



TRANSPARÊNCIAS VELADAS: OS USOS ECONÔMICOS DOS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DE APRENDIZAGEM NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

TRANSPARENCIAS VELADAS: LOS USOS ECONÓMICOS DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DEL APRENDIZAJE EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

VEILED TRANSPARENCIES: THE ECONOMIC USES OF LEARNING ASSESSMENT SYSTEMS IN EDUCATION POLICIES

Cristian Andrei TISATTO¹

RESUMO: Este estudo qualitativo desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica propõe-se a analisar, a luz da teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon, o caso de formação de agenda e formulação da política nacional de currículo que dá origem a BNCC. Sob um cenário político controverso e, identificando uma janela de oportunidades, grupos vinculados ao mundo empresarial formam coalizões e alianças de modo a influenciar a agenda pública e apresentar suas ideias à arena de debates das políticas educacionais de educação, disputando o conteúdo da educação brasileira. Nesse contexto, analisamos o papel do *accountability* e dos indicadores, argumento empregado por determinadas coalizões, que justificavam a necessidade de reforma pelos resultados de avaliações de larga escala, que sustentam o argumento de uma ausência de qualidade da educação. Tal melhoria ocorreria a partir de reformas como a que originou a BNCC e colocou em disputa projetos de estado, educação e sociedade. Os mecanismos de *accountability*, tendo seus resultados interpretados por grupos de interesse, foram fundamentais para a sustentação do processo reformista e importante ferramenta para influenciar a formação de agenda e a formação de políticas alinhadas às perspectivas de uma gestão gerencialista do Estado. Conclui-se que o Estado tem suas funções redesenhadas, e que as fronteiras entre o público e privada tornam-se difusas. Na política educacional em discussão, identifica-se o avanço da participação de atores e instituições do mundo corporativo influenciando o conteúdo da política educacional.

PALAVRAS-CHAVES: Políticas educacionais. Indicadores. Accountability. BNCC. Reformas de Estado.

RESUMEN: Este estudio cualitativo desarrollado a partir de la investigación bibliográfica propone analizar, a la luz de la teoría del flujo múltiple de Kingdon, el caso de la formación de la agenda y la formulación de la política curricular nacional que originó la BNCC. Bajo un escenario político controvertido y, identificando una ventana de oportunidad, grupos vinculados al mundo empresarial, forman coaliciones y alianzas con el fin de influir en la agenda pública y presentar sus ideas a la arena de debates de políticas educativas, disputando el contenido de la educación brasileña. En este contexto, analizamos el papel de la rendición de cuentas y los indicadores, un argumento empleado por ciertas coaliciones, que justificaban la necesidad de reforma por los resultados de las evaluaciones a gran escala, que apoyan el argumento de una ausencia de calidad de la educación. Esta mejora se produciría a partir de

¹ Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo – RS – Brasil. Doutorando em Ciências Sociais - CAPES. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8029-5237>. E-mail: cristian-tisatto@hotmail.com



reformas como la que originó el BNCC y puso en disputa proyectos estatales, educativos y sociales. Los mecanismos de rendición de cuentas que tienen sus resultados interpretados por los grupos de interés fueron fundamentales para apoyar el proceso reformista y, herramienta importante para influir en la formación de la agenda y la formación de políticas, alinea las perspectivas de una gestión gerencial del Estado. Se concluye que el Estado tiene sus funciones rediseñadas, los límites entre lo público y lo privado se vuelven difusos. En la política educativa en discusión, se identifica el avance de la participación de actores e instituciones del mundo corporativo influye en el contenido de la política educativa.

PALABRAS CLAVE: Políticas educativas. Indicadores. Responsabilidad. BNCC. Reformas del Estado.

ABSTRACT: *This qualitative study developed from bibliographical research aims to analyze, in the light of Kingdon's Flow Multiples theory, the case of agenda formation and formulation of national curricular policy that gave rise to the BNCC. In a controversial political scenario and, identifying a range of opportunities, groups linked to the business world, form coalitions and alliances with the aim of influencing the public agenda and presenting their ideas in the arena of debates on educational policies, disputing the content of Brazil education. In this context, we analyze the role of accountability and two indicators, argued by some coalitions, that justify the need for reform based on the results of large-scale evaluations, which support the argument of the lack of quality in education. Such an improvement would come from reforms such as the one that originated the BNCC and put into dispute state, education and society projects. The accountability mechanisms have their results interpreted by the interest groups, fundamental ways of sustaining the reform process and an important tool to influence the formation of the agenda and the formation of policies aligned with the perspectives of a managerial management of the Condition. I concluded that the State has its functions redesigned, the limits between the public and the private are blurred. The educational policy under discussion identifies or promotes the participation of actors and institutions from the business world that affect the content of the educational policy.*

KEYWORDS: Educational policies. Indicators. Accountability. BNCC. State reforms.

Introdução

O Campo da educação tem recebido destaque na grande mídia e despertado inquietações nas comunidades escolares, especialmente após a homologação da Base Nacional do Ensino Médio e com expectativas de reforma do Ensino Médio, uma das etapas que mais promoveu debates e problematizações em relação ao movimento reformista. Há, portanto, uma série de trabalhos que se propõe problematizar e discutir a BNCC, especialmente, oriundos das faculdades e programas de pós-graduação em educação do país. O presente trabalho consiste numa abordagem diferenciada da problemática em debate, propõe-se a analisar a formulação da política que deu origem a BNCC, a partir da teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon – um cientista político que mapeou políticas públicas e os processos inerentes a formação delas,





contemplando desde a identificação do problema público, a formação da agenda e o processo de formulação da política. O caso em tela identifica o modelo de Kingdon (1994) como recurso de análise e vai além: discute o conceito de *accountability* e o seu papel de destaque, apropriado pelos atores e instituições que influenciaram na BNCC. O conceito de *accountability*, discutido por Afonso Janela, além dos conceitos de New Public Management e Nova Gestão Pública, são relacionados a teoria de Kingdon e auxiliam nas discussões que este trabalho propõe. A hipótese estudada, a partir de um conjunto de bibliografias e referências que transitam no campo das ciências sociais e da educação, nos conduzem a ideia de que as reformas que originaram a BNCC, são um produto de um processo contínuo de discursos que apontam o fracasso da educação, o que exige uma resposta: surgem, então, os novos atores influenciando as políticas educacionais. São empresários bem-sucedidos e de posse de capital econômico e, através deste, contribuem com pacotes de soluções para as políticas, encaixando-se no Estado, influenciando políticas e redefinindo funções e fronteiras entre o público e o privado. Assim, os indicadores, mecanismos de *accountability* são o motor das grandes reformas, pois subsidiam discursos e oportunizam encaixes de novos atores ao Estado, definindo conteúdo e imagem das políticas educacionais.

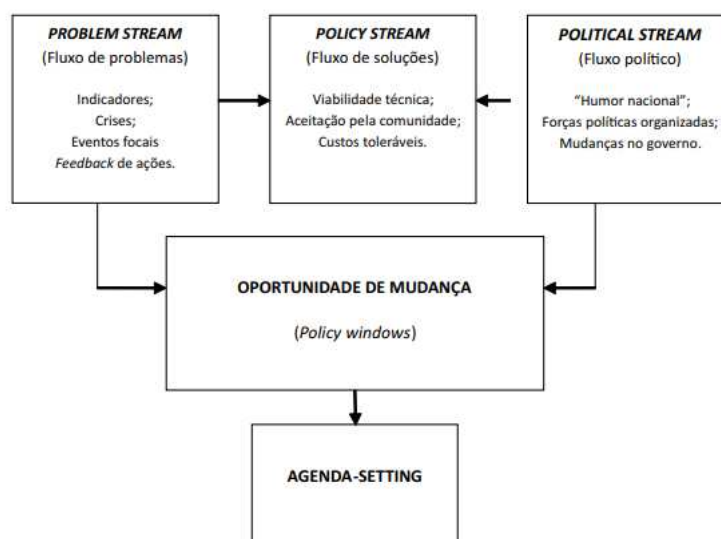
Para essa discussão, propomos a divisão deste ensaio em três seções: Na primeira delas, discutimos e aprofundamos leituras de Kingdon, utilizadas como recurso analítico da política nacional de currículo – BNCC, em discussão neste ensaio. Já na segunda seção, discutimos o conceito de *accountability*, a partir das teorias de Almerindo Janela Afonso e o papel destes instrumentos como mobilizador da reforma. Na seção seguinte, discutimos os impactos dos indicadores na formulação da política nacional de currículo – BNCC, além de relacionar a categoria *accountability* à teoria dos “encaixes” defendida pela cientista política Theda Skocpol (1992), que apresenta interações de atores “estranhos” ao mercado e possibilidades destes encaixarem-se nas estruturas do Estado e, assim, influenciar o desenho de políticas públicas. Por fim, apresentamos nossas considerações finais, tecendo uma análise que discute com os diferentes conceitos e categorias abordados no trabalho.



