxiliam no processo de regulamentação, exercidos pelo MEC e fornecendo informações a sociedade, sobre os dados coletados. O processo de avaliação dos cursos superiores é desenvolvido por meio do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade (que avalia os alunos ingressantes e concluintes dos cursos avaliados) e pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes⁴⁸ (responsável pela regulação dos cursos de graduação),

Assim, os cursos de educação superior passam por três tipos de avaliação: para autorização, para reconhecimento e para renovação de reconhecimento. Aplicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) desde 2004, o Enade integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), composto também pela Avaliação de cursos de graduação e pela Avaliação institucional. Juntos eles formam o tripé avaliativo que permite conhecer a qualidade dos cursos e instituições de educação superior brasileiras. Os resultados do Enade, aliados às respostas do Questionário do Estudante, são insumos para o cálculo dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior. (grifos nossos) Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/enade> > Acesso em: 13 de novembro de 2019.

A lógica das propostas avaliativas que vêm se materializando no país, principalmente a partir da década de 1990, abarca os diferentes níveis de ensino e se desenvolve a cargo de fins classificatórios e meritocráticos. Podemos perceber esse delineamento através do uso de seus resultados, que são utilizados para promover uma hierarquização das instituições e dos alunos. Acredita-se que esse processo de ranqueamento pode acarretar recursos e benefícios que acarretarão melhorias na qualidade da educação. Em

⁴⁸ “Criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. O Sinaes avalia todos os aspectos que giram em torno desses três eixos, principalmente o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente e as instalações. Os principais objetivos da avaliação envolvem melhorar o mérito e o valor das instituições, áreas, cursos e programas, nas dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e formação; melhorar a qualidade da educação superior e orientar a expansão da oferta, além de promover a responsabilidade social das IES, respeitando a identidade institucional e a autonomia de cada organização. O Sinaes possui uma série de instrumentos complementares: autoavaliação, avaliação externa, Enade, Avaliação dos cursos de graduação e instrumentos de informação como o censo e o cadastro. A integração dos instrumentos permite que sejam atribuídos alguns conceitos, ordenados numa escala com cinco níveis, a cada uma das dimensões e ao conjunto das dimensões avaliadas. O Ministério da Educação torna público e disponível o resultado da avaliação das instituições de ensino superior e de seus cursos. A divulgação abrange tanto instrumentos de informação (dados do censo, do cadastro, CPC e IGC) quanto os conceitos das avaliações para os atos de Renovação de Reconhecimento e de Recredenciamento (parte do ciclo trienal do Sinaes, com base nos cursos contemplados no Enade a cada ano)”. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/sinaes> > Acesso em: 13 de novembro de 2019.

termos de avaliação da aprendizagem, ressaltamos que:

A atual prática da avaliação escolar estipulou como função do ato de avaliar a *classificação* e não o *diagnóstico*, como deveria ser constitutivamente. Como função classificatória, a avaliação constitui-se num instrumento estático e frenador do processo de crescimento; com a função diagnóstica, ao contrário, ela constitui-se num momento dialético do processo de avançar no desenvolvimento da ação do crescimento para autonomia, do crescimento para a competência etc. Como diagnóstica, ela será um momento dialético de “senso” do estágio em que se está e de sua distância em relação à perspectiva que está colocada como ponto a ser atingido à frente. A função classificatória subtrai da prática da avaliação aquilo que lhe é constitutivo: a obrigatoriedade da tomada de decisão quanto à ação, quando ela está avaliando uma ação. (LUCKESI, 2005, p. 35).

Com o passar dos anos o Brasil implementou e aprimorou outras avaliações á exemplo da Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA, de caráter censitário, implantada em 2013 e a Provinha Brasil, uma avaliação diagnóstica do nível de alfabetização do segundo ano de escolarização. Atualmente o processo avaliativo também foi incorporado pelos Estados e município, assim o que se percebe é a formação de um conjunto de avaliações que as escolas são submetidas ao longo do ano letivo. A proposta inicial visa a melhoria da qualidade e equidade da educação, contudo observamos uma sobrecarga no processo de ensino-aprendizagem e conseqüentemente tem-se um ensino mecânico baseado no treinamento para se conseguir bons resultados.

