

A política educacional como produto e como produtora de novos mercados: a reforma do Ensino Médio enquanto um modelo exemplar de uma política produzida sob a lógica da governança estatal

Educational policy as a product and as a producer of a new markets: the reform of Secondary Education as an exemplary model of a policy produced under the logic of state governance

Camila Grassi Mendes de Faria¹

RESUMO: O objetivo dessa pesquisa é analisar o papel atribuído ao Movimento Pela Base Nacional Comum (MPBNC) na produção de valores, técnicas e normas que vêm compondo o atual modelo de governança da política educacional brasileira, assim como mapear os possíveis elementos de privatização da política e da educação básica que têm sido ampliados a partir da atuação de seus agentes e instituições na produção e implementação da Reforma do Ensino Médio. O estudo toma como corpus de análise os documentos disponíveis na página oficial do MPBNC publicados entre 2013 a junho de 2020, assim como as normatizações oficiais produzidas via Conselho Nacional de Educação e Ministério da Educação no período de 2016 a 2018, ligadas a regulamentação dos programas-piloto de implementação da Reforma do Ensino Médio e da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). A metodologia utilizada para a análise de documentos de políticas tomou como base o aporte teórico desenvolvido por Shiroma; Campos; Garcia; Cardoso (2005). Conclui que o MPBNC, enquanto rede política de governança brasileira, vem atuando no avanço de diferentes tipificações de privatização da política educacional. Entre elas, se destaca a atuação direta, por meio de seus agentes, na formulação de políticas educacionais e a realizações de assistências na implementação dessas mesmas políticas. Esse fenômeno vem fortalecendo a divulgação de soluções educacionais que tem como objetivo mitigar os problemas de implementação gerados pela reforma curricular da educação básica brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Política Educacional; Governança de Estado; Reforma do Ensino Médio.

ABSTRACT: The objective of this research is to analyze the role attributed to the Movimento Pela Base Nacional Comum (MPBNC) in the production of values, techniques and norms that have been making up the current governance model of Brazilian educational policy, as well as mapping the possible elements of privatization of the policy and of basic education that have been expanded based on the actions of its agents and institutions in the production and implementation of the Secondary Education Reform. The study takes as its corpus of analysis the documents available on the official MPBNC page published between 2013 and June 2020, as well as the official regulations produced via the National Education Council and Ministry of Education in the period from 2016 to 2018, linked to the regulation of programs -pilot implementation of the Secondary Education Re-

¹ Doutora em Educação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisadora do Observatório do Ensino Médio e da Rede Nacional EM Pesquisa. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (GEPPE). Realiza Estágio Pós-doutoral no Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da Universidade Estadual de Goiás (UEG) - Campus Inhumas. Atua também como professora colaboradora do Departamento de Teoria e Prática de Ensino do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná.

form and the National Common Curricular Base (BNCC). The methodology used to analyze policy documents was based on the theoretical framework developed by Shiroma; Fields; García; Cardoso (2005). It concludes that the MPBNC, as a political network of Brazilian governance, has been working to advance different types of privatization of educational policy. Among them, direct action, through its agents, in the formulation of educational policies and assistance in the implementation of these same policies stands out. This phenomenon has been strengthening the dissemination of educational solutions that aim to mitigate the implementation problems generated by the curricular reform of Brazilian basic education.

KEYWORDS: Educational Politics; State Governance; Secondary Education Reform.

INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta parte dos resultados obtidos em uma pesquisa que tomou como objeto de análise o Movimento Pela Base Nacional Comum (MPBNC), criado pela Fundação Lemann no ano de 2013 (TARLAU; MOELLER, 2020).

O MPBNC agrega um conjunto de agentes públicos e privados atuantes no processo de elaboração e implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC, 2017), atual diretriz orientadora para as três etapas da educação básica brasileira, e na produção e implementação da Reforma do Ensino Médio (LEI 13.415/2017). Ambas as políticas, articuladas entre si, foram elaboradas em um período próximo uma da outra, sob a gestão de sujeitos comuns que ocuparam instâncias-chave do MEC - em especial ao Conselho Nacional de Educação (CNE) -, vinculados à redes de governança estatais atuantes na política educacional brasileira, sendo o MPBNC uma das principais atuantes no processo de sua elaboração e implementação.

Busca-se nesse texto sintetizar os alguns dos elementos que caracterizam a governança estatal na especificidade da política educacional brasileira da atualidade. Para tanto, realiza-se uma análise bibliográfica e documental, opção metodológica que permite caracterizar e reconstituir os aspectos centrais da rede política de governança estatal que vêm compondo a comunidade política de governança (BALL, 2018), a qual a rede do Movimento Pela Base Nacional Comum integra.

A partir desse mapeamento e do conjunto de análises feitas, é possível o delinear os mecanismos por meio dos quais produtos e serviços ofertados pelas instituições que compõem a referida rede foram sendo veiculados no mercado de soluções educacionais a partir da implementação da Lei 13.415/2017 e da BNCC em todo o território nacional.

Tomam-se como base dois *corpus* documentais. O primeiro deles é composto por documentos disponíveis na página eletrônica oficial do MPBNC, da qual foram coletados documentos oficiais, artigos e matérias jornalísticas publicadas entre 2013 (ano em que é criada a rede) a junho de 2020, período de delimitação do escopo da pesquisa que marca o processo de

reformulação da rede e sua função no conjunto das demais redes que compõem sua comunidade política. Das análises deste primeiro corpus documental são extraídas cinco categorias que remetem ao conjunto de elementos estruturantes à concepção educacional defendida pela rede, sendo elas suas concepções de currículo, gestão educacional, trabalho docente, discência e o uso da concepção de direito à aprendizagem concomitante à ausência do uso do termo direito à educação.

O segundo corpus documental é constituído pelas normatizações oficiais produzidas via CNE e MEC (período de 2016 a 2018) ligadas a regulamentação dos programas piloto da Reforma do Ensino Médio e da BNCC, tendo sido analisados a partir da metodologia desenvolvida por Shiroma; Campos; Garcia; Cardoso (2005) para análise de textos de políticas, a qual orienta para que seja contemplado nos processos de análise documental o estudo das versões preliminares dos textos oficiais, os textos complementares às políticas analisadas, o contexto de influência em que os textos de políticas foram produzidos e a cruzamento de dados de nível macro e micropolítico na composição das análises (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 434).