A teoria de John Kingdon como recurso analítico para a formação de agenda: a BNCC em pauta

Kingdon sugere, em seu modelo de análise, três fluxos interdependentes pelos quais passa a política pública: (i) o problema, (ii) as alternativas e soluções e (iii) a política. No quadro abaixo, Capella (2018, p. 45) apresenta o modelo de Kingdon:

Figura 3 – O modelo de Kingdon



Fonte: Capella (2007, p. 98)

O primeiro fluxo se destaca pela capacidade de reconhecer um problema público. Elevar uma questão social a um problema requer a interpretação do fenômeno e sua classificação como um problema que requer soluções. Ou seja, o problema existe a partir do momento em que é reconhecido pelos formuladores de políticas ou tomadores de decisão. Há um universo de problemas e uma incapacidade prática de resolver todos eles. Por isso, o autor elenca três mecanismos que subsidiam a necessidade de tomada de decisão pelos formuladores de política. Os três mecanismos que despertam a atenção pública e colaboram na composição da agenda de políticas são (i) os indicadores, (ii) os eventos e crises e (iii) o *feedback* de ações governamentais. Tais indicadores interessam à presente análise justamente por terem colaborado na construção dos argumentos, transformando um diagnóstico elaborado por uma comunidade delimitada de especialistas em problema com *status* público.



Aprofundando o modelo: uma possibilidade de análise de políticas públicas

Com o avanço das reformas de Estado e a expansão da ideia de *New Public Management*, inclusive sobre as políticas de educação (AFONSO, 2001; PACHECO, 2019), cada vez mais observa-se a adoção de lógicas de gestão gerencialistas e mercadológicas, transpostas do mundo corporativo-empresarial. Embora autores como Laval (2004), Freitas (2018) e Pacheco (2019) já sinalizassem para propósitos distintos, observa-se fortemente um alinhamento das políticas de Estado com os mecanismos e instrumentos de avaliação de larga escala. Essas políticas são promovidas por agências multilaterais que financiam programas de avaliação² com impacto significativo em ações no campo educacional. Dentre elas, (i) a recente reforma do currículo, motivada por avaliações externas de larga escala, que impacta o conteúdo objeto do processo de ensino e aprendizagem; (ii) a indústria de publicações didáticas, a qual movimenta significativos recursos com financiamento do Programa Nacional do Livro Didático; (iii) programas e políticas educacionais, que direcionam ênfase em prol de uma gestão de resultados, reduzindo a função da escola a uma instituição burocrática certificadora do desempenho, alicerçada em uma pedagogia tecnicista e comprometida com os resultados de avaliações de larga escala. A lógica neoliberal de ranqueamento expande-se, privilegiando escolas com melhores posições e desconsiderando contextos de desigualdade, que necessitariam de maior atenção e investimentos. Afonso (2001, p. 26) descreve o Estado Avaliador, no qual há “predomínio de uma racionalidade instrumental e mercantil que tende a sobrevalorizar indicadores e resultados acadêmicos quantificáveis e mensuráveis sem levar em consideração as especificidades dos contextos e dos processos educativos”.

A responsabilização pelo mau desempenho em avaliações recai sobre os sujeitos implementadores de políticas, como professores e gestores. Para Afonso (2001), a “estratégia pragmática com efeitos simbólicos” de avaliar aprendizagens para atribuir responsabilidades a esses atores “promove uma nova representação sobre o papel do Estado, que está cada vez mais distante das funções de bem-estar social e das obrigações que assumira quando era o principal provedor e fornecedor de bens e serviços educativos” (AFONSO, 2001, p. 27).

Assim, o Estado articula estratégias que garantam “habilidades e competências” esperadas dos estudantes. Inclui, por exemplo, a padronização do currículo e a standardização dos conhecimentos. Afinal, só há possibilidade de mensuração se houver mecanismos de controle sobre o que se está abordando nas salas de aulas.

² Cf. Hypolito e Jorge (2020). Os autores discutem os organismos internacionais, dentre eles a OCDE e destacam o papel das avaliações de larga – escala, como o PISA.





Tais parâmetros de comparabilidade, replicados em indicadores sobre cada unidade escolar, remetem à *accountability* e prestação de contas. Se analisados os dados estatísticos destas avaliações, conclui-se com celeridade que o Brasil não tem tido resultados satisfatórios. Aliás, figuramos entre os países com menor rendimento nestes instrumentos avaliativos.

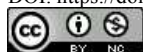
O papel dos indicadores para a formulação de políticas públicas é imprescindível. No entanto, como qualquer movimento político, é preciso atentar-se aos interesses e atores que se mobilizam em prol de um processo de interpretar os dados, resultantes de processos de avaliação. O uso dos indicadores, na perspectiva de Kingdon, mostra-se como mecanismo importante para a construção de uma leitura da realidade. É a interpretação destes dados que “auxiliam a demonstrar a existência de uma questão” (CAPELLA, 2005, p. 5). Foram estes indicadores, interpretados por grupos sociais orientados por interesses, como as fundações empresariais, que colocaram a reforma no centro da discussão. Cabe, aqui, contextualizar três aspectos, quais sejam: (i) as fundações empresariais mencionadas articularam uma coalizão, uma organização sem fins lucrativos denominada Movimento pela Base (MpB)³, que reúne instituições como Fundação Lemann, Itaú Unibanco, Fundação Vivo-Telefônica, Instituto Natura, Fundação Roberto Marinho, fundadores do grupo Globo de Comunicação, etc; (ii) a articulação deste movimento em torno dos dados do PISA⁴, que insistia sobre a pertinência de uma reforma na educação nacional, precisamente em um momento de forte tensão política; e (iii) a formulação da BNCC, prevista no Plano Nacional de Educação, promulgado em 2014, e já na Constituição Federal de 1988.

A interpretação dos indicadores reforçou uma narrativa sobre a crise na educação brasileira. Neste sentido, diferentes atores concordam. As discordâncias aparecem nos seguintes aspectos: o papel das avaliações de larga escala; o “aligeiramento” e a “urgência” de aprovação; o silenciamento de algumas vozes, a anulação de versões anteriores do documento, o caráter anti-democrático apontado por diferentes instituições vinculadas à academia como ANPED, ANPOCS e estudiosos como Dourado (2020), Macedo (2016) e Aguiar (2018), esta última que compunha o Conselho Nacional de Educação naquele período e que narra o processo “controverso” e “acelerado” de aprovação.

O fato é que as instituições que fundaram o MpB investiram capital econômico para veicular, por exemplo, propagandas na televisão aberta para sensibilizar sobre a reforma. Num

³ Disponível em: <https://movimentopelabase.org.br/>. Ainda, sobre a composição deste Movimento, sugerimos a leitura de Michetti (2020) e Peroni e Caetano (2015)

⁴ O Movimento Pela Base nos seus princípios destaca o papel do PISA, como avaliação externa. Mais informações disponíveis em: <https://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2020/12/mpb-5visoes-principios-doc-principal-interativo.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2021





dos comerciais, duas crianças, separadas uma a cada lado do televisor, representando respectivamente alunos de escolas públicas e particulares, aparecem vestindo uniforme idêntico. Na sequência, o quadro da sala de aula de ambas é representado exatamente com o mesmo conteúdo, transmitindo a ideia de equiparação e equivalência de saberes, reforçando a compreensão em torno da pertinência da reforma da educação no país. Criaram, também, um sítio eletrônico e ofereceram aos estados e municípios assessoria técnica, além de promoverem reuniões com atores políticos, secretários estaduais associados ao Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e membros da gestão técnica das secretarias municipais de educação, através da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Utilizando-se de mecanismos de *accountability*, evidenciaram a oportunidade da reforma, argumentando a partir dos resultados obtidos nas avaliações externas e em avaliações realizadas de forma interna como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O segundo mecanismo pontuado por Kingdon refere-se a eventos, crises e símbolos (CAPELLA, 2018, p. 40). O Brasil, após as eleições de 2014, tem agravada uma crise política que ganha força com o aceite do pedido de *impeachment* da então Presidente da República Dilma Rousseff, o que gerou a substituição de especialistas que ocupavam cargos estratégicos. Exemplo disso é a substituição nos quadros da Secretaria Executiva de Educação Básica do MEC, responsável pela formulação da política, mediante o ingresso de novos atores, inclusive do MpB, que passam a participar com maior intensidade das discussões que antecederam a formulação da BNCC (CORRÊA; MORGADO, 2020; FERREIRA; SANTOS, 2020; FREIRE; NETTO, 2020).

