

## Políticas públicas de responsabilização na educação

Vários aspectos nas políticas de responsabilização que estão chegando ao Brasil, mais por imitação e menos por terem fundamento em evidência empírica positiva, merecem atenção se não quisermos embarcar em uma nova década perdida para a educação.

O cenário econômico brasileiro está mudando com sua inclusão entre os países eleitos como plataforma de investimento produtivo direto. Somos o quinto país na preferência internacional por investimento produtivo direto (Investe São Paulo, 2012). Novas demandas no campo da infraestrutura estão em pauta, para alavancar este novo cenário (Arbache, 2011). Entre elas, a questão da educação.

Ao final de 2011, o ministro da Fazenda Guido Mantega incluiu a educação entre as condições de infraestrutura necessárias para que o Brasil pudesse crescer acima de 4,5% ao ano (Mantega, 2011). Também o discurso do atual ministro da Educação, ao tomar posse, revela uma preocupação com o papel da educação tanto para alavancar processos de inovação, como para permitir melhorar a competitividade do Brasil nas disputas internacionais por mercado (Mercadante, 2011).

Novos atores estão se constituindo, entre eles movimentos organizados financiados por empresários, fundações privadas, institutos, organizações não governamentais (ONGs) e até mesmo uma nascente indústria educacional procura firmar-se em meio a este cenário. Tais atores alegam ter soluções mais diretas e objetivas para as questões educacionais do que os educadores profissionais, e isso tem levado a uma disputa de agendas entre estes e os reformadores empresariais da educação.<sup>1</sup> Para os últimos, a lógica do mercado e seus princípios constituem-se em uma “teoria da organização” que acumula resultados positivos na gerência da iniciativa privada e, portanto, deveriam ser a base das reformas educacionais no Brasil (Senna, 2012).

Os educadores profissionais acompanham este movimento com apreensão, pelo fato de que a educação é um fenômeno social mais amplo e que, do ponto de vista de seus compromissos formativos com a juventude, não pode ter na economia seu único determinante. Ao ser aprisionada na lógica empresarial, a educação perde sua dimensão de um bem público mais amplo, cujos horizontes devem ser um projeto de nação e não apenas a expressão de uma demanda de um dos seus atores, os empresários, por mais importante que estes possam ser.

Mais preocupante ainda são algumas das soluções que estão em curso no Brasil e no exterior – notadamente no país que mais testou esta estratégia, os Estados Unidos – e que têm servido de inspiração para estes novos atores em nosso país (Gall & Guedes, s/d) – seja pela própria natureza das proposições, uma espécie de “teoria da responsabilização” gerencialista e verticalizada (Afonso, 2009; Freitas, 2011), seja pela falta de evidência empírica que dê suporte e justificativa para a adoção destas soluções apressadas.

Esta “nova abordagem” para as políticas públicas de educação está sendo construída em torno dos conceitos de *responsabilização*, *meritocracia* e *privatização*. Estes constituem um bloco interligado onde a responsabilização pelos resultados (leia-se: aumento da média em testes nacionais e internacionais) é legitimada pela meritocracia (distinções ou sanções fornecidas com base no mérito de ter aumentado ou não as médias) com a finalidade de desenvolver novas formas de privatização do público (o qual é desmoralizado pela meritocracia das médias mais altas), visando a constituição de um “espaço” que se firma progressivamente como “público não estatal” em contraposição ao “público estatal”. Nas formas de privatização pela vertente “público não estatal” encontram-se as concessões e os *vouchers* – ambos envolvendo repasse de dinheiro público para a iniciativa privada (cf. *The Economist*, 2012; Fang, 2011). Na modalidade “não estatal” as escolas continuam “públicas”, já que seu patrimônio continua sendo do Estado e os alunos continuam tendo acesso gratuito à escola, mas o Estado paga a iniciativa privada para gerir, por concessão, a escola. É a crença de que, se a escola pública for gerida pela lógica da iniciativa privada, então ela melhorará.