Dessa forma a avaliação toma rumos antagônicos ao seu objetivo central, que seria diagnosticar para promover as reais melhorias que a escola necessita a partir dessa concepção as avaliações se tornam reducionistas e pouco reflexivas, pois acabam exercendo uma pressão em todo âmbito escolar para atingir o *ranking* das melhores e assim receber as gratificações/bonificações que são prometidas caso alcancem as metas estabelecidas. Como a escola não consegue desenvolver o conhecimento na sua totalidade, repassa apenas o conceito informativo, não desenvolvendo análise crítica nos indivíduos, segundo Ravich (2011, p. 28),

Nós temos que garantir que as nossas escolas tenham um currículo forte, coerente e explícito, que seja enraizado nas artes e ciências, com muitas oportunidades para as crianças se engajarem em atividades e projetos que tornem o aprendizado vivido. Nós precisamos garantir que os estudantes ganhem o conhecimento que precisam para compreender debates políticos, fenômenos científicos e o mundo em que vivem. Nós precisamos nos certificar de que eles estão preparados para as responsabilidades da cidadania em uma sociedade complexa. Nós precisamos cuidar para que nossos professores sejam bem educados, não apenas bem treinados. Nós precisamos ter certeza de que as escolas tenham a autoridade de manter tanto os padrões de aprendizado quanto os padrões de comportamento. (RAVICH, 2011, p. 28-29).

A dinâmica da política de avaliação atual resulta na penalização das instituições que tem baixos resultados, logo todo o corpo escolar sofre as conseqüências, os recursos que

deveriam ser divididos de forma igualitária são direcionados prontamente as escolas com os melhores índices nas avaliações. Em contradição aos seus esforços, a escola sofre um processo de responsabilização baseada em testes, porém esse mecanismo não é coerente com os objetivos da educação, pois, sua ação se torna prejudicial ao processo educativo, de acordo com Ravith (2011, p. 32), “o que fora esforço para melhorar a qualidade da educação se transformou em uma estratégia de contabilidades: *measure*, depois *puna* ou *recompense*”. E o que deveria solucionar os problemas na “qualidade” da educação, proporcionou uma disputa meritocrática, classificatória e fragilizada em termos de qualidade, “dessa forma, se reforça a importância de compreender a lógica da avaliação e desvelar para que fins ela realmente tem servido: para classificação/seleção ou para transformação/emancipação dos alunos”. (BERTAGNA; MELLO; POLATO, 2014, p. 256).

A questão dos testes padronizados para a tomada de decisão apresenta problemas significativos, visto que os resultados não são precisos, “um escore de teste não é uma medida exata dos conhecimentos e habilidades de um estudante”. (RAVITCH, 2011, p. 175). Nessa perspectiva, podemos identificar alguns fatores que podem influenciar significativamente no resultado da avaliação como: as condições intempéris que os estudantes estão expostos, o estado emocional dos estudantes, as distrações da idade e a submissão a incansáveis treinos para alcançar uma boa nota no teste.

Diante dessas condições, destacamos ainda outro problema que conturba o processo de avaliação, que seria o favorecimento às técnicas de burlar e manipular os testes, segundo Ravitch (2011, p. 177), “a pressão intensa gerada pelas demandas da responsabilização leva muitos educadores e diretores a aumentar os escores de maneiras que nada tem a ver com a aprendizagem”. Essa conduta se materializa na restrição na participação nos testes de alunos que tem baixo rendimento escolar e com alguma deficiência. Pois, esses alunos acabam contribuindo para baixar a nota da escola. Em relação a preparação para os testes Ravitch (2011, p. 183), ressalta que:

A preparação excessiva para o teste distorce o propósito do teste, que é avaliar o aprendizado e o conhecimento, não apenas produzir escores mais altos. Koretz demonstra que o problema com testes de grandes consequências – ou seja, responsabilização baseada em testes – é que isso corrompe os testes com mensurações da performance dos estudantes. Koretz cita um aforismo conhecido nas ciências sociais como a Lei de Campbell: “Quanto mais qualquer indicador social quantitativo for usado para tomadas de decisão sociais, mais ele será sujeito a pressões corruptoras e mais apto ele estará para distorcer e corromper os processos sociais que ele deve monitorar”.

