

MOISÉS GIORDANO MAZZA

**MERITOCRACIA E TRABALHO DOCENTE: UMA ANÁLISE DA GESTÃO  
DA SEEDUC/RJ ENTRE OS ANOS DE 2010 E 2014**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do programa de Pós-Graduação em Educação para obtenção do título *Magister Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2019

MOISÉS GIORDANO MAZZA

**MERITOCRACIA E TRABALHO DOCENTE: UMA ANÁLISE DA GESTÃO  
DA SEEDUC/RJ ENTRE OS ANOS DE 2010 E 2014**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do programa de Pós-Graduação em Educação para obtenção do título *Magister Scientiae*.

APROVADA: 27 de fevereiro de 2019.

---

Arthur Meucci

---

Maria das Graças Soares Floresta

---

Renato Nunes Bittencourt

---

Cezar Luiz de Mari  
(Orientador)

## **DEDICATÓRIA**

Este trabalho é dedicado aos professores mineiros Andréa Renó, Dayanne Cremonez, Edilson Celestino, Esther Dulci, Julio Cesar Abranches, Letícia de Oliveira, Rita Marques, Rúbria Magalhães e Neila Oliveira.

Dedicado aos professores fluminenses Rafael Reis, Hugo Leonardo Vespasiano, Valdir Ribeiro, Rosa Carneiro, Alexandra Mansur, Cláudia Borba, Fabiana Loures, Alexandre Batista, Vânia Rocha, Alcimare Dalbone, Samuel Pires, Aline Barcelo, Angelo Wander, e tantos outros que compõem o SEPE/RJ e estiveram juntos na luta pelos professores do Estado do Rio de Janeiro.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal de Viçosa e ao Programa de Pós-Graduação em Educação, em especial a Naiany e Eliane, por propiciarem o maravilhoso ambiente no qual esta pesquisa foi produzida;

Agradeço ao meu orientador, Cezar Luiz de Mari, por ter aceitado orientar meu projeto de pesquisa e permitido desenvolvê-lo, prestando todo suporte necessário;

Agradeço à CAPES pelo oferecimento da Bolsa de Pesquisa;

Agradeço aos professores Arthur Meucci e Geraldo Pereira pelas conversas em momentos importantes da definição de aspectos teóricos do trabalho.

Agradeço às professoras Cristiane Baquim, Joana D'Arc Germano Hollerbach, Alvanize Fernandes Ferenc e Rita Braúna por estarem sempre dispostas a ajudar e contribuírem com a construção em mim da linguagem da área da Educação.

A todos os colegas da turma de 2017 do mestrado, em especial a Laís Maia, Yan Francisco Andrade, Julio Cesar Abranches, Larissa Schitini, Rita Marques, Dayanne Amâncio e Priscila Ladeira, por sempre ajudarem com comentários valorosos para a realização da pesquisa.

À minha família, com a qual sempre posso contar.

À Marcela, por me receber nessa cidade e estar comigo nos melhores momentos que tive em Viçosa.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO .....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>vi</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
Metodologia e referencial teórico .....	3
<b>CAPÍTULO I: MERITOCRACIA E TRABALHO DOCENTE.....</b>	<b>6</b>
1.1 – Meritocracia e Modernidade .....	6
1.2 – As reformas do governo de Margaret Thatcher e a radicalização da dimensão afirmativa de meritocracia.....	15
1.3 – A Escola e a Meritocracia .....	18
1.4 – A escola britânica como centro da disputa entre uma concepção negativa e afirmativa de mérito .....	27
1.5 – O Thatcherismo e o papel dos professores ressignificado .....	32
1.6 – As transformações ideológicas acerca do termo meritocracia em perspectiva .....	36
<b>CAPÍTULO II: O GERENCIALISMO NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO .....</b>	<b>45</b>
2.1 – As mudanças no âmbito administrativo da rede .....	45
2.2 – O programa Certificação de Professores e a greve contra a meritocracia.....	53
2.3 – A GIDE e sua inspiração em modelos internacionais .....	57
2.4 – Atuação do Sindicato e profissionais da educação do Rio de Janeiro na disputa política com a SEEDUC/RJ .....	63
<b>CAPÍTULO III: A REFORMA DE NOVA YORK E AS LIÇÕES PARA O GERENCIALISMO NO TRABALHO DOCENTE .....</b>	<b>69</b>
3.1 – A reforma de Nova York e suas fraudes .....	69
3.2 – A intelectualidade orgânica em suporte ao movimento pelos testes externos ..	81
3.3 – O sistema educacional da Finlândia: uma direção radicalmente oposta na gestão do trabalho docente .....	83
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>89</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>94</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>100</b>

## RESUMO

MAZZA, Moisés Giordano, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2019. **Meritocracia e trabalho docente: uma análise da gestão da SEEDUC/RJ entre os anos de 2010 e 2014.** Orientador: Cezar Luiz de Mari.

Os critérios meritocráticos aplicados ao trabalho docente são cada vez mais observáveis nas reformas propostas para as redes de ensino público no Brasil, sendo preciso investigar quais razões motivam reformas educacionais de hoje a reputarem tamanha importância ao mérito para a gestão do trabalho docente. Esta pesquisa tem como objetivo avaliar a reforma da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC/RJ) no período de 2010 a 2014, momento em que o economista brasileiro Wilson Risolia foi Secretário de Educação do Estado e extrair, a partir de pesquisa bibliográfica, análise de documentos e publicações nas mídias, a função do discurso meritocrático feito pela Secretaria. Para tal buscamos conceituar meritocracia a partir de seus fundamentos modernos e usamos a história da educação do Reino Unido como exemplo para apresentar a constante relação entre os problemas do mérito e a Escola. Na sequência a reforma implementada na SEEDUC/RJ é analisada à partir de seus fundamentos, que têm a metodologia Gestão Integrada da Escola (GIDE) da Fundação de Desenvolvimento Gerencial (FDG) como base. Por fim discutimos a reforma da rede pública de ensino de Nova York, tida por Risolia como modelo e buscamos as semelhanças entre as mesmas. As referências centrais para a construção desta pesquisa de caráter qualitativo são o papel dos intelectuais e a ideologia, conceitos definidos pelo filósofo italiano Antonio Gramsci (1891-1937).

## ABSTRACT

MAZZA, Moisés Giordano, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2019.  
**Meritocracy in teachers' work: an analysis over SEEDUC/RJ management from 2010 to 2014.** Adviser: Cezar Luiz de Mari

The meritocratic criteria applied to teachers' work are increasingly present in the proposed reforms for public education systems in Brazil. It is necessary to investigate the reasons why current educational reforms consider merit of such importance in managing teachers' work. This research aims to evaluate the reform of the Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro (State Department of Education of Rio de Janeiro) - SEEDUC/RJ - from 2010 to 2014, at the time Brazilian economist Wilson Risolia was Secretary of Education. We aim to extract, from bibliographic research, analysis of documents and publications in the media, the role of the meritocratic discourse made by the Secretariat. For this we seek to conceptualize meritocracy from its modern foundations and use United Kingdom history of education as an example, to present the constant relation between the problems of merit and the School. Following, we analysed the Gestão Integrada da Escola (Integrated Management of School) - GIDE – a methodology from Fundação de Desenvolvimento Gerencial (Foundation for Managerial Development) - FDG – as it is SEEDUC/RJ reform basis. Finally, we discussed the reform of the public school system in New York, considered by Wilson Risolia as a model and sought the similarities between them. The central references for the construction of this qualitative research are the role of the intellectuals and the ideology, concepts defined by the Italian philosopher Antonio Gramsci (1891-1937).

## INTRODUÇÃO

A Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro, como todas as secretarias de governo no Brasil, passou por várias mudanças de secretários nos últimos anos, e esta dissertação se propõe a analisar um período específico desta história, realizando um recorte entre os anos de 2010 e 2014, momento em que o economista Wilson Risolia esteve à frente da pasta, indicado pelo ex-governador Sérgio Cabral, do PMDB. Este período é curto, porém, acreditamos ser bastante rico para demonstrar o estado de avanço da tendência gerencialista que domina a administração da educação pública brasileira.

A administração do ex-secretário Risolia foi bastante conturbada, passando por duas greves longas e violentas realizadas pelos professores nos anos de 2013 e 2014 em resposta a determinações de sua gestão. Mesmo assim, ele foi o secretário que mais tempo permaneceu à frente da pasta desde 1986, exercendo o cargo por 4 anos e dois meses. O governo de Sergio Cabral apostou que o economista, que vinha de outro cargo de secretaria do governo (RioPrevidência), seria a salvação após a revelação de que o Rio de Janeiro ocupava a penúltima posição no *ranking* do IDEB. O principal foco de intervenção de Risolia foi na gestão de pessoal e na avaliação da educação, constituindo novos regulamentos para a promoção de diretores, oferecendo formação continuada a professores, estabelecendo plano de metas com pagamento de bônus e instituindo 4 avaliações externas anuais de desempenho dos estudantes.

Quando Wilson Risolia assumiu a SEEDUC/RJ o autor da dissertação era funcionário recém-chegado, trabalhando em uma escola da rede estadual na cidade de Volta Redonda há menos de 5 meses. À época uma notícia publicada pela Folha de São Paulo gerou muita apreensão entre os professores da rede, pois, no discurso de posse o secretário afirmara que pensava “a educação como um negócio”, e anunciava um sistema baseado na meritocracia e na bonificação para melhorar os resultados da educação do Rio de Janeiro. A prática de bonificações já é conhecida de muitas experiências internacionais, e quase sempre rejeitada pelos docentes, mas chamava atenção a palavra “meritocracia”, cuja plasticidade levou a várias tentativas de interpretação e do que ela significaria na proposta da nova secretaria.

O sistema a ser implementado, no entanto, não foi planejado por este secretário. A SEEDUC/RJ realizou parceria com a Fundação de Desenvolvimento Gerencial (que



em 2012 foi dividida, dando origem também à Falconi Consultores de Resultado e ao Instituto Aquila), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público que atua prestando consultoria ao poder público em diversas áreas. A parte dedicada à educação era dirigida por Maria Helena Godoy, autora do modelo de gestão da educação denominado Gestão Integrada da Escola (GIDE) (GODOY, MURICI, 2009), que serve como método de otimização do trabalho administrativo das redes de ensino. A parceria nunca foi evidente, sempre deixando a entender que todo o projeto pertencia à Secretaria. A GIDE foi a base de toda as ações realizadas pela SEEDUC/RJ durante a administração de Risolia, e, é fato curioso que hoje seja ele o líder da Falconi Educação.

O objetivo geral desta pesquisa é investigar duas questões que emergem ao observar-se de forma superficial o discurso de reforma da secretaria que começou a ser veiculado a partir de 2011. A primeira é descrever o que significa falar em meritocracia no trabalho docente; a segunda é analisar que papel teve o discurso da meritocracia docente na reforma da SEEDUC/RJ. Acreditamos que, para tal, seja necessário passar por três momentos que constituem nossos objetivos específicos: em primeiro lugar precisamos apresentar os vários sentidos do que se entende como meritocracia, tratando de sua origem, significados etimológicos, ideológicos e aplicações; a segunda etapa é analisar a gestão realizada por Wilson Risolia a partir de suas ações, resoluções, portarias oficiais e implementação da GIDE; em terceiro lugar demonstraremos as inspirações para tal modelo, que não é original.

Esta pesquisa se justifica a partir de necessidades sociais e acadêmicas. Do ponto de vista social é necessário analisar e avaliar a implementação das políticas propostas pelo Estado e suas consequências para o trabalho docente. A gestão de Risolia levou os professores da rede estadual do Rio de Janeiro a duas longas greves que se opunham diretamente às medidas tomadas por ele; em 2016, quando o economista já não era mais secretário, seu substituto enfrentou outra greve realizada pelos docentes que tinha como uma das pautas o fim da meritocracia. É preciso investigar este período para constituir um registro, que será parte da história da educação no Brasil e futura referência para análise de políticas públicas semelhantes.

Do ponto de vista acadêmico, em consulta feita em julho de 2017 ao Banco de Teses & Dissertações e Portal Periódicos da CAPES e a plataforma SciELO constatamos ausência de pesquisas sobre o tema. Após refinamento dos resultados da busca de pesquisas da área de Educação com o descritor “meritocracia” encontramos

apenas 21 trabalhos, sendo 8 dissertações, 6 teses e 7 artigos. Os trabalhos tratam de modo amplo as implementações de reformas gerencialistas na educação em estados e municípios brasileiros sem discutir, de um ponto de vista teórico, o que é uma meritocracia e até onde pode-se evidenciar sua existência.

A pesquisa sobre o tema é ainda mais urgente se considerarmos que a meta 19 do Plano Nacional de Educação associa a gestão democrática da educação a “critérios de mérito e desempenho” (BRASIL, 2014, p. 83). O que há de vantajoso nesta proposição para que seja tão sistematicamente colocada para a educação pública? É uma pergunta que precisa de resposta no nível político, administrativo e filosófico.

### **Metodologia e referencial teórico**

A metodologia empregada na pesquisa será qualitativa, abordando a temática em base documental no sentido amplo, servindo-se de comunicados oficiais, entrevistas, relatos de experiência, veículos de imprensa oficiais e os estudiosos que analisam a temática. O trabalho pesquisa a gestão de Wilson Risolia da SEEDUC/RJ, transcorrida entre 2010 e 2014. Para a construção de um conceito de meritocracia nos serviremos de pesquisa bibliográfica, principalmente em diálogo com a História da Filosofia, pois, sua origem na cultura ocidental se dá no seio do Iluminismo, representando o reconhecimento do esforço individual humano, e hoje é uma categoria regulatória para setores do serviço público, para empresas e outras organizações.

O desenvolvimento central do trabalho é a análise das publicações e portarias da SEEDUC/RJ no período de implementação e funcionamento da GIDE. Este material está dividido entre cartilhas informativas distribuídas às escolas, notícias no sítio oficial da Secretaria na internet, artigos em jornais e entrevistas com Wilson Risolia, além das publicações oficiais de portarias e resoluções no Diário Oficial do Estado. Todo este material carrega consigo a história da implementação do projeto, e nosso interesse é analisar o discurso empregado; as publicações precisavam convencer diretores, estudantes, responsáveis e, fundamentalmente, professores de que as mudanças impostas no funcionamento da rede deveriam ser acatadas.

Para encontrar o significado de meritocracia usaremos como suporte, em primeiro lugar o trabalho do sociólogo inglês Michael Young<sup>1</sup>, reputado como o

---

<sup>1</sup> Não confundir com o Professor Michael Young, pesquisador do Instituto de Educação da Universidade de Londres.

próprio criador do termo em 1958, através do livro *The Rise of the Meritocracy*. O autor escreveu o livro distópico em forma de sátira, e lamentou pelo resto da vida o fato de algumas pessoas terem achado que ele estaria, na verdade, defendendo o sistema; na ocasião de um discurso proferido pelo Primeiro-Ministro Tony Blair em 2001, que afirmava a importância do Reino Unido ser um país regulado pela meritocracia, Young escreveu ao jornal *The Guardian* que cunhou um termo que “caiu em circulação geral” (YOUNG, 2001, arquivo digital), sendo esvaziado de seu sentido. Ao escrever o ensaio, ele demonstrava temor de que quanto mais a gestão de competências avançasse, mais próximos estaríamos de uma nova elite, que teria como base o estatuto de talento individual e criaria uma nova ordem de excluídos para os quais o Estado se negaria a fornecer a educação, “atribuindo um selo de aprovação a uma minoria, e um selo de reprovação para muitos” (YOUNG, 2001, arquivo digital).

A antropóloga brasileira Lívia Barbosa, professora aposentada da Universidade Federal Fluminense e pesquisadora visitante da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, é nossa autora principal para discutir o que significa meritocracia hoje, principalmente quando entendida como fator de regulação social. A autora defende que a meritocracia se manifesta em duas vertentes diferentes, sendo uma, a negação do mérito concedido pelo nascimento, e outra, a afirmação do mérito como justificativa para a desigualdade.

Por toda a pesquisa buscamos ressaltar o papel dos intelectuais e da ideologia, com referência em Antonio Gramsci (1891-1937), que conforme os dados demonstram foram decisivos para a implementação e sobrevivência deste modelo de gestão que a SEEDUC/RJ implementou. Dentre os intelectuais que defendem a meritocracia localizamos o economista Milton Friedman (1912-2006), cuja perspectiva insere a escola no centro do debate sobre a gestão do trabalho docente a partir da década de 1980.

Outra intelectual de destaque é a professora norte-americana Diane Ravitch, que publicou trabalho onde desconstrói a propaganda do sucesso das escolas voluntárias de Nova Iorque, que segundo o próprio Wilson Risolia eram sua fonte de inspiração. A pesquisa de Ravitch ganhou enorme projeção porque ela foi participante ativa na formulação de reformas que tinham como base a responsabilização no trabalho educativo; com o tempo ela começou a perceber os problemas de tal modelo e hoje é uma importante militante a favor da escola pública e do respeito ao trabalho docente.

Para a realização da pesquisa fazemos, no primeiro capítulo, uma investigação filosófica e histórica acerca do que se convencionou chamar como meritocracia. Para tal, primeiro problematizamos as concepções de igualdade no seio do Iluminismo e do liberalismo para evidenciar que existem abordagens diferentes e contrastantes do que pode significar mérito. Em seguida demonstramos que a escola é o centro do problema, pois, é o local privilegiado no qual as crianças recebem a formação que propicia, em teoria, a mobilidade social; tomamos como exemplo a luta pela educação compulsória no Reino Unido, travada de 1870 a 1944, e como ela se deu entre avanços e recuos na luta entre liberais e conservadores. Nosso tema da meritocracia no trabalho docente manifesta-se a partir da década de 1980, com as reformas feitas na administração da Primeira Ministra Margaret Thatcher.

No segundo capítulo analisamos o discurso de reforma da SEEDUC no período investigado e fazemos uma descrição do que é a GIDE nas palavras de sua própria autora. O projeto de gestão remodelou quase todos os instrumentos administrativos da rede e trouxe muitas mudanças para o trabalho docente. O destaque fica para o projeto de certificação de professores, que foi centro de controvérsias e de uma das greves organizadas pelos professores; apresentamos também a organização por parte do sindicato do discurso contra a reforma e as estratégias de mobilização que conseguiram frear uma grande parte das mudanças pretendidas para o trabalho docente.

No terceiro e último capítulo analisamos a reforma de Nova Iorque e a concepção meritocrática implícita nas escolas voluntárias, e que por meio do trabalho de Diane Ravitch tornam evidenciadas as relações entre meritocracia, fraude, manipulação dos índices escolares e transferência do sistema de educação para a iniciativa privada. As mudanças pretendidas para o trabalho docente no contexto da SEEDUC/RJ podem ser facilmente identificadas na reforma desenvolvida durante a gestão do bilionário Michael Bloomberg como prefeito de Nova Iorque a partir de 2002.

Ao fim, apresentamos o contexto da gestão do trabalho docente na Finlândia, que em 2010, quando Risolia assumia o cargo de secretário era o país que ocupava a primeira posição no *ranking* internacional do PISA; é fundamental ver que um país que toma uma posição radicalmente contrária à tendência das reformas gerencialistas consiga ocupar a posição que os reformadores empresariais tanto almejam.

# CAPÍTULO I

## MERITOCRACIA E TRABALHO DOCENTE

### 1.1 – Meritocracia e Modernidade

O significado do termo meritocracia é complexo, mas sua origem semântica é atribuída ao sociólogo inglês Michael Young, em seu ensaio distópico *The Rise of the Meritocracy*, publicado em 1958. “Por centenas de anos a sociedade tem sido um grande campo de batalha entre dois grandes princípios – o princípio da seleção por família e o princípio da seleção por mérito” (YOUNG, 1967, p. 30, tradução nossa)<sup>2</sup>, afirma o autor nas primeiras páginas, introduzindo a noção de que uma meritocracia é um sistema que está em oposição àquele dos privilégios aristocráticos. O texto reconstrói, pela narrativa de um personagem situado no ano 2033, os passos que levaram a Grã-Bretanha a mudar seu critério de organização social; é fiel aos fatos ocorridos até a data em que o livro foi finalizado (1958), porém, vai além imaginando o futuro de um sistema que tivesse o mérito como fator de organização social.

O debate sobre o mérito está ligado à questão da mobilidade social, isto é, às possibilidades que os indivíduos de diversas classes sociais têm de mudarem seu status social e profissional em uma sociedade (Cf. GLASS, 1966). No Brasil a atenção sobre esta questão cresceu nos últimos anos em virtude de políticas sociais como o ProUni, cujo objetivo era proporcionar o ensino superior a indivíduos que não teriam condições econômicas de cursá-lo. Esta concepção assume que a população é dividida em diferentes grupos definidos de forma crescente pelo seu poder econômico e prestígio<sup>3</sup> social. Na distopia de Young as lideranças britânicas passam a considerar, por volta de 1870, que era necessário um sistema capaz de selecionar entre as massas os indivíduos de maior mérito – entendido como a conjugação de um alto coeficiente de inteligência e esforço individual – para ocuparem os cargos políticos e as profissões de maior impacto social, papel que é direcionado à escola por meio dos testes e avaliações. Até o ano de 2033 os testes tornam-se cada vez mais eficazes, ao ponto de prever o coeficiente de inteligência dos indivíduos pouco após o nascimento,

---

<sup>2</sup> **Texto original:** “For hundreds of years society has been a battleground between two great principles – the principle of selection by family and the principle of selection by merit”.

<sup>3</sup> Posições de prestígio será um termo recorrente neste texto e refere-se aos cargos sociais de liderança ou à ocupação de postos de trabalho de grande especialização.

determinando assim o futuro de cada pessoa; o sistema tornou-se tão eficaz que criou um novo tipo de desemprego, pois, com base em seu coeficiente os indivíduos jamais poderiam se inscrever a determinados postos de trabalho. A estratificação definida pelo poder econômico como conhecemos apenas se converteu em outra, definida pelo mérito, igualmente excludente; para aqueles condenados pelos resultados dos testes a única função possível era a de serviço doméstico prestado àqueles que alcançavam os postos mais altos (YOUNG, 1967, p. 120).

O fim da narrativa aponta uma revolta social contra o sistema meritocrático cuja fonte é inusitada: na perspectiva do personagem da obra, defensor do sistema, as classes baixas se revoltavam porque o sistema meritocrático atingiu uma eficiência elevada e produziu uma sociedade *justamente desigual* (Cf. ALLEN, 2011), agora havia espécie de justificativa técnica para as diferenças entre as pessoas; o sistema baseado no nascimento era *injustamente desigual*, pois as diferenças surgiam das contradições sociais. Era impossível no novo sistema atribuir o insucesso às contingências, tudo se tornou responsabilidade direta do indivíduo, mesmo sendo ele incapaz de controlar os fatores que lhe creditavam mérito. As classes superiores classificaram tal revolta como fruto de um ressentimento, e ao fim somos informados que o personagem morreu em um dos confrontos das grandes revoltas do ano de 2034.

O texto de Michael Young não se propõe a fazer uma discussão qualificada nos rigores acadêmicos sobre o significado de uma meritocracia, mas apresenta de forma intuitiva várias consequências futuras latentes nas contradições do mérito como ideologia de organização social, tema que nos remete às discussões travadas na Idade Moderna sobre a antropologia, o direito e o Estado. É preciso, para dar corpo a essa discussão, tentar localizar as bases de uma meritocracia na história humana.

É comum relacionar o nascimento da meritocracia à modernidade europeia, porque foi o momento histórico em que aquela sociedade e seus pensadores começaram a questionar os privilégios hereditários das nobrezas e aristocracias, mas no oriente ela possui raízes mais antigas. Na China, o recrutamento para o serviço público baseado em concursos começou no século III a.C., quando era assegurado até mesmo o anonimato dos candidatos para evitar apadrinhamento; no Japão e Índia do Século XVIII já era muito comum encontrar intelectuais e políticos que defendiam a prioridade do critério de competência em detrimento do hereditário (BARBOSA, 2006, p. 29-30). Confusões entre os ideais de aristocracia e meritocracia são comuns, pois relacionam-se na medida em que defendem que os mais capazes devem ocupar as

posições de maiores prestígios em uma sociedade; a diferença fundamental entre elas é que na primeira a competência é atestada pelo nascimento, e na segunda pela soma da habilidade e esforço individuais.

A modernidade europeia inicia um processo de organização social baseado em valores meritocráticos por conta da apologia à igualdade feita pelo Liberalismo. Desde o racionalismo cartesiano até o apriorismo kantiano será constituída uma antropologia que entende que todos os homens possuem as mesmas faculdades intelectuais, relativizando a moral vigente que naturalizava a desigualdade sob o argumento da superioridade de alguns indivíduos em relação a outros. É importante sublinhar que o que nascia, em consequência desta nova visão do homem, era uma ideologia meritocrática, mas este ainda não era o critério de organização social da Europa do Séc. XVIII. Para Livia Barbosa (2006) existe uma diferença fundamental entre estas duas concepções, pois sociedades que adotam critérios de mérito para a distribuição de cargos de prestígio não têm, automaticamente, uma ideologia meritocrática; é uma medida tecnocrática, que não impede que em outros âmbitos os critérios de nascimento sejam levados em conta. Porém, uma sociedade que desenvolve uma ideologia meritocrática, necessariamente vai desenvolver um sistema de organização baseado no mérito:

[...] nesse tipo de sociedade, o único tipo de hierarquia desejável e legítima é aquela que classifica as pessoas exclusivamente por seus talentos e capacidades individuais demonstrados no desempenho de determinadas tarefas e funções. Isso significa que as pessoas são comparadas e classificadas tomando-se por base o desempenho relativo de cada uma, e que nenhum outro fator (herança, relações pessoais e consanguíneas, privilégios corporativos, poder econômico e político) pode ser levado em conta nesse processo, sob pena de invalidar a filosofia central do sistema. (BARBOSA, 2006, p. 33)

O sistema meritocrático de organização social que vai nascer da ideologia meritocrática moderna tem assim sua concepção de igualdade: os indivíduos são iguais do ponto de vista de suas potências, mas são desiguais nas realizações das mesmas. Esta ideia concebida, haverá certeza de que ocupar os postos mais altos é a recompensa destinada aos melhores, àqueles que conjugam esforço e habilidade e desempenham sua função com a máxima performance possível.