Neste no segundo corpus documental são analisados o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC), o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (PANEM) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) reformulado com vistas a estabelecer relação entre o referido programa e o repasse de recursos destinados ao EMTI (Resolução nº 21 de 14 de novembro de 2018)².

A trajetória do estudo visa responder a seguinte problemática: como a governança estatal viabiliza a capacidade de privatização da política educacional e da educação básica, tendo como foco a análise da atuação da rede do MPBNC na Reforma do Ensino Médio?

O objetivo central deste estudo é analisar o papel atribuído à rede do MPBNC na produção de valores, técnicas e normas que vêm compondo o atual modelo de governança da política educacional brasileira, bem como mapear os possíveis elementos de privatização da política e da educação básica a partir da atuação da rede no campo da política educacional, tendo como base o apontamento dessa tendência no que se refere a ampliação de diferentes tipificações de privatização que acompanham o avanço da governança estatal em escala global (RAVITCH, 2011; LAVAL, 2019; VERGER, 2012; SALBERG, 2018).

Os dados analisados a partir do conjunto de documentos que compunham o primeiro e segundo corpus documental da pesquisa, viabilizam: a) a reconstituição dos agentes e instituições

² Os documentos oficiais selecionados para a análise foram a Medida Provisória 746 de 22 setembro 2016; a Lei 13.415 de 16 de fevereiro de 2017; a Portaria 331 de 5 de abril de 2018; a Portaria nº 1.023, de 4 de outubro de 2018; a Portaria nº 1.024, de 4 de outubro de 2018; a Portaria nº 649, de 10 de julho de 2018; o Documento orientador da Portaria 649/2018; e a Portaria 727/2018.

que compõem a rede em estudo; b) a caracterização de sua comunidade política de governança atuante na política educacional brasileira (2006-2020); c) as modalidades de assistências técnicas de tipo direto e indireto elaboradas e realizados pela rede aos sistemas de ensino; d) os agentes ligados à rede os quais ocupavam cargos-chave no Conselho Nacional de Educação no processo de elaboração e regulamentação e implementação da Reforma do Ensino Médio e da BNCC; e) o conjunto de técnicas políticas utilizadas pela rede no processo de sua atuação para o alcance do projeto educacional, societal e mercantil de sua comunidade política; e, f) o mapeamento de agentes-chave ligados a rede atuantes na gestão e monitoramento dos programas-piloto de implementação da BNCC e a Reforma do Ensino Médio situados no Ministério da Educação (MEC).

No tópico a seguir, apresenta-se os elementos teórico-conceituais adotados e suas interfaces com a análise empreendida neste estudo.

GOVERNANÇA ESTATAL E A REFUNCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NA PRODUÇÃO DE NOVOS MERCADOS

A governança estatal, conceito central do estudo, refere-se a um fenômeno internacional no qual as práticas governamentais, submetidas às exigências da globalização neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2016), passam a ser operadas a partir da coexistência dos modelos burocráticos tradicionais de governo e um modelo de gestão pública, esse caracterizado pela atuação de agentes e instituições que hibridizam as formas organizativas de governo-burocracias, mercados e redes (BALL, 2018). Esse fenômeno materializa um *modus operandi* próprio à racionalidade organizativa da política educacional na qual são incluídos valores, técnicas e normas (VERGER, 2012) que viabilizam a execução de um projeto educacional compartilhado por comunidade política de governança.

As redes políticas, ao atuando sob o princípio do consenso por filantropia (TARLAU; MOLLER, 2020), alcançam a capacidade de compartilhar determinados valores e visões de mundo concernentes a sua comunidade política, de modo a produzir consensos comuns acerca de um projeto educacional particular. O consenso por filantropia, enquanto uma estratégia comumente conhecida e compartilhada por redes de governança em escala internacional, constituiu-se como uma das estratégias políticas da rede do MPBNC para o avanço da reforma curricular da educação básica brasileira.

A influência da Fundação Lemann na redação da BNCC, por meio de seu poder econômico e de sua rede de apoio com atores governamentais e não governamentais, pode ser comparada ao papel da Fundação Gates em apoio ao Common Core nos EUA. Como escreve Megan Tompkins-Stage (2016), a Fundação Gates ofereceu o suporte financeiro a várias lideranças educacionais nos

Estados, principalmente ao Concil of Chief Status School Officers (algo como o CONSED, um conselho dos principais funcionários estaduais do setor de educação). (TARLAU; MOELLER, 2020, p. 581)

(...) o principal papel da Fundação Gates era oferecer assistência técnica e ajudar os estados a decidir como transformar o dinheiro do governo em uma política pública real. Tompkins-Stange (2016) também pondera que isso era considerado legítimo, pois ocorria sob um governo federal Democrata e envolvia uma ajuda aos estados para gastar o dinheiro que ganharam com a nova iniciativa do Presidente Barack Obama, Race to the Top. O envolvimento da Fundação Lemann, que deu consultoria a governos sobre como escrever a BNCC em 2015, também foi considerado amplamente legítimo, pois ocorria sob um governo do PT. No entanto, como nos EUA, mesmo sob essas condições favoráveis, ainda havia vozes de resistência e crítica na sociedade civil. (TARLAU; MOELLER, 2020, p. 581-582)

Segundo Tarlau e Moller (2020), a estratégia desenvolvida pela Achieve e pela Fundação Gates, nos Estados Unidos da América (EUA), para a elaboração do Common Core americano, contou com o uso quatro ações articuladas, sendo elas o emprego de recursos econômicos, a produção de conhecimento com vistas a fundamentar sua elaboração, o uso do poder de mídia e a criação de redes de mobilização formais e informais dirigidas a fazê-la avançar. De acordo com o estudo das pesquisadoras, o mesmo conjunto de ações estratégicas foi utilizado pela Fundação Lemann em sua atuação política dirigida à construção da BNCC.

O consenso por filantropia (TARLAU; MOELLER, 2020) na atuação do MPBNC constitui-se como uma estratégia central utilizada por seus agentes desde o contexto de sua fundação. O MPBNC foi criado no contexto de realização de um seminário internacional realizado, na Universidade de Yale nos EUA, em abril de 2013 intitulado “Liderando Reformas Educacionais: fortalecendo o Brasil para o século XXI” foi organizado e financiado pela Fundação Lemann (FL) (PERONI; CAETANO; LIMA, 2017).