O último aspecto que retomamos em relação a este primeiro fluxo, de identificação do problema, é o que Kingdon (1984) nomeia como *feedbacks* (CAPELLA, 2018, p. 40). Ancorado no discurso de ineficiência da educação pública e na necessidade de um novo *modus operandi*, observa-se, novamente, o argumento do “não cumprimento de metas”, que se sustenta por mecanismos de *accountability*. As avaliações de larga escala têm seus resultados explorados a fim de se construir uma convergência para possíveis reformas.

Conforme Capella (2018, p. 97), o segundo fluxo é chamado de fluxo de soluções (*policy stream*) e consiste na busca por soluções de alternativas para um problema previamente identificado. Conforme já exposto, o modelo do autor de referência ampara-se no modelo da lata de lixo (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), isto é, as soluções não são criadas especificamente para determinado problema. Pelo contrário, elas já existem, por terem sido previamente delineadas. Quando há identificação de um problema que requer a ação dos burocratas, recorre-se à lata de lixo, que dispõe de soluções e alternativas em *stand by*.



Conforme Capella (2018, p. 97), haveria, então, uma sopa de políticas (*policy primeval soup*), onde “flutuam” alternativas de diferentes conteúdos, que se misturam, se confrontam e se separam. Deste caldo de possíveis soluções, as ideias que se mostram mais viáveis são colocadas em discussão e evidenciadas de modo a sensibilizar, não só os burocratas, mas também a opinião pública. Conforme Capella (2018, p. 97)

os indivíduos que defendem uma ideia procuram levá-la a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas os tomadores de decisão, mas também o público em geral, habituando a audiência às propostas e construindo progressivamente sua aceitação. Dessa forma, as ideias são difundidas, basicamente, por meio de mecanismos de persuasão.

Para fomentar um ambiente de aceitação das escolhas possíveis, investe-se na persuasão a fim de multiplicar a sensibilização de diferentes atores em prol de uma alternativa, para que seja reconhecida como viável e legítima dentre o conjunto disponível na sopa de políticas. Ainda que não haja consenso no momento de escolha entre as alternativas, a concertação é favorecida pelo “convencimento da legitimidade da proposta”.

No modelo dos múltiplos fluxos, é evidenciado o papel dos atores nos processos de decisão. Kingdon destaca os atores visíveis, que, conforme Capella (2018, p. 46), “por receberem considerável atenção da imprensa e do público, são apontados como centrais às mudanças na agenda”, citando como exemplo o chefe do poder executivo e membros do legislativo que, havendo interesse, podem influenciar na formulação da agenda. Além dos atores visíveis, há os chamados invisíveis que

têm influência predominante sobre a geração das alternativas e soluções. Esse grupo é composto por servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores. Portanto, atores visíveis têm uma atuação mais influente na definição da agenda, participando intensamente dos fluxos de problemas e de política, os quais, como vimos, são responsáveis pela criação das oportunidades de acesso à agenda governamental. Os participantes invisíveis, por outro lado, são determinantes na escolha de alternativas, atuando principalmente sobre a agenda de decisão (CAPELLA, 2018, p. 46).

Neste grupo, destacamos os servidores públicos, acadêmicos, burocratas e os grupos de interesse. Este último, quando coeso, atua reunindo e representando ideias de pessoas e instituições, o que facilita a articulação e difusão de suas ideias, o poder de trânsito nos espaços de decisão, a adoção de estratégias de convencimento de outros grupos e atores. Desse conjunto de atores, destacamos os empreendedores de políticas públicas que, nas palavras de Capella (2018, p. 50), desempenham papel de articulação entre os fluxos:





Uma das tarefas principais dos empreendedores consiste na defesa de ideias a respeito de problemas e soluções relacionados a uma política, e grande parte dessa atividade se desenvolve junto às comunidades. Os empreendedores atuam na estruturação do debate interno das comunidades a respeito de possíveis mudanças a serem introduzidas numa política, defendendo relações causais entre problemas e soluções, destacando aspectos de propostas que sejam adequados aos seus membros. Além disso, o empreendedor atua nas conexões entre uma comunidade e outros grupos, por meio do estabelecimento de contato com diferentes audiências, da difusão e experimentação de ideias.

Os empreendedores investem recursos (tempo, capital econômico, legitimidade e capital simbólico) na expectativa de um retorno. Um conjunto de razões pode mobilizar o empreendedor de políticas, tal como os interesses individuais, a continuidade ou manutenção de um *status quo*, ou mesmo a alteração de uma realidade a partir da política pública que, como já mencionamos, envolve um conjunto de interpretações sobre o Estado (a exemplo da discussão de Estado Mínimo *versus* Estado Forte). Os atores encaixam-se nas estruturas estatais a partir de poros de abertura do Estado (SKOCPOL, 1992), isto é, por meio de repertórios de interação, estratégias e pontos de acesso disponíveis. Assim, vão estabelecendo relações, já que enquanto instituição o Estado exerce autonomia relativa, não imune às influências externas. Os grupos se organizam a partir do compartilhamento de valores e símbolos entre os membros, que são legitimados e estão em processo constante de reafirmação, a partir da ocupação estratégica de espaços.

Trazendo esse pano de fundo, a partir da contribuição da teoria dos Múltiplos Fluxos, convém mencionar que há pesquisas que se preocuparam em mapear os atores e seus respectivos interesses na formulação da política nacional. Há indícios, embora ainda não verificados, sobre o compartilhamento de uma visão, um conjunto de interpretações sobre o Estado, que está relacionado amplamente com o neoliberalismo atrelado a uma concepção de Estado alinhado a perspectivas da *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP).

Convém mencionar que Rocha (2018, 2020), assim como Miquetti (2020), mapearam os atores que influenciaram os processos de formulação da BNCC em nível nacional. As pesquisas identificam instituições vinculadas a empresários brasileiros que investiram recursos e certo prestígio, conferindo-lhes legitimidade de ação para empreender junto ao Estado, em defesa de políticas educacionais que corroboram com os pressupostos do Banco Mundial e atendem a expectativas do mercado, conforme Tisatto e Bento (2021a). Além disso, Tisatto e Bento (2021b) tratam a partir de revisão bibliográfica e documental, dos atores e dos antagonismos observados no conflito político que permeou a construção da BNCC. Tais achados corroboram com o argumento de que houve um investimento na formação de uma



coalizão capaz de penetrar o Estado Brasileiro, a partir de um movimento de tensão política e, assim, propor como solução a implementação de uma Reforma do Currículo Nacional, a partir de interesses e visões compartilhadas por grupos de interesse. Aliás, as fundações sem fins lucrativos vinculadas a instituições empresariais mobilizaram-se, formando o já mencionado Movimento pela Base (TARLAU; MOELLER, 2020). A luz da teoria de Kingdon, os atores visíveis (CAPELLA, 2018, p. 46), que inclusive disputaram espaços e visões na formulação da BNCC, adentraram o Estado, encaixando-se nele. Articulados em uma comunidade política (CAPELLA, 2018, p. 41) formada por especialistas, assessores técnicos e analistas, passaram a articular, como empreendedores de políticas, seus saberes em prol da reforma. Um outro aspecto é a formação de uma coalizão que articulou com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), investindo em reuniões e formações com gestores educacionais, estando a frente destes processos a Fundação Lemann. Embora Kingdon sinalize a mídia como ator não tão poderoso, houve um investimento em materiais e programas que contribuíram para moldar a opinião pública, além de formação de professores a partir do chamado Dia D da Base. Nesse evento, redes de ensino de todo o país mobilizavam-se a formar seus gestores e professores, por meio de material produzido e compartilhado pelo Movimento pela Base (MpB).