O presente dossiê tem a função de discutir o advento destas políticas. Encontra-se no Congresso Nacional a elaboração da Lei de Responsabilidade Educacional (PL n. 7.420/2006) e a Proposta de Emenda Constitucional da Meritocracia (PEC n. 82/11) que altera o artigo 206 da Constituição e inclui o princípio da meritocracia para todo o ensino público. Em dezembro do ano passado, o Ministério da Educação homologou proposta aprovada pelo Conselho Nacional de Educação para a instituição de Arranjos de Desenvolvimento Educacional (ADE), que articulam investimentos públicos e privados em conjuntos de municípios. Tais ações na esfera federal se somam a inúmeras outras no plano dos estados e municípios com a mesma finalidade: responsabilizar, premiar ou punir e privatizar (Máximo, 2011).

Estas políticas estão se constituindo com o discurso do “direito das crianças a aprender”. Elas passam a falsa ideia de que notas mais altas significam uma boa educação e que a miséria infantil é apenas uma desculpa para as escolas não ensinarem as crianças. Com este discurso, o direito de aprender é habilmente usado para ocultar a própria miséria infantil e a falta de condições para a aprendizagem, e para fazer crer que as escolas e os professores são os únicos responsáveis pelo fracasso das crianças mais pobres.

Seria esta a única estratégia para melhorar a formação de nossa juventude? A grande mídia (*The Economist*, 2012) e os reformadores empresariais (Senna, 2012) dizem que sim. Mas o que dizer de países como o Uruguai e a Finlândia, para citar dois exemplos, que são bem-sucedidos nas avaliações internacionais e não seguem tais receitas? O que dizer dos efeitos colaterais de muitas destas medidas sobre os estudantes, os professores, as escolas, os gestores e os pais? Quais as conexões criadas entre estas políticas e a indústria educacional? Por que a teoria de responsabilização dos reformadores empresariais privilegia o gerencialismo autoritário e não a responsabilização participativa? Por que tais teorias apostam na competição e não na colaboração dentro e entre escolas? Para onde nos conduzirá esta “corrida” para implantação de uma política de “escolas de alto rendimento” em detrimento de “escolas de alta qualidade social”? Aonde poderá nos conduzir uma política de desmoralização dos professores, acuados por testes de rendimento dos alunos que definem seus salários e os expõem injustamente à execração pública pela imprensa, com o uso de duvidosos métodos de cálculo de valor agregado, exatamente estes que deveriam ser tratados como a grande reserva moral da nação, nos quais deveríamos confiar e remunerar dignamente, mais do que punir/premiar? Quem financia esta máquina de destruição do sistema público de educação e com quais interesses?

Estas questões estão hoje respondidas em inúmeras pesquisas e a evidência empírica acumulada é grande, ainda que pouco conhecida pelo leitor brasileiro.

O dossiê apresenta inicialmente o texto de Salomão Barros Ximenes, “Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação”, sobre a Lei de Responsabilidade Educacional atualmente em tramitação no Congresso Nacional. O ensaio analisa o debate atual sobre responsabilidade educacional e sua relação com a qualidade do ensino, tomando como referência a agenda de reformas do direito à educação e as diferentes concepções em disputa. Retoma as resoluções da Conferência Nacional de Educação e os projetos de lei sobre o assunto, analisando-os com base na atual definição jurídica de responsabilidade aplicável à educação.

Um segundo texto, escrito por Luiz Carlos de Freitas, “Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação”, mostra como estas ideias de hoje são herdeiras da psicologia comportamentalista dos anos de 1970 e como foram sendo articuladas em uma proposta mais encorpada e que vem ganhando força a partir dos anos de 1990. O estudo é um esforço por reunir evidência empírica alternativa que mostra a falácia das práticas de responsabilização, meritocracia e privatização no campo da educação. Tal evidência, com frequência, é sonogada ao público.