Os participantes do seminário também receberam quatro documentos como anexos ao convite, descritos no e-mail como “um resumo das ações concretas que poderiam ser implementadas pelo grupo no Brasil, sob orientação dos debates no seminário”. Escritos por Susan Pimentel e traduzidos em português para os participantes, os quatro documentos eram relativamente curtos: “About the Standards” (sobre os padrões); “Common Core English Language, History/Social Studies, and Science Intro” (introdução à língua inglesa, à História/Estudos Sociais e à Ciência no Common Core); “Common Core Mathematics Intro” (introdução à Matemática no Common Core); e “The Process” (o processo). A Fundação Lemann pediu a todos os participantes que lessem esses documentos antes do seminário. Entre os convidados, estavam funcionários governamentais, como atuais secretários da Educação nos estados e seus predecessores ou altos funcionários do Ministério da Educação (MEC), e representantes de outras fundações e ONGs. Em fevereiro de 2013, um mês antes do seminário, havia 30 participantes confirmados (12 da própria fundação, dez funcionários ou ex-funcionários do governo, cinco políticos e três pesquisadores de universidades). A Fundação Lemann pagou todas as despesas de cada um para participar do seminário. (TARLAU; MOELLER, 2020, p. 567)

O MPBNC foi criado de modo simultâneo no mesmo período em que estava ocorrendo a elaboração do PNE (Lei 13.005/2014), contexto em que o movimento Todos Pela Educação (TPE) - a qual a Fundação Lemann também integra – atuou na elaboração do plano. Das 54 propostas de emendas enviadas pelo TPE ao PNE, 52 foram aprovadas (TARLAU; MOELLER, p. 569). Boa parte dos debates neste período reverberaram na definição de uma estratégia de comprimento das metas ligadas a educação básica presentes no plano, para a qual ficou definido a construção de uma Base Nacional Comum Curricular, elemento inspirado no artigo 26 da LDB 9394/96, e que, partir da estruturação da rede do MPBNC, passou a se constituir enquanto bandeira mobilizadora de um conjunto mais amplo de agentes e instituições de natureza pública e privada que integraram o movimento.

De acordo com os dados disponíveis na página oficial da rede (MPBNC, 2019; 2020) e no estudo elaborado por D’ávila (2018), o maior número de entes coletivos presentes na composição do movimento ocorreu no ano de 2019, totalizando trinta instituições, período este que marca maior atuação desta em ações voltadas à implementação da BNCC e da Reforma do Ensino Médio (Lei 13. 415/2017). Neste contexto, a rede pesquisada era composta pelas seguintes instituições: Banco Itaú BBA, Fundação Itaú Social, Instituto Unibanco, Instituto Inspirare, Instituto Ayrton Senna, Fundação Lemann, Instituto Natura, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Instituto Rodrigo Mendes, Serviço Social do Comércio (SESC), Ministério da Educação (MEC), Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Banco Mundial (BM), Comunidade Educativa (CEDAC), Fundação SM, Centro de Excelência e Inovação em Políticas Educacionais (CEIPE/FGV), Instituto Singularidades, Academia Paulista de Educação, Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), Movimento Todos pela Educação, Fundação Cesgranrio, Abrelivros, Laboratório de Educação (Labeledu), Cidade Escola Aprendiz (ONG), Instituto INSPER, Fundação Roberto Marinho, Associação Brasileira de Avaliação Educacional (ABAVE) (MPBNC, Quem Somos, 2019). O MPBNC constitui-se nesse período, como a segunda maior rede de governança brasileira, ficando atrás apenas do Todos Pela Educação, criado em 2006 composto por quarenta e oito instituições segundo o levantamento realizado por Pinheiro (2018).

A racionalidade da governança estatal, que dentre suas características é marcada pela veiculação dos princípios de gestão empresarial à lógica de funcionamento da política educacional, traz consigo elementos de privatização da política no qual impera novas técnicas de produção da mesma envolta por um *déficit* democrático (BALL, 2018). As redes de governança, ao ampliarem a sua atuação na política, viabilizam que esta seja “feita de novas maneiras, em novos espaços, por

novos atores, e muitos desses novos espaços e atores são privados” (BALL, 2018, p.03). Nessa racionalidade operativa, os problemas educacionais são concebidos como “oportunidades de lucro. As soluções são pagas. Existe um mercado de soluções.” (BALL, 2018, p. 03).

As redes de governança, funcionando como um investimento de capital de risco, alcançam a condição de poder de desenvolverem para si conhecimentos técnicos, científicos e informacionais (BALL, 2018; SANTOS, 2014), os quais configuram-se enquanto insumos que podem ser trocados entre redes, instituições e agentes atuantes na política em diferentes instâncias geográficas.

Segundo Higuera (2014), a dinâmica de propagação de conhecimentos através de diversas instâncias que envolvem o empresariado, incluindo em sua análise “organismos não governamentais, governos, organismos internacionais e redes” (HIGUERAS, 2014, p. 9) tem se aperfeiçoado mais fortemente nos países da América Latina a partir da experiência chilena iniciada na década de 1990. Tal contexto conduziu, segundo o autor, a geração de tecnocratas, especialistas e produtores de políticas, dedicados ao aperfeiçoamento de sua atuação nas agências de vários estados nacionais latino-americanos (HIGUERAS, 2014). A disseminação das redes denominadas por ele de “nova governança” necessita da produção de conhecimentos produzidos e trocados entre escalas tanto regionais quanto transnacionais, sendo o Banco Mundial (BM) uma instituição que ocupa um papel importante no apoio financeiro destas redes. O investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), favorece o alcance do projeto formativo, mercantil e societal compartilhado pelas redes atuantes em escala global viabilizando, deste modo, o compartilhamento de recursos e a mitigação os riscos do investimento feito nas redes (DARDOT; LAVAL, 2016).

Uma vez que não existe um espaço global, mas sim espaços da globalização (SANTOS, 2014, p. 169), sendo que ela envolve necessariamente um processo colonizador inerente a disputas de ordem política, econômica e cultural, a criação de novos espaços da globalização nas esferas continental, regional, nacional e local, depende das oportunidades oferecidas pelos lugares (SANTOS, 2014, p. 165). Neste sentido, a conquista da esfera local enquanto território de poder das redes, permite o avanço do projeto de totalização do local sobre a lógica globalizadora, sob a qual há, segundo Milton Santos (2014, p. 168), a produção e o aprimoramento de meios técnicos-científicos-informacionais capazes de tornar o local espaço de poder das redes. (AUTOR, 2022, p. 159).