Para ilustrar o argumento, uma ex-secretária executiva do Ministério da Educação apontou-nos em entrevista que a Base partia, originalmente, de debates que congregavam diferentes instituições, cujo processo de formulação era representativo, de forma paritária, de mais de 170 instituições, em efetiva organização *bottom up*. No entanto, a terceira versão, conforme inclusive discutem autores e associações como a ANPED⁵ foi totalmente revisada e adequada a expectativas daqueles atores que passavam a ganhar espaço no Ministério, alinhando-se a uma política de resultados. A entrevistada expõe que, a partir do movimento de tensão política, houve uma possibilidade de abertura, sob o pretexto de um programa comprometido com metas e resultados, a fim de alterar a dinâmica de formulação das políticas, inclusive da BNCC, que ainda não estava em evidência na agenda pública.

O terceiro e último fluxo, chamado de “político” (*politics stream*), pressupõe a abordagem do contexto político: a aceitação da solução e a viabilidade do aceite da proposta, a partir dos movimentos de difusão realizados no segundo fluxo, as coalizões e forças políticas articuladas na arena de conflitos, além do humor nacional. Diferente do segundo fluxo, o que caracteriza este é a necessidade de barganhas e negociações.

⁵ Disponível em: <https://www.anped.org.br/news/nota-da-anped-sobre-entrega-da-terceira-versao-da-base-nacional-comum-curricular-bncc-ao>. Acesso em: 12 jul. 2021

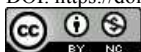




Compreender o humor nacional implica em identificar o terreno: um mapeamento sobre a viabilidade da proposta, de sua aprovação, dos recursos disponíveis e de execução dela. Além disso, Kingdon destaca as forças políticas e coalizões, ressaltando que quando há grupos de interesse em consenso, mobilizando atores e defendendo ideias, há maior possibilidade de a proposta se concretizar, já que o grupo de interesse pressupõe o compartilhamento de visões, ideias e leituras da realidade. Esse entendimento sobre a relevância das coalizões explica a associação de diferentes instituições fundando o Movimento Pela Base (MpB). O trânsito nos espaços de poder e a reunião de recursos econômicos, aliados ao prestígio que alguns destes grupos detém, conferem legitimidade desses grandes empresários ao mérito e ao êxito de seus empreendimentos. Por fim, Kingdon ainda se refere aos movimentos periódicos de alternância de governo e às mudanças estratégicas que eventualmente ocorrem de modo imprevisível. A ruptura provocada pela crise política foi também observada no período de formação da agenda de reformas sob análise no caso brasileiro, especialmente alavancada e acelerada pelos movimentos políticos do *impeachment* e de trocas nos ministérios.

Contudo, observa-se que o Estado não exerce suas funções de forma autônoma: trata-se de uma autonomia relativa. Em dados momentos do curso da história abrem-se oportunidades, especialmente quando os três fluxos convergem, mobilizando a agenda pública e garantindo uma janela de oportunidades (*policy windows*), que surge quando o problema é reconhecido como tal, exigindo a ação dos burocratas e mobilizando diferentes atores de modo a influenciarem e colocarem em pautas soluções até então em *stand by*. Busca-se na lata do lixo as soluções e alternativas a um problema identificado.

O fluxo proposto por Kingdon contribui na elucidação do processo de formação de agenda do caso em evidência, a BNCC, cuja reforma foi pautada não só por mecanismos de *accountability* mas também pelo ingresso de outros atores e outras demandas nas discussões de Estado. Afonso (2001, 2009), Fernandes e Gremaud (2020) e Schneider (2019) sustentam que o processo de *accountability* foi um dos recursos argumentativos empregados, responsável por sustentar a mobilização pelas reformas, usado para evidenciar empiricamente a suposta necessidade de uma nova política nacional curricular. Além disso, a reflexão contribui no sentido de reforçar que o Estado se mostra permeável a demandas de segmentos da sociedade civil, ainda mais quando organizados e articulados, exercendo certa capacidade de pressão e de interferência nas políticas públicas. Um outro aspecto é o fato de haver uma discussão a ser aprofundada: a participação de atores não estatais, o hibridismo de atores (público e privado) atuando em prol de determinadas políticas e o quanto as fronteiras entre público e privado estão cada vez menos fortalecidas.





Os mecanismos de *accountability* como mobilizadores da reforma da política nacional do currículo

Os estudos sobre o Estado têm destacado o universo de interpretações sobre as interações entre a sociedade e o Estado, concebidas historicamente ora como solução, ora como obstáculo ao desenvolvimento econômico. Segundo a reconstituição histórica elaborada por Evans (1993), três grandes ondas marcam a compreensão do Estado em relação a sociedade.

A primeira onda, nos anos 1950 e 1960, trata do fracasso do Estado em promover desenvolvimento, para o que a instituição se entendia competente. Nas décadas de 1970 e 1980, por sua vez, os fracassos no cumprimento de agendas fomentaram a ideia de um Estado ineficiente, burocrático e lento. Logo, a partir dos anos 1980, Evans propõe uma reflexão sobre os novos desafios da instituição Estado, compreendendo-o como possível articulador de desenvolvimento. O autor classifica os Estados em três modelos, utilizando-se de exemplos reais para sua demonstração. O caso brasileiro, de nosso interesse, não recebe “encaixe” em nenhuma classificação. Neste período observado por Evans em sua análise sobre o Estado brasileiro, identifica a falta de uma burocracia estável e comprometida com processos organizativos e administrativos nacionais. Com a necessidade de enxugamento dos gastos do Estado, nos anos 1980, surge a necessidade de políticas de ajustes e contenção de gastos. O que se observa como uma janela de oportunidade para atores interessados na adoção de políticas de austeridade proporem uma nova gestão do Estado, centrada em políticas que receberam o nome de “*New Public Management*”, ou “Nova Gestão Pública”, que pressupõe a adoção de um *modus operandi* baseado nas lógicas gerenciais desenvolvidas no setor privado. Assim, a proposta é transpor modelos de gestão utilizados na administração empresarial, pautados pela eficiência, eficácia e efetividade, para o contexto público. O desafio que se pôs foi o de implementar políticas com menos recursos (BENTO, 2018; BRESSER PEREIRA, 1998, 2010). Conforme Bresser Pereira (2010, p. 114), as reformas gerencialistas e o estado neoliberal teve seu surgimento na

[...] Grã-Bretanha, na segunda metade dos anos 1980, a Reforma Gerencial do Estado - a segunda grande reforma do aparelho do Estado moderno, também chamada de Reforma da Gestão Pública. Inspirava-se nas estratégias de gestão das empresas privadas, e sua teoria foi chamada de Nova Gestão Pública; ou seja, uma série de ideias desenvolvidas a partir do final dos anos 1980 que buscavam tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis, e as agências executoras dos serviços sociais mais descentralizadas.





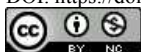
Bresser Pereira (2010), expõe que a reforma gerencial é consequência da consolidação de um Estado em reconstituição no Pós Guerra, tempo em que avançavam as reformas sociais, com aumento do custo do Estado, que acabou levando à necessidade de uma reforma gerencial.

A Reforma Gerencial surge como consequência administrativa da consolidação do Estado Social e ao mesmo tempo como instrumento e fator fundamental de sua legitimação. O Estado Social só pôde ser pensado e em seguida estabelecido porque a administração pública burocrática proporcionava um mínimo de eficiência que o tornava economicamente viável. Entretanto, na medida em que avançam as reformas sociais, foi ficando claro que esse mínimo era insuficiente. O aumento do custo dos serviços do Estado impôs a adoção da Reforma Gerencial. Essa imposição, porém, não era apenas fiscal, mas também política. Para que o Estado Social se mantivesse legitimado em face da ofensiva neoliberal era necessário tornar suas ações substancialmente mais eficientes. Era necessário proceder à Reforma Gerencial (BRESSER PEREIRA, 2010, p. 114).