No decorrer desse estudo percebemos que a responsabilização baseada em testes

trás conseqüências graves para educação, ela deveria beneficiar as escolas e não puni-las a ponto de limitar ainda mais o seu desenvolvimento. Reconhecemos que os testes são importantes, contudo, é lamentável, que a política nacional de avaliação, como processo contínuo do desenvolvimento escolar, seja estabelecida paradoxalmente aos seus princípios iniciais. A conduta censitária associada à padronização da educação adotada pelas diretrizes educacionais limita/elimina novas experiências no processo ensino-aprendizagem.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O multilateralismo, enquanto fenômeno resultante de um processo histórico é resultado dos processos de desenvolvimento econômico-político acordadas entre vários países. Ao ser entendida para além do número de agentes (nações) participantes, mas sobretudo pelo conjunto de normas que são estabelecidas por esses agentes, o multilateralismo tem sido uma tônica na ordem global nas últimas décadas.

Esse conceito ganhou força com a reorganização político-econômica pós-segunda Guerra Mundial (1939-45), tendo como marcos a Conferência de Bretton Woods e a constituição da ONU. As ações desenvolvidas por esses organismos têm caráter normativos e regulador no sistema internacional, claramente sob a égide do neoliberalismo com sua lógica de reorganização do Estado e reorganização das bases da produtividade, o que culminou em uma relação sistêmica com a globalização e a construção de um novo modelo de Estado.

O neoliberalismo concentrou suas ações, na esfera pública, em grande medida, na redefinição (por negação) do papel do Estado de Bem-Estar-Social, logo, afirmando a desregulamentação da economia, a diminuição dos gastos públicos, a defesa da liberdade de trabalho e a inserção do modelo de sociabilidade chamada de sociedade de consumo. Desse modelo de gerir a coisa pública, reforçou-se o princípio consumista: o Estado passou a ser visto como um prestador de serviço e o cidadão um cliente. Com isso a relação Estado-Sociedade passou a ser regida pelos valores do mercado, atendendo-se as exigências do capital em razão da produção de bens e serviços.

Os organismos multilaterais são os principais promotores da nova ordem mundial e dentro do seu projeto reformulador a educação é apontada como instrumento de universalização. Nesse contexto, os organismos elaboram e promovem conferências com a finalidade de estabelecer diretrizes para as políticas educacionais, ação visa disseminar ou afirmar a superação da escola tradicional taxada como atrasada, o que obstaculiza a educação a exercer seu atributo de redentora social.

É nessa conjuntura que as recomendações do Preal e do Prelac se afirmam e se espraiem, como expressões dos organismos multilaterais para a promoção da reforma educacional na América e especialmente no Brasil, com seus documentos normativos para garantir cumprimento da reforma.

O Preal, compreendido como uma rede de articulações, e o Prelac, como um conjunto de estratégias regionais que dão suporte ao plano de ação da educação, fazem do

mecanismo de avaliação, um instrumento para tomada de decisão. Na condição de articuladores das políticas educacionais e em especial as políticas de avaliação, esses sujeitos participam efetivamente das reformas educacionais que presenciamos atualmente nas escolas brasileiras.

Esse trabalho, ao analisar os documentos normativos do Preal e do Prelac, buscou estabelecer as mudanças necessárias para uma educação de qualidade. As ações desenvolvidas por esses agentes são controladoras e opressivas, para o corpo escolar como o todo. Em virtude dessas demandas, somadas a interesses plurais presentes em cada país da América Latina, tem-se uma educação superficial e aligeirada (para atender as metas), a padronização, os testes censitários e a responsabilização verticalizada. Com isso, a educação perde sua verdadeira função que é proporcionar o ensino-aprendizagem que visa a emancipação do sujeito.

A avaliação, enquanto instrumento estratégico para elaboração de diagnósticos da realidade escolar e por seu caráter sistemático, bem como contínuo é tomada como um dos pilares para obtenção da padronização e verticalização dos processos educativos. A avaliação passa a ser defendida pelos organismos multilaterais por atender ao escopo da universalização do ensino, ao passo que produzem indicadores de desempenho, atendendo diretamente ao alinhamento neoliberal.

Nesse contexto, destacam-se os impactos das normatizações nas políticas educacionais e nos mecanismos de avaliação no Brasil. O país passou por várias transformações no campo da política educacional e no sistema de avaliação em decorrência das determinações dos organismos multilaterais. Várias leis foram implementadas no país com o discurso de garantir a concretização das recomendações, pois de acordo com os organismos as políticas são primordiais para esse processo.