A governança estatal tem em si uma dimensão científica caracterizada pela exportação de "tecnologias de fazer reformas" (SHIROMA, CAMPOS, GARCIA, 2005, p 430), conduzindo a produção de uma nova "tecnologia governamental" (PUELLO-SOCARRÁS, 2008, p. 11). Nela, a dimensão político-administrativa dos Estados nacionais vem sendo tensionada a alinhar-se, sendo uma configuração produzida por uma espécie de "família ampliada de ideias" (PUELLO-SOCARRÁS, 2008, p.31), na qual o terceiro setor mercantil é elegido como grupo de entidades capazes de empreender, estando mais adequado a atuar sob a lógica deste “Estado empreendedor”,

cuja função passa a ser a de criação de novos mercados ainda inexistentes (PUELLO-SOCARRÁS, 2008). Desse modo, é estabelecida uma relação intrínseca entre a produção de reformas educativas, investimentos de capital de risco e lucro (BALL, 2018; SALBERG, 2018).

Neste contexto, a política é construída expressando um *déficit* democrático que advém do processo de privatização de instâncias-chave de produção da política por redes de governança, e converte-se no percurso de implementação de reformas educativas no curso de geração de dados convertidos em mecanismos produtores de “insumos para políticas com base em evidências” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 32). A validação por dados valoriza o produto (política) ampliando a possibilidade de retorno do capital investido nas redes.

A partir da fundamentação teórica sobre governança estatal apresentada, pode-se sistematizar os elementos estruturantes da sua racionalidade: o Estado é compreendido enquanto uma unidade produtiva (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 277); os conhecimentos e orientações produzidas pelas redes são tomados enquanto insumos de produção da política (MPBNC, 2017); as políticas educacionais configuram-se como produtos e a avaliação padronizada combinada a validação de políticas (DARDOT; LAVAL, 2016, p.277), constituem-se enquanto mecanismo de controle de qualidade da política, cujo crivo dá-se por meio da coleta e sistematização de dados, permitindo deste modo configurá-la como um produto com base em evidências valorizado no mercado nacional e internacional de políticas.

No caso da Reforma do Ensino Médio, os programas-piloto de sua implementação exemplificam a operacionalidade da racionalidade acima apresentada. A este exemplo podemos citar a fala desenvolvida no Seminário Ensino Médio Integral, organizado pelo Instituto Natura (IN) e realizado no dia 03 de dezembro de 2020 no qual Ricardo Paes de Barros afirma que o programa de fomento às “Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI é uma metodologia desenvolvida pelo Instituto Ayrton Senna” (SEMINÁRIO ENSINO MÉDIO INTEGRAL, 1h: 10 min: 11 seg, 2020)³ e cujos dados de avaliação de “impacto” de implementação do programa no estado de Santa Catarina instituído em 34 escolas, permitia tornar o programa replicável a outros lugares, haja vista sucesso na melhoria dos indicadores educacionais. Tal dado remonta características da privatização da produção da política, que no caso ilustrado acima, teve no Instituto Natura entidade-chave desta elaboração, ainda que tenha sido aprovada sem a referida autoria por meio da PORTARIA/MEC 1.023/2018.

Reiterando a caracterização da construção privada da política educacional brasileira apresentada no dado acima, o documento elaborado pelo MEC intitulado Avaliação do Sistema de

³ A referida informação coletada se encontra disponível no vídeo do seminário (tempo - 1:09 min: 08 segs.) disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=liNZQKVVzdM>. Acesso em: 03 dez. 2020.

Gestão Socioambiental - Programa de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio/Programa Por Resultados, publicado em outubro de 2017, elaborado pelo BM entidade financiadora do programa reitera que, não apenas o Instituto Natura configurava-se como um dos interessados no EMTI no que se refere o acompanhamento de dados gerados em sua implementação nos estados, mas também os “Institutos Ayrton Senna e Sonho Grande” (MEC, Outubro de 2017, p. 123). Tal fonte remonta o papel desempenhado pelo terceiro setor mercantil - configurado como entidades do terceiro setor apoiadas pelo mercado -, na construção daquilo que Shiroma e Evangelista (2014, p. 26) vem chamando de "quase-mercados".

Nesse contexto, a racionalidade empresarial é ampliada na esfera da política pública, sob a compreensão de se “fazer mais com menos” como elemento de eficiência na administração pública (BANCO MUNDIAL, 2017). O Banco Mundial - entidade que desempenha atividade destacada na comunidade política de governança da qual o MPBNC faz parte -, exemplifica em um de seus documentos oficiais intitulado *Um ajuste Justo* publicado no ano de 2017, a seguinte orientação.

Uma análise de eficiência intermunicipal demonstra que o desempenho atual dos serviços de educação poderia ser mantido com 37% menos recursos no Ensino Fundamental e 47% menos recursos no Ensino Médio. Isso corresponde a uma economia de aproximadamente 1% do PIB. As baixas razões aluno/professor representam a principal causa de ineficiência (39% da ineficiência total). O aumento do número de alunos por professor em 33% no Ensino Fundamental e 41% no Ensino Médio economizaria R\$ 22 bilhões (0,3% do PIB) por ano. Isso poderia ser realizado simplesmente ao permitir o declínio natural do número de professores, sem substituir todos os profissionais que se aposentarem no futuro, até se atingir a razão eficiente aluno/professor. Outras melhorias poderiam ser obtidas por meio da redução do absenteísmo dos professores e do aumento do tempo empregado para atividades de ensino. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 13)

A refuncionalização estatal produzida pela racionalidade operativa da governança de Estado, ao envolver uma tecnologia governamental própria (PUELLO-SOCORRÁS, 2008), pressupõe também a construção de ações dirigidas a materializar o projeto educacional, mercantil, político, econômico e de cidadania de seus agentes e instituições. O excerto destacado acima, mostra como o Banco Mundial, ao compor a cena da política educacional brasileira, conduz suas orientações para a materialização de políticas de austeridade. O mesmo ocorre em outros países, permitindo a conexão entre o projeto global de refuncionalização dos estados nacionais à lógica mais recente da globalização neoliberal, cujo projeto societal subsume a construção da cidadania de tipo sacrificial (BROWN, 2016), a qual combina a perda progressiva de direitos sociais à reformulação do processo formativo capaz de conduzir a construção de uma subjetividade humana de novo tipo, adequada a tornar-se responsável pelo suprimento de elementos básicos essenciais para a vida através do consumo privado de bens e serviços.

Para tal, as ações das redes são testadas por seus agentes e instituições de modo a serem compartilhadas entre diferentes instâncias geográficas, tanto locais, como nacionais, internacionais e intercontinentais (AUTOR, 2022, p.166). A troca de conhecimentos entre redes amplia a condição de poder de seus agentes e instituições.