Para Barbosa (2006) esta é a dimensão negativa da meritocracia, a tentativa de se fundar uma sociedade onde o privilégio hereditário é negado, e a origem social ou

as influências políticas não são capazes de definir o destino dos indivíduos. No entanto, para entender o atual debate sobre a meritocracia é preciso reconhecer que ela possui também uma dimensão afirmativa quando usada como fator de regulação social, fato que dificilmente é trazido “à consciência das pessoas e, menos ainda, explicitado e discutido” (BARBOSA, 2006, p. 23). Elegemos a performance dos indivíduos como regra principal de distinção e valor, mas raramente existe consenso sobre como avaliá-la, já que os indivíduos possuem muitas concepções diferentes do que seja um ato de valor e um trabalho bem feito. Atestar que um indivíduo é *o melhor* nunca acontece sem discordância, forçando assim as sociedades a criar normas e legislações para avaliar candidatos às posições de prestígio, mas elas não conseguem esgotar as dúvidas sobre as muitas formas diferentes de considerar o valor do esforço e habilidade individuais. É uma consequência paradoxal, pois a meritocracia passa de instrumento de luta contra a discriminação realizada pelas aristocracias para o próprio critério de discriminação da sociedade moderna. Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron apontam também esta distinção ao falarem da universidade francesa e sua utopia de ordem social:

Nos quadros superiores da universidade, a utopia jacobina de uma ordem social onde cada um seria distribuído segundo seu mérito, isto é, segundo sua posição na escola, coabita sempre com a pretensão aristocrática de não reconhecer outros valores senão aqueles que a instituição é a única a reconhecer plenamente e com a ambição pedagocrática de submeter ao magistério moral da Universidade, forma subjetiva de governo dos intelectuais, todos os atos da vida civil e política. (BOURDIEU e PASSERON, 1992, p. 158)

Alguns pensadores que defenderam este sistema perceberam com clareza o problema: para que tal sociedade fosse justa, seria necessário dar a todos os indivíduos a oportunidade de desenvolver suas aptidões, permitir que pudessem competir em igualdade de condições; veremos em breve que o instrumento onde se concentrou a expectativa de resolver essas dificuldades é a Escola.

Carlos Nelson Coutinho discute este problema em sua conferência *Notas sobre Cidadania e Modernidade* (Cf. COUTINHO, 2008), resgatando a história destes valores liberais e estabelecendo sua relação com a questão da cidadania. A base sobre a qual o direito liberal se edificou é a emancipação humana, em clara oposição à interpretação absolutista do Estado, mas sua fundamentação é puramente retórica; os pensadores da época defenderam que o homem teria “direitos naturais”, percebidos



quando fazemos uma descrição das vidas humanas. Até mesmo o direito à propriedade é justificado por esse artifício; para o filósofo John Locke, por exemplo, “pelo trabalho [retiramos os bens] das mãos da natureza, onde eram comuns e pertenciam igualmente a todos” (LOCKE, 1984, p. 46), e tal ato dá àquele que o executa o direito de chamar aquilo de “meu”. Para as sociedades contemporâneas está muito claro que alguns direitos que temos são inalienáveis; numa classificação precipitada julgamos que educação, saúde e trabalho devem ser universalizados, e a função do Estado seria a de garantir o exercício destes direitos, mas para liberais, como Locke, eles “se limitavam à vida, à liberdade individual e à propriedade” (COUTINHO, 2008, p. 56). Os papéis que o Estado deve ter nunca foram definidos em uma teoria geral fruto de consenso, existem várias interpretações em disputa no campo das ideias.

Na tentativa de resolver os limites entre a ação do homem e a do Estado, os liberais construíram um paradoxo entre a ideia de Liberdade e de Igualdade que se alterna continuamente entre os dois polos: por um lado, o Estado não é necessário, pois os homens gozam de sua autonomia e recebem as recompensas justas pelos seus esforços; por outro, a desigualdade impede que muitos homens possam exercer sua independência, sendo necessária alguma intervenção para que possam libertar-se. Esta é a tensão presente no conceito de cidadania, o limiar de sua conquista ou concessão. As ideias de John Locke e Jean-Jacques Rousseau sobre a igualdade são a fonte deste dilema, já que ambos tem diferentes concepções e inspiraram o desenvolvimento da ideologia liberal, em certa medida, já que ambos acreditam que a liberdade do homem realiza-se apenas no campo político.

Locke e Rousseau acreditam, da mesma forma, no contrato social; postulam a existência de um estado anterior à organização social, *o estado de natureza*, quando os homens não viviam ainda sob qualquer regra, lei ou instituição e que é modificado pela necessidade do estabelecimento da civilização; neste estado primitivo a igualdade entre os homens era radical, pois colhiam tudo aquilo que necessitavam para sobreviver da natureza. Os indivíduos entregaram essa liberdade irrestrita para poder viver em grupo de forma harmônica, e o Estado é a instituição que mediará e regulará a vida social. A luta contra o Absolutismo marca o pensamento dos dois filósofos, então os valores de liberdade e igualdade estão na base de suas teorias sociais; a pergunta para qual buscamos resposta, então, é: como é possível que o homem permaneça em estado de igualdade e liberdade após a instituição do Estado?

Para Locke a igualdade é garantida no contrato social por duas ideias essenciais: a defesa de que nenhum indivíduo é superior a outro em relação às suas faculdades humanas e a determinação de que nenhum indivíduo é subordinado à outro (KUNTZ, 1997, p. 6). Tal constatação não traça nenhum paralelo com as condições sociais, seu objetivo é a legitimação da propriedade privada, que o pensador justifica por meio da apropriação do que está na natureza pelo trabalho humano; não há nenhuma necessidade de que tal igualdade também esteja vinculada à distribuição da propriedade, já que a desigualdade acontece em virtude dos diferentes graus de empreendimento de cada um. Para Rousseau o estado de natureza deve ser fonte de inspiração para a igualdade civil (STRAUSS, 2014, p. 342), a plenitude social está mais próxima quando os indivíduos se aproximam do estágio primitivo, abrindo mão do orgulho e da vaidade que fizeram os homens quererem a propriedade privada. Da mesma forma que Locke, acredita que é por meio do trabalho que o homem tira seu sustento da natureza, porém não acredita que isso configure qualquer direito de propriedade; de fato, foi quando os homens quiseram tornar exclusivamente seu aquilo que era comum que surgiu a necessidade do contrato social, para evitar o estado de conflito. A propriedade privada deu origem à desigualdade, então o objetivo dos homens em organizar-se enquanto sociedade é possibilitar novamente aquela igualdade primitiva perdida.

Ambos os filósofos concordam que é a nossa necessidade de autopreservação que dará origem aos dilemas da propriedade e conseqüentemente ao Estado, mas a grande diferença, depreendida de suas concepções sobre a igualdade, é que para Locke o contrato social é firmado para garantir o exercício da vontade individual, enquanto que para Rousseau existe para garantir a realização da vontade geral. É importante, entretanto, notar que na base da argumentação destes pensadores está a ideia de estado de natureza, que, do ponto de vista empírico, não possui qualquer fundamento; é um postulado necessário ao desenvolvimento de suas teorias, do qual se origina toda a ideia de direito natural. Esta foi uma necessidade argumentativa, pois os europeus tentavam abandonar uma concepção de justiça cuja base era teológica, herança da Idade Média, e precisavam de uma nova fundamentação. De qualquer forma, isso não impediu que tais valores fossem a base da sociedade moderna, e o revés que tal falta de solidez nos fundamentos produziu foi a coexistência de diferentes interpretações do que é liberdade e do que é igualdade.

Essa tensão entre as concepções de Locke e Rousseau são fundamentais para refletir sobre as bases da meritocracia. No Brasil, cuja sociedade civil começou há pouco a debater o tema, a defesa da meritocracia é relacionada imediatamente ao conservadorismo e à política *de direita*; a *esquerda* faz esta classificação desconhecendo que boa parte dos argumentos que levanta contra a meritocracia são meritocráticos! Uma ideia bastante difundida por progressistas brasileiros é a de que a meritocracia é um processo injusto, pois na corrida pelos melhores postos de prestígio da sociedade os indivíduos de maior poder aquisitivo saem na frente; o que é isso senão a crítica dos privilégios? O caso dos professores das redes públicas é outro ótimo exemplo, pois nos últimos dez anos houve centenas de mobilizações de docentes contra a meritocracia no trabalho docente, mas as bandeiras eram de defesa dos *concursos públicos* e exigências de que o Estado não interfira em sua *autonomia* profissional. A observação destes vários discursos proferidos por importantes atores da sociedade mostram que o que há de diferente na raiz de sua defesa de justiça social é a ideia que tem em relação à igualdade. Essas confusões são fruto da polarização política por um lado, mas também nasceram da falta de clareza sobre os fundamentos éticos que dão organicidade à sociedade de hoje.

Se retornarmos a Locke para pensar o problema da igualdade, veremos que está diretamente relacionada ao problema do trabalho humano. O filósofo acredita que a propriedade é uma consequência natural do estado primitivo, e a fundamentação é teológica:

Deus, ao dar o mundo em comum a todos os homens, ordenou-lhes também que trabalhassem; e a penúria da condição humana assim o exigia. Deus e a própria razão lhes ordenavam dominar a terra, isto é, melhorá-la para benefício da vida e nela dispor algo que lhes pertencesse, o próprio trabalho. Aquele que, em obediência a esta ordem de Deus, dominou, lavrou e semeou parte da terra, anexou-lhe por esse meio algo que lhe pertencia, a que nenhum outro tinha direito, nem podia, sem causar dano, tirar dele. (LOCKE, 1984, p. 47)

O homem torna a propriedade seu direito a partir do trabalho que realiza, do esforço empregado em modificar e melhorar aquilo que estava na natureza. Esta justificativa é centrada na teologia bíblica, não há nenhum argumento empírico para embasar tal crença, o que dá ao ato do trabalho uma dimensão moral, e naturaliza a noção de propriedade (KUNTZ, 1997, p. 25). O proprietário competente, quando de posse daquilo que antes era comum, é capaz de, a partir de seu esforço, produzir muito

mais do que surgiria ali de forma natural; e é também certo que alguns homens se destacarão, por trabalharem mais que os outros, e acumularão algum excedente de forma legítima, ou seja, a desigualdade é natural, pois alguns se esforçarão mais que outros. Esta é a gênese da ideia da igualdade como ponto de partida: temos todos as mesmas propriedades, o mundo está aí para ser conquistado, e aqueles que tem mais estão nesta condição porque trabalharam mais. A desigualdade toma assim, uma dimensão moral; não há nada de imoral no fato de um possuir mais que o outro, os pobres tem também todas as capacidades de fazê-lo, imoral é não se esforçar o suficiente. É um elogio do trabalho humano que não leva em consideração nenhuma condição social e histórica da distribuição da propriedade; como apontamos anteriormente, Locke e tantos outros que compartilham desta visão entendem que este processo é natural ou divino. Michael Young faz uma relação desta questão com os valores da meritocracia em artigo escrito para o jornal The Guardian:

Se meritocratas acreditam [...] que seu sucesso vem dos próprios méritos, podem sentir que merecem qualquer coisa que conseguem. Podem ser insuportavelmente presunçosos, muito mais do que [...] os beneficiários do nepotismo. Os novatos podem acreditar que na verdade tem a moralidade ao seu lado. Tão segura a elite se tornou que não há quase nenhum limite para as recompensas que arrogam para si mesmos. (YOUNG, 2001, arquivo digital, tradução nossa)<sup>4</sup>

O trabalho como valor se converte em valor moral por si mesmo, justifica-se todo ganho que venha dele como justo, independentemente de fatores como a distribuição de renda, ou da própria propriedade.

Rousseau relaciona a igualdade diretamente à realização da vontade comum da sociedade. De maneira semelhante à Locke fundamenta tal princípio em um postulado, afirmando que tal vontade, por ser fruto do grupo e não de um indivíduo sempre expressará o bem comum:

Ora, o soberano, sendo formado tão-só pelos particulares que o compõem, não visa nem pode visar a interesse contrário ao deles, e, conseqüentemente, o poder soberano não necessita de qualquer garantia em face de seus súditos, por ser impossível ao corpo desejar prejudicar a todos os seus membros. (ROUSSEAU, 1984, p. 35)

---

<sup>4</sup>**Texto original:** “If meritocrats believe, as more and more of them are encouraged to, that their advancement comes from their own merits, they can feel they deserve whatever they can get. They can be insufferably smug, much more so than the people who knew they had achieved advancement not on their own merit but because they were, as somebody's son or daughter, the beneficiaries of nepotism. The newcomers can actually believe they have morality on their side. So assured have the elite become that there is almost no block on the rewards they arrogate to themselves”.

Existindo uma organização onde a vontade comum seja soberana automaticamente chegamos à igualdade, pois os indivíduos abriram mão de seus direitos individuais em nome dos interesses coletivos. A perspectiva de Rousseau não contrapõe indivíduo e Estado, pois este não é autoridade externa à qual se deve obediência; como parte da sociedade o indivíduo, em certa medida, está prescrevendo as leis para si mesmo. A justiça só pode existir mediante o direito democrático, pois a soberania é creditada ao povo em sua totalidade.

Estas concepções filosóficas seriam apenas literatura caso não estivessem nas bases de importantes eventos ocorridos na Inglaterra e França dos séculos XVII e XVIII. Locke influenciou de forma ativa a Revolução Gloriosa em 1689 e Robespierre, uma das personalidades mais importantes da Revolução Francesa era fervoroso seguidor de Rousseau. Isso não quer dizer que cada pensador inspirou as reformas de seu país apenas, as ideias deles circularam por toda a Europa. Tais filósofos criaram as bases para as revoluções burguesas e para o fim do absolutismo, lançando os novos valores éticos que orientariam um Estado cujo compromisso maior era a autonomia humana. A desigualdade, antes, estava dada no fato de que o Estado Absoluto legislava de forma autocrática, definindo o que era direito com base na própria organização (da qual não participava a esmagadora maioria das pessoas), mas agora ela seria consequência do Estado e suas leis. Era preciso definir qual seria seu papel na equalização dos direitos, e podemos perceber que, das concepções destes dois pensadores, emergiram diferentes noções de responsabilidade pública. Dentre alguns dos políticos que fizeram o liberalismo sair da teoria e se tornar prática não haviam dúvidas de que alguns indivíduos eram mais afortunados, e que, para produzir uma verdadeira liberação humana, era necessário dar as mesmas condições de emancipação a todos; para outros a intervenção social lembrava o modo absolutista de governar.

Não há resposta simples para a pergunta sobre o que é uma meritocracia, e o objetivo desta sessão foi demonstrar como se localiza na história da modernidade europeia e os pontos-chave de tensão sobre seu significado. Agora é necessário investigar quais tipos de organização social esta ideologia inspirou na passagem da teoria para a prática.

## 1.2 – As reformas do governo de Margaret Thatcher e a radicalização da dimensão afirmativa de meritocracia

Margareth Thatcher foi eleita Primeira-Ministra do Reino Unido em 1979 após o período muito conturbado para o país em função da crise do petróleo de 1973. Com o fracasso econômico inglês muitos políticos começaram a culpar a educação e os professores. Autores britânicos relatam que o artigo *Eu culpo os professores (I blame the Teachers)* publicado no *Times Educational Supplement* em janeiro de 1976, por Sir Arnold Weinstock, diretor da General Electric Company, é um dos principais condutores ideológicos para a crise de confiança no trabalho dos professores que marcará a administração Thatcher. O artigo acusava a administração da educação de ser burocrática demais, gerando um ambiente de ensino improdutivo e ineficiente, que era mal administrado e incapaz de corrigir suas próprias falhas; acusava os professores de terem baixo desempenho em virtude de sua estabilidade empregatícia, e de terem salários muito altos; os professores eram também acusados de terem posições políticas comprometidas com o fim das instituições liberais. A solução para reconstruir a economia inglesa seria aumentar a oferta de qualificação profissional na escola e buscar uma integração maior com a lógica de gerência industrial para superar a sua ineficiência (FERREIRA JR. e BITTAR, 2014, p. 404). A educação inglesa começou a sofrer uma crise cuja base era puramente discursiva, alimentada por artigos jornalísticos e os *Black Papers*<sup>5</sup>, que teve seu ápice em outubro de 1976, quando o então ministro do trabalho James Callaghan (1974-1976) discursou na Faculdade de Ruskin e culpou a escola pela diminuição da competitividade econômica internacional inglesa (Cf. HALL e GUNTER, 2015).

No Reino Unido não existe uma constituição que determine os limites dos projetos de lei; a grosso modo a constituição é feita enquanto os projetos de lei são aprovados pelo Parlamento. No caso da educação, a lei é conhecida como *Education Act* (Lei da Educação). Um novo projeto de lei pode ser proposto a qualquer momento, desde que exista consenso entre os parlamentares sobre a necessidade de substituição de alguma lei em exercício. Quando Thatcher foi eleita vigorava a Lei da Educação de 1944 (*1944 Education Act*), que determinava, em relação ao papel profissional do

---

<sup>5</sup> Artigos publicados na revista *Critical Quarterly* entre 1969 e 1977 cujo foco de crítica era a educação progressista e as *comprehensive schools*.

docente, que a responsabilidade pelo ensino era dos professores, das autoridades locais e da administração central, num sistema de parceria. Thatcher conseguiu aprovar a Lei da Educação de 1988 (*1988 Education Act*), cuja principal medida era a centralização da tomada de decisões no Ministério da Educação, retirando poder de participação das autoridades locais e subordinando as escolas imediatamente à autoridade central. As autoridades locais recebiam os recursos para administração da educação a partir da lei de 1944, mas isso foi modificado de forma a mais de 80% dos recursos financeiros serem geridos pela autoridade central; no novo arranjo o Ministério da Educação era o promulgador das leis e provedor de recursos, enquanto as autoridades locais eram responsáveis pela implementação da legislação, restando aos professores a responsabilidade pela aplicação do currículo e avaliação (Cf. ARNOTT, 2000). Era um sistema de hierarquia de poderes, preocupado com a contenção sistemática de gastos e a responsabilização sobre os recursos investidos, que se traduziram na “criação de um currículo nacional, testes nacionais, indicadores de performance publicizados, inspeções regulares, avaliação de professores e pagamento por performance” (BARBER, 1994, p. 355). Com a *Education Reform Act de 1988* (Lei de Reforma da Educação de 1988) foi instituída a competição entre escolas, mediante os resultados alcançados nos testes nacionais; foi a abertura da escola para a noção de livre-mercado.

Esse processo não aconteceu apenas na educação, mas nos serviços públicos como um todo, e é conhecido como Nova Gestão Pública (NGP) (*New Public Management - NPM*), a “tentativa de tornar a atividade governamental mais empresarial, por meio do transplante de técnicas de gestão e da cultura e valores empresariais do setor privado” (HALL e GUNTER, 2015, p. 747). Os militantes da NGP defendiam a diminuição do Estado e da burocracia como formas de solucionar as crises, que para eles era culpa dos sucessivos anos de *welfare state* e da falta de responsabilização dos agentes públicos. Para a melhor eficiência, os serviços públicos deveriam ser privatizados; os recursos direcionados a eles deveriam ser racionalizados, de forma a investir apenas o necessário para atingir os objetivos; estimular uma relação de competição entre instâncias prestadoras dos serviços e de cliente com os usuários; e a regulação dos contratos de trabalho mediante indicadores de performance (Cf. TOLOFARI, 2005).

Os defensores de tal sistema ficaram conhecidos como “nova direita”; eram políticos conservadores influenciados pelas teses de Friedrich Hayek e seus

companheiros da *Mont Pelerin Society*, para os quais o Estado de bem-estar-social impedia a livre iniciativa e concedia demasiado poder à classe trabalhadora, o que gerava impacto negativo na produtividade do operário (FERREIRA JR. e BITTAR, 2014, p. 403). A nova direita do parlamento britânico era dividida entre políticos conservadores e políticos com uma nova interpretação do liberalismo, conhecidos hoje como neoliberais; os primeiros enfatizavam a importância da restauração da autoridade e disciplina social – e viam na proposta de um currículo nacional para frear as ideias progressistas de educação a chance de conseguir, enquanto os outros defendiam o modelo de mercado como mecanismo de progresso do sistema educacional. Os neoliberais ficaram assim conhecidos por modificarem ligeiramente a proposta liberal clássica e defenderem que precisa haver uma mínima intervenção do Estado para que o livre-mercado possa ser garantido; “aqueles que defendem o liberalismo clássico, e o papel do Estado apenas como mantenedor da segurança são hoje conhecidos como anarcoliberais” (PAULA, 2003, p. 12). Embora houvesse tal diferença, o que aproximou os dois grupos e permitiu sua articulação era o comum compromisso em diminuir o tamanho do Estado (Cf. HALL e GUNTER, 2015).

A educação vista pelo paradigma da NGP deixará de ser entendida como direito e passará a ser tratada como mercadoria. Os testes padronizados foram inseridos para criar um produto; agora que indicadores definiam a qualidade de uma escola os pais-consumidores tinham poder de escolha, podendo selecionar a melhor escola para seus filhos, como alguém que escolhe entre diferentes modelos de carro em uma concessionária. Essa lógica jogou nas mãos do professor toda a responsabilidade pela qualidade da educação e fez do diretor um gerente de operações, destruindo o espírito de colegialidade acadêmica (Cf. TOLOFARI, 2005). Na busca pela entrega de serviços públicos aprimorados o Estado passará a avaliar e propor métricas de performance, cujo objetivo é separar o agente público eficiente e o ineficiente, e após limitar a função do professor ao ensino, as notas dos testes aplicados aos alunos serão a medida do sucesso do docente; o diretor será o gestor que fará as adequações necessárias para que a performance melhore. O *Education Reform Act de 1988* retirou das autoridades locais a função de administrar o trabalho docente e entregou esta responsabilidade aos diretores de escolas e conselhos de pais, que tinham agora o poder de contratar e demitir professores e criar diferentes níveis entre os profissionais.

As métricas darão origem ao fenômeno que é o objeto deste trabalho: a noção de mérito como suporte às recompensas ou punições àqueles que atingem ou não as



metas de desempenho prescritas pelas autoridades centrais. As reformas da NGP operam o “controle das instituições e seus funcionários em um ambiente de baixa confiança e com níveis mais baixos de autonomia para os servidores” (HALL e GUNTER, 2015, p. 754), que estão condicionados ao cumprimento de metas e tem seu valor profissional definido pelo atendimento de critérios estipulados por agentes exteriores à sua prática profissional; é, precisamente, a manifestação de uma meritocracia restrita à sua dimensão afirmativa, como aponta Livia Barbosa. Mas no caso do Reino Unido esse fenômeno é resultado de um longo desenvolvimento de disputas políticas e éticas que têm como centro a herança da ideologia liberal moderna, e como maior campo de manifestação a constituição da educação pública, como veremos a seguir.

### 1.3 – A Escola e a Meritocracia

No Reino Unido o surgimento do serviço civil<sup>6</sup> está diretamente ligado à ideologia contra os privilégios herdada da modernidade. A distribuição dos cargos públicos ocorria por meio do chamado *patronage* (apadrinhamento) até a metade do século XIX, sem considerar, pelo menos como critério inicial, a competência dos indicados; eram os apoiadores e financiadores das campanhas de eleição que tomavam postos – ou tinham o poder de indicar pessoas – na administração do Estado. A eficiência deste modelo foi abalada durante a Guerra da Crimeia (1853-1856) quando a população deixou de apoiar o conflito em virtude “do longo tempo de duração e dos custos que começaram a ser transferidos à população por meio do aumento de impostos” (HORTON, 2006, p. 34). Já havia entre parte dos intelectuais uma grande admiração pelo sistema de admissão meritocrática ao serviço público feito na China, e um estudo encomendado pelo político William Gladstone, secretário do tesouro<sup>7</sup> à época, e realizado por Sir Stafford Northcole e Charles Trevelyan apontava tal sistema como solução para a maior eficiência da máquina pública. O estudo, conhecido como

---

<sup>6</sup> No Reino Unido os funcionários do Estado são divididos entre o serviço civil e o setor público: os servidores civis são entendidos como os trabalhadores que prestam os serviços que atendem às necessidades do governo (ex. os funcionários do Ministério da Educação), enquanto os servidores públicos são aqueles que atendem às necessidades da população (ex. professores, policiais). Os servidores civis existem, pois, a grosso modo, não existem cargos comissionados no governo britânico.

<sup>7</sup> *Chancellor of the Exchequer*, encarregado da política monetária e fiscal.