A ideia da avaliação atrelada à qualidade da educação é um discurso presente nos documentos do Preal e do Prelac. O vocábulo qualidade é um termo cujo sentido deve ser entendido a partir de quem o proclama. A mensagem do Preal e do Prelac discorre que a qualidade está inserida nos resultados da avaliação, isto é, nos dados quantitativos. Isto posto, acontece a transferência da avaliação do processo para o produto (resultados), uma vez que se avaliam apenas os resultados e não o processo de aprendizagem como o todo.

O mecanismo de avaliação da forma que está posto atualmente (focando nos resultados e não no processo) foge ao seu objetivo real, que seria avaliar para diagnosticar e logo, ser promotor de benefícios/melhorias para o sistema escolar, contudo, o que podemos observar é a sobrecarga no processo ensino-aprendizagem (alunos/professor/gestor), a

promoção da competição (entre instituições e corpo docente) em virtude do ranqueamento e por último e não menos importante a responsabilização por não cumprir a meta estabelecida. Conseqüentemente, o que se tem, como produto, é um sistema classificatório e meritocrático que atende a manutenção da hierarquização das classes, a defasagem do ensino público e a mercantilização da educação.

Com base nesse estudo verifica-se que as políticas educacionais e os mecanismos de avaliação brasileiros padecem sob fortes influências dos organismos multilaterais em especial dos agentes Preal e Prelac (como suas expressões), por intervenção de processos de ressignificação, adaptação e confluência de interesses, com a participação da elite nacional. A pesquisa proporcionou a identificação e a confirmação dos dispositivos instrumentais e ideológicos, que garantem o cumprimento dos objetivos dos organismos multilaterais para a educação uma espécie de “interferências velada” e as diretrizes do Preal e Prelac que buscam homogeneizar e universalizar no Brasil os princípios definidos pelas conferências internacionais.

Nesse sentido, compreende-se que a educação é uma das peças centrais para o desenvolvimento do capital humano, contudo o sistema educacional não alcançará excelência, com as atuais políticas educacionais e avaliativas, que atendem a ordem do mercado e utilizam os indicadores para determinar o fechamento/precarização das escolas, enquanto poderiam identificar as escolas que precisam de ajuda para melhorar a qualidade do ensino.

Os aspectos elencados nesse estudo são de extrema importância para compreender e avaliar as influências do Preal e do Prelac na educação brasileira, bem como apontar caminhos que possam contribuir para a qualidade no processo educacional. Diante do que foi exposto, reconhece-se que a luta por melhorias significativas na educação é contínua. Portanto, qualquer conclusão é incompleta e provisória, visto que o movimento dessas relações está permanentemente se ampliando de forma que a cada apreciação das pesquisas realizadas novas indagações surgirão.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho/ Ricardo L. Antunes. – 11. ed. – São Paulo: Cortez: Campinas. SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2006.

ARAMBURU, Luis Caamaño. La eficacia del multilateralismo en las Relaciones Internacionales. Documento de Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

BERTAGNA, Regiane Helena; MELLO, Liliane Ribeiro de; POLATO, Amanda. Política e Avaliação educacional: Aproximações. Revista Eletrônica de Educação, v. 8, n. 2, p. 244-261, 2014.

BIAGI, Orivaldo Leme. O imaginário da guerra fria, Revista de História Regional 6(1): 61-111, Verão 2001. Disponível em: <https://www.faecpr.edu.br/site/documentos/revista_historia_regional47.pdf>. Acesso em: 22 julho 2019.

BIANCHETTI, Roberto G. Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais. São Paulo-SP. Cortez Editora, 1996.

BRASIL. OPNE. Disponível em <<https://www.observatoriodopne.org.br/>> Acesso em: 12 de novembro de 2019.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024 : Linha de Base. – Brasília, DF : Inep, 2015. 404 p.: il. Disponível em: < <http://pne.mec.gov.br/noticias/382-inep-abre-consulta-publica-para-contribuicoes-a-publicacao-linha-de-base-pne-2014-2024> > Acesso em: 12 de novembro de 2019.

_____. Exame Nacional do Ensino Médio (Enem): fundamentação teórico-metodológica/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. – Brasília: O Instituto, 2005. 121 p.: il.