Esses movimentos de reformas evidenciaram e despertaram discussões sobre a participação da sociedade nas instâncias de participação e controle social, características das constituições de Estados Democráticos, conforme Bresser Pereira (1998, 2010). Essa nova interpretação do Estado conduz à possibilidade de gerenciá-lo a partir de um modelo de governança⁶. Desse novo modelo de gestão a partir do avanço da democracia como regime de governo dos Estados Nacionais, surgem mecanismos de prestação de contas, chamados originalmente de *accountability*.

Medeiros *et al.* (2013) analisam mais de 50 artigos produzidos sobre o *accountability* no Brasil indexados no Scielo. Apresentam as diferentes aplicações do conceito a partir das áreas de Administração, Administração Pública, Ciências Sociais e Ciência Política. Identificam que, embora o conceito tenha recebido atenção acadêmica no Brasil, ainda não há consenso ao defini-lo. Tanto que não se identificou uma categoria capaz de traduzir o termo em língua portuguesa, devido à complexidade de processos que abrange e inclui. Na maioria das

⁶ Conforme Bento (2017, p. 202), para qualificar essa transformação decisiva dos modos de ação e do papel dos agentes do Estado, foi proposta a substituição do termo governo pelo termo “governança”. Designa uma quantidade de processos nem sempre logicamente relacionados, entre os quais: redução de capacidades de controle das políticas pelos governantes; multiplicação e dispersão dos centros de decisão em escala internacional, nacional e local; surgimento de normas e regras, elaboradas “de baixo”; permeabilidade de fronteiras entre o público e o privado; e perda de legitimidade dos agentes políticos. Além disso, o custo elevado de medidas a tomar e do pessoal a contratar e formar, incita os governos a “externalizar as despesas”, utilizando o pessoal de associações e os recursos financeiros dos municípios e agentes privados: elogio ao voluntariado, glorificação de iniciativas da “sociedade civil”, valorização de parcerias, tendendo a legitimar a diminuição do poder público em assuntos nos quais ele deveria permanecer atuante. Desse modo, a nova concepção de critérios de excelência na política, tradução de suas próprias competências profissionais, legitima um novo estilo de ação e de governo, mais moderno e mais eficaz, e mais democrático a seus olhos.





produções analisadas, traduz-se como prestação de contas e se relaciona com a ideia de responsabilização dos sujeitos da administração pública.

No Brasil democrático, o termo *accountability* ganha destaque nos debates acadêmicos, inclusive discutindo a função de Estado Regulador, gerando um conjunto de possíveis interpretações sobre ele. Assim, os autores buscaram, na revisão bibliográfica, situar o uso do conceito e suas interpretações, consequências da falta de consenso e da dificuldade de tradução (CAMPOS, 1990). De modo mais informal, qualquer ator social pode solicitar prestação de contas, para além das instituições legitimamente constituídas e que têm como pressuposto o exercício das funções de fiscalização (MEDEIROS *et al.*, 2013). Abrucio e Loureiro (2004) citam que o tema do *accountability* ganha maior destaque nas reformas de Estado, a fim de organizar instrumentos e mecanismos de prestação de contas e responsabilização. Isso reforça os processos de avaliação e do uso de indicadores sobre a eficiência dos serviços oferecidos aos cidadãos pelo Estado, conforme Medeiros *et al.* (2013, p. 748):

O administrador público é visto como empreendedor, sendo *accountable* em termos de eficiência, custos e responsividade para com as forças de mercado. É no Novo Serviço Público (New Public Service) que o conceito de *accountability* retoma as noções de cidadania e interesse público.

Diante desse contexto de Estado com outras funções, cabe, para nossa discussão, buscar conceituar e esclarecer o conceito de *accountability*, visto que realizamos um esforço de apresentar, mesmo que de forma breve, o contexto em que foi discutido e em que tem maior aplicabilidade. Para um esclarecimento conceitual, Arantes *et al.* (2010, p. 111), entende que a *accountability* se refere aos “diferentes tipos de controles institucionais que podem ser acionados durante o exercício dos mandatos, por meio dos quais se busca efetivar a prestação de contas ou responsabilização política dos governantes”. Abrucio e Loureiro (2004) acreditam que são mecanismos institucionais pelos quais “os governantes são constrangidos a responder”. O’Donnell (1989, p. 28), apresenta outro conceito, definindo como “ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não”. Assim, o que propomos discutir nesta seção é como os mecanismos de “prestação de contas” ou *accountability*, desenhados especialmente para monitoramento sobre o impacto das políticas públicas, também exercem função de mobilizar novas políticas, a partir daquilo que Kingdon categorizava como indicadores e avaliação das políticas públicas. No caso das políticas educacionais, as avaliações de larga escala são propostas por determinadas organizações, a partir do levantamento de dados e indicadores, baseados em avaliação padronizada, a exemplo do PISA, que avalia os



conhecimentos na língua, na matemática e nas ciências naturais. Nas reformas de 2017-2018 que discutiram o currículo nacional e propuseram uma nova política, o uso dos indicadores produtos de avaliações externas, de certa forma mobilizou o debate e alcançou a opinião pública. Afinal, a partir dos dados apresentados pelos indicadores resultantes de avaliações, a educação pública no Brasil precisaria ser reformada. Havia consenso na necessidade de mudança. Porém, antagonismos e tensões se instauraram buscando discutir esta reforma, produzida com forte intervenção de atores de grupos de interesse. As avaliações de larga escala, de certo modo, foram relevantes na construção de discursos e na mobilização da opinião pública, inclusive pelo Movimento pela Base, que difundiu a ideia de reforma a partir dos resultados de avaliações e indicadores. Noticiados sem qualquer contextualização (tempos, desigualdades, variações regionais, condições de acesso e qualidade da educação oferecida), sustentando a criação de um problema público, ocupando a janela de oportunidades e mobilizando as reformas a partir de suas ideologias, merecem aprofundamento na próxima seção.

O impacto dos indicadores – *accountability* na formulação de políticas: a BNCC e os encaixes

O conceito de *accountability* tem ganhado o campo educacional. Em encontros científicos e de Associações como a Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Administração Pública (ANPAD) e Associação Nacional de Política e Administração Escolar (ANPAE), que tratam de políticas educacionais, discussões sobre a centralidade do conceito de *accountability* na formulação de políticas da área tem tido maior evidência, aliadas a uma política de responsabilização dos sujeitos implementadores ou atuantes no nível de rua, tal como professores, gestores escolares e especialistas da área. A lógica economicista e da nova gestão pública, primando pela eficiência, eficácia e efetividade, incorporando lógicas da administração empresarial ao Estado, tem colaborado para o surgimento de novas instâncias de controle da educação pública. No caso da BNCC, que contou com o protagonismo de instituições de interesse privado, a lógica de governança empresarial tem se destacado ainda mais. A avaliação de larga escala, observância dos indicadores que supostamente traduzem a “qualidade educacional”, vão ao encontro do que Marinho (2019) e Sahlberg (2018) adjetivam como o “*Germ*” infeccioso que adentra o campo da educação. Os autores referem-se a *Global Education Movement Reform*, um movimento de reforma educacional global, que é amplamente defendido por Organismos Internacionais como a Organização para a cooperação e Desenvolvimento





Econômico, Banco Mundial (OCDE), instaurando políticas globais de educação que ditam, inclusive, a formação de currículos, comprometidas com os “bons resultados da gestão”. Pacheco (2019) também vem discutindo as reformas globais e o processo de *accountability*, empregando a categoria para explicar os processos e como estes impactam não só nas políticas, mas no cotidiano de professores e escolas, já que um dos pressupostos é o da responsabilização, tanto pelos fracassos quanto pelos sucessos, atribuídos a partir de metas e baseada no ranqueamento a partir dos mecanismos de classificação e hierarquização das redes e de suas escolas. Freitas (2018) também trata das “reformas empresariais da educação pública”, discutindo os processos de gestão a partir de exemplos concretos como o caso do Chile e da implementação dos *vouchers*, concomitante à fragilização do sistema público de ensino. Os autores mencionados evidenciam o quanto a lógica de concorrência, defendidas por grupos de interesse como o Movimento pela Base, tem se instaurado na educação pública.