*Northcole-Trevelyan Report* e publicado em 1853 trazia cinco recomendações principais que desafiavam o *status quo* da organização do sistema político britânico:

1. O trabalho deve ser dividido entre intelectual ou mecânico;
2. O recrutamento para cada divisão deve ser baseado em mérito usando exames competitivos abertos conduzidos por corpo independente;
3. A promoção deve ser baseada no mérito e apreciação dos superiores;
4. A mobilidade entre departamentos deve ser encorajada para criar um serviço unificado;
5. Deve-se dar preferência a candidatos que receberam boa educação liberal em detrimento de uma educação especializada. (HORTON, 2006, p. 46)

Em 1855 o governo britânico criou comissão para promover o ingresso no serviço civil por meio de competição e em 1870 William Gladstone, agora primeiro-ministro, institucionalizou a Comissão de Serviço Civil (*Civil Service Comission*) como responsável única pela admissão de servidores. Gladstone, no mesmo ano, ainda iria ajudar a abolir a restrição imposta a não-católicos de frequentarem as universidades de Oxford e Cambridge e, finalmente, na passagem da lei que instituía a escola pública gratuita no Reino Unido (*1870 Education Act* ou *Forster's Education Act*). É importante perceber aqui que a educação se torna um serviço público em função deste *novo* olhar para o papel do Estado, até então a escolarização estava nas mãos das organizações religiosas, distribuídas entre escolas confessionais e voluntárias. O primeiro-ministro, como representante do Partido Liberal, estava apoiando reformas que tomavam o papel do Estado por uma perspectiva diferente daquela realizada até então pelos conservadores e seu sistema de apadrinhamento; além do grande deficit gerado pela guerra, era consenso entre empresários ingleses que o Reino Unido estava perdendo sua competitividade no mercado de exportações para a Alemanha e os EUA, e o antigo sistema não tinha sido, até então, com sua proposta radical de livre mercado, capaz de dar solução a estes desconfortos.

O movimento pela universalização da escola no Reino Unido começará em 1869, na cidade de Birmingham, no primeiro encontro realizado pela Liga Nacional da Educação (*National Education League*), um coletivo de donos de fábricas de bens manufaturados (ARMYTAGE, 1970, p. 122). Alfred Field, dono da maior fábrica de ferramentas da cidade, afirmou em seu discurso que os produtos que abasteciam as colônias inglesas eram agora feitos nos EUA, e a razão era “a maior inteligência do trabalhador americano”, e que “a razão de sua grande inteligência e flexibilidade de

pensamento”<sup>8</sup> eram as escolas públicas gratuitas americanas (Idem). Para melhorar a força de trabalho e a competitividade da indústria era necessário o imediato estabelecimento de escolas públicas gratuitas. Participavam também do encontro membros dos sindicatos dos trabalhadores e importantes entidades, como a Sociedade Real de Incentivo das Artes, Fabricantes e Comércio (*Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufacturers and Commerce*), que trinta anos antes havia feito um estudo sobre as condições precárias de trabalho das crianças nas fábricas, gerando Atos Regulatórios por parte do governo que obrigava empregadores a liberarem crianças de até 8 anos do trabalho para frequentarem a escola; a lei não foi cumprida pelos próprios responsáveis pelas crianças, pois teriam de pagar a escola e ainda arcar com o prejuízo das horas não trabalhadas por elas. O movimento realizou vários encontros pelo Reino Unido e ganhou grande apoio popular, e em 17 de fevereiro de 1870 Willian Edward Forster apresentou a proposta de lei na câmara que instituiu a educação pública universalizada.

Observando-se os envolvidos é possível perceber que vários interesses diferentes estavam em jogo no clamor pela educação pública gratuita. Instituições religiosas, em alguns casos ajudadas com recursos estatais, já organizavam desde o século XVI casas de instrução, que combinavam ensino e aprendizado de ofício, destinadas aos órfãos e filhos dos pobres; em alguns casos as crianças eram internadas em casas de trabalho, cujo objetivo predominante era disciplinar para o trabalho.

Tais instituições não queriam que o lei fosse aprovada, pois isso significava a perda de uma hegemonia na educação da população. Poucas crianças pobres frequentavam estas escolas, e o que aprendiam lá estava muito distante de leitura, escrita e cálculo; a educação era praticamente catequese. Quanto à população, de maneira geral, os ingleses eram avessos à possibilidade do Estado educar as crianças:

A convicção de que um sistema estatal de educação deveria ser estabelecido, e que tal sistema deveria abarcar alguma forma de educação cívica foi amplamente examinada pela primeira vez nos tempos modernos na França na segunda metade do Décimo Oitavo Século. Por exemplo, La Chalotais publicou seu *Essai d'Education Nationale* em 1763. Dois anos depois, na Inglaterra, Joseph Priestley produziu seu *Ensaio sobre o Curso da Educação Liberal para a Vida Cívica e Ativa*. O contraste entre estes dois trabalhos é instrutivo. O Estado, Priestley declarou, não tinha mais direito em envolver-se na educação das crianças do que tinha em determinar o que deveriam vestir. Priestley [...] expressava uma visão comumente assumida

---

<sup>8</sup> Texto original: [...] “the greater intelligence of the American workmen. And the foundation of this high intelligence and ductility of mind is the American public free schools”.

na Inglaterra [...] os ingleses eram aterrorizados ao pensar em uma escola estatal. (HEATER, 2001, p. 105, tradução nossa)<sup>9</sup>

As escolas regidas pela iniciativa privada e instituições religiosas garantiam a liberdade aos ingleses de escolherem a educação das crianças, mas a leitura feita pela Liga Nacional da Educação entendia que, pelo menos em relação aos filhos da classe trabalhadora, este conservadorismo estava atrasando o desenvolvimento da economia. O medo dos ingleses se sustentava na ideia de que uma educação gerida pelo Estado abria caminho para a “doutrinação e a perda dos padrões morais, que as instituições religiosas ainda insistiam em ensinar” (HEATER, 2001, p. 117). Nas sessões de propostas de emendas para a lei houve grande disputa política entre representantes da indústria e das instituições religiosas, pois a criação das escolas estatais poderia significar a diminuição do financiamento para as escolas voluntárias e escolas de caridade, seu campo de atuação; ao fim ficou decidido que elas continuariam existindo, mas nos anos seguintes à lei a maioria acabou por ser entregue à administração dos conselhos escolares distritais (*School Boards*), já que em 1876 outra lei foi impetrada (*1876 Education Act*), desta vez tornando a educação escolar compulsória. Como dependiam do pagamento de inscrições estas escolas acabaram perdendo muitos estudantes, em virtude do grande desenvolvimento do sistema público (Cf. ARMYTAGE, 1970).

A instituição da obrigatoriedade imposta aos pais e indústrias de que as crianças frequentassem a escola é um bom exemplo das contradições no seio do desenvolvimento da ideia de igualdade que tentamos apontar em momento anterior. Quando as crianças, que antes estavam impossibilitadas, começaram a frequentar a escola as autoridades e inspetores puderam ter ideia “da extensão da subalimentação e desnutrição” (ARMYTAGE, 1970, p. 128) às quais estavam impostas. Rapidamente percebeu-se a necessidade de fornecer alimentação e atendimento de saúde, o que foi feito no *Education Act* de 1876, que também proibia que crianças menores de 10 anos fossem admitidas para trabalhar nas fábricas. Anthony John Mundella (1825-1897),

---

<sup>9</sup> Texto original: “The conviction that a state system of education should be established and that such a system should embrace some form of civic education was first widely canvassed in modern times in France in the second half of the eighteenth century. For example, La Chalotais published his *Essai d’Education Nationale* in 1763. Two years later, in England, Joseph Priestley produced his *Essay on a Course of Liberal Education for Civil and Active Life*. The contrast between these two works is instructive. The state, Priestley declared, had no more right to be involved in the education of children than to determine how they should wear. Priestley [...] was expressing a commonly held view in England [...] Englishmen were terrified at the thought of state-run schools.

político do partido liberal defendeu que os pais deveriam ser tão responsabilizados pela educação das crianças quanto o Estado, pois muitos reagiriam com hostilidade ao perderem os rendimentos vindos do trabalho das crianças. Luiz Antônio Cunha, em *Educação e desenvolvimento social no Brasil* (1980) também trata deste tópico ao falar sobre a concepção de escola que vai nascer com esses liberais, está embasada nos ideais que apresentamos anteriormente: o individualismo, que se refere à crença de que o indivíduo é o maior responsável por sua trajetória; a liberdade, que permite a qualquer indivíduo a possibilidade de mudar seu status social independentemente dos privilégios de nascimento; e a Igualdade, que se refere ao direito de ter tratamento igual perante as leis e direitos. Ela está, então, proibida de servir a apenas uma classe, ou atender privilégios; a educação está a serviço do indivíduo, não importando sua posição social. Trata a todos igualmente, auxiliando no desenvolvimento de suas aptidões naturais e, assim, transferindo a lógica do privilégio de nascimento para o mérito pessoal (CUNHA, 1980). A visão do autor pode soar otimista, mas já demonstramos como forças diferentes, com objetivos diferentes, acabaram entrando em consenso para que a escola pública fosse possível.

Ao analisarmos o surgimento da educação compulsória e gratuita no Reino Unido no séc. XIX, é claro que a inspiração fundamental para sua implantação foi mais tecnocrática que meritocrática; as contribuições de políticos progressistas e de representantes da classe trabalhadora foram importantes, mas a principal razão foi o atendimento as necessidades da classe industrial, que precisava de um *novo* tipo de operário. No entanto, ao passo que o sistema escolar cresceu, atraiu a atenção de vários grupos políticos e setores da sociedade, tornando-se um novo campo de disputa. A Lei de 1870 era a abertura à possibilidade de combate aos privilégios, mas a lei era vaga, e não instituía nada mais que a educação elementar de forma universal; porém, como a administração era feita pelos conselhos escolares, que tinham autonomia para atender às necessidades de seus distritos, muitas formas alternativas de estudos pós-elementares apareceram, e em sua maioria de notável qualidade. Como os concluintes do ciclo elementar precisavam trabalhar foram criados até mesmo turmas em período noturno, que ofereciam cursos com grande foco na ciência e profissionalização; os conselhos escolares não estavam apenas oferecendo o ensino básico que a indústria desejava, começaram a oferecer a melhor educação possível dentro do financiamento que dispunham. O ensino público começou a ser uma “forma alternativa de educação secundária que não era exclusivamente baseada em taxas, classe social e cultura”

(ROBINSON, 2002, p. 160), pois a escola secundária era oferecida apenas pelas instituições particulares, frequentadas pela parte da população abastada. É nesta tensão que a questão meritocrática como teorizamos até agora vai se apresentar, já que com a vitória do Partido Conservador em 1895 um ciclo de mudanças na lei da educação seria iniciado e os principais alvos seriam os conselhos escolares.

Em 1896 foi criado o Conselho da Educação (*Board of Education*)<sup>10</sup>, uma autoridade central que regularia a atuação dos conselhos locais; suas principais funções seriam harmonizar a oferta do ensino secundário e reformar a formação inicial de professores. Este Conselho centralizava as diretrizes para o desenvolvimento do sistema de educação e, com a Lei de 1902, aboliu os Conselhos Escolares, que eram geridos por membros locais eleitos e instituiu Autoridades Locais da Educação, cuja administração ficava a cargo do governo. Os conselhos escolares eram “democráticos demais para um governo conservador” e “ameaçavam a ordem social vigente” (ROBINSON, 2002, p. 167). De fato, o primeiro argumento levantado contra o ensino secundário alternativo oferecido pelas *school boards* era quanto “à legalidade de gastar-se o dinheiro dos pagadores de impostos em instrução avançada” (ROBINSON, 2002, p.161). Robert Morant (1863-1920), político à frente do Conselho da Educação argumentou que a educação oferecida no pseudo-ensino-secundário administrado pelos conselhos escolares não era adequada, pois “era científica demais”; seu secretário responsável por elaborar a proposta para o ensino secundário defendia que o “currículo ideal era principalmente literário e linguístico, com a ciência sendo meramente tolerada” (EAGLESHAM, 1962, p. 157). A pressão política veio da parte das escolas voluntárias, que temendo desaparecer com o avanço do sistema público, defenderam que a educação secundária seria oferecida em suas escolas, com ajuda financeira dos recursos públicos. Exceto por algumas crianças que tivessem desempenho excepcional na educação elementar, os filhos da classe trabalhadora estavam excluídos do ensino secundário, que agora voltava-se unicamente para os interesses intelectuais da classe média; a organicidade no desenvolvimento da educação secundária que crescia de forma a suprir as necessidades da classe trabalhadora estava destruída.

---

<sup>10</sup> O Conselho da Educação (*Board of Education*) era um órgão de caráter ministerial. A Lei da Educação de 1944 renomeará o Conselho como Ministério da Educação (*Ministry of Education*); em 1964 foi fundido com o Ministério da Ciência (*Ministry of Science*) e hoje o órgão é conhecido como Departamento de Educação e Ciência (*Department of Education and Science*).

Se retornarmos à definição de Livia Barbosa da meritocracia em sua vertente negativa, podemos perceber que a educação administrada pelos conselhos escolares diminuía a distância entre a formação das crianças que não podiam pagar a escola secundária e aquelas que tinham condições; por mais que o objetivo da Lei de 1870 fosse apenas atender à demanda da indústria, os membros dos conselhos, eleitos pela população local, viram com naturalidade a necessidade de oferecer uma educação que se aproximava daquela recebida pelas crianças privilegiadas. A Lei de 1902 retornava o sistema de educação aos ditames dos privilégios de maneira geral, mas deixava possível a educação de nível elementar gratuita e assumia uma modesta vertente afirmativa da meritocracia, abrindo a oportunidade para que apenas os melhores alunos da classe trabalhadora frequentassem o ensino secundário. Na prática, a abertura era inexistente, como apontado pelo deputado liberal Edward Pickersgill (1850-1911) em 1906: no distrito de Aston Manor (Birmingham) das 12.858 crianças no ensino secundário apenas uma era vinda da escola pública; em East Ham (Londres) haviam 19.191 alunos e nenhum vindo da escola pública; e em Portsmouth não havia nenhum entre 26.871 crianças. O deputado apontou ainda que onde as crianças pobres existiam eram submetidas a trabalhos de assistência ao professor em sala (Cf. KEATING, 2009).

Em relação ao trabalho docente no contexto do nascimento da educação pública no Reino Unido as tensões meritocráticas também marcarão as disputas políticas entre os atores à frente das políticas públicas. Para Barry Bergen (1982, p. 2) “houve, junto à expansão do ensino público, uma grande movimentação por parte dos professores para o reconhecimento profissional de seu ofício”, mas isso não aconteceu por razões de classe, gênero e relação do ensino com o Estado.

Em 1870 o Reino Unido já havia instituído há mais de vinte anos o seu sistema de serviço civil, mas não houve intenção de incluir os professores nesta classe. De fato, a situação era tão difusa que era difícil para o próprio Estado entender o que era o professor:

Um Comitê de determinação de escalas de salários de 1918 notou a posição única dos professores (das escolas) elementares: apesar de “exercerem uma profissão” eles eram servidores públicos; apesar de membros dos serviços públicos locais, os quais formavam um único serviço nacional, eles não estavam centralizados como o Serviço Civil; e apesar de controlados primeiramente pelas autoridades locais, a própria legislação estava

diretamente preocupada com sua formação, salários e eficiência. (BERGEN, 1982, p. 9, tradução nossa)<sup>11</sup>

O principal problema era que todo o maquinário do Estado, desde os conselhos eleitos até o posterior Conselho de Educação e inspetores eram todos da classe média, enquanto os professores das escolas públicas primárias eram todos da classe trabalhadora. Sua auto-avaliação enquanto classe, no entanto, parecia crer que faziam parte da classe média. Após passar por um rigoroso processo de seleção acabavam separados dos seus pares com apenas 13 anos de idade, e ao contrário do trabalho manufatureiro ou agropecuário eram empregados pelas administrações locais para trabalharem nas escolas elementares ao mesmo tempo em que faziam cursos teóricos de aprimoramento em escolas superiores; acabaram gozando de relativa autoridade entre os indivíduos da classe trabalhadora, o que fez com que começassem a perceber-se como merecedores de um título profissional (Cf. BERGEN, 1982).

Outro fator complicador para o reconhecimento dos professores foi a feminização da docência experimentada com a expansão da oferta da educação. Quarenta anos após a Lei de 1870 o número de mulheres professoras era três vezes maior que o de homens (BERGEN, 1982, p. 13), e esse aumento trouxe as contradições sociais experimentadas pela mulher na sociedade para o *status* docente. Os professores homens tinham salários maiores, e ao contrário de buscar isonomia o Conselho de Educação via como vantajoso contratar mulheres, já que elas trabalhavam por salários menores. Nos cursos de formação, enquanto os homens estudavam geometria e economia, as mulheres cursavam “corte e costura” e “economia doméstica”; em algumas regiões as mulheres não eram autorizadas a lecionar a meninos. A baixa adesão das mulheres à União Nacional de Professores (*National Union of Teachers*) era notável, dado que enquanto 83% dos homens eram associados, apenas 35% das mulheres participavam. Cresceu a visão preconceituosa de que as mulheres tornavam-se professoras por não terem outra opção.

A Lei de 1902 selou o destino dos professores da escola elementar em sua luta por reconhecimento. Desde a fundação em 1870 da União Nacional de Professores havia a proposta de se criar um registro profissional (nos moldes dos registros de

---

<sup>11</sup> Texto original: “A 1918 Committee on the determination of scales of salaries noted the unique position of elementary teachers: though ‘exercising a profession,’ they were public servants; though member of local public services which formed a single national service, they were not centralized like the Civil Service; and though controlled primarily by local authorities, the legislature itself was directly concerned with their training, salaries and efficiency”.



médicos, dentistas e advogados) unificado de professores, mas já existia proposta semelhante em concorrência por parte dos professores da escola secundária de criar um registro apenas para eles, excluindo os professores da escola elementar. Em 1894 a *Bryce Comission*, comissão composta por vários parlamentares, foi apontada pelo Conselho da Educação para estudar o problema do acesso à educação secundária (Cf. BERGEN, 1982), que era reconhecidamente excludente e elitista; vimos anteriormente que as mudanças propostas acabariam por concentrar a oferta da educação nas instituições religiosas tradicionais, e do ponto de vista dos professores isso significava a manutenção da divisão entre professores do primário e do secundário. A proposta de um ensino secundário gratuito e universalizado como o elementar criaria uma única profissão docente e garantiria mobilidade social aos professores primários, mas os professores secundários viram na proposta uma quebra nos limites das classes, uma abertura à classe trabalhadora para ocupar funções que antes estavam garantidas a eles. A nota do político John Gorst (1835-1916), vice-presidente do Comitê de Educação em 1901, sobre um possível sistema unificado mostra que os estudantes da classe trabalhadora, e por consequência lógica também os professores primários da escola, não tinham mérito suficiente para tal união:

Enquanto a instrução primária deve ser providenciada, e mesmo imposta sobre todos, a instrução avançada é para poucos. Está entre os maiores interesses da Comunidade que cada menino e menina demonstrando capacidades além do ordinário devem ser apanhados e fornecidas as melhores oportunidades para desenvolver estas capacidades. Não está nos seus interesses disseminar um enorme sistema de instrução superior para qualquer um que decida tomar vantagem dele, mesmo que seja inapto a recebê-la. (BERGEN, 1982, p. 16, tradução nossa)<sup>12</sup>

Com a passagem da lei os limites entre as classes estavam cristalizados e a concepção afirmativa de mérito vencia sobre a negativa<sup>13</sup>. Para a mobilidade social era necessário ao estudante da classe trabalhadora provar seu merecimento; o acesso de um professor à classe média estava condicionado à sua própria formação na escola secundária. Ao contrário de constituir luta contra os privilégios, criaram-se critérios de avaliação de competência. A recepção da Lei de 1902 foi tão negativa na comunidade de maneira geral que é creditado a ela a derrota do partido conservador nas eleições gerais de 1906.

---

<sup>12</sup> **Texto original:** “While primary instruction should be provided for, and even enforced upon all, advanced instruction is for the few. It is in the interests of Commonwealth at large that every boy and girl showing capacities above the average should be caught and given the best opportunities for developing these capacities. It is not in its interests to scatter broadcast a huge system of higher instruction for anyone who chooses to take advantage of it, however unfit to receive it”.

<sup>13</sup> Esta relação será discutida de maneira mais detalhada no próximo item.

No entanto, ao assumir o governo, o partido liberal não propôs nenhuma mudança radical à estrutura proposta pela lei, pois entendia que ele trouxe como grande benefício a organização do ensino secundário no Reino Unido.

#### **1.4 – A escola britânica como centro da disputa entre uma concepção negativa e afirmativa de mérito**

Nas sessões anteriores foi exposto que para a escola pública surgir na Inglaterra houve, primeiro, uma ideologia que creditava a todos os homens a capacidade de se desenvolverem intelectualmente; e em segundo lugar foi necessário que grupos com intenções diferentes, mas com os mesmos objetivos, estivessem em acordo para pressionar o governo por uma reforma na educação. Foi possível demonstrar também que os interesses econômicos da classe dominante foram capazes de paralisar esta expansão que começava a dar à classe trabalhadora a possibilidade de autonomia intelectual. É necessário iniciar uma nova sessão neste capítulo, pois a partir da Lei de 1902 uma nova dinâmica vai influenciar os Projetos de Lei para a educação do Reino Unido; além das pressões da classe burguesa industrial e das Igrejas, a classe trabalhadora começará também a ter seu protagonismo como força política. A partir do início do Século XX os trabalhadores começaram a organizar sindicatos cada vez mais fortes, e por meio de várias greves demonstraram grande insatisfação com a garantia de seus direitos sociais, sempre com grande apoio de parte da classe média composta pelos servidores civis e comerciantes (Cf. ANDREWS, 1976).

A Segunda Guerra dos Bôeres (1899-1902)<sup>14</sup> foi um marco no entendimento do povo inglês sobre sua própria situação social. O Reino Unido passava por grandes dificuldades lutando na África em virtude de seu baixo contingente após cerca de 40% dos recrutas serem considerados inaptos ao serviço militar devido a sua precária condição física; Benjamin Rowntree, sociólogo da cidade de York já havia adiantado em estudo realizado em 1899 que um terço da população inglesa vivia abaixo da linha da pobreza. A Lei da Educação de 1902 trouxe mais controvérsias para o governo do partido conservador ao financiar as escolas secundárias com recursos públicos, mesmo

---

<sup>14</sup> Guerra travada entre o Império Britânico e a República Sul-Africana, consequência das tensões restantes da Primeira Guerra dos Bôeres (1880-1881), conflito iniciado quando o Reino Unido tentou anexar a República Sul-Africana. Na Primeira Guerra o Império Britânico foi derrotado, vencendo no segundo conflito. Os principais interesses britânicos na região eram as rotas comerciais e as jazidas de diamantes.

estando abertas a um número ínfimo de estudantes da classe trabalhadora. As resistências dos conservadores em atender às demandas sociais por reformas, associados a esses fatos, levou-os à derrota nas eleições gerais de 1906, e o partido liberal voltou ao poder (Cf. THANE, 2011).

Uma das primeiras ações direcionadas à educação pelo partido liberal foi a Lei da Educação de 1907, que instituía o Sistema de Vagas Gratuitas (*Free Place System*), toda escola secundária que recebia recursos públicos deveria reservar 25% de suas vagas para estudantes vindos das escolas elementares. Os diretores das escolas secundárias e alguns deputados argumentaram que não havia desejo por parte da classe trabalhadora de colocar os filhos no ensino secundário, e mesmo que acontecesse tais estudantes seriam faltosos e pouco comprometidos. Tal previsão provou-se errada, pois houve grande procura pelas vagas e observou-se também grande empenho por parte dos estudantes:

As vagas gratuitas foram rapidamente sobreescritas e o “teste de realizações e proficiência para acesso” descrito nas regulações logo tornou-se um exame competitivo tão grande foi a demanda. Diretores descobriram que [...] os estudantes das vagas gratuitas tendiam a permanecer na escola por mais tempo que os que pagavam mensalidades. (KEATING, 2009, p. 24, tradução nossa)<sup>15</sup>

De maneira geral desenvolveu-se uma agenda coletivista por parte do governo até o início da Primeira Guerra Mundial, onde as políticas de bem-estar social ganharam força graças às constantes manifestações da classe trabalhadora. Refeições passaram a ser servidas nas escolas e até mesmo um sistema de inspeção de saúde foi criado para monitorar as crianças, mesmo que tais medidas fossem “amplamente criticadas por conservadores que diziam que o Estado estava desresponsabilizando os pais” (ANDREWS, 1976, p. 31). Os liberais entendiam que a melhoria da qualidade de vida e educação de classe trabalhadora não era apenas uma obrigação social, mas também uma garantia para que o “Reino Unido tivesse chances na competição que se estabeleceria entre os países europeus, em especial a Alemanha” (SHERINGTON, 1976, p. 67). O avanço das políticas sociais acabou sendo desacelerado pelo irrompimento da Primeira Guerra em 1914, mas em relação à educação ela foi um ponto de impulso para novas reformas, ao passo que as necessidades da economia de

---

<sup>15</sup> Texto original: “The free places were rapidly oversubscribed and the ‘entrance test of attainments and proficiency’ described in the regulations soon became a competitive exam such was the demand. Headteachers found that [...] the free place pupils tended to stay in school longer than the fee-payers”.

guerra começaram a retirar as crianças da escola para trabalhos na indústria bélica; o que, ao mesmo tempo, demonstrou a grande deficiência no conhecimento científico e técnico dos jovens trabalhadores que abandonavam as escolas. Um novo projeto de lei começou a ser formado pelo Conselho de Educação, e tinha como principal proposta a extensão da escola compulsória de 11 para 14 anos, e uma escola de continuação (*Continuation Schools*) dos 14 aos 18, onde o jovem poderia trabalhar, mas era obrigado a frequentar a escola<sup>16</sup>. Mesmo assim, durante a guerra as preocupações nacionais estavam centradas no conflito e havia grande dificuldade em se discutir qualquer proposta que envolvesse investimento público.