Lisa Guisbond, Monty Neill e Bob Schaeffer, em “A década de progresso educativo perdida sob a NCLB: que lições tirar desse fracasso político?”, examinam a

última década de reformas nos Estados Unidos da América sob a égide da Lei de Responsabilidade da Educação americana, mostrando que foi uma década perdida para o progresso da educação daquele país. Escrito em forma de relatório, divulgado em janeiro de 2012, ele é aqui reproduzido para o leitor brasileiro.

Stan Karp, em “Desafiar a reforma escolar empresarial... e dez sinais esperançosos de resistência”, atualmente diretor do projeto de reforma do ensino médio do *Education Law Center* no estado de Nova Jersey, além de caracterizar o movimento dos reformadores empresariais da educação americano, faz uma apresentação geral dos efeitos que já se pode elencar dentro do país (Estados Unidos da América) que mais fez uso destas propostas, defendidas também pelos reformadores empresariais brasileiros. Ele mostra as relações entre as ações propostas pelos reformadores e o seu financiamento ligado aos interesses de grandes grupos econômicos e resume algumas de suas principais consequências para a educação americana. Igualmente, apresenta como os educadores americanos estão se organizando para enfrentar estas propostas.

Em seguida, Maria Eugênia Ferrão escreve sobre um tema bastante atual: “Avaliação educacional e modelos de valor acrescentado”. O artigo apresenta algumas reflexões sobre aspectos da operacionalização e uso do conceito de valor agregado em ambiente educacional, problematizando temas tais como a escolha do modelo, resultados escolares, caminhos para a apropriação pela comunidade educativa. Adicionalmente, descrevem-se exemplos onde o uso inapropriado de indicadores de desempenho teve consequências imprevistas e adversas para a educação.

Almerindo Janela Afonso prossegue a análise da temática do dossiê, colocando a perspectiva da “responsabilização” em outra direção, em “Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação”. O texto adota uma abordagem crítica e revisita brevemente o conceito de *accountability* (ou seja, a interação entre avaliação, prestação de contas e responsabilização), no sentido de chamar a atenção para configurações que sejam mais democráticas e progressistas. Por referência a esta mesma problemática, pontuam-se também algumas tendências em curso em Portugal e outros países europeus.

Mara Regina Lemes de Sordi, em “Implicações ético epistemológicas da negociação nos processos de avaliação institucional participativa”, nos relata a experiência concreta de construção de uma proposta alternativa de “responsabilização”. Discute a importância de modelos alternativos de regulação da qualidade da escola pública como reação propositiva aos modelos de avaliação centrados nos resultados dos estudantes nos testes padronizados. Dada a escassez de estudos sobre implementação de políticas públicas, toma-se a experiência de uma rede municipal de ensino como referência para a análise das potencialidades e vulnerabilidades do

processo de avaliação institucional participativa implementado, tomando como foco as reuniões de negociação entre os gestores do nível central e os atores das escolas.

Faz parte deste dossiê a resenha do brilhante livro de Diane Ravitch, *Vida e morte do grande sistema escolar americano*: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação, feita por Sara Badra de Oliveira e Rita de Cássia Silva Godoi Menegão.

Esperamos que a organização deste dossiê possa servir de apoio àqueles que batalham pela valorização do magistério e pela educação pública, democrática e com *gestão pública*, com o objetivo de garantir a educação das nossas crianças como um direito e não como uma mercadoria.

Antes de embarcarmos nesta “corrida”, a adoção destas alternativas para o Brasil necessita passar por uma séria avaliação das evidências empíricas disponíveis, pelas consequências da adoção de certos pressupostos que afetam nossa concepção de educação, e não podem ser simplesmente transferidas entre países sob pena de importarmos uma ampla gama de problemas que nos limitarão ainda mais no futuro (Ernica & Batista, 2011; Gates, 2012; Nichols & Berliner, 2007; Miller & Almon, 2009; Ravitch, 2012).