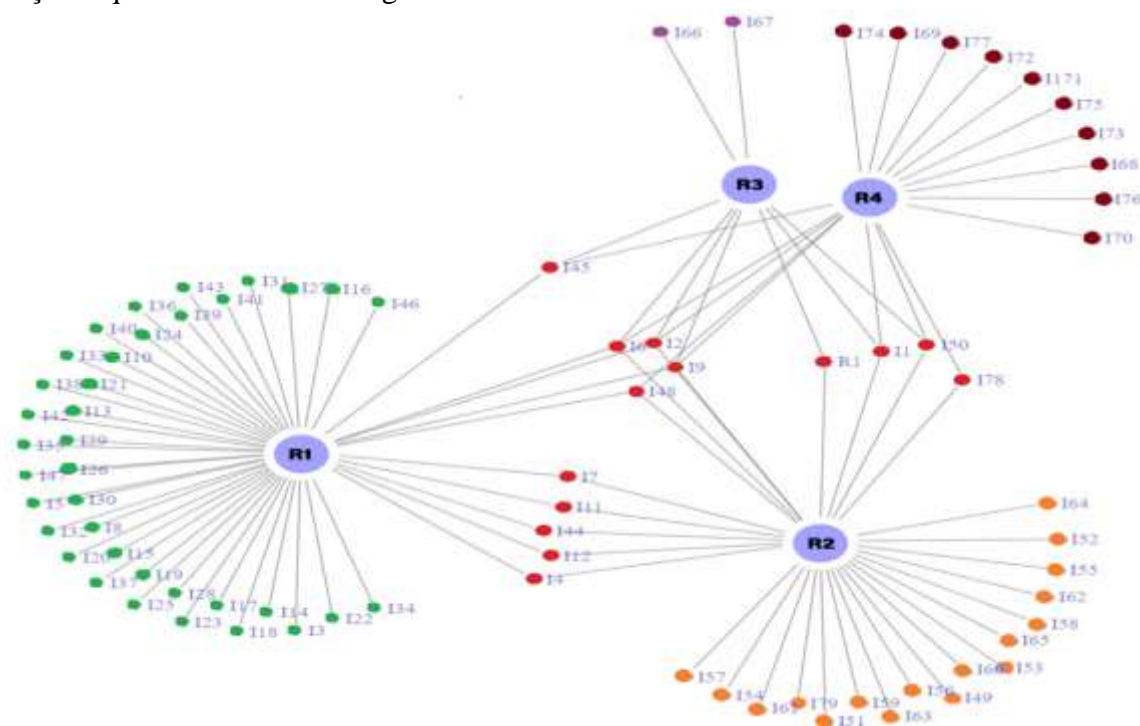
A Rede Latino Americana da Sociedade Civil para a Educação (REDUCA) promovida em Brasília no ano de 2011, durante o Congresso Internacional “Educação uma agenda urgente”, organizado pela rede do Movimento Todos pela Educação (CAETANO; RUIZ; SANTOS, 2020, p. 16), é um exemplo desta necessidade de articulação entre redes de governança atuantes em diferentes países e sob diferentes configurações políticas.

O conjunto de conhecimentos e técnicas desenvolvidos favorece “capacidade de uma determinada organização em controlar os recursos necessários ao funcionamento de uma outra organização” (SANTOS, 2006, p. 271). Neste sentido, a produção e troca de conhecimentos acerca da *expertise* política constitui-se como elemento-chave no fortalecimento e ampliação do poder político de atuação destas redes.

Compreendendo-se essa caracterização mais ampla da governança estatal, a partir das análises do primeiro *corpus* documental da pesquisa, foi possível reconstituir, a partir do conjunto de informações divulgadas nos documentos, reportagens e entrevistas disponíveis na página oficial da rede do MPBNC, as redes ligadas a ela, e que ao atuarem conjuntamente, compõem sua comunidade política de governança, na qual cada rede desempenha uma funcionalidade específica.

Vejamos abaixo o gráfico elaborado na pesquisa, o qual explicita a ligação das redes e suas instituições.

Figura 1 – Sistematização quantificada das instituições que fazem parte da comunidade política de governança da qual o MPBNC é integrante



LEGENDA					
Rede: R					
R1: Todos Pela Educação	R2: Movimento Pela Base Nacional Comum	R3: Rede Colabora Educação	R4: Rede de Evidências		
Elenco de Instituições (I) descritas na figura 1					
I1	Instituto Natura	I30	Dpaschoal	I59	Academia Paulista de Educação
I2	Instituto Ayrton Senna	I31	IBOPE	I60	Abrelivros
I3	Instituto Alana	I32	RBS (Comunicações)	I61	ABAVE
I4	Instituto Rodrigo Mendes	I33	Rede Record	I62	MEC
I5	Instituto Insper	I34	Editora Moderna	I63	INEP
I6	Instituto Unibanco	I35	Canal Futura	I64	CONSED
I7	Instituto Inspirare	I36	Rádio Delicatessen	I65	UNDIME
I8	Instituto Samuel Klein	I37	Revista Veja	I66	Instituto Positivo
I9	Fundação Lemann	I38	Grupo Abril	I67	Instituto Conceição Moura
I10	Fundação Itaú	I39	Grupo JR. Achievement Brasil	I68	ENAP
I11	Fundação Roberto Marinho	I40	Grupo Ypy	I69	Omidyar Network
I12	Fundação Maria Cecília Souto Vidigal	I41	Grupo ABC	I70	CAED/UFJF
I13	Fundação Bradesco	I42	Grow Jogos/Brinquedos	I71	EBAPE/FGV

I14	Fundação Volkswagen	I43	Faculdade Pitágoras	I72	IPEA
I15	Fundação Getúlio Vargas	I44	CENPEC	I73	LAPP/CEAG/UNB
I16	Fundação Civita	I45	BID	I74	J-PAL
I17	Fundação Educar	I46	UNESCO	I75	Mira Educação
I18	Fundação Santillana	I47	UNICEF	I76	Universidade de Stanford
I19	Fundação Telefónica	I48	Banco Mundial	I77	República.org
I20	Natura	I49	Banco Itaú BBA	I78	Instituto INSPER
I21	Banco Itaú	I50	Fundação Itaú Social	I79	CNM
I22	Unibanco	I51	Fundação SM	Observação: no gráfico 1 o Movimento Todos Pela Educação (TPE) (R1) aparece tanto enquanto rede, como também enquanto ponto de conexão entre as redes do Movimento Colabora Educação e o Movimento Pela Base Nacional Comum.	
I23	Gerdau	I52	CEDAC		
I24	Pão de Açúcar	153	CEIPE/FGV		
I25	Odebrecht	154	Fundação Cesgranrio		
I26	Camargo Corrêa	155	Instituto Singularidades		
I27	Klabin	156	Labeledu		
I28	Suzano	157	Cidade Escola Aprendiz		
I29	Holding S/A	158	SESC		

Fonte: elaborado por AUTOR (2022) com base nos dados produzidos por Pinheiro (2018) e pelos dados coletados nas páginas oficiais do Movimento Pela Base Nacional Comum (MPBNC, 2019), do Movimento Colabora Educação (MCE, 2020) e da Rede de Evidências (MEC/AEVI, 2020). A sistematização gráfica foi produzida por Vinicius Luiz Corrêa – Observatório do Ensino Médio/UFPR.