Em 1916 foi nomeado como presidente do Conselho da Educação o então professor de história moderna da Universidade de Sheffield, Doutor Herbert Fisher (1865-1940), um liberal radical que acreditava na educação como processo de libertação do homem. “Quando estou forçando pessoas jovens a ter mais educação do que tem agora, eu acredito que estou aumentando a sua liberdade” (DEAN, 1970, p. 261), afirmou Fisher em uma entrevista publicada na revista *Times Educational Supplement* de 14 de fevereiro de 1918. Ele foi o principal articulador para a tentativa da aprovação do projeto de lei que estava sendo discutido desde 1914 e que se tornou a Lei da Educação de 1918. Era esperança de muitos políticos do partido liberal que a Lei representaria a criação de um sistema público unificado de educação, onde a escola elementar seria o ponto de partida para o ensino secundário, mas isso não aconteceu. Fisher precisou evitar problemas com as denominações religiosas para poder garantir a aprovação da Lei. Havia agora a abertura para que as autoridades locais organizassem as escolas e os cursos de acordo com as necessidades da região, mas de maneira geral era uma extensão do ensino secundário e a hegemonia da oferta do ensino secundário nas mãos das Igrejas foi garantida. O fator determinante para o fracasso da Lei será a necessidade de um grande contingente de professores que, simplesmente, não existia; o Conselho da Educação delegou às autoridades locais a responsabilidade de incentivar o treinamento de professores entre os jovens de 14 a 18 anos no sistema *part-time*, mas ele nunca se efetivou completamente. Além da falta de docentes as escolas não eram bem aceitas pela população, que “demandava, na realidade, mais vagas no ensino secundário” (SHERINGTON, 1976, p. 82). O período entre-guerras terá uma fraca presença dos jovens da classe trabalhadora na escola; as esperanças dos liberais e da

---

<sup>16</sup> Sistema *part-time*, o jovem poderia trabalhar, mas deveria frequentar a escola seis vezes por semana em meio-período ou três vezes por semana num período completo.

classe trabalhadora de garantirem um ensino igualitário terão um novo episódio apenas após a Segunda Guerra Mundial. Para os professores do ensino primário a Lei instituiu um sistema de pensões, e, de maneira geral, contribuiu para um aumento de seus salários (Cf. DEAN, 1970), mas a divisão de classe entre eles e os professores do ensino secundário permaneceu inalterada.

A peça de legislação que trará a próxima mudança significativa, e que se torna mais tarde a fonte de inspiração para Michael Young escrever *The Rise of the Meritocracy* é a Lei da Educação de 1944 (*1944 Education Act*), nascido das inquietações do período da Segunda Guerra Mundial. As dificuldades e traumas do período de conflito fizeram crescer “um sentimento de solidariedade e demanda por reformas sociais, que no campo da educação estavam centradas na criação de um sistema nacional de educação” (BARBER, 1994, p. 352). Muitos fracassos da guerra foram creditados à inexistência de uma coesão social do povo britânico, num sistema em que a grande massa da população era governada por um seletivo grupo educado numa escola fechada para a maioria; mesmo antes da guerra os sindicatos dos professores e movimentos dos trabalhadores já demandavam uma escola única e que oferecesse uma formação integral, chamada de *comprehensive school* (Cf. SIMON, 1986).

Vigorava à época o governo de Winston Churchill (1874-1965), Primeiro-Ministro do partido conservador, comprometido com o sistema antigo onde as escolas de elite eram financiadas pelo Estado e controladas pelas igrejas, e onde a idade mínima para a saída da escola era de 14 anos. De maneira geral, a demanda por mudanças sociais almejava o aumento da escolaridade obrigatória para os 16 anos, um código comum de legislação que abolisse as escolas controladas pela iniciativa privada e educação secundária gratuita garantida a todas as crianças acima dos 11 anos (Cf. SIMON, 1986). A Lei da Educação de 1944, que buscará se adequar a essas demandas, será proposta pelo político conservador Richard Austen Butler (1902-1982), indicado por Churchill em 1941 como Presidente do Conselho da Educação, mas evidências históricas mostram que ele foi constituído um ano antes por seis servidores civis que se reuniam para discutir os termos da nova Lei, de forma a proteger os interesses de figuras importantes que estavam na base de sustentação da administração de Churchill. Griffith Willians, secretário para o ensino secundário do Conselho, era o mais influente dos seis e conseguiu que sua visão prevalecesse:

Ele estava determinado a preservar a educação seletiva das *grammar schools*<sup>17</sup>. [...] Sua resposta à revolta social da Guerra foi defender o fim da seleção social exclusiva – pagamento de taxas e admissão de alunos afortunados, mas academicamente inadequados para as *grammar schools* – como preço a ser pago para a retenção do princípio mais importante que era seleção acadêmica e segregação. A Lei de 1944 refletiu seus objetivos precisamente. Ele estava promovendo ‘meritocracia’ antes de a palavra ser inventada. (WALLACE, 1981, p. 285, tradução nossa)<sup>18</sup>

O sistema proposto dividia o ensino secundário em três escolas diferentes: as *grammar schools*, escolas que ofereciam formação acadêmica com o objetivo de preparar para o ensino superior; as *secondary technical schools*, oferecendo formação voltada para aprendizagem profissional; e as *secondary modern schools*, que ofereciam formação geral. Aos 11 anos toda criança saindo da escola elementar fazia o teste de acesso que ficou conhecido como *11-plus*<sup>19</sup>, cujos resultados indicariam qual das três escolas era a mais adequada para ela (Cf. SIMON, 1986). Já demonstramos que este teste aparece em 1907, quando 25% das vagas no ensino secundário passaram a ser destinadas às crianças pobres, mas agora ele passa a ser ainda mais competitivo, pois toda vaga é de ampla concorrência. Na prática, o sistema de três escolas manteve a divisão anterior, entre escola para as elites e escola para os pobres, mas efetivamente agora refletia o espírito de negação dos privilégios de nascimento. Não havia mais garantia alguma aos filhos da classe média de que frequentariam as *grammar schools*; antes havia uma grande barreira, a necessidade de se pagar pelos estudos, o que fez com que 75% das vagas das escolas secundárias estivessem livres para eles, mas agora que o ensino secundário era gratuito o mérito acadêmico poderia criar situação na qual todas as vagas das escolas acadêmicas fossem ocupadas pela classe trabalhadora, em teoria. De fato, quando este sistema é abolido em 1965 havia tanto apoio da classe trabalhadora, que defendia formação única para todas as crianças, quanto da classe média, “que começou a ver muitas de suas crianças sendo obrigadas a frequentarem as

---

<sup>17</sup> As escolas secundárias que ofereciam formação de orientação acadêmica, e que antes da lei eram chamadas de escolas públicas secundárias (*public secondary schools*).

<sup>18</sup> **Texto original:** “He was determined to preserve selective grammar-school education [...]. His response to the social upheaval of the War was to argue for the end of patently social selection – fee-paying and the admission of wealthy but academically inadequate pupils to grammar schools – as the price to be paid for the retention of the important principle which was academic selection and segregation. The 1944 Act reflected his goals precisely. He was promoting ‘meritocracy’ before the word was invented”.

<sup>19</sup> O teste recebeu este nome por ser aplicado ao fim do ensino primário, quando as crianças estavam com onze anos de idade. Para os idealizadores o teste era uma forma efetiva de descobrir qual escola era a mais adequada para cada criança no sistema dividido entre escolas acadêmicas, técnicas e funcionais. As escolas técnicas nunca foram implementadas, o que elevou o prestígio das escolas acadêmicas e estigmatizou as escolas funcionais, e com o tempo o teste tornou-se uma ferrenha competição pelas escolas acadêmicas; estudar nas escolas funcionais era sinônimo de fracasso.

*Secondary Modern Schools*” (WALLACE, 1981, p. 286). A Lei de 1944 instituiu também a idade mínima para saída da escola em 16 anos, porém não estipulou uma data para sua implementação; só se tornou efetivo em 1972, quase trinta anos depois.

O trabalho docente, no contexto da lei, era altamente valorizado. Para Butler (1902-1982), os professores eram um dos três pilares segundo os quais o sistema de educação nacional poderia funcionar, ao lado do governo central (que deixava de ser Conselho da Educação e era agora Ministério da Educação) e das Autoridades Locais da Educação. O historiador da educação inglesa Michael Barber (1994) aponta que esta decisão de dividir a administração é surpreendente, dada a característica centralizadora da administração conservadora de Churchill:

O currículo e o pedagógico, foram simplesmente aceitos, serem responsabilidade de diretores e professores. A Lei de 1944, forjada durante a guerra contra o fascismo, eximiu-se de guiar o currículo completamente. Visto da perspectiva de 1994 é uma suprema ironia que o mais centralizado governo do Século XX – que fixava o preço do pescado diariamente – evitou totalmente prescrever um currículo, enquanto 40 anos depois um governo eleito para ‘reverter os limites do Estado’ o prescreveu a um nível jamais visto neste país ou qualquer outro. (BARBER, 1994, p. 353, tradução nossa)<sup>20</sup>

O governo posterior ao qual Barber se refere é o de Margaret Thatcher (1979-1990), que pouco mais de cem anos após a Lei de 1870 iniciará o percurso da racionalidade administrativa objeto de estudo nesta dissertação.

## **1.5 – O Thatcherismo e o papel dos professores ressignificado**

Como demonstrado anteriormente, as reformas administrativas implementadas pelo governo de Margaret Thatcher (1979-1990) foram baseadas em uma racionalidade administrativa cuja premissa principal era a diminuição do papel do Estado e a introdução de práticas de mercado para gerenciamento dos serviços públicos, como a medição de performance, a introdução de competição e a gestão por resultados. Para os conservadores a burocracia do setor público era a responsável pelo

---

<sup>20</sup> Texto original: “The curriculum and pedagogy, it was simply assumed, were the responsibility of headteachers and teachers. The 1944 Act, forged during the war against fascism, steered clear of the curriculum altogether. Seen from the perspective of 1994 it is a supreme irony that the most centralized government of the 20<sup>th</sup> century – one which fixed the price of hake daily – avoided prescribing the curriculum altogether, while 40 years later a government elected to ‘roll back the frontiers of the state’ prescribed it to a degree unprecedented in this country or elsewhere.

declínio do Reino Unido no pós-guerra, pois teria criado um ambiente onde os interesses pessoais dos agentes públicos se multiplicaram ao custo do abandono dos interesses da sociedade; apenas com a introdução das práticas de competição seria possível mudar o comportamento profissional dos agentes (Cf. ARNOTT, 2000).

Margaret Arnott (2000) argumenta que em relação ao trabalho docente três mudanças principais remodelaram o significado da profissão estabelecido nos cem anos de história da educação pública inglesa. A primeira mudança refere-se à regulação do ambiente de trabalho, que passa de sistemas colegiados a um sistema centralizado, baseado na gestão de performance; os professores deixaram de ser parceiros do Estado na construção da educação e passaram a cumprir ordens. Uma série de indicadores são extraídos da escola, com a finalidade de informar a sociedade sobre seu sucesso, assim os resultados de avaliações, os custos de manutenção e os méritos posteriores dos estudantes são publicizados. A principal ferramenta de regulação do trabalho do professor foi o currículo nacional, estabelecido em 1988 sem nenhuma participação dos docentes e demais profissionais da educação, o que reduziu a influência do professor na área em que tradicionalmente era autônomo; e, a fim de atestar o cumprimento do currículo, as avaliações externas foram implementadas.

A segunda mudança foi na regulação externa do trabalho docente. A natureza autorregulada dos profissionais do serviço público foi contestada pela introdução do acompanhamento por parte de instâncias examinadoras externas. Em 1988 foi criado o *Schools Examination and Assessment Council* e várias outras instâncias menores que definiam as políticas para as escolas e avaliavam sua implementação. Desde 1833 o Reino Unido já contava com um sistema de inspetores de escolas conhecido como *Her Majesty's Inspectors* (HMI), cujo objetivo era avaliar o uso dos recursos públicos nas escolas, mas em 1992 ele foi privatizado, e agora as inspeções tinham como foco o nível de sucesso e fracasso do ensino de cada escola. Neste sistema os professores não eram mais os responsáveis por avaliar o aprendizado dos estudantes, e teriam a suposta eficiência de seu trabalho mensurada a partir dos critérios estabelecidos por agências exteriores à escola.

A terceira novidade foi a reintrodução dos conselhos escolares, que tinham uma premissa diferente daqueles criados em 1870. O objetivo agora era envolver os pais de alunos diretamente nas decisões da escola, ao mesmo tempo, que as Autoridades Locais da Educação (que substituíram os conselhos em 1902) continuavam sendo geridas exclusivamente pela administração central. A expectativa do governo era de



que isso aproximaria mais os professores de seus *consumidores*, aumentando o senso de responsabilização. Os conselhos eram compostos por pais e pelo diretor da escola e tinham poderes executivos, mas raramente algum dos membros conseguia compreender os problemas e especificidades do trabalho escolar, o que acabou elevando os diretores das escolas a uma posição de grande poder nas tomadas de decisões; os pais não sabiam o que fazer e delegavam as escolhas ao diretor. Esta questão é bastante complexa, pois as entrevistas feitas com diretores presentes neste mesmo trabalho de Margaret Arnott apontam que eles também, na maioria das vezes, não entendiam o que estavam fazendo. Era consenso geral que o novo modelo exigia habilidades gerenciais das quais eles não dispunham, pois, na prática, o diretor era apenas um professor que subiu no *status* profissional (Cf. ARNOTT, 2000).

Os canais dos quais os professores dispunham para fazer oposição às políticas do governo foram eliminados, impedindo a organização dos professores contra a precarização que começava a atingir a profissão. Até o governo de Thatcher os sindicatos dos professores tinham grande influência nas decisões, e apesar de haver cinco sindicatos diferentes as negociações eram coletivas, havendo uma tabela nacional de salários e direitos trabalhistas pela qual a luta era comum. Mas o *1987 Teacher's Pay and Conditions Act* exterminou a negociação coletiva, o que “enfraqueceu o movimento docente pela fragmentação do contingente” (LEVIN, 2004, p. 38). Com a Lei da Educação de 1988 a situação ficaria ainda mais difícil, pois, com o enfraquecimento das Autoridades Locais, as escolas receberam a opção de se desligarem e contratarem professores por elas mesmas, e como este movimento foi feito de forma gradativa e lenta não houve grande mobilização sindical para combatê-lo; a principal característica dessa forma de contratação era a flexibilização de termos contratuais que as negociações coletivas garantiram que fossem feitos pelas Autoridades Locais (Cf. DEMAINE, 1988).

Sowaribi Tolofari (2005) faz um apanhado sobre as principais teorias que embasam a transformação dos serviços públicos no seio do *New Public Management*, e duas delas nos ajudam a compreender essa transformação da função docente. Em primeiro lugar está a teoria da microeconomia e do quase-mercado, a aplicação de técnicas de competitividade em situações nas quais não há competitividade. A escola é um bom exemplo, pois a escolha da instituição escolar sempre foi definida pela proximidade da residência do estudante, mas a criação de critérios de classificação passa a movimentar as escolhas em um sentido diferente, surge uma concepção global

de que determinada escola pode ser melhor que outra; não é um mercado em si, pois não há aquisição de um produto, mas a instituição, para provar seu mérito, precisa funcionar de forma a mostrar a qualidade do que oferece. Ao contrário de ir à escola mais próxima, os pais podem agora adotar escolhas estratégicas para a educação dos filhos, e os critérios para que se faça uma leitura da educação enquanto *produto* são oferecidos a ele pelas avaliações que se faz das escolas; aos profissionais da escola surge um novo regime de trabalho, permeado pelas pressões em atender as demandas desses pais-consumidores. Isso ocorre em virtude da existência de uma nova sociologia econômica que não entende mais a troca entre produtor e consumidor como uma relação ativo-passivo, na qual quem produz se esforça na intenção de simplesmente atrair o comprador. As relações de troca são agora mais complexas, envolvem confiança, compromisso e uma identificação de valores comuns entre as duas partes. Na escola este fenômeno já era muito comum, pois as diferentes religiões sempre possuíram escolas inspiradas por suas teologias, e em países com intensa imigração era comum ver escolas destinadas a estudantes descendentes, mas agora a escola pública passa também a perseguir esse compromisso, mesmo precisando atender a universalidade de valores de uma sociedade.

O segundo ponto é uma das bases ideológicas do liberalismo, e que é resgatada pelos neoliberais, a teoria da escolha pública. É a crença de que “o tratamento uniforme da cidadania levou a uma burocracia expansiva conforme o governo tenta fazer tudo<sup>21</sup>” (TOLOFARI, 2005, p. 80, tradução nossa), o que leva a uma crescente despesa por não seguir nenhuma espécie de disciplina fiscal; para conter o problema o ideal é que o indivíduo torne-se o centro. O Estado tende a gastar muito e com pouco retorno, enquanto o indivíduo busca a satisfação de seus interesses pessoais; enquanto paga impostos busca o melhor retorno do seu dinheiro. Para livrar o homem desta morosidade do governo a solução proposta é a aplicação da disciplina de mercado, pois dando poder de escolha aos indivíduos, naturalmente os agentes públicos seriam responsabilizados por seu trabalho bem realizado ou por sua ineficiência.

Ludwig von Mises (1881-1973), um dos articuladores da Sociedade de *Mont Pelerin*, chama este arranjo de *democracia de mercado* (MISES, 2010, p. 14), e vê a democracia de Estado como um obstáculo que retira dos homens o poder de seleção:

---

<sup>21</sup> **Texto original:** [...] the uniform treatment of citizenry has led to an ever widening bureaucracy as government tries to do everything.

O que a democracia capitalista de mercado faz não é premiar as pessoas de acordo com seus “verdadeiros” méritos, valor próprio e dignidade moral. O que torna um homem mais ou menos próspero não é a avaliação de sua contribuição a partir de um princípio “absoluto” de justiça, mas a avaliação por parte de seus semelhantes, que aplicarão somente o critério de suas necessidades, desejos e objetivos pessoais. O sistema democrático de mercado é exatamente isto. Os consumidores são supremos — isto é, soberanos. Desejam ser satisfeitos.

A inexistência da burocracia estatal faria com que a competição surgisse e manifestasse seu potencial de baratear os custos dos serviços públicos, pois o consumidor seria o juiz sobre qual serviço é melhor prestado e justifica o pagamento dos impostos. Milton Friedman (1912-2006), um dos fundadores da Escola de Chicago, acreditava que no campo da educação o ideal seria privatizar as escolas para que pudesse surgir uma “saudável competição, que criaria mais flexibilidade e garantiria o progresso das boas instituições e o fim das ruins, além de tornar os salários dos professores mais sensíveis à regulação pelo mercado” (FRIEDMAN, 1984, p. 89). Margaret Thatcher nunca escondeu sua admiração pelo trabalho de Friedman, que citou várias vezes em discurso; na ocasião de sua morte em 2006 afirmou que o economista “foi um intelectual que lutou pela liberdade” (JONES, 2006, arquivo digital). O político conservador Keith Joseph (1918-1994), conselheiro de Thatcher por todo seu governo, foi quem lhe apresentou as ideias de Friedman.

## **1.6 – As transformações ideológicas acerca do termo meritocracia em perspectiva**

Compreendemos que, até aqui, foi discutido o problema da meritocracia e apresentada sua relação com a educação e o sistema escolar inglês inaugurando as teses da meritocracia atual. A defesa de critérios meritocráticos na gestão pública feita por governantes brasileiros nos últimos anos reacendeu este debate em nossa sociedade, e os serviços públicos básicos foram os primeiros a sofrer o efeito da nova maneira de ver o espaço público. O problema nas discussões é a maneira simplista com a qual o termo é tratado, relacionando-o a um setor específico da sociedade, como se os outros não defendessem também em suas visões de mundo fundamentos importantes da noção de mérito. Está claro que uma meritocracia não é uma forma grosseira de organizar os indivíduos, e que está aberta a diferentes interpretações e reorganizações conceituais que atendam a interesses distintos. A diferença mais significativa que se demonstrou, e que agora será analisada em seu aspecto ideológico, é referente ao uso

do critério meritocrático pelas classes dominantes e pelas classes subalternas no desenvolvimento deste valor no Reino Unido.

Desde que a escola pública foi constituída no Reino Unido foi objeto de disputa entre a classe trabalhadora, a classe empresarial e a classe religiosa. O governo conservador, que com a Lei da Educação de 1902 freou a expansão do ensino, defendia puramente os privilégios aristocráticos e não concebia a meritocracia em nenhum nível; a abertura para que crianças pobres brilhantes frequentassem o ensino secundário foi, na prática, irrelevante, dado o número ínfimo de vagas que foram realmente ocupadas. Segundo os dados históricos que apresentamos podemos perceber que a defesa do mérito negativo como critério de acesso à escola era, praticamente, a voz da classe trabalhadora, que começou a vislumbrar a educação como processo de mobilidade social; ou seja, o discurso conservador ainda não se identificava de nenhuma forma com aquele ideário, e reagia com veemência aos seus pressupostos.

É no governo de Churchill e com a Lei da Educação de 1944 que os grupos dominantes adotam pela primeira vez o paradigma do merecimento pelo esforço e a habilidade, o que não ocorre como mera incorporação das ideias das classes subalternas, que pediam à época um sistema único de ensino e educação igualitária. A lei vai incorporar aqueles valores, mas sob uma perspectiva afirmativa de mérito; Griffith Willians, secretário para o ensino secundário do Conselho, vai defender que a inteligência não é condição de classe, e abrirá o modelo de ensino excludente à classe trabalhadora sem mudar sua estrutura estratificada. Brian Simon (1986) aponta que o governo sentiu as pressões da guerra que levavam a população a ter maior simpatia por ideias de esquerda, então a decisão era tentativa de conciliar a agenda conservadora de governo com a população e manter equilíbrio para aprovação da lei. Outra manifestação desta preocupação foi a elevação do *status* social do professor, que agora era parte ativa do processo da educação.

Se analisarmos esses movimentos segundo o olhar de Bourdieu e Passeron (1992) sobre a função da escola, podemos perceber que a meritocracia tornou-se um valor aceitável na medida em que o conjunto daqueles que acreditavam nela se tornou a classe dominante. Os autores afirmam que a escola atua como centro de reprodução da cultura dominante (Cf. BOURDIEU e PASSERON, 1992), e neste caso os burgueses e liberais estavam preocupados com a economia e com os valores sociais progressistas – para a época. É evidente então que, adotar uma perspectiva estritamente

afirmativa de mérito é dar à classe dominante o controle do mecanismo de mobilidade social e reproduzir a ordem social desejada.

O governo de Thatcher é uma continuação desta perspectiva afirmativa de meritocracia, mas novos valores com relação à economia e à organização do trabalho surgirão em virtude das transformações tecnológicas e da expansão de uma economia global, que acelerava a necessidade de competitividade. Allen (2011) faz uma criteriosa comparação entre esses valores que inspiraram a noção de meritocracia da Lei de 1944 e da Lei de 1988, a qual veremos nos dois próximos parágrafos.

Os princípios da meritocracia que vigoraram até década de 1960 são extraídos por Allen da obra de Michael Young. Em *The Rise of the Meritocracy*, Young analisa com precisão os fundamentos afirmativos da meritocracia, tendo como foco principal atacar o sistema excludente de educação que surge com a Lei de 1944; o autor era um grande defensor das *comprehensive schools* (Cf. ALLEN, 2011), ou seja, de uma escola fundada na concepção negativa de mérito. A primeira característica que Allen extrai de é a noção de que a meritocracia é a administração cuidadosa da habilidade humana pelo Estado, ou a tentativa de colocar as pessoas mais adequadas nos lugares necessários; os exames de acesso ao *Civil Service* britânico são um bom exemplo dessa lógica, pois a motivação para seu surgimento era a defesa de que os problemas da administração estatal britânica podiam ser explicados pela ineficiência profissional dos servidores apadrinhados que não receberam seus empregos graças à capacidade de executar sua função com excelência. A segunda concepção desta meritocracia entende a habilidade humana como traço fixo; as competências de um indivíduo são explicadas por traços genéticos, como se nascêssemos com nossas capacidades, e elas desenvolvessem sua potência ao longo do crescimento, mas os indivíduos jamais poderiam ir além daquilo que a natureza determinou. O terceiro princípio é a inexistência de competitividade; para aqueles que propuseram o *eleven plus*, por exemplo, o teste não significava aos estudantes competir pela melhor escola, mas sim garantir que os estudantes de tipos diferentes de mentes frequentassem a escola adequada<sup>22</sup>; o objetivo da escola era ajudar os indivíduos a desenvolverem suas habilidades naturais. A última característica, consequente da terceira, é a naturalização

---

<sup>22</sup> Uma das teorias usadas para justificar a criação do sistema de educação dividido em escolas acadêmicas, técnicas e modernas apareceu em um documento chamado *Norwood Report*, e afirmava existirem três tipos diferentes de mentes entre os indivíduos, e o sistema seria a tentativa de oferecer a escola adequada a cada uma.

das desigualdades entre os homens e a defesa de que cada indivíduo deve ocupar a posição compatível com seu coeficiente de inteligência e capacidades pessoais.