_____. Avaliação da Educação Básica: em busca da qualidade e equidade no Brasil/Carlos Henrique Araújo, Nildo Luzio. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005. 71 p.: il.

_____. INEP/Enade. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/enade> > Acesso em 13 de novembro de 2019.

_____. INEP/Encceja. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/encceja> > Acesso em 13 de novembro de 2019.

_____. INEP/Sinaes. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/sinaes> > Acesso em: 13 de novembro de 2019.

CAPORASO, James A. International Relations Theory and Multilateralism: the search for

foundations. International Organization. Vol. 46, n° 3, 1992, pp. 599-632.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. RBPAAE – v.24, n.3, p. 389-406, set./dez. 2008.

CERQUEIRA, Jackson B. A. de. Uma visão do neoliberalismo: surgimento, atuação e perspectivas. *Sitientibus*, Feira de Santana, n. 39, p.169-189, jul./dez. 2008.

CINDE. Fundação Centro Internacional de Educação e Desenvolvimento Humano. Disponível em: <https://www.cinde.org.co/sitio/contenidos_mo.php?c=254> Acesso em: 06/10/2019.

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

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA – CEPAL. Disponível em <<https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>> Acesso em 11/09/19.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. 1. Ed. – São Paulo: Boitempo, 2016.

DERMEVAL; Saviane. História das ideias pedagógicas no Brasil. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. - (Coleção memórias da educação).

FARIAS, Francisco Adiacy. Guellner A Educação e os Organismos Multilaterais. Tensões Mundiais, Fortaleza, v. 11, n.20, p. 185-208, 2015. Disponível em <<https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/425>>. Acesso em: 24 agosto 2019.

FREITAS, Luiz Carlos de. Avaliação educacional: caminhando pela contra mão. [et. al.] 2ª edição – Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. (Coleção Fronteiras Educacionais).

_____. A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias. / Luiz Carlos de Freitas. – 1.ed. – São Paulo: 160p. Expressão Popular, 2018.

FRIGOTO, Galdênio. A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista / Gaudênio Frigoto. – 9. ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

GALLEGO, Jorge Andrés. Em Memoriam Milton Friedman (1912-2006). Revista de Economia Institucional, v. 8, Nº 15, Segundo Semestre/2006, pp. 337-341.

HAASS, R. N. The case for messy multilateralism. Financial Times, Londres, 5 janeiro 2010. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/18d8f8b6-fa2f-11de-beed-00144feab49a.html>>. Acesso em: 15 julho 2019.

HARVEY, David. O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

KEOHANE, Robert O. The contingent legitimacy of multilateralism. In: NEWMAN, E.; THAKUR, R.; THIRMAN, J. (Ed.). Multilateralism under challenge? Power, international

order, and structural change. Tokyo: United Nations University Press, 2006.

LYNCH, Kathleen; BAKER, John. Equality in education : an equality of condition perspective. *Theory and Research in Education*, 3 (2): 131-164. 2005. Disponível em: < <https://researchrepository.ucd.ie/bitstream/10197/2035/1/Lynch%20and%20Baker%20%282005%29%20Equality%20in%20Education%20%28pre-print%29.pdf> > Acessado em: 28 de outubro 2019.

LUCKESI, Cipriano Carlos. Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições/ - 17. Ed. – São Paulo: Cortez, 2005.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas. – [2. ed.]. – [Reimpr.]. – Rio de Janeiro: E.P.U., 2015.

MACHADO, João Guilherme Rocha; PAMPLONA, João Batista. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 53-84, abr. 2008.

MAGALHÃES, Fernando Simas. Cúpula das Américas 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica / Fernando Simas Magalhães. – Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999. 200p.

MELLO, Flávia de Campos. O Brasil e o Multilateralismo Contemporâneo. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Texto para Discussão. Rio de Janeiro, junho de 2011.

MÉSZÁROS, István. A educação para além do capital / István Mészáros; [tradução Isa Tavares]. – 2.ed. – São Paulo: Boitempo, 2008. – (Mundo do trabalho).

MENEZES; Hermeson Claudio Mendonça. A Accountability Educacional – Arquétipo do Estado Gerencial e Avaliador: Os (Des) Caminhos da Democracia e a Preservação do Establishment. Fortaleza, 2019. 392 f. ;il Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Educação.