Entre as redes que compõem a comunidade política de governança constituídas a partir da análise documental coletadas na página oficial do MPBNC, há um núcleo comum de quatro

instituições que as conectam, sendo elas a Fundação Lemann, o Instituto Ayrton Senna, o Instituto Unibanco e o Banco Mundial. No referido levantamento, foi possível destacar a caracterização de sete grupos específicos de entes coletivos que compõem a referida comunidade sendo eles ligados ao capital financeiro; ao ramo comercial; instituições de natureza filantropocapitalista - caracterizadas por se constituírem enquanto braços sociais de grupos empresariais articulados a fundos de investimento, com vistas a obter retornos financeiros (ADRIÃO; PERONI, 2018, p. 51) -; instituições de pesquisa públicas e privadas; órgãos governamentais; e, instituições ligadas ao capital de tipo midiático (AUTOR, 2022, p. 33).

A REFORMA DO ENSINO MÉDIO COMO PRODUTO: UMA POLÍTICA ELABORADA E IMPLEMENTADA A PARTIR DA LÓGICA DA GOVERNANÇA ESTATAL

A Medida Provisória nº 746/2016, a qual instituiu a Reforma do Ensino Médio, caracterizou-se não apenas como mais uma política autoritária. Por sua forma de apresentação, ausente de autoria, a referida proposição, apresentada por Michel Temer logo após o golpe jurídico-midiático-parlamentar de Estado de 2016 (MANCINI, 2018), remete a uma produção privada de reformulação curricular típica da racionalidade de governança estatal. Marcada como uma política alheia aos interesses e necessidades dos estudantes e suas comunidades escolares, a Reforma reverberou no maior movimento de ocupações de escola da história brasileira, totalizando mais de mil escolas ocupadas; somando-se a elas também a resistência solidária de docentes, comunidades científicas e comunidades escolares com o objetivo de barrar os retrocessos produzidos por ela instituído (SCHMIDT; DIVARDIM, SOBANSKI, 2016).

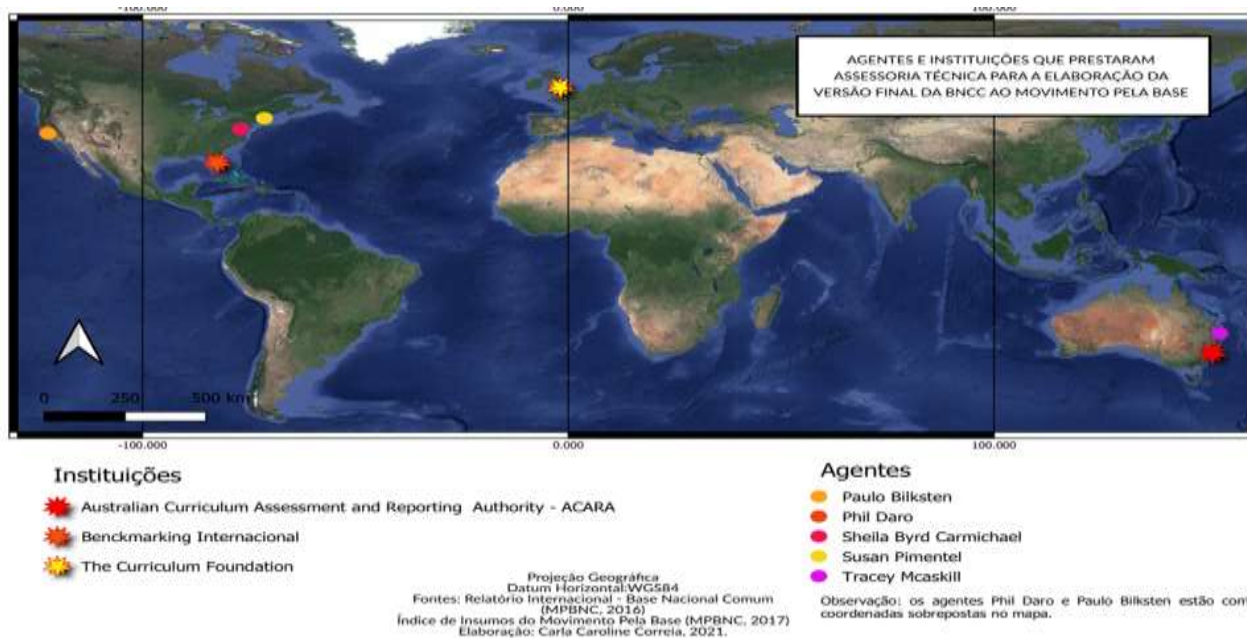
Logo após a instituição da Medida Provisória nº 746/2016, diferentes entidades que compõem as redes de governança atuantes na política educacional brasileira mobilizaram-se em defesa da então proposta, destacando-se entre elas a rede do Movimento Todos Pela Educação e o Movimento Pela Base Nacional Comum. Esta segunda, inclusive, desempenhou papel fundamental no processo posterior à aprovação da Lei nº 13.415/2017, no que se refere à implementação da reforma nos estados (MPBNC, 2018; 2019).