A partir da década de 1960 esses valores passam por mudanças significativas. A primeira característica passa de um processo de governo a um de governança; o Estado afasta-se da função de intervenção direta na sociedade e encoraja o cidadão a ter maior responsabilidade por si mesmo e por seu meio, tornando a ambição um valor essencial às pessoas. O segundo princípio é o abandono da ideia de que a inteligência do indivíduo é determinada no nascimento e a adoção de uma perspectiva que entende que a inteligência é maleável e múltipla; agora concebemos que as pessoas aprimoram-se ao longo da vida, e conseqüentemente as posições que ocupam são reflexo exclusivo de sua resiliência. A terceira característica é, não apenas a adoção de competição, como o encorajamento de tais práticas; a competição passa a ser vista como fator de melhoramento dos serviços, pois a luta pelo topo dos *rankings* inevitavelmente produz melhores serviços. E, finalmente, o quarto princípio passa de uma naturalização das desigualdades para uma defesa da inexistência das diferenças entre os homens; o que define sua posição em uma sociedade é seu sucesso competitivo, garantido pelo esforço pessoal em aprimorar-se e desenvolver suas competências.

Se voltarmos a Livia Barbosa (2006) podemos apontar agora que a meritocracia no Reino Unido, em sua vertente afirmativa, sofreu uma transformação considerável em seus princípios após a segunda metade do século XX. A sua vertente negativa está praticamente perdida desde a década de 1940; o famoso livro de Michael Young é praticamente seu obituário e a previsão do abandono dos investimentos em educação para toda a população quando o Estado nega-se a garantir a igualdade de direitos e propõe-se, ainda, a administrar as desigualdades com base em uma engenharia social instrumental. Após a Lei de 1944 a sociedade britânica experimenta um aumento em sua mobilidade social, que o sociólogo David Glass analisa em um estudo de 1954:

Existem duas razões principais para se desejar a possibilidade de grande mobilidade social em uma comunidade. Primeiro, para aumentar a eficiência econômica e social, já que com uma estrutura social fluida existe maior propensão de que posições que exigem grande habilidade serão, de fato, ocupadas por indivíduos que possuem grande habilidade. [...] Em segundo lugar, do ponto de vista do indivíduo, a mobilidade social deve garantir que existam menos profissionais nos trabalhos errados, e a existência da oportunidade de melhorar o status proverá em todos os casos um incentivo para a completa utilização das capacidades de uma pessoa. Pode haver, como consequência, menor sensação de frustração pessoal e maior possibilidade de harmonia social. De fato, mesmo havendo pouca

oportunidade real de mudar de status, a crença em um mito de oportunidade pode produzir resultados similares. (GLASS, 1966, p. 24, tradução nossa)<sup>23</sup>

Tais afirmações são parcialmente verdadeiras. De fato, a crença em um mito de oportunidade permitiu que o sistema de escolas dividido, proposto em 1944, fosse implementado, mas na década de 1960 a desilusão com o sistema era crescente; o sentimento geral era que o sistema de educação fez com que muitos jovens falhassem, asseverado pelo fato dos testes de acesso às diferentes escolas serem feitos aos onze anos de idade, momento de pouca maturidade para uma prova que poderia definir o futuro de uma criança (Cf. BARBER, 1994). O Estado, no papel de administrador do sistema, recebeu a culpa por tais problemas, e em 1965 o governo trabalhista, eleito em 1964, aboliu o sistema de escolas divididas e organizou um sistema de transição para o modelo de *comprehensive education*. Em 1970 o partido conservador volta ao poder com o Primeiro-Ministro Edward Heath (1916-2005) e Margaret Thatcher (1925-2013) torna-se secretária de educação; ela tenta frear o processo de transição para a educação abrangente, porém o governo analisou que seria mais oneroso reverter o processo. Em 1975 o processo estava praticamente concluído e o teste de acesso à educação secundária foi abandonado, o que coincide com o período de grave crise econômica e a acusação de políticos e industriais de que a educação era o grande problema do declínio econômico do país.

Quando Thatcher chega ao poder como primeira-ministra em 1979 propõe uma reforma profunda do sistema educacional, deixando de lado as discussões sobre modelos de escola e de educação e focando-se nos aspectos administrativos, com especial atenção à função das autoridades locais e dos professores, que como apresentamos anteriormente, perderam o status de parceiros e passaram a implementadores das políticas definidas pelo governo central. A primeira-ministra, de fato, criou uma doutrina de governo que ficou conhecida como *thatcherismo*, cujas principais teses econômicas estavam ancoradas no pensamento de Milton Friedman e teóricos da Sociedade de *Mont Pelerin*; Friedman até mesmo foi a Londres várias

---

<sup>23</sup> **Texto original:** “There are two primary reasons for wishing to see the possibility of high social mobility in a community. First, in order to increase economic and social efficiency, since with a fluid social structure there is more likelihood that positions requiring high ability will in fact be held by individuals who possess high ability. [...] Secondly, from the point of view of the individual, social mobility should ensure that there are fewer square pegs in round holes, and the existence of opportunity to rise in status will in any case provide an incentive for the fuller utilization of a person’s capacities. There may, as a consequence, be less feeling of personal frustration and a greater possibility of social harmony. Indeed, even if there is little actual opportunity to rise in social status, the belief in a myth of opportunity may produce similar results”.

vezes como porta-voz das próprias ideias a partir de 1970 “e um de seus alunos tornou-se conselheiro econômico do governo de Thatcher em 1981” (FRAZER, 1982, p. 526). Friedman era simpático ao pensamento de Friedrich Hayek de que deve haver alguma interferência do Estado na economia para que o livre-mercado possa efetivamente realizar-se, a partir de quatro objetivos, segundo Paula (2003)

1) proteger os cidadãos dos potenciais inimigos; 2) garantir que cada cidadão seja autossuficiente para o seu desenvolvimento; 3) manter uma estrutura que possibilite uma competição e uma cooperação eficientes entre os homens, viabilizando o bom funcionamento do livre-mercado; e 4) criar um ambiente seguro para os cidadãos, garantindo não a igualdade material, mas as condições de competição, ou seja, o acesso aos recursos que todos necessitam para competir. (PAULA, 2003, p. 12)

As políticas do governo de Thatcher tiveram como horizonte estes objetivos, e a adoção do modelo de Nova Gestão Pública foi o caminho para realizá-los. Os políticos e outras figuras importantes do Reino Unido foram aos poucos aderindo ao ideário neoliberal pela atuação de *think tanks* que promoviam palestras, jantares e eventos para convencê-los de que a razão da crise econômica era o estado de bem-estar social adotado no pós-guerra. O mais importante deles, o *Center for Policy Studies* possuía grupos de estudo nas áreas de saúde, educação e trabalho e interagiu diretamente com os gabinetes do governo. Em seu auge o *think tank* teve “orçamento de 500 mil libras, doados por cerca de 250 empresas” (PAULA, 2003, p. 19).

Em *O Caminho da Servidão* Hayek afirma o papel de uma meritocracia, mas sua visão é diferente da apresentada anteriormente por David Glass. Ao falar da influência do Estado na organização social e de seu efeito na percepção das pessoas ele afirma que “a desigualdade gerada por forças impessoais é, sem dúvida, melhor suportada, e afeta bem menos a dignidade do indivíduo, do que quando é intencional” (HAYEK, 2010, p. 116), ou seja, quando o indivíduo não tem a quem culpar pelo próprio fracasso é muito mais fácil aceitá-lo do que quando ele pode identificar na administração do Estado a razão de sua miséria. É o que o personagem de *The Rise of the Meritocracy* diferenciou como sociedade injustamente desigual e justamente desigual: numa situação econômica injustamente desigual o indivíduo desconhece as razões de seu infortúnio, ou elas são atribuídas a tantos fatores que não há uma única interpretação; numa situação econômica justamente desigual o Estado interferiu e distribuiu os indivíduos nas classes sociais conforme seus critérios, criando um argumento instrumental para a desigualdade social. Fica claro que no interior das duas



diferentes concepções de meritocracia afirmativa existem objetivos ideológicos diferentes no emprego do termo.

Se voltarmos à análise acerca da ideologia feita por Antônio Gramsci (1999) podemos afirmar que a disputa sobre o significado da meritocracia está ligada à luta pela hegemonia por parte de diferentes grupos sociais. Este processo não se dá pela simples guerra, é muito mais complexo, e envolve forças numa batalha onde há imposições, concessões, condicionamentos e reorganizações feitas pelos grupos dominantes. A hegemonia de uma classe não se efetiva apenas pela imposição de sua ideologia, mas pela produção de consenso, na qual os intelectuais são agentes fundamentais.

Voltando à escola inglesa, podemos perceber que a ressignificação da noção de mérito foi o ponto-chave da proposta da Lei de 1944, quando uma ideologia popular foi parcialmente aproveitada. A meritocracia desejada era a negação dos privilégios, pedindo oportunidades iguais a todos de frequentarem o ensino secundário, e a proposta na lei era uma valorização da capacidade pessoal também das classes populares. A lei apenas abria a possibilidade para que todos pudessem concorrer às vagas de um sistema excludente. Não surgia uma nova escola para todos, apenas a possibilidade de o trabalhador frequentar as escolas burguesas quando atendesse aos critérios de merecimento postulados por eles. Isso acontece porque o processo de consolidação da hegemonia de uma classe se dá quando ela produz consenso convencendo as demais classes da direção a ser seguida, ou seja, da direção pactuada. Para Gramsci isso acontece porque existem duas grandes classificações das ideologias:

É necessário distinguir entre ideologias historicamente orgânicas, isto é, que são necessárias a uma determinada estrutura, e ideologias arbitrarias, racionalísticas, “voluntaristas”. Enquanto são historicamente necessárias, as ideologias têm uma validade que é validade “psicológica”: elas “organizam” as massas humanas, formam o terreno no qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam, etc. Enquanto são “arbitrarias”, não criam mais do que movimentos individuais, polêmicas, etc. (GRAMSCI, 1999, p. 237)

Como já demonstramos, o mérito enquanto negação dos privilégios é a ideologia orgânica do liberalismo e dos valores consequentes; a discussão sobre o papel do Estado, a partir desta premissa, é o que constitui a batalha no campo das ideologias arbitrarias.

Fica claro aqui que a meritocracia em sua vertente afirmativa não foi uma imposição do governo na tentativa de substituir a negação dos privilégios, mas sua tentativa de rearticular seu sentido, e para isso é fundamental o papel dos intelectuais. Para Brian Simon (1986) uma das situações decisivas para as concessões feitas na Lei de 1944 foi uma minuta enviada aos oficiais que redigiam a lei pelo Secretário R. S. Wood do Conselho da Educação, que afirmava que o clima político que a guerra havia gerado estava levando a sociedade cada vez mais para adesão de ideias do partido trabalhista, e que, se a lei fosse demasiadamente conservadora poderia ser prontamente derrubada na Câmara e substituída por outra que propusesse mudanças mais radicais e orientadas para a esquerda. Wood recomendou então que a lei criasse o sistema nacional de educação, que a educação secundária fosse gratuita e que a escolaridade se estendesse até os 15 anos de idade (Cf. SIMON, 1986). Para a confecção da Lei de 1988 foi fundamental a atuação dos *think tanks* e, em especial, de Keith Joseph (1918-1994), conselheiro de Thatcher de 1974 a 1986, para a adoção do neoliberalismo como modelo de gestão do Estado. Os intelectuais tentam assegurar a hegemonia de seu grupo produzindo uma visão de mundo comum, são assim intelectuais orgânicos, que buscam assegurar que a interpretação de mundo da classe hegemônica seja a interpretação de todo o bloco; eles incluem elementos de várias fontes diferentes, mas o princípio de articulação será sempre o da classe hegemônica (Cf. MOUFFE, 2014). A interpretação dada ao conceito de mérito, no caso da educação, é a tentativa de criar uma nova ideologia orgânica do trabalho docente, na qual é enfraquecida sua posição de representação do Estado e é enfatizada a sua característica de trabalhador prestador de serviços, dos quais pode-se medir a eficiência.

Os intelectuais são os “prepostos” do grupo dominante para o exercício da função subalterna da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce “historicamente” do prestígio (e, portanto, da confiança) obtida pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparelho de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina de grupos que não “consentem”, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo. (GRAMSCI, 2000, p. 21)

Os professores sempre lutaram de forma organizada pelo direito de regular a própria profissão, mas sempre foram alvos para os grupos hegemônicos, dada a importância social do trabalho docente. Uma das grandes vitórias do governo de

Thatcher nas reformas do trabalho docente foi a desarticulação da força dos sindicatos com o fim das negociações coletivas e o discurso de crise da educação. A suposta meritocracia docente, atestada pela adequação à responsabilização do trabalho formulada pelo governo é um exemplo vivo de como a articulação correta dos significados pode produzir os efeitos desejados, pois nenhum cidadão desejaria um professor sem mérito para lecionar na escola que seu filho frequenta. Porém, o significado do mérito, não foi aquele pensado pelos próprios professores, nem pela escola, mas o desenvolvimento de um longo discurso de crise de confiança no Estado e nos limites de sua intervenção.

O Reino Unido forneceu-nos um rico exemplo da complexidade da meritocracia como fator de organização social, e principalmente, da escola e do trabalho docente. Agora cabe-nos analisar mais detalhadamente que tipos de efeitos essa nova leitura do papel do Estado teve para a reorganização do trabalho docente na escola para abrir a chave de interpretação do fenômeno acontecido na gestão de Wilson Risolia da SEEDUC/RJ.

## CAPÍTULO II

### **O GERENCIALISMO NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

#### **2.1 – As mudanças no âmbito administrativo da rede**

Em 2010 o governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral (PMDB), que tentava a reeleição ficou em situação de campanha complicada após a divulgação das notas do IDEB de 2009, no dia primeiro de julho do corrente ano. A educação do estado aparecia em penúltimo lugar no *ranking* dos estados, com a nota de 2,8 pontos, à frente apenas do estado do Piauí. O fato foi amplamente utilizado pelos candidatos concorrentes para desmoralizar a gestão do governador, mas mesmo assim ele venceu as eleições. Após tantas acusações, o político não esperou a virada do ano para resolver o problema, e uma semana após a extensão do mandato ser confirmada, dia dez de outubro de 2010, exonerou a então secretária de educação Tereza Porto (2008-2010) e nomeou para a pasta o economista Wilson Risolia que permaneceu até 2014.

Quando Wilson Risolia assumiu a SEEDUC/RJ o autor desta pesquisa era funcionário nomeado recentemente, trabalhando em uma escola da rede estadual na cidade de Volta Redonda a menos de 5 meses. À época uma notícia publicada pela Folha de São Paulo gerou apreensão entre os professores da rede, pois no discurso de posse o secretário afirmara que pensava “a educação como um negócio”, e anunciava um sistema baseado na meritocracia e em bonificações para melhorar os resultados da educação do Rio de Janeiro. A prática de bonificações já é conhecida de muitas experiências internacionais, e quase sempre rejeitada pelos docentes, mas chamava atenção a palavra “meritocracia”, cuja plasticidade levou a várias tentativas de interpretação e do que ela significaria na proposta da nova secretaria. As primeiras palavras do secretário, no evento de sua posse, afirmaram intenção de avaliar professores, alunos e diretores de forma periódica:

Risolia disse que anunciará até o fim do ano um sistema baseado na meritocracia e na bonificação de professores para melhorar a qualidade do ensino no Estado. O ensino médio do Rio obteve a segunda pior nota do país (2,8) no ranking do Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). "Até por formação, tenho esse vício: penso a educação como um negócio", disse. Sem experiência na área, Risolia comandava o Rio Previdência (fundo de pensão do funcionalismo) e afirmou que seu papel

será o de um gestor público. Ele substitui Tereza Porto. A mudança ocorreu menos de uma semana após a reeleição do governador Sérgio Cabral (PMDB). O desempenho do Rio na educação foi um de seus pontos vulneráveis durante a campanha eleitoral. Risolia disse que a secretaria vai avaliar periodicamente o desempenho de alunos, professores e diretores. Ele lembrou que no passado as escolas davam medalhas para os que obtinham as maiores notas. "A vida é assim, premia os melhores." Ele citou como referência o modelo de educação de Nova York. Lá, ganham destaque as "*charters schools*", escolas privadas mantidas com verba pública, que cumprem metas de qualidade. "Por que dá certo lá e não aqui?" (LAGE, 2010, arquivo digital)

O sistema a ser implementado, no entanto, não foi planejado por este secretário. A SEEDUC/RJ realizou parceria com a Fundação de Desenvolvimento Gerencial (FDG), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público que atua prestando consultoria ao poder público em diversas áreas. A organização nasceu dentro da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em 1986 como Fundação Cristiano Ottoni e em 1997 tornou-se a FDG. A parte dedicada à educação era dirigida por Maria Helena Pádua Coelho de Godoy, autora do modelo de gestão da educação denominado Gestão Integrada da Escola (GIDE), que serve como método de otimização do trabalho administrativo das redes de ensino básico. A parceria nunca foi evidente. Ela é esposa de José Martins de Godoy, um dos fundadores da FDG ao lado de Vicente Falconi; ambos eram engenheiros e professores da UFMG, atuando na Faculdade de Engenharia da instituição até 1997.

A FDG já estava presente no governo do estado desde 27 de fevereiro de 2010, quando Sérgio Cabral firmou compromisso com o Movimento Brasil Competitivo (MBC) e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG). A FDG é parte da INDG, diferenciando-se pela atuação em projetos sem fins lucrativos. A fundação nasceu no interior da UFMG, buscando o desenvolvimento de técnicas gerenciais de qualidade total, influenciados pela *Union of Japanese Scientists and Engineers*; o método de gerenciamento recebido e atualizado para o contexto brasileiro é o *Plan, Do, Check, Act* - PDCA, popularizado pela montadora de veículos Toyota, mas desenvolvido pelo norte-americano Willian Edwards Deming (1900-1993). O PDCA é famoso pela facilidade de assimilação e pelo grau de responsabilização facilmente alcançado; os ciclos se repetem constantemente, e em teoria, conhecimento e habilidade são acumulados a cada volta, melhorando o processo ao qual a metodologia é aplicada. A base fundamental da GIDE é a aplicação do método PDCA para resolver os problemas de cada escola, individualmente, e da rede de ensino como um todo.

O processo de implantação da GIDE começou em 2010 por meio de um concurso interno, no qual professores e pedagogos poderiam se inscrever para o cargo de Integrante do Grupo de Trabalho (IGT). Os aprovados fizeram capacitação oferecida pelo INDG durante uma semana para conhecer a metodologia de trabalho, e a partir do início do ano letivo de 2011 foram enviados para as escolas. Sua função era a de coletar dados nas escolas baseado nos indicadores do ciclo PDCA:

A GIDE nas escolas está estruturada por meio de *softwares* e documentos que auxiliam os AAGE'S<sup>24</sup> a acompanhar, supervisionar e orientar os gestores escolares em relação aos dados de avaliação externa e interna, infraestrutura e recursos humanos. O acompanhamento das escolas é feito semanalmente pelos AAGE'S, havendo, assim, a definição de ações corretivas e o estabelecimento de metas diferenciadas para cada unidade escolar. (BENGIO, 2016, p. 61)

O IGT apareceu nas escolas como figura emblemática, pois ninguém conseguia ainda explicar qual era sua função, nem mesmo os próprios. Marlies Bengio (2016), em sua dissertação *O trabalho dos agentes de acompanhamento da gestão escolar (AAGE'S) no cotidiano das escolas estaduais em Duque de Caxias*, entrevistou 13 IGT'S que foram para as escolas em 2011 e chegou à conclusão que o curso não foi satisfatório; os professores das escolas identificaram os profissionais como interventores da Secretaria de Educação, quando, na verdade sua função era auxiliar no cumprimento de metas, ou seja, estavam tão sujeitos à responsabilização como qualquer outro funcionário da escola.

Havia notável atmosfera de desconfiança em virtude de decreto publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 7 de janeiro de 2011, sob o número 42.793, cujo capítulo V instituiu uma *avaliação por competência*, que, na verdade, nunca se efetivou em termos objetivos. Mas o destaque deste decreto para esta pesquisa é o capítulo II, que instituiu o sistema de bonificação por resultados. É definido que as escolas serão avaliadas anualmente e que a equipe escolar receberá uma parcela única de remuneração variável em acordo com o atendimento às metas estipuladas pela SEEDUC. Neste contexto em que fazemos uma apresentação da GIDE, merece destaque o Art. 4º do Decreto:

Art. 4º - O Programa de Bonificação é composto das seguintes etapas:  
I – definição dos indicadores;

---

<sup>24</sup> Em 2013 a função de IGT mudou de nome, passando a chamar-se AAGE (Agente de Acompanhamento da Gestão Escolar)

- II – fixação da metas;
- III – certificação do cumprimento das metas;
- IV – pagamento do bônus. (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DECRETO Nº 42.793, 7 DE JANEIRO DE 2011)

Esta sessão do Decreto espelha o ciclo PDCA de forma integral. Nas palavras de Maria Helena Godoy:

O PDCA, constituído das palavras *plan* (planejar), *do* (atuar como planejado), *check* (verificar planos e resultados) e *action* (tomar ações corretivas quando necessárias e/ou padronizar o que deu certo), se apresentou como um excelente roteiro para atingir metas também na educação. Por se tratar de um método científico, quando aplicado sistematicamente, os resultados aparecem como consequência. (GODOY, 2015, p. 14)

Ou seja, em primeiro lugar são definidos os indicadores, que nada mais são do que a tentativa de enumeração dos principais problemas da escola ou rede de ensino que as impedem de atingir melhores notas nas avaliações. Godoy afirma de forma categórica que os problemas que impedem as escolas de obterem resultados “se repetem, independentemente da localização geográfica”, e que foram identificados por ela “em mais de três mil sessões de *brainstormig* em escolas espalhadas pelo país” (GODOY, 2015, p. 18); quando listados, estes problemas dão origem ao, o Índice de Formação de Cidadania e Responsabilidade Social (IFC/RS). A GIDE é, em síntese, um método de solução de problemas cuja base é o ciclo PDCA balizado pelo indicador IFC/RS.

O IFC/RS é dividido em duas dimensões, a finalística e a processual. A finalística diz respeito ao objetivo final, a melhoria do ensino, e representa 45% do total do indicador; as metas nesta sessão envolvem o número de aprovações sem recuperação, a prevenção da evasão, e os resultados nas avaliações externas. O estado do Rio de Janeiro, no mesmo Decreto n. 42.793, de 2011, instituiu seu próprio sistema de avaliação externa da educação, o Índice de Desenvolvimento Escolar do Estado do Rio de Janeiro (IDERJ), que era composto por uma variável de fluxo escolar e uma variável de desempenho nas avaliações externas. Nas dimensões processuais do IFC/RS há duas categorias, as condições ambientais (25% do indicador) e as condições de ensino e aprendizagem (30%). Os problemas que envolvem as condições ambientais são a qualidade da estrutura, o gerenciamento dos recursos, a prevenção do uso de drogas, a prevenção da gravidez na adolescência, a prevenção da violência, entre outros. As condições de ensino-aprendizagem se referem à lotação completa do quadro

de professores, execução dos planos de curso, frequência dos professores, atratividade das aulas, entre outros (Cf. GODOY, 2015).

Os IGT'S eram os responsáveis por colher estes dados nas escolas que acompanhavam e enviá-los a um *software* da SEEDUC que, com base nos números, considerava o desempenho da escola como bom, regular ou ruim naquela categoria. O programa de computador utilizado representava as categorias visualmente como um semáforo, usando a cor verde para o bom desempenho, a amarela para marcar os critérios regulares e a vermelha para indicar o desempenho ruim. Os IGT'S, no início falavam nas reuniões dos conselhos de classe sobre os faróis vermelhos, verdes e amarelos, sem que os professores entendessem exatamente o que a metáfora significava; em alguns anos os diretores absorveram aquela linguagem, e referiam-se a questões da escola com as cores do semáforo.

A segunda etapa consiste na produção das metas e no treinamento dos agentes para cumprí-las. Os dados das escolas inseridos no IFC/RS servem de base para se estipular os resultados esperados para o próximo ano. Ao explicar a metodologia da GIDE, Maria Helena Godoy afirma que no contexto gerencial *um problema é um resultado indesejado*, e defende que é necessário diferenciar o problema (a dimensão finalística) das causas (as dimensões ambientais e de ensino-aprendizagem); “tratando das causas, automaticamente o problema será resolvido” (GODOY, 2015, p. 44). Desta forma as metas relacionadas às causas buscam identificar se os agentes da instituição escolar estão realizando as ações necessárias para melhoria dos resultados, e as metas relacionadas ao problema, quando alcançadas, seriam o atestado de que as causas estão sendo resolvidas. Para a autora é indispensável o papel da liderança, e é nesse ponto que o diretor da escola se converte em gestor; de fato, os diretores começaram a se auto-intitular em gestores, e em abril de 2012 a SEEDUC anunciou parceria com a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro para oferecer MBA em gestão empreendedora a 360 diretores de escolas (Cf. IOERJ, 2012).