MILITÃO; Silvio César Nunes. Ideário neoliberal e reformas educativas na América latina: a centralidade da avaliação educacional. *Revista Científica Eletrônica de Pedagogia* Periodicidade Semestral – Edição Número 5 – p. 1-8. Janeiro de 2005- ISSN 1678-300X.

NASCIMENTO, Atos Rabí Dias. O Impacto da Política de ajuda alimentar Internacional dos Estados Unidos na Cooperação Multilateral do Programa Mundial de Alimentos. João Pessoa. 2016. 111f. :il.Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Relações Internacionais). Centro de Ciências Sociais Aplicadas-CCSA. Departamento de Relações Internacionais. Curso de Relações Internacionais. Universidade Federal da Paraíba-UFPB.

NOMA, Amélia Kimiko. História das Políticas Educacionais para a América Latina e o Caribe: O Projeto Principal De Educação (1980-2000). *In: Políticas para a Educação: análises e apontamentos / Mário Luiz Neves de Azevedo, Angela Mara de Barros Lara* (organizadores); prefácio Afrânio Mendes Catani. -- Maringá: Eduem, 2011. 276 p. : il., tabs., color. Vários autores. ISBN 978-85-7628-335-5.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA.

http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp

OLIVEIRA, Gilson Batista de; SCOVILLE, Eduardo H. Martins L. As contribuições e o pensamento de John Stuart Mill no campo da economia. Rev. FAE, Curitiba, v. 17, n. 1, p. 80 - 95, jan./jun. 2014.

PRODANOV, Cleber Cristiano/FREITAS, Ernani Cesar de. Metodologia do trabalho científico. 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA REFORMA EDUCATIVA NA AMÉRICA LATINA E CARIBE – PREAL. Reformas educativas na América Latina. Balanço de uma década. Nº 15. Julho, 2000. Disponível em <

https://www.oei.es/historico/reformaseducativas/reformas_educativas_AL_balance_gajardo_p_ortugues.pdf > Acessado em: 16 de outubro de 2019.

_____. El Futuro esta em juego. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe. Abril de 1998.

Disponível em: < <https://www.oei.es> > quipu > Informe_preall998 > Acessado em: 16 de outubro de 2019.

_____. Cantidad sin Calidad. Un Informe del Progreso Educativo en América Latina. Un informe del Consejo Consultivo del PREAL, 2006. Disponível em: < https://www.oei.es/historico/quipu/Informe_preal2006.pdf > Acessado em: 18 de outubro de 2019.

_____. Quedándonos atrás. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe, 2001. Disponível em: < https://www.oei.es/historico/quipu/Informe_preal2001.pdf > Acessado em 18 de outubro de 2019.

PROJETO REGIONAL DE EDUCAÇÃO PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – PRELAC. PRELAC, Uma Trajetória Para A Educação para Todos Panorama Sócio-Educacional: Cinco visões sugestivas sobre a América Latina e o Caribe. Revista PRELAC / Ano 1 / Nº 0 / Agosto de 2004. Disponível em: <

<https://unesdoc.unesco.org/search/756e466a-359e-430a-83be-cbfd1fce691a>> Acessado em: 27 de outubro de 2019.

_____. Educação para Todos na América Latina: Um Objetivo Ao Nosso Alcance Relatório Regional de Monitoramento de EPT 2003. Publicado pelo Escritório Regional de Educação da UNESCO para a América Latina e o Caribe UNESCO/Santiago, 2004. Disponível em:

<<https://unesdoc.unesco.org/search/a7700cb8-5dec-4e1d-b7a3-6db2a6420972>> Acessado em: 27 de outubro de 2019.

_____. O docente como protagonista. Revista PRELAC. Nº 1/Junho de 2005. Disponível em: < <https://unesdoc.unesco.org/search/7d499005-95d5-4a7b-84b4-14bd29282ba5>>

Acessado em: 18 de outubro de 2019.

_____. Os sentidos da educação. Revista PRELAC. Nº 2/Fevereiro de 2006. Disponível em: < <https://unesdoc.unesco.org/search/7d499005-95d5-4a7b-84b4-14bd29282ba5>> Acessado em: 18 de outubro de 2019.