A expansão dos sistemas de avaliação, implementada em 1990 em consequência do movimento de reformas do Estado, implica a padronização dos processos educacionais e das políticas visando mensurar resultados. Replicando uma agenda mundial, tal reforma pressupõe a homogeneidade e a simultaneidade das políticas, a partir de então comprometidas com metas (BALL, 2004; CORAGGIO, 2007). A padronização de provas e o avanço de programas de ranqueamento aliados a responsabilização dos sujeitos são estratégias deste novo *modus operandi*. Pacheco (2019, n.p.) alerta sobre um modelo de gestão e de formulação de políticas centrado nos resultados, com efeitos na existência de uma cultura de avaliação e prestação de contas e responsabilização, o que denomina como um processo “global de governança”, que busca “um grau elevado de uniformização”. Conforme o autor, a escola passa a ser “marcada pela competição”. O autor recorre aos estudos de Michel Foucault expondo que

A governamentalidade é um processo de controle dos indivíduos cujos procedimentos garantem ao Estado a missão de intervir na educação como forma de valorização do capital humano, na medida em que o *homo economicus* é um empresário, um empresário de si mesmo (PACHECO, 2019, n.p.)

Pacheco (2019) escreve concordando com os alertas de Almerindo Janela, que associa o *accountability* e a nova gestão da educação a três itens: avaliação, prestação de contas e responsabilização. As reformas educacionais são resultantes destes processos. A BNCC pressupõe uma política criticada por fragilizar a autonomia docente, constituindo-se na avaliação por mensuração: tal objetivo, no entanto, só é possibilitado pela padronização dos processos político-pedagógicos. Um outro aspecto é que a oportunidade política em torno da



BNCC é intensificada com a adoção de um discurso de “fracasso da escola” baseado nos indicadores de avaliações externas. E, ainda, a responsabilização: afinal, quem será responsabilizado pelos resultados insatisfatórios da não aprendizagem? Logo, construir reformas que padronizam, estandardizam e visam o cumprimento de metas e códigos que traduzem aprendizagem é emblemático de um estado técnico-burocrata. Tal modelo reduz a função docente ao exercício da burocracia, pautada numa ideia reprodutivista e instrucional de educação (PACHECO, 2019). Dessa forma, os interesses do empresariado, que aposta numa formação comprometida com o capital humano desde a Educação Básica, pressupõem a adoção destes novos paradigmas de gestão da educação e se mobilizam de modo a influenciar o currículo nacional. Afonso (2009) aponta que, na educação, nem tudo é mensurável, mesmo que não devamos desconsiderar os processos de avaliação. Alerta o autor que a avaliação precisa ocupar-se de *feedbacks*, reunir e articular propostas de solução adequadas e que considerem o contexto em que os dados foram produzidos e a ação do Estado, no sentido de revisitar os processos educativos que levam a este cenário. Quando tratamos da responsabilização ou culpabilização, o Estado adota estratégias de gestão gerencialista para se omitir, atribuindo aos burocratas do nível de rua a responsabilidade pelos resultados, construindo uma ideia de Estado meramente regulador. Por detrás de alguns projetos políticos, a discussão que está no pano de fundo é a desresponsabilização do Estado, que “terceiriza” seu compromisso de unir esforços coletivos em prol de uma educação pública de qualidade para além dos números e indicadores.

Esse conjunto de estratégias, resultantes de uma nova gestão pública, impõe sobre a agenda educacional aspectos da governança, através de princípios da administração gerencial. Essa perspectiva associa alguns pressupostos como a responsabilização dos sujeitos e desresponsabilização do Estado, aliado a processos de gerenciamento ancorados na técnica, buscando deslegitimar a política como centro do conflito e possibilidade de participação, construindo uma tecnocracia, um governo dos especialistas e dos legitimados pelo capital, em detrimento do voto ou mecanismos de participação que elegem os representantes. Trata-se, de algum modo, daquilo que foi nomeado como “boa governança” por Bento (2018), ressaltando a NPM como modelo de gestão, que se fundamenta a partir da teoria do capital humano, apostando na educação como instrumento a serviço do aumento da produtividade econômica. No processo de expansão desta lógica de governança, a agenda pública sofre influência de organismos multilaterais. Estes, por sua vez, constroem uma agenda e uma concepção de políticas educacionais comprometidas e avaliadas a partir de otimização dos resultados, com menos recursos, reduzindo a eficácia da escola a um único mecanismo de avaliação. Essa





discussão evoca a problemática da autonomia dos Estados nacionais em relação a estas agências multilaterais que dispõe de recursos financeiros para subsidiar créditos a serem aplicados nos diferentes segmentos da administração pública. Os Estados, especialmente aqueles mais dependentes acatam aos condicionamentos e “sugestões” de políticas, oferecidas por estes organismos, garantindo a possibilidade de solicitação de crédito à estas agências, gerando uma relação de dependência destes mecanismos que formulam diretrizes internacionais, que acabam ditando, por exemplo, reformas e outras políticas, sempre alicerçadas em modelos da NGP. Daí, torna-se quase uma obrigação dos países dependentes economicamente, de adotarem e prestarem *accountability*, a partir de mecanismos de avaliação como PISA, adotando políticas alinhadas à OCDE, ao Banco Mundial e aos mais diversos organismos multilaterais (SCHNEIDER, 2019). No caso específico da BNCC, os atores privados, conforme demonstram diferentes estudos (CORRÊA; MORGADO, 2019; MICHETTI, 2020; PERONI, 2020; PERONI; CAETANO, 2020; ROCHA; PEREIRA, 2018) creem na necessidade de um estado enxuto e menos burocrático. Conforme expõe Bernardi *et al.* (2018, p. 361), “o argumento da ineficiência do Estado tem sido utilizado para justificar a necessidade da intervenção dos empresários nas questões sociais e ao mesmo tempo para dar visibilidade às ‘propostas salvadoras’ recomendadas pelo setor privado”. Assim, a busca por um Estado mais eficiente e capaz de valorizar o capital humano se compromete com políticas alicerçadas sob o discurso de que o investimento em educação a partir de políticas propostas por organizações internacionais reverter-se-á em desenvolvimento econômico. Isto pressupõe o controle e a gestão dos sistemas, tendo a avaliação – o produto, como mecanismo de fiscalização. A ideia do custo *versus* benefício, é colocada em evidência, especialmente pelos grupos de interesse. Magalhães Lima (2014, p. 07) destaca que:

No contexto latino-americano há evidências de que as reformas educacionais, focalizadas na avaliação de desempenho, comparações de resultados, ranqueamentos e responsabilização foram inspiradas nas reformas pioneiras empreendidas por Margaret Thatcher na Inglaterra e por Ronald Reagan nos Estados Unidos. Ambas, amplamente divulgadas pelos organismos internacionais e inscritas em suas agendas foram implementadas na década de 80 com o objetivo de reestruturar o Estado e seu aparelho, melhorar os resultados escolares e a qualidade do ensino daqueles países

Quando grupos de interesse adentram o espaço do Estado, como demonstramos a partir de Kingdon, identificando janela de oportunidades, é notável que há uma confluência e um compartilhamento de valores, símbolos e ideologias. No caso da BNCC, o Movimento Pela Base demonstrou articulação capaz de ocupar espaços de decisão e buscar construir no campo, a partir de teias e relações, uma agenda política conforme os interesses que defendem, sob o



argumento de melhoria da qualidade da educação. Os atores do mundo empresarial transpõem as ideias da gestão empresarial e apostam na despolitização e na racionalidade técnica, além do sucesso e êxito nos seus empreendimentos, o que lhes garante trânsito e certa legitimidade, promovendo, supostamente, a boa política. Num contexto de estigmatização da política, sendo atribuída a ela o estigma de “arcaica e patológica” (BENTO, 2018), há um reforço no credenciamento de novos sujeitos, antes invisíveis, mas que se articulam em grupos, reconhecidas por outros atributos, até então externos à lógica política, enquanto sujeitos legitimados a apresentar melhores soluções para a crise das administrações públicas (BENTO, 2018).