A terceira etapa é a da avaliação, é aqui aparece a face da meritocracia anunciada pelo secretário Wilson Risolia. A melhoria dos resultados era a finalidade das ações da GIDE, então as metas estipuladas sobre as causas do desempenho ruim eram o caminho para atingir as metas de resultados nas avaliações externas. O Decreto n. 42.793 de 2011, instituindo o pagamento de bonificação por resultados, afirmava que o cumprimento das metas para o IDERJ seria a medida usada pela SEEDUC para premiar servidores. Elas deveriam, assim, atingir: as metas de fluxo; as metas da prova



externa SAERJINHO, aplicadas no primeiro, segundo e terceiro bimestres; e a meta da avaliação externa SAERJ, aplicada no quarto bimestre. Foi junto ao assunto da bonificação e das avaliações externas que o termo meritocracia passou a habitar o vocabulário do dia-a-dia do trabalho docente na rede pública do Rio de Janeiro. A possibilidade de ter os salários vinculados aos resultados dos estudantes gera apreensão e uma expectativa diferente com o trabalho, principalmente dada a dificuldade de conceber-se o significado de meritocracia. Em texto publicado pela Imprensa Oficial do Rio de Janeiro, o então subsecretário de gestão da rede de ensino explicou a concepção de meritocracia e sua relação com as avaliações externas:

A meritocracia não se resume a premiações apenas, mas, acima de tudo, à valorização das pessoas mais competentes. [...] É a valorização do bom profissional. Compreende também a valorização dos profissionais nas escolas que apresentarem os melhores desempenhos. E nesse caso todos os profissionais da unidade escolar recebem uma bonificação. Não existe em nossa proposta o “malus”, ou seja, a punição, somente premiação. Além disso, não há pagamento de bônus individualmente. Quem ganha é a equipe escolar. Tudo para que haja trabalho em equipe. Todos ganham na escola: professor, diretor, merendeira, porteiro. A meta não é individual, é por unidade escolar. Não há qualquer punição, mesmo que não se atinja a meta. (SEEDUC/RJ, 2012, arquivo digital)

É fundamental no texto o uso do termo “trabalho em equipe”, pois suaviza a ideia de responsabilização. Na prática, com os diretores tornando-se gestores, ou líderes, todo discurso envolvia o assunto (bonificação), e novas práticas que apareciam na rotina dos docentes eram apresentadas como meios de atingir a bonificação, e o professor que se negasse a cumprir com as novidades deveria assumir o peso de, indiretamente, estar afastando os demais colegas de sua bonificação. Era uma efetiva maneira de convencimento, de adesão à reforma.

A quarta etapa é, para um número pequeno de escolas o alívio de receber a bonificação, mas para a grande maioria o momento de corrigir os erros e desvios que impediram o cumprimento das metas. Godoy afirma que, além disso, é necessário também padronizar as ações bem sucedidas, já que elas se provaram “capazes de contribuir com o tratamento das causas do desempenho ruim” (2015, p. 14). Este passo se materializou no interior da escola como uma miríade de fichas e formulários para preenchimento por parte dos professores. No Instituto de Educação Prof. Manuel Marinho, escola onde o autor da pesquisa exercia cargo de docente, por exemplo, todo professor precisava entregar a cada conselho de classe um formulário preenchido onde relatava uma aula de sucesso (ou atrativa) realizada naquele bimestre. Essa prática é

clara nos livros em que Godoy explica o método da GIDE (GODOY, 2015; GODOY & MURICI, 2009), são apresentados vários exemplos de fichas que podem ser usados, para registrar boas práticas, aulas atrativas, problemas de indisciplina, entre outros. A mais polêmica apareceu apenas no último conselho de classe do ano. Para poder reprovar um estudante o professor precisaria preencher ficha individual discriminando todos os conteúdos não alcançados por ele e as estratégias de recuperação para o próximo ano; ficha individual para cada aluno reprovado. Esta etapa é onde fica mais evidente a intensificação do trabalho, a SEEDUC já contava com um sistema de lançamento de notas em rede, chamado *Conexão Educação*, e da própria casa e do próprio computador, os professores precisavam lançar as notas *on line* a cada bimestre, além de tal registro já estar presente no diário escolar. A base central do sistema GIDE é a coleta e análise de dados, então foi adicionado um novo trabalho à rotina do professor, centrado em produzir documentos para fins estatísticos.

O sistema de lançamento de notas *on line* Conexão Educação, com o tempo e atualizações começou a ser base de ações estratégicas. O discurso sobre o sistema enfatizava o fato de seu objetivo ser facilitar o trabalho, mas a maior parte dos professores não utilizava o sistema por significar um trabalho feito em dobro; o professor não podia abandonar o diário de papel em favor do diário em rede. Em 20 de março de 2012 a SEEDUC publicou a Resolução nº 4784 (SEEDUC, 2012), tornando obrigatório o uso do diário em rede. Os professores eram a base do sistema, pois forneciam os dados individuais de cada aluno, mas estava acima deles uma cadeia vertical de agentes que usariam este sistema e fiscalizariam as informações, como o secretário escolar, o diretor escolar, o inspetor escolar, o diretor da regional de ensino e, finalmente, a SEEDUC. O decreto ainda ameaçava que aqueles que se negassem ao cumprimento da resolução sofreriam processo administrativo<sup>25</sup>. Muitos professores não se intimidaram com a resolução, porém, com uma cadeia de agentes dependentes das informações prestadas, se eles não realizassem o lançamento, outra pessoa teria de fazê-lo. Na escola na qual o autor da pesquisa atuava, por exemplo, a secretária implorou aos professores várias vezes que lançassem as notas no Conexão Educação, pois caso contrário ela deveria fazê-lo, além de todas as outras obrigações que já eram de sua responsabilidade.

---

<sup>25</sup> Não utiliza tais termos, mas afirma que o funcionário público que não atender às obrigações da portaria estará sujeito à disciplina do Decreto nº 220 de 18 de julho de 1975, que trata dos procedimentos para abertura de processo administrativo.

As informações coletadas pelo diário em rede eram fundamentais para a formulação do índice de fluxo escolar do IDERJ, pois atualizava a cada bimestre as informações de notas e frequência dos estudantes. Se, por exemplo, um aluno tivesse, no primeiro bimestre, menos de 75% de frequência lançada na plataforma já seria sinalizado como possível repetente, e a escola era obrigada a comunicar os pais e a tomar medidas corretivas. Conforme as matrículas eram canceladas, alunos eram transferidos, ou dados como evadidos, os nomes eram riscados no diário em rede, e informavam ao sistema as alterações. Com o tempo o sistema começou a indicar, aos diretores, turmas que deveriam ser canceladas, realizando um processo chamado pela secretaria de *otimização de turmas*, a prática de converter duas turmas pequenas em uma turma maior. Pouco tempo depois, podemos dizer que já estava realizando uma *otimização de escolas*, ao passo que no ano de 2012 o número de turmas fechadas foi de 1626, o que refletiu o fechamento de 50 escolas em todo o estado até o fim do ano de 2013 (SEEDUC, 2014). A plataforma era um instrumento de racionalização de recursos e um produtor eficiente da estatística de fluxo de cada escola, que somado às notas alcançadas nas avaliações externas (Saerj e Saerjinho) produziam o IDERJ da instituição escolar.

Para a SEEDUC o sistema de metas e acompanhamento do IDERJ era a base de sua meritocracia (ANEXO I). A meta estabelecida pela rede estadual em 2011 (quando estava na 26ª colocação) era alcançar a quinta posição no *ranking* do IDEB até 2013. Foi feita, então, uma correlação entre a meta pretendida no IDEB para projetar uma meta para o IDERJ, pois, com o sistema de controle Conexão Educação e as avaliações externas, era possível monitorar o resultado a cada bimestre, e, supostamente, com base no PDCA, corrigir a tempo os desvios. Cada escola recebeu uma meta individual para o IDERJ, e caso todas elas alcançassem o resultado, o futuro *ranking* no IDEB estaria garantido. A bonificação seria paga às escolas que conseguissem cumprir suas metas no IDERJ do ano anterior, o que configuraria o reconhecimento pelo mérito dos educadores. Após nossas reflexões realizadas neste capítulo não há dúvidas de que tal concepção de meritocracia refere-se à afirmação dos critérios avaliativos com base nas concepções de NGP. Mérito, aqui, significa de forma estrita o atendimento dos agentes avaliados às metas estabelecidas; é a negação da autonomia profissional por completo. Tais medidas de gerenciamento da rede não poderiam se tornar efetivas sem um condicionamento dos professores, então a

próxima medida discutida será a tentativa da secretaria de educação de criar um sistema de certificação docente.

## **2.2 – O programa Certificação de Professores e a greve contra a meritocracia**

As noções de mérito defendidas pela SEEDUC ficariam ainda mais estreitas e afirmativas após a revelação em novembro de 2012 do que foi, possivelmente, a medida mais impactante para os docentes da rede, o programa de Certificação de Professores. O Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Rio de Janeiro (SEPE) já estava apreensivo desde a chegada de Risolia à secretaria e os métodos pelos quais construía as reformas gerenciais. Ao longo do tempo as mobilizações ganharam mais força, principalmente após os resultados do IDERJ de 2011, anunciados em 2012 com a lista de contemplados pelo pagamento da bonificação, pois de um total aproximado de 78 mil, apenas 22 mil professores da rede foram contemplados, e ainda entre eles, aproximadamente 3 mil docentes apenas receberam o maior valor possível que equivalia a três salários. A recepção foi muito negativa, e muitos docentes questionaram os resultados e os métodos.

A inspiração para o projeto era evidentemente o *Performance Threshold Assessment*, teste introduzido no Reino Unido em 2000 como ferramenta de responsabilização, cuja função principal era fazer com que professores se sentissem impelidos a atingir padrões determinados, transferindo a responsabilidade de seu desenvolvimento profissional para suas próprias mãos (Cf. INGVARSON, 2001). Os professores eram incentivados pelos diretores de escolas a “participarem de um processo avaliativo no qual, se forem bem sucedidos, recebem £2000 adicionais por ano e progredem para uma nova categoria de pagamento na qual mais quatro promoções são possíveis baseados em boa performance” (WEBB, VULLIAMY, *et al.*, 2004, p. 176). O teste é lembrado pelos professores como uma grande farsa, já que 97% dos candidatos foram aprovados; o objetivo era apenas fomentar uma cultura profissional diferente, convencer os docentes a abraçarem uma nova relação com o trabalho.

O projeto de certificação iria piorar o quadro de crise de confiança na administração da SEEDUC. A proposta aos professores – já bastante desconfiados dos critérios da política de valorização – oferecia uma nova modalidade de progressão no

plano de carreira cuja base principal seria a realização de um exame de conhecimentos, de caráter voluntário, relativo à disciplina de trabalho do docente. Caso aprovado, o professor receberia um abono salarial de mil reais mensais, e nos dois anos seguintes poderia se inscrever para os dois níveis mais avançados; aprovado nos três níveis do exame o docente receberia três mil reais de gratificação. Infelizmente o único registro restante do programa é notícia veiculada pela Imprensa Oficial do Estado, no portal da SEEDUC (Anexo II), que descreve a iniciativa e conta com as palavras do secretário:

Esta é uma forma de atrair, reter e valorizar os professores. Estamos, ainda, estimulando o constante aprimoramento. Muitos países adotaram essa prática. Meritocracia, para nós, é um valor. E valorizamos quem tem maior conhecimento, disse o secretário (SEEDUC/RJ, 2012, arquivo digital).

Podemos observar que para Risolia o mérito é atribuído àqueles que possuem maior conhecimento; são profissionais que precisam ser atraídos e valorizados. Isso se oporia à corrente valorização no plano de carreira, baseada no critério de isonomia. Porém, a apresentação do programa traz outras considerações que ampliam o olhar sobre o que poderia ver-se como simples apologia do conhecimento:

Para se obter a certificação, serão levados em conta, além da prova, alguns pré-requisitos como: pontuação em provas de conhecimentos específicos, noções de gestão, técnicas pedagógicas, análise curricular e avaliação de competências. [...] Caberá também ao professor regente de turma, para se candidatar, aplicar o Currículo Mínimo, lançar notas no Conexão Educação, participar das avaliações externas, apresentar 90% de frequência presencial no ano calendário e, em relação aos afastamentos, obedecer às situações previstas no Estatuto do Servidor Público (SEEDUC/RJ, 2012, arquivo digital).

O texto não deixa nenhuma dúvida de que mérito está, também, ligado à perfeita adequação do docente às propostas gerenciais da SEEDUC. A certificação não era apenas um atestado do conhecimento do professor, como o secretário defendeu, se assemelhando mais a um diploma de que aquele servidor está em perfeito alinhamento às propostas da secretaria. Emprego o termo *diploma* de forma proposital, pois a proposta gerencial formaria um novo trabalhador. Na mesma notícia há um segundo momento de fala do secretário, quando deixa clara sua filiação ideológica, quando afirma que a “medida não é um bônus. O próprio nome define do que se trata: é certificação; algo comum para a sociedade do conhecimento, como essa em que nós vivemos. O conhecimento não é algo linear” (SEEDUC/RJ, 2012, arquivo digital). Ao

considerar a *sociedade do conhecimento*, Risolia afirma o desejo por um trabalhador responsável pela própria formação e atualização, retirando do Estado a função de mediador da qualificação profissional.

Podemos entender que o discurso de valorização do mérito individual do professor contido na ideia de certificação é reflexo desse processo de adequação a uma concepção de escola que presta um serviço educacional. A SEEDUC estava buscando aquilo que Maria Helena Godoy chamava de *dimensão finalística*, a melhora das notas do estado do Rio de Janeiro no IDEB, pois este era o atestado da eficiência do serviço prestado pela rede de ensino. Parte fundamental deste processo seria a gestão do trabalho docente segundo critérios gerencialistas. No livro *Melhorar Resultados da Educação: será que os gestores sabem?* a idealizadora da GIDE afirma em três momentos distintos que a “competência profissional do docente é o fator *isolado* que mais influencia o resultado dos estudantes” (GODOY, 2015, p. 19, 112, 115), e podemos perceber por meio do projeto de certificação que o plano de Risolia era buscar artifícios para individualizar o trabalho, o que nos faz remeter a MARI (2006):

Essa modificação no caráter mesmo da relação trabalhista indica uma tendência que se arrasta desde Taylor, a de individualizar o trabalho como propriedade particular do trabalhador de um lado, e, por outro, socializar cada vez mais a necessidade de força de trabalho criando concorrência entre os trabalhadores dando a prerrogativa ao capital de quanto, quando, como e qual mão-de-obra contratar. (MARI, 2006, p. 80)

A SEEDUC apostava numa profissionalização competitiva para melhorar suas notas no IDEB, sem deixar de incluir nas competências necessárias ao exercício do verdadeiro mérito do trabalho o completo alinhamento do trabalhador à sua visão. É adequado pontuar aqui que Godoy afirma que a relação na qual estabelece o professor como fator determinante do aprendizado é baseada em estudos, mas a autora não cita quais, nem seus autores.

O descontentamento e insegurança dos docentes da rede estadual começou a ficar evidente com as assembleias do SEPE cada vez mais cheias no decorrer do ano de 2013. Em assembleia em oito de agosto de 2013 foi declarada greve, que durou 70 dias e terminou mediada por acordo no STF entre a SEEDUC e o SEPE, redigido pelo Ministro Luiz Fux. Entre as pautas da greve estavam: reajuste salarial, eleição direta para diretores nas escolas, fim das avaliações externas e o fim da *meritocracia*. Ao fim da greve, o sindicato entendeu que sua pauta contra a meritocracia foi atendida, pois o

governo firmou compromisso de abandonar o programa Certificação de Professores. Em 2014 houve nova greve, iniciada em doze de maio, pois a categoria entendeu que os acordos estabelecidos no fim da greve de 2013 não foram totalmente honrados pela SEEDUC. Uma das razões para este novo momento de apreensão foi a circular nº 71, de 04 de março de 2014 (ANEXO III), que proibia a circulação de materiais como folhetos, livros, cartilhas e manuais sem a prévia autorização da superintendência pedagógica da SEEDUC. Era uma tentativa explícita de dificultar a comunicação entre professores e o sindicato, que enviava material gráfico para ser compartilhado nas escolas.

A greve chegou ao fim em 26 de junho de 2014, com a promessa de negociação garantida, desta vez, pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). Na reunião com o sindicato, o líder do governo, deputado André Corrêa (PSD), afirmou que o governo estava disposto a conversar sobre a maioria das pautas, mas que o fim do sistema de meritocracia e a eleição para diretor eram inegociáveis (O DIA, 2014). Ao afirmar aquilo que não estava em negociação, o Deputado André Corrêa indicou que o nível de comprometimento com a GIDE e com a FDG era forte, e que para o governo o sistema de meritocracia era, em síntese, a aplicação da Gestão Integrada da Escola. A recusa em discutir a eleição de diretores aconteceu porque em 2012 a SEEDUC lançou programa de concurso interno para o cargo, eliminando as indicações, que era o sistema corrente. No discurso da secretaria, realizar concurso para o cargo de direção era parte da nova ideologia da administração da rede, valorizando a meritocracia; mas nos textos que embasam o método da GIDE percebemos que fomentar uma cultura baseada na ideia de liderança é fundamental para o sucesso do método PDCA. Podemos dizer que o concurso era uma certificação de diretores, visando atrair profissionais abertos a nova proposta, focados em competências gerenciais; no evento de lançamento do curso de MBA para diretores, o Superintendente de Gestão de Pessoas da Secretaria de Educação Antoine Lousão afirmou que o objetivo do curso era capacitar os profissionais nas competências educacionais, institucionais e empresariais. Rebeca Martins de Souza afirma que a formação dessas lideranças foi “verdadeiro processo de disciplinarização para o trabalho produtivo que será reproduzido em todas as escalas e agentes escolares” (SOUZA, 2017, p. 211). O diretor se converteu em gestor, e precisou não só cuidar da parte administrativa, mas também inspirar o time, ser exemplo, promover uma cultura

de resultados, de alinhamento dos valores, conforme preconizado na GIDE (Cf. GODOY, 2015).

A adequação dos diretores ao projeto da SEEDUC funcionou renovando os quadros da função nas escolas com pessoas alinhadas ao projeto. A certificação, que pretendia convencer os docentes a fazerem o mesmo, falhou. É importante notar aqui que a greve de 2013 foi resolvida no STF e a de 2014 na ALERJ, pois Risolia recusou-se, nos dois momentos, a atender qualquer demanda do sindicato. Sempre se mostrou resistente ao movimento sindical e em toda oportunidade que teve questionou supostos interesses ocultos nas ações do sindicato. Na ocasião de sua saída da SEEDUC em dezembro de 2014, concedeu entrevista ao Jornal O Globo e afirmou que teve problemas com parlamentares e com o Sindicato quando começou a exonerar diretores de escolas e substituir por concursados. No caso dos parlamentares, era uma prática recorrente, no sistema de indicação de diretores em funcionamento até 2010, deputados estaduais e outros políticos indicarem diretores de escolas; porém, o Sindicato não defendia o direito à indicação, mas sim à eleição pela comunidade escolar. A observação de Risolia sobre isso é:

Não existe nada mais democrático do que qualquer professor, de qualquer lugar do estado, poder se candidatar a uma vaga para dirigir qualquer escola da rede. Fomos mudando a prática ao longo do tempo. Houve casos emblemáticos de pessoas que tiramos, e vinha uma força externa extremamente agressiva querendo saber por que foram tiradas. Era passeata, apitação, coisas do gênero. (GOIS, 2014, arquivo digital)

Podemos observar que para o secretário o processo que ele nomeava como meritocrático seria mais democrático que o exercício da escolha pela comunidade escolar, o que é o mesmo que dizer que a comunidade não deve escolher porque não o faz seguindo os critérios gerencialistas; concedendo este direito ao voto à comunidade escolar a SEEDUC poderia abrir as portas das direções das escolas a pessoas contrárias ao projeto da GIDE.

### **2.3 – A GIDE e sua inspiração em modelos internacionais**

No primeiro capítulo desta pesquisa buscamos na história da educação inglesa e em sua concepção de meritocracia no trabalho docente alguns fundamentos para entender de que forma a NGP transformou a educação e construiu esta forte relação



entre ensino e performance que temos hoje. Voltaremos agora às lições do thatcherismo e relacionaremos às técnicas empregadas pela SEEDUC na gestão de Wilson Risolia.

Uma das primeiras medidas relativas aos docentes, logo em fevereiro de 2011, foi o lançamento de concursos internos para os cargos de diretor e o aumento de R\$1.000,00 na gratificação da função. O fato de esta medida ser tomada pela Secretaria tão rapidamente pode indicar a necessidade de atender ao critério da GIDE de promover o diretor ao papel de líder do processo escolar. É uma medida que aparenta utilizar critérios mais técnicos e gera maior senso de profissionalização, o que tem impacto positivo por um lado; mas por outro pode empossar diretores na função sem o reconhecimento de sua legitimidade por parte dos professores, o que pode criar tensões na escola.

A tensão proposital com o sindicato fica evidente ao observar-se que os docentes, em 2013, suportaram 70 dias de greve sem qualquer esforço de negociação por parte do Secretário, e em 2014 mais 47 dias, na mesma situação. Mas, por mais que muitos docentes não tenham se mobilizado, as greves foram muito significativas e atraíram a atenção da mídia e dos movimentos que se espalharam pelo Brasil na época. O sindicato manteve-se ativo dificultando o processo de reforma da SEEDUC, e prova disso foi a maior greve da história do estado, acontecida em 2016, durando 5 meses e conseguindo a exoneração do substituto de Risolia, Antônio Neto, e o fim do IDERJ. Aparentemente a GIDE foi também abandonada na ocasião, pois a secretaria afirma que o método não é mais empregado (Cf. SOUZA, 2017).

Em relação à estrutura administrativa podemos identificar a mesma tendência que Margareth Arnott (ARNOTT, 2000) aponta no thatcherismo, a centralização das decisões pedagógicas e burocráticas na administração central, verticalizando a relação entre Secretaria de Educação, Regionais Estaduais de Ensino, escolas e professores. O Decreto nº 42.838 de 4 de fevereiro de 2011 transformou a estrutura administrativa das coordenações regionais do estado. As 30 coordenadorias regionais existentes foram transformadas em 14 regionais pedagógicas e administrativas, cujas atribuições são definidas em:

Art. 7º - As Regionais Pedagógicas terão as seguintes atribuições principais:

acompanhar a implantação da metodologia de gestão escolar;

I - participar do processo das avaliações externas e diagnósticas, acompanhando permanentemente os resultados dos indicadores; II - supervisionar a implantação de programas e projetos pedagógicos; III - supervisionar o cumprimento do regimento, calendário escolar, matrícula e frequência, em consonância com as diretrizes da SEEDUC; IV - supervisionar as inspeções realizadas nas Unidades Escolares, de acordo com as diretrizes da SEEDUC; V - acompanhar e oferecer suporte à formação dos profissionais da rede estadual de sua área de abrangência; VI - realizar a interface com a Regional Administrativa e áreas técnicas da SEEDUC, apontando as necessidades das Unidades Escolares, com foco pedagógico.

Art. 8º- As Regionais Administrativas terão as seguintes atribuições principais:

I - orientar e acompanhar a aquisição de bens e serviços pelas Unidades Escolares; II - planejar a distribuição dos recursos financeiros de acordo com as necessidades da Regional Administrativa, da Regional Pedagógica e das Unidades Escolares, em consonância com as diretrizes da SEEDUC; III - orientar e acompanhar a prestação de contas dos recursos financeiros da Regional Administrativa, da Regional Pedagógica e das Unidades Escolares, em consonância com as diretrizes da SEEDUC; IV - controlar e orientar os processos administrativos e de pessoal das Unidades Escolares a partir das diretrizes da SEEDUC; V - supervisionar as obras da rede física e controle patrimonial nas Unidades Escolares, de maneira a garantir a execução conforme padrão de qualidade da SEEDUC; VI - realizar a interface com a Regional Pedagógica e áreas técnicas da SEEDUC, apontando as necessidades das Unidades Escolares, (Administrativa, Financeira, Pessoal, Infraestrutura e Tecnologia com foco pedagógico). VII - supervisionar e acompanhar os serviços e bens contratados cuja execução e entrega, respectivamente, sejam nas Unidades Escolares ou nas sedes das Regionais, em colaboração com o gestor do contrato. (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DECRETO 42.838 DE 4 DE FEVEREIRO DE 2011)

Ou seja, na nova estrutura da SEEDUC ocorre processo de responsabilização até mesmo das instâncias regionais. A administração central define todas as diretrizes, e cabe a ela supervisionar a atuação das instâncias inferiores. A Lei da Educação de 1988 no Reino Unido, da mesma forma, centralizava o poder decisório na autoridade central e retirava das autoridades locais. Pensando em termos práticos, a SEEDUC ordenava, a regional fiscalizava, e a escola implementava. As coordenadorias, criadas pelo Decreto nº 25.956 de 07 de janeiro de 2000, tinham, entre suas funções, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar as ações das unidades escolares (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2000), mas agora eram reduzidas ao papel de supervisão. Nenhum outro agente, a não ser a SEEDUC, tinha autonomia propositiva.