RABELO, Jackline; JIMENEZ, Susana; SEGUNDO, Maria das Dores Mendes. As diretrizes da política de Educação para Todos (EPT): rastreando princípios e concepções. Fortaleza: Edições UFC, 2015. (E-book).

RAVITCH, Diane. Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação/Diane Ravitch; tradução Marcelo Duarte. – Porto Alegre: Sulina, 2011. 318p.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. International Organization. vol. 46, nº 3, 1992, pp. 561-598.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. Disponível em:

<<http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=337>>
. Acessado em: 17 outubro 2019.

SILVA, Assis Leão da; GOMES, Alfredo Macedo. Avaliação Educacional: Concepções e embates teóricos. *Estud. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 29, n. 71, p. 350-384, maio/ago. 2018.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. Política Educacional. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, 4. Ed.

SHIROMA, Eneida Oto. Redes Sociais e Hegemonia: Apontamentos para Estudos de Política Educacional. In: Políticas para a Educação: análises e apontamentos / Mário Luiz Neves de Azevedo, Angela Mara de Barros Lara (organizadores); prefácio Afrânio Mendes Catani. -- Maringá: Eduem, 2011. 276 p. : il., tabs., color. Vários autores. ISBN 978-85-7628-335-5.

SILVA; Raquel Alessandra de Deus. Políticas para formação de professores da educação básica e orientações da UNESCO para a América Latina e Caribe (2003-2015). Maringá, 2019. 2010 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Educação. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Estadual de Maringá.

SIQUEIRA, Marcos César Alves. A política de assistência social do governo Lula: entre a inovação e a ortodoxia neoliberal. Brasília, 2012. 160 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais). Programa de Pós-graduação em Serviço Social-PPGPS. Departamento de Serviço Social-SER. Instituto de Ciências Humanas-IH. Universidade de Brasília-UnB.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de Avaliação da Educação e Quase Mercado no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, setembro 2003. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

THE DIALOGUE – LEADERSHIP FOR THE AMERICAS. Disponível em:

<<https://www.thedialogue.org/experts>>. Acessado em: 06/10/2019.

TONET, Ivo. Educação e Formação Humana. In: Tonet, Ivo. Educação contra o capital. Maceió: EDUFAL, 2007. Disponível em:

<[http://ivotonet.xp3.biz/arquivos/educacao contra o capital - 3a ed.pdf](http://ivotonet.xp3.biz/arquivos/educacao%20contra%20o%20capital%20-%203a%20ed.pdf)>. Acesso em 24 agosto 2019.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. – São Paulo: Atlas, 1987.

UCZAR, Lúcia Hugo. O PREAL e as Políticas de Avaliação Educacional Para a América Latina. 2014. 211f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

UGÁ; Vivian Domínguez. A Categoria “Pobreza” nas formulações de Política Social do Banco Mundial. In: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 23, p. 55-62, nov. 2004.

UNESCO. Organização das Nações Unidas Para a Educação, a ciência e a Cultura -. Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien-1990). Tailândia: Unesco, 1990. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm>. Acesso em: 24 agosto 2019.

_____. Educação Um tesouro a descobrir. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, destaques. *Tradução*: Guilherme João de Freitas Teixeira. Julho, 2010.

_____. A UNESCO e a Educação na América Latina e Caribe 1987-1997. Santiago, Chile, 1998. Escritório Regional da Educação da UNESCO para América Latina e o Caribe.

_____. Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos. Documento de discussão sobre políticas educativas no marco da II Reunião Intergovernamental do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (EPT/PRE), 29 e 30 de março de 2007, Buenos Aires, Argentina. BR/2008/PI/H/22. 108p. 2. ed. – Brasília:UNESCO, OREALC, 2008.

_____. O Marco de ação de Dakar Educação para Todos: atendendo nossos compromissos coletivos. *Dakar*: Cúpula Mundial de Educação, 2000. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>>. Acesso em: 24 agosto 2019.

_____. OREALC. Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina e el Caribe. Santiago do Chile: UNESCO, 2001.

_____. SANTIAGO. Organização das Nações Unidas Para a Educação, a ciência e a Cultura/Escritório Regional de Educação da América Latina e do Caribe. Disponível em: <www.unesco.org/santiago>. Acessado em: 12 setembro 19.

VIANA; Nildo. Breve História do neoliberalismo. Revista Enfrentamento – nº 05, p. 4-10. jul./dez. 2008.