Há um movimento de pesquisa, ao qual me incluo, sobre os interesses destes grupos e agentes no Estado e, portanto, nas políticas públicas. Visto que seus interesses podem, por vezes, não corresponder ao interesse público agindo sob o discurso de que a política é “desqualificada e atrasada” (BENTO, 2018, p. 110), ainda que confundam, o que sempre marcou o país, as fronteiras entre o público e o privado.

Os apontamentos apresentados corroboram para a associação dos movimentos empresariais agindo nas políticas educacionais, com a gestão estabelecida pela *New Public Management*, resgatando um Estado Gerencial, que credita novos atores com legitimidade para atuar, usando o capital que dispõe para formular políticas. A questão ainda a ser respondida, sobre como estes atores e grupos adentram o Estado e influenciam a formação da agenda, exige que resgatem a contribuição de Skocpol (1992), a respeito de como se ajustam na estrutura do Estado. Além disso, Clemens (2010), ao se referir aos múltiplos modelos de organização adequados a determinados propósitos, colabora na compreensão de que grupos articulados de atores sociais interferem na autonomia do Estado, contribuindo a partir de interações que permitem que seus valores e ideias permeiem a ação do Estado. A partir da contribuição de Theda Skocpol (1992), a atenção precisa ser dirigida aos grupos de interesse: o Movimento Pela Base, ao identificar a convergência de fluxos (KINGDON, 1984) aposta nos pontos de acesso para adentrar na estrutura estatal, assemelhada a um queijo suíço, ora aberto para alguns e ora fechado, a depender de quem ocupa o Estado. A autonomia deste, então, é medida a partir da abertura para alguns grupos e alianças que operam de acordo com o programa de governo e suas ideologias. Os atores e grupos acessam o Estado a partir de mecanismos e oportunidades que as instituições oferecem, de acordo com o tempo e as interações construídas. Observamos que, na história do Estado Brasileiro, os Movimentos Sociais passaram a ocupar espaços estratégicos a partir do Governo Lula (PT). No entanto, ações recentes de reestruturação das





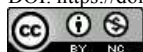
instâncias participativas fizeram com que os Movimentos Sociais acabassem perdendo espaço em conselhos e outras estruturas de encaixe.

Skocpol (1992), em sua análise sobre o caso dos EUA, esclarece que grupos bem engenhosos e organizados como as empresas têm maior poder de influência para atrasar a agenda. O mesmo ocorre no sentido de emplacar novos problemas a serem discutidos. De certo modo, isso explica as alianças entre grandes empresários que se reuniram em torno de um Movimento pela Base. O MpB investiu de diferentes modos, difundindo seus interesses por *modus operandi* próprio, construindo um problema público a partir de indicadores no intuito de articular um fluxo de soluções. O movimento organizacional, fruto de alianças e de formação de uma coalizão (SIMIELLI, 2013) atuou na educação a partir de estratégias e alianças (FERREIRA; SANTOS, 2020), já tendo soluções para o problema anunciado, agindo com “disciplina e propósitos consistentes” (SKOCPOL, 1992, p. 12).

Bernardi *et al.* (2018) apresentam os repertórios e interações para desvelar como agem os empresários da educação, a partir de estudo sobre o Todos Pela Educação, que compõe o MpB. Alertam os autores para o projeto de sociedade sob disputa no qual a maior preocupação é com a produção de uma nova sociabilidade, mais adequada aos interesses privados dos grandes capitais nacionais e internacionais. Destacam os autores sobre a confusão já pontuada por José Murilo de Carvalho, de que não há uma distinção dos interesses públicos e privados ao longo da história do País. Assim os “empresários [...] pautam a agenda governamental: reafirmam o papel do Estado, redefinindo suas funções e, no entanto, o sentido e o significado da educação pública” (BERNARDI *et al.*, 2018, p. 359).

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi analisar a formação da agenda de reformas que culminaram com a homologação da BNCC, a nova política curricular nacional. Sob um contexto controverso e permeado de disputas evidentes, buscou-se enquadrar alguns aspectos de como a BNCC entra na agenda pública, a partir dos indicadores das políticas educacionais, interpretadas por grupos de interesses que, observando uma janela de oportunidades, pretendiam influenciar na formulação, de modo a evidenciar e destacar seus valores e objetivos, articulando recursos e costurando alianças que permitiram a formação de uma coalizão que, de certo modo, exerceu papel relevante e decisivo nas políticas. Há um conjunto de trabalhos que ilustram os interesses, os emaranhados de fios tecidos e as redes de atores que se propuseram a discutir o currículo do país, dentre eles, associações acadêmicas, grupos de instituições





privadas, que, com seus recursos e certa legitimidade conferida pela ideia de mérito, acabaram emplacando e ocupando espaços importantes de decisão. Assim, o papel da *accountability* teve outros significados: passa de um critério de avaliação para uma posição que compõe argumentos para a formulação de novas políticas, tendo papel relevante na formação da agenda pública no campo educacional. Diferente de algumas perspectivas mais simplistas, a *accountability* envolve uma dimensão ética do fazer a gestão, que se refere ao conjunto de procedimentos e da cultura de prestação de contas, desenvolvendo a transparência e contribuindo na consolidação do regime democrático.

Compreender esses processos mostra-se relevante na medida em que, com o avanço do Estado Neoliberal e da *new public management*, cada vez mais observa-se o avanço de instituições vinculadas a empresários, ocupando espaços de decisão e propondo políticas a partir dos valores que norteiam suas ações. O desafio que se coloca à democracia é que o Estado seja capaz de mediar os interesses, atendendo ao que é dele esperado, a partir dos mecanismos constitucionais.

Assim, as teorias de políticas públicas podem contribuir, visto que se identificou, pela revisão bibliográfica, uma carência de análise de políticas que considerem o aparato e o referencial construído nas Ciências Sociais, o que oportunizaria outras abordagens e recursos analíticos. A teoria de Kingdon e o processo de definição conceitual de *accountability* ainda em expansão no contexto de reformas do Estado, mostram-se de suma importância para compreender as nuances e atravessamentos na formação de agenda de políticas públicas.

Constata-se que novos agentes têm ocupado a arena e influenciado as ações do Estado Brasileiro, a partir de formação de coalizões e alianças que mudam a imagem das políticas e procuram estabelecer as disputas em torno das políticas públicas. O Estado tem autonomia relativa e, portanto, sofre as influências de grupos de interesse, tendo como desafio conciliar de modo que o coletivo se sobreponha e as políticas públicas sobressaiam em relação aos interesses privados. Estado e capital estão redefinindo seus papéis, reequilibrando forças de modo a garantir os pressupostos constitucionais. Outrossim, ressaltamos que há, ainda, um emaranhado de tessituras a serem reveladas a partir do mapeamento de interesses e valores disputados por elites empresariais do país, que vêm suscitando debates em torno da educação como bem público e do seu conteúdo estar a serviço do comum, tal como pressupõe uma república. Destarte, as fronteiras entre o público e privado ainda se confundem; portanto, carecemos de reflexões sobre relações de força, definição de espaços e a cartografia de interações entre sociedade, estado e mercado. Por fim, ainda merece ser desenvolvida uma análise de redes



sociais estabelecidas e que foram de vital importância para a intervenção na agenda por parte de grupos de interesse.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*: Debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.

AFONSO, A. Reforma do estado e políticas educacionais: Entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educ. Soc.**, v. 22, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/CGkRcsCcsynSwtSRsj44LBf/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 19 jul. 2020.

AFFONSO, A. J. Políticas avaliativas e *accountability* em educação –subsídios para um debate ibero americano. **Sísifo, Revista de Ciências da Educação**, n. 09, p. 57-70, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://sisifo.ie.ulisboa.pt/index.php/sisifo/article/view/148/251>. Acesso em: 12 ago. 2021.

AGUIAR, M. A. Relato da resistência à instituição da BNCC pelo Conselho Nacional de Educação mediante pedido de vista e declarações de votos. In: AGUIAR, M. A. S.; DOURADO, L. F. (org.). **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: Avaliação e perspectivas**. Recife: ANPAE, 2018. Disponível em:

<https://www.anpae.org.br/BibliotecaVirtual/4-Publicacoes/BNCC-VERSAO-FINAL.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2020.

ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. (org.). **Burocracia e política no Brasil: Desafios para o estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. v. 1.

BALL, S. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/3DXRWXsr9XZ4yGyLh4fcVqt/>. Acessado em: 06 nov. 2021.