Dos agentes que passaram a atuar no Conselho Nacional de Educação (CNE) na configuração pós-golpe - cuja nomeação se deu de forma antecipada em seis meses da data oficial para sua realização (BRASIL, Diário Oficial do dia 28 de junho de 2016) - estavam vários agentes integrantes do MPBNC. Entre os sete membros incumbidos em compor um comitê gestor responsável pela elaboração da terceira versão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e da Reforma do Ensino Médio (Portaria MEC nº 790/2016), três constituíam-se como quadros profissionais importantes do MPBNC (MPBNC, 2019; 2020), sendo eles Rossieli Soares da Silva, -

vice-presidente do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) entre 2015 e 2016 a qual integra a rede pesquisada; Maria Inês Fini - a qual atuou como consultora do Banco Mundial, colaboradora da Fundação Cesgranrio e da Fundação Roberto Marinho; e Maria Helena Guimarães de Castro, - esta última na condição de Secretária Executiva do Ministério da Educação do período a qual atuou em seis instituições de natureza tanto pública como privada que compõe o MPBNC, sendo elas o MEC, a Abave, o Instituto Natura, o Todos Pela Educação, a UNDIME e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP)⁴. Dentre as tarefas do referido comitê estava a de elaborar, a partir das audiências públicas realizadas nas cinco regiões do país, a versão final da BNCC.

Sem a devida transparência, a constituição do comitê gestor configurou-se como uma técnica efetiva por meio da qual foi possível, em um momento de amplas resistências, incluir o conteúdo das orientações produzidas pelas assistências técnicas contratadas pela Fundação Lemann, por meio do MPBNC, à agentes e instituições estrangeiros as quais deram origem ao Relatório de Análise Internacional – Base Nacional Comum (MPBNC, 2016) e ao Índice de Insumos do Movimento Pela Base (MPBNC, 2017).

Mapa 1 - Agentes e instituições que prestaram assessoria técnica para elaboração da versão final da BNCC ao movimento pela base



Fonte: elaborado por AUTOR (2022) com base no Relatório de Análise Internacional – Base Nacional Comum (MPBNC, 2016) e no Índice de Insumos do Movimento Pela Base (MPBNC, 2017).

⁴ As informações aqui destacadas foram coletadas do currículo lattes da agente em 14/09/2020 disponível em: <http://lattes.cnpq.br/3273558975609117>.

Ambos os documentos, tomados pelo referido comitê gestor como base para a construção da versão final da BNCC, viabilizaram a conexão direta entre a concepção formativa disseminada por agentes estrangeiros e a atividade desempenhada pela rede do MPBNC em sua comunidade política de governança, induzindo a construção de um novo documento curricular orientador para as três etapas da educação básica com um alto grau prescritivo.

O próprio revisor já alertava para uma possível oposição à base, a partir da experiência americana. A instituição do Comitê Gestor do MEC (Portaria 790/2016 - BRASIL, 2016), contemplou apenas integrantes das secretarias do Ministério, que foram os responsáveis pelas definições e diretrizes que deram origem à terceira versão a partir das revisões de integrantes internacionais, como The Curriculum Foundation, instituição inglesa, Accara, instituição australiana e Phill Daro e Susan Pimentel que atuaram no Comonn Core americano, além de Sheila Byrd Carmichael, que assinam a avaliação da BNCC (LEMANN CENTER, 2016 apud PERONI; CAETANO; ARELARO, 2019, p. 42).

Além da BNCC, o referido comitê também elaborou a versão final da reforma instituída por meio da Lei 13.415/2017. A partir de sua publicação, o MPBNC passou a atuar na implementação tanto da BNCC como da Reforma do Ensino Médio, tendo no Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) importante aliado. O mesmo tornou-se veículo de articulação geográfica e política, favorecendo uma conexão direta entre instituições e agentes do terceiro setor mercantil e as secretarias estaduais de educação. A realização de assessorias técnicas entre ambos agentes e instituições favoreceram a divulgação de soluções educacionais produzidas com vistas a mitigar os problemas de implementação gerados a partir da reforma curricular da educação básica brasileira.

As chamadas soluções educacionais tiveram sua produção diversificada a partir da demanda de implementação da Reforma do Ensino Médio e da BNCC, produzindo um conjunto vasto de variações. Dentre estas, pode-se citar os objetos tecnológicos capacitados a operarem como ferramentas de modificação dos métodos de ensino e de aprendizagem, dos tempos e dos espaços escolares; bem como as assessorias técnicas de tipo direto (AUTOR, 2023, p. 189) que passaram a ocorrer por meio da interação direta entre agentes de natureza privada (articulados à comunidade política de governança) e agentes ligados tanto às instâncias produtoras e gestoras da política educacional.

Além disso, as assessorias técnicas de tipo indireto⁵ também passam a ocorrer a partir do consumo de conteúdos produzidos por entes privados, difundidos por meio de plataformas virtuais e

⁵São chamadas de assistência de tipo direto os serviços de assistência técnica ofertadas por boa parte dos institutos, fundações e organismos internacionais que compõe a comunidade política de governança que a rede do MPBNC faz parte. Essa denominação corresponde a atuação direta de agentes ligados a estas instituições quando estas ocorrem por meio do contato direto entre pares, ou seja, entre agentes de natureza privada e agentes situados em quadros profissionais do setor público estatal" (AUTOR, 2022 p.189). As assistências de tipo indireto, por sua vez, são aquelas

materiais impressos a instituições públicas de educação (AUTOR, 2023, p. 189). Nesse sentido, pode-se afirmar que a Reforma do Ensino Médio liga-se à lógica mercantil tanto em sua configuração política - conexas ao mercado nacional e internacional de políticas - quanto na ampliação do mercado educacional que se abre para as redes de governança e as demais instituições ligadas à produção de soluções educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo caracterizar a governança estatal que vem se ampliando na política educacional brasileira nos últimos anos e as repercussões desta para a democracia brasileira. Tendo como foco a refuncionalização do Estado e como esta se expressa no campo da política educacional a partir da atuação do MPBNC, o estudo aponta para a relação entre a produção e implementação da Reforma do Ensino Médio e da BNCC na produção de novos mercados, sua expansão e diversificação.

Conclui-se que o Movimento pela Base Nacional Comum, enquanto rede política de governança brasileira, vem atuando no avanço de diferentes tipificações de privatização da política educacional. Entre elas, se destaca a atuação direta, por meio de seus agentes, na formulação de políticas educacionais e a realizações de assistências na implementação dessas mesmas políticas. Esse fenômeno vem fortalecendo a divulgação de soluções educacionais que tem como objetivo mitigar os problemas de implementação gerados pela reforma curricular da educação básica brasileira.

Com o processo de produção e implementação da Reforma do Ensino Médio e da BNCC, a governança estatal figura um novo cenário no mercado educacional brasileiro. O Estado entendido como empreendimento, viabiliza, a partir da progressiva ampliação da privatização da política educacional brasileira, a conexão entre redes produtoras de políticas engajadas à validação destas como produtos. Neste sentido, a Reforma do Ensino Médio configura-se tanto em sua criação como no atual momento histórico, enquanto um produto em processo de validação no mercado nacional e internacional de políticas.