Em relação ao trabalho docente, da mesma forma, as três mudanças descritas por Arnott se manifestam no projeto da GIDE. A primeira delas refere-se à forma como se dão os processos decisórios dentro das instituições escolares, que antes da crise de confiança no trabalho docente fabricada pela mídia e políticos conservadores estava

baseada na colegialidade, e agora é pré-determinada por indicadores, tabelas e resultados. As notas das avaliações externas e dos indicadores do IFC/RS são o caminho para entender o que se passa na escola e não há espaço para discussão, debate e investigação local sobre questões pedagógicas. O diretor não mais está no mesmo nível que os docentes, agora é líder, e precisa garantir a implementação do plano de ações, pressionando os docentes pelos resultados, pois ele está também sendo pressionado pelas regionais. Maria Helena Godoy, na apresentação da GIDE escrita com Izabela Murici, argumenta que uma das funções do diretor é a demissão dos professores que se negam ou não se adequam ao plano de metas (GODOY e MURICI, 2009), e essa é uma indicação que ajuda a entender um pouco do fracasso do aspecto disciplinar da GIDE entre os docentes da rede pública do Rio de Janeiro, pois mais de 96% do quadro de professores tinha *status* efetivo.

O segundo aspecto tem relação com a influência de agentes externos no trabalho do professor, e no caso do Rio de Janeiro podemos identificar os IGT'S treinados pelo INDG e enviados às escolas como os principais agentes de controle externo. Na posse dos dados, resultados da escola e dos *softwares* de acompanhamento ele tinha liberdade de participar das reuniões do corpo docente e ser figura ativa na proposição de práticas cujo eixo norteador eram as diretrizes da SEEDUC. O resultado das avaliações externas era o objetivo final de todas as ações desenvolvidas na escola, então o professor não mais tinha autonomia sobre seu processo de trabalho, precisando adequar-se, por exemplo, ao currículo mínimo (instituído no Decreto nº 42.793). Os planos de curso anuais precisavam contemplar o currículo mínimo, e o IGT teria livre acesso para a eventual fiscalização dos conteúdos trabalhados pelo docente. O Conexão Educação foi também ferramenta com o mesmo objetivo, exigindo o lançamento das notas e dos conteúdos trabalhados para fins de conferência. Por mais que as ferramentas de controle estivessem lá, o acompanhamento foi, em muitos casos, inviabilizado em virtude da falta de profissionais nos quadros das escolas. A maioria das escolas não tinham o número de diretores e orientadores pedagógicos educacionais adequados ao seu tamanho, por responsabilidade da própria SEEDUC, como evidenciado no trabalho de Bengio (2016); este foi um dos fatores críticos relatados pelos IGT'S entrevistados dentre as dificuldades para o funcionamento da GIDE nas escolas.

O terceiro e último aspecto refere-se à responsabilização docente por meio dos conselhos escolares, que também manifestou-se. O Decreto nº 43.974, de 06 de

dezembro de 2012 instituiu a Associação de Apoio a Escola (AAE), uma entidade de direito privado, composta pela direção, funcionários, docentes e alunos que tinha como função a fiscalização da prestação de contas da escola, supostamente democratizando o uso de recursos federais e estaduais recebidos pela escola, podendo a AAE tomar decisões de melhoria de infraestrutura física ou pedagógica das escolas. O Decreto nº 44.773, de 06 de maio de 2014 instituiu os Conselhos Escolares, constituídos pelo diretor, por um professor, um funcionário, um estudante e um responsável, cuja função era atuar como instância consultiva e fiscalizadora da administração escolar, diminuindo a distância entre as decisões tomadas na escola e a comunidade. Na prática, essas instâncias atuam diminuindo a distância entre o prestador de serviço e o cliente, aumentando o senso de responsabilização no trabalho e criando ainda trabalho extra para a direção e alguns professores.

A diferença principal que podemos apontar, comparando a reforma proposta a partir do governo de Thatcher na Inglaterra e a implementação da GIDE na SEEDUC/RJ foi a existência da escolha escolar no caso inglês, fato que não aconteceu no Rio de Janeiro. As políticas de Thatcher aplicaram a fundo as ideias de Milton Friedman, então a responsabilização implicava em ações que premiavam e puniam por resultados das escolas; a escolha escolar era a liberdade dada ao consumidor da educação de buscar as melhores escolas, e escolas ruins, na medida em que não conseguiam melhorar resultados e atrair interesse dos consumidores, eram fechadas e professores e toda a equipe demitidos. No estado do Rio de Janeiro os professores são servidores efetivos, então a demissão não era uma opção; certamente esta foi uma das adaptações feitas no ciclo PDCA pela GIDE, de forma a conceber a realidade brasileira é mais simples apostar num modelo de gestão do trabalho em grupo do que na competição entre escolas. Um modelo de gestão de caráter corporativista teria mais chances de funcionar, já que um modelo baseado em livre mercado, possivelmente, criaria reação imediata nos sindicatos.

A semelhança entre ambas se observa no papel fundamental da avaliação externa na tomada de decisões para as políticas educacionais. Maria Helena Godoy afirma sem cerimônias que o objetivo da GIDE é a melhoria dos resultados da avaliação externa (GODOY, 2015), da mesma forma que o objetivo dado a Wilson Risolia por Sergio Cabral era o de melhorar as notas da rede pública estadual no IDEB. Desde a década de 1990 a prática da avaliação externa se multiplicou pelo mundo, pois passou a fazer parte da agenda de organismos internacionais como ferramenta

fundamental para atestar a qualidade do serviço educativo prestado e promover responsabilização. Os testes externos são muito mais antigos, porém, o uso de seus resultados além do fator diagnóstico, em nível nacional, nos parece ser experiência pioneira no Reino Unido sob o comando de Margaret Thatcher. Está implícito no discurso que a melhoria das notas nestes testes significa que os alunos estejam aprendendo mais, e que a escola esteja melhor, mas Diane Ravitch (2011), pesquisadora que esteve a frente da reforma que universalizou seu uso nos EUA discorda, afirmando que os resultados melhoram, porém o ganho em termos de aprendizado é nulo; ela analisa a reforma de Nova Iorque, exatamente a mesma elogiada por Risolia em seu discurso quando chegava ao cargo de secretário. Na entrevista concedida pelo secretário, na ocasião do anúncio de sua saída do cargo foi questionado em relação a este tema, mas esquivou-se, não respondendo à questão:

P: E o bônus pago a professores por desempenho? Nos EUA, estudos mostraram que o ganho para os alunos em muitas cidades ou estados foi nulo em termos de aprendizado.

R: Nesses casos em que não funcionou, a gente tem que entender por quê. Antes de implementar o sistema no Rio, li o decreto de criação de bônus de uma rede pública aqui do Brasil. Confesso que não entendi nada. Era complexo, incompreensível para a maioria das escolas. Havia sistemas em que até escolas que piorassem ganhavam bônus. Nós aprendemos com os equívocos de um monte de gente. Nosso sistema não é perfeito, mas é muito melhor do que aqueles que eu visitei ou li a respeito. Nosso sistema é coletivo. Uma escola não concorre com a outra. Se melhorar, ela será premiada. E projetamos a meta considerando a realidade de cada escola. Se ela está numa área de conflito, a meta é diferente da esperada para uma que está num local mais favorecido. (GOIS, 2014, arquivo digital)

Em seguida, o jornalista Antônio Gois pergunta se o sistema não estaria apenas “preparando alunos para testes” – o que é parte da constatação de Ravitch (2011), como veremos na próxima sessão – e Risolia esquivou-se novamente, sem argumento consistente:

Se isso fosse verdade no Rio, não iríamos entrar em área totalmente inovadora como a das competências socioemocionais. Também não nos daríamos ao trabalho de criar um evento gigantesco, que é a semana da arte, que envolve até 15 mil alunos. A Coreia do Sul realiza 30 testes por ano. Nós temos quatro. Não é nada demais. Em qualquer escola particular, há simulados até nos finais de semana, e nunca vi nenhum pai, parlamentar ou sindicato reclamando disso. Só reclamam quando é na escola pública. Tenho convicção de que você precisa, sim, premiar esforços. A vida funciona assim. Os jovens, aos 17 anos, terão que fazer o Enem. (GOIS, 2014, arquivo digital)

De fato, é difícil encontrar um argumento em defesa das avaliações externas, pois, como afirma Bernadete Gatti (2014, p. 21), são “um modelo gerencialista que passa a modelar as propostas educacionais com foco apenas nos resultados de rendimento escolar dos alunos”. As notas passam a ser o eixo central das políticas educacionais das redes, passando a frente de questões como currículo e infraestrutura, pois o financiamento de programas começa a ser vinculado ao IDEB. A estrutura gerencial da GIDE, como fundamentada pela própria autora, é exemplo claro desta lógica, já que o tratamento do que ela chama de causas do rendimento ruim (as dimensões ambientais e de ensino-aprendizagem) são depois atestadas como sanadas se as notas das avaliações externas melhoram. O professor se converte em operário, o produto final precisa atingir a meta, para mostrar a eficiência de seu serviço prestado, e de maneira muito pior, numa perspectiva meritocrática, se afirmam como atestado de competência.

#### **2.4 – Atuação do Sindicato e profissionais da educação do Rio de Janeiro na disputa política com a SEEDUC/RJ**

A situação na qual os professores do Estado se encontravam quando Risolia assumiu era de grande desconfiança quanto às medidas do Governo. No ano de 2000, durante a gestão do governador Anthony Garotinho foi implantada a reforma Programa Nova Escola na SEEDUC/RJ, que prometia melhorar a educação do estado através de uma *nova* gestão das escolas. A principal proposta do programa era o pagamento de gratificações a equipe escolar mediante os resultados obtidos em avaliações externas. Conforme os índices obtidos as escolas em divididas em cinco categorias de proficiência (I, II, III, IV ou V), sendo que as gratificações começavam em R\$ 100,00 para o nível I, e chegavam ao teto de R\$ 500,00 para o nível V. À época, a gratificação máxima era superior a três salários mínimos, cujo valor no ano 2000 era de R\$ 151,00.

O principal problema com o Programa foi o fato do Governo do Estado utilizá-lo como pretexto para não conceder reajustes ao mesmo tempo em que as escolas em situação de dificuldade não recebiam o auxílio necessário para melhorar seus resultados. Foi um processo de estabelecimento de rankings que desagradou a categoria docente, principalmente dadas as nulas condições de melhoria de suas classificações (ORLANDO FILHO e MARTINS SÁ, 2016). O sentimento de perda de autonomia, de ser comprado pelas gratificações, e a estigmatização gerada pelos

rankings construíram, ao longo de quase seis anos, uma péssima relação entre os professores e a SEEDUC/RJ.

Sergio Cabral, em sua campanha para governador do Estado em 2006, enviou carta aos professores da SEEDUC comprometendo-se a exterminar o Programa Nova Escola, mas ao ser eleito não cumpriu o prometido. Em meio a greves e desgastes nos anos de 2007 e 2008 negociou a incorporação da gratificação do programa ao salário de todos os professores da rede em cinco anos, R\$ 100,00 por ano. No entanto, para a situação econômica de 2008 o valor já estava defasado pela inflação; em 2010 o vencimento-base de um professor iniciante no Estado era de R\$ 765,00, após incorporadas as duas primeiras parcelas em 2009 e 2010, numa realidade na qual o valor do salário mínimo era R\$ 510,00. Este foi o cenário no qual Risolia tentou implementar suas ideias de gratificação e meritocracia.

O SEPE/RJ, Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Rio de Janeiro, esteve desde o início acompanhando a nomeação e primeiras declarações de Wilson Risolia como novo Secretário de Educação do Estado. Em 8 de outubro 2010, em nota publicada no sítio oficial do sindicato na internet, o SEPE mostrava preocupação com o interesse de Risolia em políticas de gratificação por desempenho, apontando que o IDEB da rede estadual estava na situação atual por conta de projetos que tinham exatamente a mesma premissa, implementados no governo de Anthony Garotinho em 1999 (SEPE/RJ, 2010). A principal reivindicação da categoria era o cumprimento das promessas de campanha feitas por Sérgio Cabral em 2006, que garantiram que haveria a recomposição salarial e fim do programa Nova Escola, o cumprimento do plano de carreira, o respeito à lei de 1/3 de tempo de planejamento, o pagamento de vale-transporte, entre outros. A nota foi publicada apenas um dia após a polêmica declaração do então secretário de que “pensava a educação como um negócio”, o que demonstra a presteza do SEPE em acompanhar as questões relativas à rede.

Em 1 de dezembro de 2010 o SEPE orientou os professores a não lançarem notas no sistema Conexão Educação (SEPE/RJ, 2010), que na época era apenas um boletim online, e em 6 de dezembro de 2010, na primeira audiência pública entre o Sindicato e o Secretário, Risolia afirmou que os professores que se recusassem a lançar as notas não seriam punidos. Até a virada do ano não houve tensões entre a SEEDUC e o sindicato, mas a publicação do Decreto n. 42.793 e o lançamento do plano de metas em 6 de janeiro de 2011 geraram reação imediata, pois os docentes já conheciam tais

propostas e seus efeitos em virtude da experiência com o Programa Nova Escola. Em 5 de maio de 2011 a assembleia da Rede Estadual deliberou greve de advertência de 48 horas, sendo as principais deliberações: reajuste salarial de 26%, boicote ao lançamento de notas no Conexão Educação e boicote ao SAERJ (SEPE/RJ, 2011). Assim, desde o início da gestão da SEEDUC por Wilson Risolia o Sindicato já combatia o discurso da avaliação externa e do controle externo da informação, fatores que mostramos anteriormente serem centrais para a GIDE.

Em 7 de junho de 2011 iniciou-se a primeira greve enfrentada por Risolia, cujas principais reivindicações não estavam diretamente relacionadas à GIDE e ao plano que o secretário tinha em sua gestão, exigindo: reajuste salarial de 26%, cumprimento da carga horária do professor em apenas uma escola, descongelamento do plano de carreira de funcionários administrativos e reconhecimento da profissão de animador cultural. Após uma série de reuniões com o secretário nada foi resolvido, e em 14 de julho de 2011, o líder do governo na ALERJ, deputado Paulo Melo (PMDB), assumiu a responsabilidade das negociações, que começaram a fluir e encerraram a greve em 12 de agosto de 2011, com a maior parte das pautas negociadas. Em 2011 o SEPE ainda protestaria contra o anúncio de fechamento de 22 escolas noturnas que operavam em regime compartilhado com prefeituras, o que abriria o caminho para o Projeto Autonomia, lançado no início de 2012, que oferecia aulas do Telecurso da Fundação Roberto Marinho para estudantes em situação de distorção idade/série.

No decorrer do ano de 2012 não houve grandes mobilizações e a principal razão foi a baixa adesão da categoria à greve de 2011. A greve teve ganhos modestos, porque era ainda muito cedo para os docentes entenderem a dimensão do projeto da SEEDUC e pensarem sobre as possíveis consequências. De maneira geral, este foi o ano em que Risolia estava concentrado nos diretores. Desde 2011 até julho de 2012, 513 diretores foram afastados por “não estarem alinhados às políticas e às prioridades da Secretaria de Educação”, segundo o então Subsecretário de Gestão de Pessoas Luiz Carlos Becker (ROHDE, 2012, arquivo digital). A categoria começou a se mobilizar novamente a partir de novembro de 2012 com o anúncio do exame de certificação de professores, que representava a primeira intervenção direta no trabalho docente.

No ano de 2013 os desgastes entre a SEEDUC e o Sindicato começaram a ficar mais evidentes, com várias paralisações e reivindicações não atendidas, e em 8 de agosto de 2013 os professores votaram pelo início da greve em assembleia. A primeira das várias pautas era referente à carga horária em sala de aula e tempo de planejamento.



A matrícula dos professores da rede correspondia a 16h, composta por 12 horas-aula e 4 horas de planejamento, o que não respeitava a exigência de 1/3 da carga horária reservada para planejamento, conforme parecer da Câmara Nacional de Educação<sup>26</sup>; em nota oficial, a SEEDUC argumentava:

No Rio, a hora-relógio passa de 1/3. Cada “hora” (hora-relógio, o tempo de aula na rede) em sala de aula equivale a 50 minutos. O Estado do Rio já cumpre 1/3 de atividades complementares. Portanto, considerando que cada tempo de aulas equivale a 50 minutos, o Rio de Janeiro já cumpre 1/3 de atividades complementares. (IOERJ, 2013, arquivo digital)

O argumento soava como deboche, já que a SEEDUC havia criado um novo cargo de 30h em 2012, composto por 20 horas-aula e 10 horas de planejamento. Outro problema era a divisão da carga horária de 12 horas-aula de servidores em várias escolas; em alguns casos o professor tinha as aulas divididas entre cinco escolas diferentes, o que prejudicava seu tempo de trabalho com deslocamentos. Entre as pautas da greve também estava a realização de eleições para diretores das escolas, reposição salarial, e, a mais importante para nossa análise, o fim da política meritocrática (SEPE/RJ, 2013), que na concepção do sindicato significava o plano de metas e o projeto de certificação.

A greve acontecia num momento conturbado, quando várias manifestações aconteciam no Brasil, e em especial, no Rio de Janeiro, após várias denúncias envolvendo o governador Sergio Cabral. Um movimento chamado “Ocupa Cabral” acampou em frente à casa do governador na cidade do Rio de Janeiro, pedindo seu impeachment e CPI’s para apurar gastos irregulares com os preparativos para a Copa do Mundo de 2014. A estabilidade do governo estava baixa, e a greve dos professores agravava o quadro para o governo do estado. Assim, mediante a inépcia do secretário para negociar o fim da greve, o ministro Luiz Fux convocou o SEPE, um representante da SEEDUC e do Governo do Estado para uma audiência de conciliação no STF dia 22 de outubro 2013. A greve já passava de dois meses e não dava sinais de resolução; a SEEDUC limitou-se a brigar na justiça para declarar a greve como ilegal, já que as várias audiências entre o Sindicato e representantes da Secretaria não chegaram a acordos. Com o acordo feito no STF, a assembleia realizada em 24 de outubro de 2013 encerrou a greve.

---

<sup>26</sup> Parecer do CNE/CBE, nº18/2012, que trata dos parâmetros a serem seguidos na implementação da jornada de trabalho dos profissionais do magistério público da Educação Básica (Lei 11.738/2008)

Após várias faltas lançadas de forma irregular e processos administrativos abertos contra servidores grevistas, o acordo tratava, em primeiro lugar, de cessar as hostilidades da SEEDUC contra os funcionários. As pautas da greve não foram atendidas, mas o acordo obrigava a criação de grupos de trabalho para dar solução às demandas, compostos por representantes do Sindicato, da SEEDUC e do governo. Ficou claro que o governo perdeu a confiança na gestão de Risolia após o prejuízo político de uma greve longa, hostil, num contexto em que Sergio Cabral lutava para tentar se manter no cargo. No grupo de trabalho responsável por discutir o Projeto Certificação no dia 13 de novembro de 2013, por exemplo, o subsecretário de Gestão de Pessoas Luiz Carlos Becker foi questionado pelo Deputado Estadual Comte Bittencourt, Presidente da Comissão de Educação e Cultura da ALERJ, sobre como a Secretaria de Educação seria capaz de implementá-lo, uma vez que não estava previsto no Projeto de Lei Orçamentária para 2014 (SEPE/RJ, 2013). Ou seja, uma vez que seria impossível pagar qualquer gratificação aos professores sem a aprovação de Projeto de Lei, e tendo a certeza de que Risolia e seus funcionários tinham total conhecimento dos trâmites legais, os objetivos da SEEDUC com tal projeto eram, no mínimo, duvidosos. Outro dado importante do acordo realizado no STF era a revisão do Plano de Metas da educação do estado para 2014.

Em 2014 o Projeto de Certificação não foi mais mencionado, mas as decisões tomadas pelos grupos de trabalho da greve de 2013 não tinham ainda previsão para serem implementadas. Em audiência com Risolia em 9 de abril de 2014 o Sindicato entendeu que não havia interesse por parte da SEEDUC em cumprir o acordo, e começou a mobilização dos docentes, que em 12 de maio de 2014 declararam greve novamente. A Secretaria de Educação limitou-se a tentar declarar a greve ilegal recorrendo à justiça e abriu processo administrativo contra os servidores grevistas. Repetiu-se o ciclo de 2013, no qual a greve era declarada ilegal pelo Ministério do Público do Rio de Janeiro, sendo a decisão revogada, dias depois, para novamente dentro de poucos dias ser reafirmada. Em 25 de junho de 2014 o líder do governo na ALERJ, Deputado André Corrêa (DEM), propôs junto à votação de reajuste para os profissionais da educação anistia e fim dos processos administrativos, sem consultar a SEEDUC. Sergio Cabral havia renunciado ao governo do Estado do Rio de Janeiro em 3 de abril de 2014, em meio a denúncias e polêmicas e seu partido, o PMDB, tentava ganhar novo fôlego para eleger Luiz Fernando Pezão nas eleições para governador, ou

seja, tentavam evitar toda polêmica e situação que pudesse trazer ainda mais prejuízo político para o governo. Em 27 de junho de 2014 a greve foi encerrada.

Em 22 de dezembro de 2014 Risolia anunciou sua saída do cargo de Secretário de Educação do Estado, e os resultados de sua gestão são mistos. Em relação às questões administrativas a GIDE conseguiu naturalizar, na prática docente, apenas o lançamento de notas no sistema *on line*, o cumprimento do currículo básico e a observação dos painéis de metas e acompanhamento por parte dos docentes; porém, em relação aos aspectos pedagógicos, os professores afirmam que não foram percebidas mudanças significativas com as propostas da GIDE (Cf. PEREIRA, 2017). Tais resultados confirmam o discurso constante do Sindicato de que a SEEDUC, nas mãos de Wilson Risolia, não melhoraria a educação no Estado do Rio de Janeiro. A burocracia foi estendida, mas os problemas de ensino-aprendizagem ficaram no mesmo lugar. Apenas os números mudaram.

## CAPÍTULO III

### A REFORMA DE NOVA YORK E AS LIÇÕES PARA O GERENCIALISMO NO TRABALHO DOCENTE

#### 3.1 – A reforma de Nova York e suas fraudes

Diane Ravitch é pesquisadora da área de educação Universidade de Nova York e em 2010 lançou o livro *The Death and Life of the Great American School System* (traduzido em 2011 no Brasil, com o título *Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Americano*), onde resgata o percurso das reformas norte-americanas da década de 1990. Sua análise como intelectual orgânica envolvida no processo é fundamental, pois em 1991 ela foi convidada para o cargo de conselheira de Lamar Alexander, Secretário de Educação do governo de George Bush (1989-1993). Durante sua vida profissional ela foi defensora da escolha escolar, da responsabilização dos docentes e das avaliações externas, mas a partir de 2009 começou a observar as consequências de tais ideias, e hoje é ativista contrária a tais propostas para a educação.

Podemos perceber que a ideologia de mercado das reformas da era Thatcher no Reino Unido (1979-1990) se manifestou também nos EUA dez anos mais tarde. Da mesma forma, o discurso de crise das escolas tem um marco inicial, o relatório *Uma Nação em Risco* de 1983, produzido pelo *think tank National Commission on Excellence in Education* e patrocinado pela Secretária de Educação da presidência de Ronald Reagan (Cf. RAVITCH, 2011). Maria Helena Godoy, ao fundamentar a importância do método da GIDE também no discurso de crise se vale da mesma técnica, citando o relatório Plano de Metas: os Cinco Compromissos do *think tank* brasileiro Todos pela Educação<sup>27</sup> (Cf. GODOY, 2015). Da mesma forma que Sir Arnold Weinstock em 1976 o fez no Reino Unido, o relatório *Uma Nação em Risco* advertia que, caso a educação norte-americana não fosse imediatamente melhorada a nação sofreria no campo econômico e social.

---

<sup>27</sup> O Todos pela Educação (TPE) foi criado em 2005 por um grupo de empresários brasileiros como organização sem fins lucrativos, tendo como meta promover a valorização e equidade na educação pública brasileira. Desde então tem atuado no Ministério da Educação influenciando as políticas públicas para a educação. Para uma análise do TPE, buscar a dissertação de Karen Ségala “O Movimento Educação para Todos: mérito, controle e empresariamento da educação”, PPGE/UFV, 2018.

De maneira semelhante ao Reino Unido, nos EUA culpavam-se os sindicatos de professores, a estabilidade empregatícia dos professores e a burocracia de uma educação administrada pelo Estado pelo fracasso da escola. Os entusiastas, defensores das reformas, acreditavam que as escolas administradas pelo governo eram ineficazes

porque elas são um monopólio; portanto elas não têm incentivo nenhum para se aprimorar [...] Por que as escolas não deveriam ser administradas por qualquer um que pudesse proporcionar boas escolas, usando fundos governamentais? Livre da gestão direta do governo, as escolas seriam inovadoras, contratariam apenas os melhores professores, se livrariam de professores incompetentes, estabeleceriam seus próprios planos de carreira, competiriam por estudantes (clientes), e seriam julgadas apenas por seus resultados (pontuações em testes e taxas de formação). Boas escolas iriam proliferar, enquanto escolas ruins seriam fechadas por força do mercado (a saída de pais insatisfeitos) ou por um governo atento. Alguns da nova geração de reformadores – principalmente republicanos, mas não apenas republicanos – imaginaram que as escolas do futuro iriam funcionar sem sindicatos, permitindo à administração contratar e demitir funcionários à vontade. (RAVITCH, 2011, p. 24)

A aplicação de práticas de livre mercado e a participação da iniciativa privada começou a ser apontada como a solução para o problema. Esse movimento começou a ganhar força no governo de Bill Clinton (1993-2001), a partir de 1994, quando seu vice-presidente, Al Gore (1993-2001), foi encarregado de buscar novas técnicas para reinventar a burocracia federal. Ravitch aponta que os reformadores começaram a fazer *falsas analogias* entre o mundo empresarial e a educação, e as avaliações externas ganham destaque na crença de que a coleta de dados é o ponto-chave para as decisões estratégicas, e as recompensas e punições são a forma mais eficiente de fomentar os comportamentos.