BENTO, J. **Julgar a Política**: Lutas pela definição da boa administração pública no Rio Grande do Sul (1992-2016). 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/168951>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BENTO, J. Da crítica da política à gestão pública eficaz: A despolitização como estratégia de poder. **DEBATES - UFRGS**, v. 12, n. 3, p. 107–122, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/85870>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BERNARDI, L. M. *et al.* Relações do Movimento Empresarial na Política Educacional Brasileira: A discussão da Base Nacional Comum. **Currículo Sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p.





29, 2018. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/gprppe/wp-content/uploads/2019/04/Livro-2018.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRESSER PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 1, p. 112–116, mar. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/gfRLmWnLrxgkj6ChFJrZ53s/?lang=pt>. Acesso em: 13 fev. 2022.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>. Acesso em: 14 abr. 2021.

CAPELLA, A. C. N. “Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas”. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ANPOCS, 2005. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file>. Acesso em: 12 maio 2021.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. *et al.* (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 23 dez. 2021.

CLEMENS, E. Repertórios organizacionais e mudança institucional: Grupos de mulheres e a transformação na política dos Estados Unidos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 3, p. 161-218, 2010. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1679>. Acesso em: 18 mar. 2021.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: DE TOMMASI, L.; WARDE, J.; HADDA, S. (org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CORRÊA, A.; MORGADO, J. C. O emaranhado de fios que envolve os contextos de influência e de produção da BNCC. **Revista Teias**, v. 20, n. 59, p. 235-250, dez. 2019. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-03052019000500235&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 6 out. 2021.

CORRÊA, A.; MORGADO, J. C. Os contextos de influência política e de produção de texto no currículo nacional brasileiro. **TEXTURA - Revista de Educação e Letras**, v. 22, n. 50, p. 19-85, mar. 2020. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/5622>. Acesso em: 20 jan. 2022.





EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/kyMbGKjkLCTpzmMjCpL8Vmv/?lang=pt>. Acesso em: 13 jan. 2022.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P. Avaliação educacional em larga escala e *accountability*. **Pesquisa e Debate em Educação**, v. 10, n. 1, p. 1103-1137, jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/32023>. Acesso em: 10 abr. 2022.

FERREIRA, F. S.; SANTOS, F. A. As estratégias do “Movimento Pela Base” na construção da BNCC: consenso e privatização. **DOXA: Revista Brasileira de Psicologia e Educação**, Araraquara, v. 22, n. 1, p. 189-208, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/doxa/article/view/14031>. Acesso em: 21 fev. 2022.

FREIRE, J. L.; NETTO, M. B. A interlocução entre estado e mercado na elaboração da Base Nacional Comum Curricular. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 12, n. 1, p. 337-347, ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/36877>. Acesso em: 17 jan. 2022.

FREITAS, C. D. **A reforma empresarial da educação: Nova direita, velhas ideias**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

HYPOLITO, A. M. JORGE, T. OCDE, PISA e Avaliação em Larga Escala no Brasil: Algumas implicações. **Sisyphus: Journal of Education**, v. 8, n. 1, p. 10-27, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7813101>. Acesso em: 13 jul. 2021.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa: Neoliberalismo em ataque ao ensino público**. São Paulo: Boitempo, 2019.

LIMA, M. F. M. Governança, *Accountability* e Qualidade: Confluência e emergência nas políticas educacionais. **ANPAE**, 2014. Disponível em: https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/MariadeFatimaMagalhaesdeLima_GT5_integral.pdf. Acesso em: 03 set. 2021.

MACEDO, E. Base Nacional Curricular Comum: A falsa oposição entre conhecimento para fazer algo e conhecimento em si. **Educação em Revista**, v. 32, p. 45-68, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/vDGdwyYrj9qbkcgk39vxcyF/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 02 ago. 2021.

MARINHO, P.; LEITE, C.; FERNANDES, P. “Germe infeccioso” nas culturas escolares: Possibilidades e limites da política de autonomia e flexibilização curricular em Portugal. **Currículo sem Fronteiras**, v. 19, n. 3, p. 923-943, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.uniedusul.com.br/wp-content/uploads/2021/02/e-book-educacao-e-ensino-reflexoes-teoricas-e-praticas.pdf>. Acesso em: 12 set. 2021.

MEDEIROS, A. K. *et al.* Estudos sobre *accountability* no Brasil: Meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências





sociais. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 745–775, jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/kPqPQT38HLbdHB9CzmKkdLC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 21 fev. 2022.

MICHETTI, M. Entre a legitimação e a crítica: As disputas acerca da Base Nacional Comum Curricular. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, e3510221, fev. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/7NZC9VwjKWZKMv4SPQmTXPJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 nov. 2021.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PACHECO, J. A. **Inovar para mudar a escola**. Porto: Porto Editora, 2019.

PERONI, V. M. V. Relação Público-Privado no contexto de Neoconservadorismo no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 41, e241697, p. 2020, nov. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/gPNy6mbMhQVmfzrqX8tRz4N/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 nov. 2021.

PERONI, V. M. V.; CAETANO, M. R. Redes dentro de redes e as novas alianças entre Estado e mercado. **Educere et Educare**, v. 15, n. 37, fev. 2020. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/24176>. Acesso em: 22 out. 2021.

ROCHA, N. F. E.; PEREIRA, M. Z. C. A prosopopeia da base nacional comum curricular e a participação docente. **Horizontes**, v. 36, n. 1, p. 49-63, 30 abr. 2018. Disponível em: <https://revistahorizontes.usf.edu.br/horizontes/article/view/575>. Acesso em: 19 nov. 2021.

ROCHA, N. F. E.; PEREIRA, M. Z. C. Base Nacional Comum Curricular: os discursos sobre a docência. **Retratos da Escola**, v. 13, n. 25, p. 203-217, 2019. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/964>. Acesso em: 21 set. 2022.

SCHNEIDER, M. P. Dispositivos de *accountability* na reforma da educação básica brasileira: Tendências em curso. **Revista Diálogo Educacional**, v. 19, n. 60, p. 469-493, mar. 2019. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/dialogoeducacional/article/view/24433>. Acesso em: 11 fev. 2022.

SAHLBERG, P. **Lições finlandesas 2.0: O que a mudança educacional na Finlândia pode ensinar ao mundo**. São Paulo: Sesi-SP Editora, 2018.

SIMIELLI, L. E. R. Coalizões em educação no Brasil: relação com o governo e influência sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 567–586, jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/xTmL6MLcmJHBpjk6wGw8tf/?format=html>. Acesso em: 16 mar. 2021.

SKOCPOL, T. **Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.



TARLAU, R.; MOELLER, K. O consenso por filantropia: Como uma fundação privada estabeleceu a BNCC no Brasil. **Curriculo sem Fronteiras**, v. 20, n. 2, p. 553-603, maio 2020. Disponível em: <https://pennstate.pure.elsevier.com/en/publications/o-consenso-por-filantropia-como-uma-funda%C3%A7%C3%A3o-privada-estabeleceu->. Acesso em: 27 fev. 2022.

TISATTO, C. A.; BENTO, J. S. Cidadania e neoliberalismo: O capital importa nas políticas públicas de educação? **TEXTURA - Revista de Educação e Letras**, v. 23, n. 53, p. 359–383, 2021a. Disponível em: <http://posgrad.ulbra.br/periodicos/index.php/txra/article/view/5803>. Acesso em: 16 fev. 2022.

TISATTO, C. A.; BENTO, J. S. Atores e disputas: A quem interessam as políticas públicas do campo educacional? **Revista Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 13, n. 2, p. 766-788, ago. 2021b. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/43326>. Acesso em: 06 fev. 2022.

Como referenciar este artigo

TISATTO, C. A. Transparências veladas: Os usos econômicos dos sistemas de avaliação de aprendizagem nas políticas de educação. **Revista @mbienteeducação**, São Paulo, v. 14, n. 00, e022006, 2022. e-ISSN: 1982-8632. DOI: <https://doi.org/10.26843/ae.v15i00.1080>

Submetido em: 13/10/2021

Revisões requeridas: 02/04/2022

Aprovado em: 26/05/2022

Publicado em: 01/06/2022

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.

Revisão, formatação, normalização e tradução.