Por fim, destaca-se a pertinência do conceito de governança enquanto referencial analítico para o estudo das políticas educacionais contemporâneas brasileiras, bem como a necessidade de

que se realizam por meio de plataformas articuladas em rede, onde são ofertados cursos on-line para educadores e gestões escolares; ferramentas destinadas à orientação de métodos voltados aos processos de ensino e aprendizagem, assim como ferramentas direcionadas ao ordenamento dos processos pedagógicos de modo a alinhá-los à BNCC (AUTOR, 2022 p.190).

novas pesquisas que ampliem a compreensão da materialização da sua lógica no avanço da implementação da Reforma do Ensino Médio, bem como de diferentes outras políticas educacionais elaboradas e implementadas sob essa racionalidade.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R., F.; BERTAGNA, R., H.; PAIVA, G; XIMENES, S. Sistemas de ensino privados na educação pública brasileira: consequências da mercantilização para o direito à educação. Relatório de Pesquisa. Realização: **Ação Educativa**, GREPPE. Apoio: Open Society Fundations, 2015.

BALL, S. Política Educacional Global: reforma e lucro. In: **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa (RELEPE)**. V. 3, p.1- 15, 2018.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Brasil: revisão das despesas públicas. Volume I. Grupo Banco Mundial, Novembro de 2017.

BROWN, H. **Cidadania sacrificial neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade**. Tradução de Juliane Bianchi Leão. Coleção Pequena Biblioteca de Ensaios. Zazie Edições, 2016.

CAETANO, R.; RUIZ, S. H. C.; SANTOS, A. R. Reformas educativas y redes globales para la educación Latinoamericana. **Revista Educação em Questão**. v. 58, n. 56, p. 1-24. Natal,, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/21586/13123>. Acesso em: 13 OUT. 2023.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**. Ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. 1ªed. Boitempo, São Paulo, 2016.

D'AVILA, J. B. **As influências dos agentes públicos e privados no processo de elaboração da Base Nacional Comum Curricular**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual do Centro-Oeste, Guarapuava, 2018.

FARIA, C. G. M.. **O papel do movimento pela base nacional comum na ampliação do modelo de governança de estado**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-graduação em Educação, Curitiba, 2022.

HIGUERAS, J. L. I. **A Reforma Educacional Chilena na América Latina (1990 – 2020): circulação e regulação de políticas através do conhecimento**. Programa de Pós Graduação em Educação - UNICAMP. Tese. Campinas, 2014. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/253951/1/InzunzaHigueras_JorgeLuis_D.pdf . Acesso em 02/01/2020.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. 1º ed. Editora Boitempo. São Paulo, 2019.

MANCE, E. **O golpe, BRICS, dolar e petróleo**. Saluz. Passo Fundo, 2018. Disponível em: https://euclidesmance.net/docs/o_golpe.pdf . Acesso em: 06 out. 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Avaliação do sistema de Gestão Socioambiental – Programa de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio/ Programa por Resultados**. Brasília, outubro de 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2017-pdf/75141-mec-consulta-publica-bird-pdf/file>. Acesso em: 10/10/2023.

MOVIMENTO PELA BASE NACIONAL COMUM. **Quem somos**. (2018;2019;2020) Disponível em: <https://movimentopelabase.org.br/quem-somos/#rede>. Acesso em: 10 out. 2023.

_____. **Análise Internacional** - Base Nacional Comum. Relatório de Assistência Técnica - Curriculum Foundation. janeiro de 2016.

_____. **Índice de Insumos do Movimento Pela Base Nacional Comum**. 2017. Disponível em: <https://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2017/03/IndiceLeiturasCriticasRed.pdf>. Acesso em: 13 out. 2023.

_____. **Guia de Gestores Escolares com orientações para a revisão dos PPs**, 2019. Disponível em: <https://movimentopelabase.org.br/acontece/confira-o-guia-degestores-escolares-com-orientacoes-para-revisao-dos-pps/>. Acesso em 02 abr. 2020.

PERONI, V.; CAETANO, M. R.; LIMA, P. Reformas educacionais de hoje: as implicações para a democracia. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 415-432, jul./dez. 2017.

PERONI, V.; CAETANO, M. R.; ARELARO, L. R. G. BNCC: disputa pela qualidade ou submissão da educação? **RBPAE**, V. 35, N. 1, jan./abr. 2019.

PINHEIRO, D. O. **O Movimento Todos Pela Educação: o público, o privado e a disputa de projetos educacionais no Brasil**. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Educação, UFPR. Curitiba, 2018. Disponível em: Acesso em: 05/05/2019.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**. Como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Editora Sulina. Porto Alegre, 2011.

SALHBERG, P. **Lições finlandesas 2.0: o que a mudança educacional na Finlândia pode ensinar ao mundo?**. Editora SESI-SP, 1º ed. 2º reimp. São Paulo, 2018.

SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar**. 1º ed. Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SANTOS, M. **A natureza do Espaço. Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

SCHMIDT, M. A.; DIVARDIM, T.; SOBANSKI, A. **#OcupaPR 2016. Memórias de Jovens Estudantes**. Editora W.A. Curitiba, 2016

SEMINÁRIO ENSINO MÉDIO INTEGRAL. Instituto Natura. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=liNZQKVVzdM>. Acesso em: 13 out. 2023.

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Revista Educação e Fronteiras online**. Dourados- MT, v. 4, n. 11, Maio/agosto, 2014.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teóricometodológicos para análise de documentos. **Revista Perspectiva**, v. 23, n.2. Florianópolis, 2005.

SOCORRÁS, J. F. P. Um nuevo neo-liberalismo? Empreendimento y nueva administración de “lo público”. **Revista Administração & Desenvolvimento**. República da Colombia, 2008.

TARLAU, R.; MOELLER, K. O consenso por filantropia: como uma fundação privada estabeleceu a BNCC no Brasil. **Currículo sem Fronteiras**, v. 20, n. 2. Disponível em: . maio/ago. 2020.

VERGER, A. Globalización, reformas educativas y la nueva gestión del personal docente. Docência. **Política Educativa**, n° 46. Maio de 2012. Disponível em: <https://www.slideshare.net/SebastianChavez18/globalizacin-yreformas-educativas>. Acesso em: 05 jun. 2019.