LUIZ CARLOS DE FREITAS  
(Organizador)

## Nota

1. “*Corporate reformers*” – assim são chamados os reformadores empresariais da educação nos Estados Unidos, em termo criado pela pesquisadora americana Diane Ravitch (2011).

## Referências

AFONSO, A.A. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes standardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, v. 13, n. 1, p. 13-29, 2009.

ARBACHE, J. Brasil precisa elevar produtividade. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. B4, 7 jan. 2011.

ERNICA, M.; BATISTA, A.A. *Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole*: um caso na periferia de São Paulo. São Paulo: Cenpec, 2011. (Informe de Pesquisa n. 3).

FANG, L. *Selling out schools*. In: The Investigative Fund/The Nation, 17 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.theinvestigativefund.org/investigations/corporateaccountability/1580/?page=entire>>

FREITAS, L.C. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? In: SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA, 3., Centro de Estudos Educação e Sociedade, Campinas, fev. 2011.

GALL, N.; GUEDES, P.M. *A reforma educacional de Nova York: possibilidades para o Brasil*. São Paulo: Fundação Itaú Social, s/d. Disponível em: <[http://ww2.itaui.com.br/itausocial2/pdf/reforma\\_educacional\\_ny.pdf](http://ww2.itaui.com.br/itausocial2/pdf/reforma_educacional_ny.pdf)> Acesso em: 14 fev. 2011.

GATES, B. Shame is no solution. *The New York Times*, New York, 23 fev. 2012. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/2012/02/23/opinion/for-teachers-shame-is-no-solution.html?\\_r=4](http://www.nytimes.com/2012/02/23/opinion/for-teachers-shame-is-no-solution.html?_r=4)>

MANTEGA, G. Primeiras ações de Dilma parecem governo Lula3: entrevista com Guido Mantega. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A12, 27 fev. 2011.

MÁXIMO, L. Ganho por meta é foco de Estados na educação. *Valor Econômico*, São Paulo, 21 jan. 2011.

MERCADANTE, A. *Discurso de posse no Ministério da Educação*. Portal do MEC, 2011. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12224&Itemid=380](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12224&Itemid=380)>

MILLER, E.; ALMON, J. *Crisis in the Kindergarten: why children need do play in school*. College Park, MD: Alliance for Childhood, 2009. Disponível em: <[http://www.allianceforchildhood.org/sites/allianceforchildhood.org/files/file/kindergarten\\_report.pdf](http://www.allianceforchildhood.org/sites/allianceforchildhood.org/files/file/kindergarten_report.pdf)> Acesso em: 27 fev. 2011.

NICHOLS, S.L.; BERLINER, D.C. *Collateral damage: how high-stakes testing corrupts America's schools*. Cambridge: Harvard Educational Press, 2007.

INVESTESÃO PAULO. Brasil sobe em ranking de investimento. São Paulo, 6 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.investe.sp.gov.br/noticias/lenoticia.php?id=16713&c=6&lang=1>>

RAVITCH, D. *The death and life of the great American school system*. New York: Basic Books, 2010.

RAVITCH, D. *National opportunity to learn summit*. 9 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.ucc.org/justice/public-education/pdfs/NatIOTL.pdf>>

RAVITCH, D. How to demoralize teachers. *Education Week*, Bethesda, MD, 23 fev. 2012. Disponível em: <[http://blogs.edweek.org/edweek/Bridging-Differences/2012/02/how\\_to\\_demoralize\\_teachers.html](http://blogs.edweek.org/edweek/Bridging-Differences/2012/02/how_to_demoralize_teachers.html)>

SENNÁ, V. Precisamos da eficiência do setor privado nas escolas. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2 jul. 2012.

THE ECONOMIST. Charting a better course. *The Economist*, Chicago and Minneapolis, 7 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21558265>>