Um caso interessante apontado por Ravitch tem forte relação com o Brasil e a atual discussão sobre o projeto de lei *Escola sem Partido*. A autora, atuando no governo de George Bush (1989-1993) defendeu, junto a outros pesquisadores, a produção de referências curriculares nacionais, mas esse movimento acabou se convertendo em uma desgastante polêmica e sendo abandonado, quando, em 1994, a pesquisadora Lynne Cheney<sup>28</sup> atacou as referências curriculares de história produzidas pela Universidade da Califórnia, acusando-as de *esquerdismo politicamente correto*. O debate durou muito tempo entre o governo, a mídia e a população, a ponto dos políticos todos desistirem das referências com medo de sua reputação ser abalada pela

---

<sup>28</sup> Esposa de Dick Cheney, à época Secretário de Defesa dos EUA. Seria a vice-primeira-dama de 2000 a 2009 no futuro, quando Dick Cheney foi vice-presidente de George Bush Filho.

disputa. Quando Clinton lançou seu programa de referências curriculares, o trauma criado pela polêmica era tão grande que nenhum estado norte-americano teve coragem de produzir um currículo profundo, limitando-se a dar orientações generalistas e esparsas do que as crianças deveriam aprender na escola. Quando George Bush, o filho, chega à Presidência em 2000, traz seu programa de educação do Estado do Texas, onde as metas não eram de conteúdo e ensino, mas de proficiência.

O programa iniciado em 2000 era o *No Child Left Behind* (NCLB), que deu aos Estados a meta de tornar todos os estudantes proficientes em inglês e matemática até o ano de 2014. Os estados que não conseguissem cumprir com as metas anuais seriam punidos, recebendo cada vez menos financiamento. A responsabilização docente, assim, estava baseada na performance e não no conteúdo. Assim, a avaliação externa recaí sobre a ideia de que a nota do estudante é reflexo da capacidade do professor, o estudante estaria em sala desenvolvendo-se constantemente, podendo-se assim estabelecer escores de zero a dez como se representassem em qual estágio para a proficiência o aluno está. O aprendizado é entendido como linear e progressivo.

Nessa nova era, a reforma escolar era caracterizada pela responsabilização, testes que definiam tudo, tomada de decisão baseada em testes estatísticos, escolha escolar, escolas autônomas, privatização, desregulamentação, pagamento por mérito e competição entre escolas. O que quer que não pudesse ser mensurado não contava. Era irônico que um presidente republicano conservador fosse responsável pela maior expansão de controle federal na história da educação americana. Era igualmente irônico que os democratas adotassem as reformas de mercado e outras iniciativas que tradicionalmente haviam sido preferência dos republicanos. (RAVITCH, 2011, p. 37)

Precisamos recordar aqui que Michael Barber (1994), citado neste trabalho anteriormente, faz a mesma constatação sobre o governo de Margaret Thatcher, apontando a surpresa de um governo que, supostamente orientado pelo livre mercado, decide centralizar a política educacional de forma irredutível sobre si.

A estrutura administrativa da educação baseada em testes externos foi universalizada nos EUA após o NCLB, e a coerência entre elas aconteceu porque os reformadores empresariais baseavam-se em casos dos quais retiraram inspiração, quase como a apologia feita por Godoy sobre a padronização das práticas de sucesso. A primeira delas aconteceu no final dos anos 1990, na cidade de Nova York, quando

o superintendente Anthony Alvarado levou o Distrito 2<sup>29</sup> da cidade, composto por 50 escolas e cerca de 20 mil alunos de uma posição intermediária para o segundo lugar no *ranking* da cidade. Alvarado foi apontado como Superintendente de Educação do Distrito 2 de Nova York (1987-1998), mesmo após ter abandonado o cargo de Superintendente do Distrito 4 por acusações de improbidade administrativa em 1984; era grande defensor da escolha escolar e obrigou as escolas do distrito a implantarem métodos diferenciados de ensino de inglês e matemática. O que chamou atenção da mídia e universidades foi o fato da localidade conter muitos alunos pobres e grupos minoritários, o que os reformadores já tinham percebido como a parte difícil da melhoria das notas escolares (RAVITCH, 2011). Lauren Resnick, da Universidade de Pittsburgh e Richard Elmore, da Universidade de Harvard, interessaram pela reforma e foram estudar o fenômeno em 1995. Suas conclusões, publicadas em várias revistas acadêmicas e jornais<sup>30</sup>, foram simples, apontando que o investimento em desenvolvimento profissional tinha sido o fator preponderante na administração de Alvarado. O Superintendente tinha investido mais dinheiro em capacitação do que em qualquer outro distrito da cidade, atingindo 12% dos recursos totais; muitos distritos não investiam nada, e os que faziam não passavam de 3% do orçamento. O Distrito 2 investiu em um método chamado letramento balanceado, inspirado na proposta de educação construtivista, capacitou diretores e professores para utilizar o método e foi centralizador em sua aplicação.

Os pesquisadores atribuíram o sucesso ao método, mas quando o estudo foi publicado em 2001 várias pessoas, principalmente pais de alunos, acusaram o resultado de ter sido fabricado. Os autores, e Alvarado, defenderam seus interesses e não houve consenso sobre a questão. Ravitch (2011, p. 62) aponta que alguns dados, no entanto, ajudam a entender os resultados, pois “o Distrito 2 não era um típico distrito da cidade de Nova York”. O primeiro deles é que Alvarado implantou um sistema de escolha escolar, o que fez com que, a partir da melhora constante dos resultados, mais estudantes de classe média buscassem as escolas do Distrito 2; a população era em sua maioria branca no início da década de 1990, sendo 72% brancos, numa cidade em que, considerada a população total, a maioria era afro-americana e hispânica. Ao longo dos anos o Distrito ainda experimentou uma diminuição da população negra e hispânica.

---

<sup>29</sup> Os bairros East Village, Alphabet City, Peter Cooper Village, Rose Hill, Kips Bay, Gramercy Park compõem o Distrito 2, na parte leste de Nova York.

<sup>30</sup> O relatório completo com todos os estudos é intitulado *The District 2 Story: A Human Resources Theory of School Improvement*, entregue ao Departamento de Educação dos EUA em 2001.

A renda média das famílias no distrito, ao fim da década, era de US\$169.533 anuais, enquanto a média da cidade era de US\$63.424. Nesse período, 43% das famílias do Distrito tinham renda anual superior a US\$75.000, enquanto na cidade de Nova York a média com essa renda era de 23%. Em 1999, quando o Estado introduziu testes externos verificou-se que a distância de desempenho entre grupos étnicos e raciais estava dentro da média da cidade, em torno de 40%, ou seja, o milagre da educação, realizado pelo Distrito 2, pode ser explicado pelo fato de a média de alunos brancos e asiáticos em suas escolas ser de 65% enquanto no restante da cidade se manifestava o contrário, com 63% dos alunos sendo negros e hispânicos (Cf. RAVITCH, 2011). Ao longo do tempo, alunos que historicamente têm melhores resultados no sistema de educação da cidade migraram para as escolas do Distrito 2, a população de estudantes, entre 1987 e 1998

cresceu de 18 mil para 22 mil estudantes. Quase 90% da nova população do Distrito 2 consistia em estudantes brancos e asiáticos; o distrito viu aumento em grupos que tendem a pontuar mais alto, e declínio na proporção dos grupos que tendem a ter escores mais baixos, ou seja, afro-americanos e hispânicos. O Distrito 2 estava se tornando ainda mais rico e branco do que outros distritos urbanos na cidade e no país. (RAVITCH, 2011, p. 63)

Esses dados puderam ser compilados a partir do censo demográfico realizado em 2000, então os pesquisadores não tiveram acesso a tais dados antes de lançarem os resultados de sua pesquisa, mas ela é até hoje citada e reputada como o atestado de sucesso de uma reforma gerencial, que reformadores empresariais tentaram transformar em fórmulas reproduzíveis em outras realidades (Cf. RAVITCH, 2011).

O segundo caso é o da cidade de San Diego, quando em 1998 Alan Bersin<sup>31</sup> foi nomeado superintendente de educação da cidade. Sua experiência profissional era apenas como procurador público, e pesquisando por informações tomou conhecimento do caso do Distrito 2 de Nova York, convidando Alvarado para ajudá-lo. A grande meta da reforma era a de diminuir a distância de desempenho, pois o sistema de escolas de San Diego já era reconhecido como um dos melhores do país. Bersin e Alvarado implantaram o mesmo método pedagógico baseado no construtivismo, mas reorganizaram todo o sistema burocrático da educação de forma a acelerar as mudanças. Os sindicatos e conselhos escolares eram entendidos como entraves, que

---

<sup>31</sup> Alan Bersin era procurador público aposentado e o conselho escolar aceitou sua indicação em resposta à comunidade empresarial da cidade.



atrapalhavam a evolução deixando as decisões mais morosas. O superintendente não estava interessando em parcerias com os professores e com os conselhos, então aplicou uma hierarquia verticalizada, com a finalidade de criar um sistema de comando. Sua concepção de administração da rede escolar não tolerava dissenso, então investiu em capacitação profissional para adequar os profissionais às suas propostas e em demissões aos profissionais relutantes a implementá-las. “E eles fizeram isso com aclamação nacional, enquanto alienavam um número significativo de professores e diretores e criavam um exemplo nacional de superintendência ‘durona’” (RAVITCH, 2011, p. 65).

Foram investidos, da mesma forma que no Distrito 2 de Alvarado, grandes volumes de recursos em capacitação para professores e diretores. “Cada professor de Ensino Fundamental era requisitado a ensinar três horas de leitura toda manhã” e “todo diretor deveria dedicar duas horas do dia a visitar as salas de aula e certificar-se de que os professores estavam cumprindo a determinação” (RAVITCH, 2011, p. 67). Em junho de 1999, 13 diretores de escolas foram demitidos publicamente em uma reunião do Conselho Escolar e foram escoltados por policiais armados até as escolas para recolherem seus pertences pessoais. A situação “parecia calculada para mandar uma mensagem de alerta àqueles que não obedeciam prontamente as ordens da liderança” (RAVITCH, 2011, p. 68).

As consequências foram o adoecimento de muitos profissionais da educação e um clima de constante batalha entre sindicatos e a rede de ensino. Muitos professores procuraram clínicas de psiquiatria, e até mesmo um nome foi criado para descrever o estado de depressão e ansiedade dos educadores, “Bersinite”. Uma psiquiatra social da Associação Kaiser, a maior associação de saúde da Califórnia afirmou que de 1999 a 2005 docentes começaram a aparecer em número muito elevado nos consultórios, e que com a saída de Bersin o fenômeno acabou (Cf. RAVITCH, 2011).

Em relação aos sindicatos, a própria indicação de Bersin já era, em si, uma estratégia. A Câmara do Comércio de San Diego financiou a campanha de três candidatos ao Conselho Escolar da cidade, após uma greve realizada pelos professores em 1996, a qual durou uma semana e professores conseguiram 14% de aumento. Os candidatos dos empresários venceram as eleições, e em 1998 indicaram Bersin como superintendente. Desde o princípio a intenção era fazer uma gestão de linha dura, pois a concepção era a de que os problemas de ensino da rede eram culpa dos professores; a estratégia em resposta, para a melhoria dos resultados presumia que “os planejadores

centrais sabem exatamente o que e como fazer” (RAVITCH, 2011, p. 71). Nas eleições para o Conselho Escolar no ano 2000, empresários defensores das escolas voluntárias investiram 700 mil dólares na campanha de seus candidatos, época em que o financiamento não passava, normalmente, de 40 mil dólares. O Conselho Escolar, aparelhado por Bersin, simplesmente ignorava as denúncias de adoecimento docente e as demandas dos professores.

Ao fim da gestão de Bersin, em 2005, as reformas tiveram ganhos modestos em resultados nos testes para estudantes das séries iniciais, porém, as notas ficaram piores no ensino médio. A lição gerencial aprendida com a situação é que não era possível alcançar resultados simplesmente coagindo os professores e fazendo ameaças diretas, era necessário trazer os professores para a reforma, construindo algum tipo de parceria (RAVITCH, 2011, p. 86).

O terceiro caso é o nosso principal interesse, a reforma elogiada por Risolia, implantada em Nova York pelo então prefeito, o bilionário Michael Bloomberg (2001-2009). Eleito em 2001, sua primeira medida foi tentar trazer para a prefeitura o controle total das escolas, impedindo os conselhos escolares de serem deliberativos. Em 2002 a assembleia legislativa estadual concedeu o controle até 2009, e como primeira medida criou o Departamento de Educação de Nova York, nomeando, em seguida, Joel Klein<sup>32</sup> como secretário. Klein visitou Alan Bersin em San Diego, que ainda ocupava o cargo, para conseguir ajuda, já que, tanto quanto ele, não sabia nada sobre educação. Em novembro de 2002, Klein contratou a empresa de consultoria McKinsey & Company, que tem entre seus clientes empresas como Google e Facebook, para auxiliar no projeto de reforma da rede de educação. Em 2003 foi anunciando o projeto de educação para a cidade, e no âmbito pedagógico, repetia as abordagens construtivistas aplicadas no Distrito 2 e em San Diego. Ravitch chama isso de “estratégia esquerda-direita” (RAVITCH, 2011, p. 89), pois por um lado sinaliza progressismo à esquerda, enquanto por outro promove a escolha escolar que agrada empresários.

A organização administrativa em 32 distritos foi desmontada, e substituída por 10 regiões, comandadas por um superintendente regional. Superintendentes locais estariam encarregados de supervisionar de 10 a 12 escolas, e as questões financeiras estariam separadas das pedagógicas, sendo encaminhadas para centros específicos

---

<sup>32</sup> Joel Klein era advogado conhecido nacionalmente nos EUA, por conta de processos abertos contra a empresa de *software* Microsoft enquanto era membro do Departamento de Justiça dos EUA.

também criados no ato. O fim das coordenadorias regionais no Estado do Rio de Janeiro é bastante semelhante, e supervisores locais eram os IGT'S. Era um sistema administrativo de modelo corporativo e centralizado. Em Nova York foi criada uma instituição chamada *Academia de Líderes*, cujo objetivo era capacitar e formar diretores, o que Risolia também reproduziria.

Em 2007 Klein reorganizou o sistema de forma radical, abolindo as regiões administrativas e eliminando a supervisão das escolas. A ideia era supervisionar as escolas puramente por seus resultados nos testes; para garantir a fidelidade iniciou um programa de responsabilização baseado em punições e prêmios. Com a lição aprendida a partir da experiência de San Diego, foi adotado um sistema de adesão à reforma baseado no benefício econômico. Os salários dos professores aumentaram 43% até 2009 (Cf. RAVITCH, 2011), e apareceu também a bonificação por resultados, que Bloomberg chamou de *pagamento por mérito*. Caso as notas da escola aumentassem a escola inteira receberia bônus. “Este programa vai nos permitir recompensar nossas escolas e professores mais bem sucedidos. Também nos ajudará a motivar educadores a trabalharem juntos para chegar a soluções inovadoras” (NEW YORK CITY GOVERNMENT, 2007, arquivo digital), afirmou Klein no anúncio do programa.

O sistema de escolas *charter* (escolas autônomas), elogiado por Risolia consistia na entrega das escolas para fundações e empresas, tais escolas continuavam financiadas pelas verbas públicas mas eram administradas por empresas privadas. A ideia principal era a concepção de que a gestão privada é mais eficiente e que a escolha escolar melhora a educação, então as escolas eram classificadas com notas de A a F<sup>33</sup>, sendo que o grupo de risco (notas E e F) estava sob aviso de fechamento se não melhorassem as notas. Escolas fechadas eram desmembradas em escolas menores que se convertiam em autônomas; escolas de 3 mil estudantes se tornavam 5 ou 6 escolas menores. O problema fundamental é que a gestão privada dava a tais escolas prerrogativas diferentes de matrículas, então elas conseguiam selecionar os melhores estudantes e excluir os alunos de baixo rendimento; instituições privadas, como a Fundação Bill & Melinda Gates<sup>34</sup>, começaram a adotar escolas concedendo milhões de dólares em recursos. Alunos que tinham baixo rendimento eram sempre empurrados

---

<sup>33</sup> Nos EUA as escalas de notas escolares são A a F; no Brasil usamos os números de 0 a 10.

<sup>34</sup> Fundação criada pelo bilionário dono da desenvolvedora de *softwares* Microsoft e sua esposa. Nos EUA os grandes empresários usam as doações para programas sociais como formas efetivas de propaganda.

para outra escola pública quando a sua fechava, o que fez delas grandes ilhas de baixo rendimento, fomentando o discurso de que a escola autônoma era melhor.

Constata-se que o Departamento de Educação de Nova York não tinha uma proposta para melhorar as escolas que estavam falhando, sua única resposta era fechar a escola. Os resultados dos testes externos estaduais sempre corroboravam o sucesso do sistema de responsabilização e conversão em escolas autônomas, mas secretamente o estado mudava a pontuação necessária para classificar as escolas entre os níveis. Em 2007 o sistema das escolas voluntárias quase entrou em colapso quando as avaliações federais<sup>35</sup> revelaram que entre 2003 e 2007 não houve nenhum ganho significativo de rendimento. As notas que Nova York dava a si mesma nos testes conduzidos pelo estado eram incompatíveis com as notas avaliadas pelo sistema nacional. O Departamento de Educação respondeu que os resultados refletiam que os estudantes estavam preparados para realizar os testes por padrões estaduais, ignorando que, do ponto de vista do ensino, o que eles aprendiam na escola deveria ser transferível para o contexto de uma prova diferente. As notas dos testes externos aplicadas pela própria rede mostravam o resultado que ela queria (RAVITCH, 2011).

Outra prática usada em Nova York, e que também foi aplicada no Rio de Janeiro, é a da progressão parcial. Os alunos que ficariam reprovados fazem projetos, frequentam aulas extras nas férias, cumprem essas atividades como artifícios que no fim garantem sua aprovação. Na rede pública do Estado do Rio de Janeiro um estudante poderia ficar retido em duas disciplinas sem ser reprovado. Bastava no próximo ano realizar uma prova, e caso obtivesse média, era considerado aprovado. É uma estratégia eficiente para melhorar os indicadores de fluxo.

A reforma de Nova York teve forte repercussão nacional e internacional, pois foi um ponto de absoluta produção discursiva por parte de Michael Bloomberg, e inspirou vários reformadores de mercado pelo mundo, como Wilson Risolia. De fato, a Fundação Itaú Social<sup>36</sup>, junto ao Instituto Braudel<sup>37</sup>, organizou um livro no qual apresenta a reforma de Nova York como um modelo para nosso país. O livro é

---

<sup>35</sup> Os testes nacionais conduzidos pelo governo federal tinham como objetivo aferir o grau de sucesso da política do NCLB e foram implementados em 2007; paralelamente vários estados tinham os próprios sistemas de avaliação, sendo o de Nova York iniciado na década de 1980.

<sup>36</sup> Fundação criada em 1993 em São Paulo pelo Banco Itaú que financia projetos na área da educação pública brasileira.

<sup>37</sup> Fundação criada em 1987 em São Paulo por economistas e empresários que realiza debates públicos e ações sociais com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento da América Latina. O nome homenageia Fernand Braudel (1902-1985), por sua convicção de que o mercado é a maior força no desenvolvimento humano.

intitulado *A Reforma Educacional de Nova York: Possibilidades para o Brasil*, e apresenta o sistema instituído por Klein, destacando a responsabilização e o sistema de escolas autônomas. Ao relatar o sucesso do sistema *charter* o livro utiliza os mesmos dados das avaliações estaduais apresentados por Diane Ravitch (Cf. GALL e GUEDES), mas omite os dados das avaliações nacionais que demonstram a fraude dos resultados. Infelizmente o livro é de tamanho amadorismo que sequer apresenta seu ano de catalogação na página de ficha técnica, mas como utiliza em sua bibliografia artigos até o ano de 2009, fica claro que quando foi escrito os resultados (divulgados em 2007) já estavam disponíveis. O livro pode ser encontrado gratuitamente no sítio eletrônico do movimento Todos pela Educação.

A análise da reforma de Nova York, do ponto de vista do problema da meritocracia, deixa claro que o enaltecimento do mérito da “equipe” com o pagamento das bonificações é uma importante estratégia para atrair professores e dividir opiniões. É a armadilha da valorização profissional como troca de favores. Em 2009, o controle das escolas dado a Bloomberg pelas assembleias legislativas expiraria, e bancado por milhões de dólares de figuras como Bill Gates e a Fundação Broad, tinha enorme poder para conseguir o apoio necessário para manter-se no poder. O Sindicato era a única força para impedir-lo, mas os dirigentes estavam agradecidos pelos aumentos de salário e das pensões e decidiram apoiá-lo (Cf. RAVITCH, 2011). Risolia agiu de forma semelhante, colocando-se como ativista pela recomposição salarial - garantida por lei - aos professores na ALERJ. A bonificação foi notícia em todos os principais jornais do Estado, na eventualidade de seu pagamento. No decorrer das greves da categoria o Secretário usava tais dados como argumento para deslegitimar o movimento.

Ravitch aponta que realizar reformas nos tons de ameaça que a teoria da responsabilização produziu não chegaram a lugar algum (Cf. RAVITCH, 2011). Elas estão baseadas em várias crenças sem qualquer fundamento, como a ideia que resultados ruins demonstram que os professores não fizeram o suficiente; os empresários estão procurando consertar a escola como se fosse uma fábrica. As ameaças de fechamento de escolas e demissões, e os incentivos financeiros para produção dos resultados levam os sistemas a produzirem falsificações; por vezes a falsificação acontece porque após sucessivos cumprimentos do objetivo as novas metas tornam-se irrealizáveis. No caso de Nova York, por exemplo, no controle de poder definir as metas de proficiência, Bloomberg não resistiu a reduzir as exigências

pensando em seu ganho pessoal, para parecer que a educação era melhor do que realmente era, “os escores eram fortemente inflacionados pela decisão secreta do Estado de reduzir os pontos necessários para avançar nos testes estaduais” (RAVITCH, 2011, p. 106). Educadores ameaçados de demissões e fechamento de suas escolas acabaram abraçando a proposta do Departamento de Educação e começaram a treinar os estudantes para fazerem os testes. Fazendo um paralelo com o caso do Estado do Rio de Janeiro, em uma escola na qual este autor trabalhou houve premiação pelos resultados para o ano de 2011, e na ocasião da análise dos dados a diretora percebeu que o turno noturno atingiu notas muito abaixo do turno da manhã e tarde, prejudicando o resultado, que poderia ter sido superior. Tendo em vista esta constatação decidiu-se por não mais abrir turmas à noite para o ano de 2012, já pensando em forma de garantir as metas do próximo ano. Em todas as escolas que este autor atuou como docente os IGT’S implementaram um projeto que exigia do professor ao final do segundo bimestre e quarto bimestre aplicar uma avaliação extra, a primeira para substituir a nota mais baixa do primeiro ou segundo bimestre e a segunda para substituir a nota mais baixa do terceiro ou quarto bimestre. Somado às quatro provas de recuperação anuais, uma em cada bimestre, os estudantes tinham seis provas extras para melhorarem o rendimento escolar e, conseqüentemente, o indicador de fluxo.

É notável o esforço negacionista dos reformadores empresariais em admitir que as condições sociais, infelizmente, influenciam o rendimento dos estudantes esperado por eles; acreditam que com o método certo, ou a escola certa ou os professores certos toda criança pode chegar aos mesmos níveis de proficiência independentemente de qualquer influência exterior à vida escolar do estudante. A grande repercussão da reforma da década de 1990 em Nova York era fruto da falsa constatação de que ela havia diminuído a distância entre diferentes grupos sociais. Maria Helena Godoy afirma também que se incomoda com a ideia de que as crianças de *baixa renda* não possam progredir na escola, e quando tenta explicar como o gerencialismo pode ajudar essas crianças, não consegue elaborar nenhuma explicação a partir de seus chavões da administração e produz um argumento sem sentido, afirmando que o gerencialismo contribui para o sucesso das crianças em dificuldade porque essas crianças são as que mais precisam dele. Os professores precisariam se empenhar ainda mais, não faltar ao trabalho, e dar aulas motivadoras “ancoradas na vivência dos alunos, como tão bem ensinou Paulo Freire” (GODOY, 2015, p. 98). Impressiona que um livro, dedicado à

defesa de um método capaz de esvaziar a educação mais ainda do que a prática bancária, cite Paulo Freire. O ponto crítico nestes artifícios é a tentativa de culpar o professor e o sistema de educação como únicos responsáveis. Ravitch afirma, em entrevista concedida à Folha de São Paulo, que após tantos anos apoiando a responsabilização, a coisa mais importante que aprendeu foi que “as melhores escolas têm alunos que nasceram em famílias que apoiam e estimulam a educação” (IWASSO, 2010, arquivo digital). Nigel Brooke<sup>38</sup>, defensor dos modelos no Brasil, afirma que a responsabilização parte de uma lógica transparente:

se os membros profissionais da comunidade escolar podem ser considerados responsáveis pela qualidade da experiência educativa sob seu controle direto, e se os resultados dessa experiência podem ser medidos objetivamente, então a avaliação do desempenho do aluno pode se tornar parte de um sistema de responsabilização que visa estimular a melhoria mediante a divulgação dos resultados da escola. (BROOKE, 2006, p. 398)

Mas a dúvida que surge de sua tese é se há possibilidade de produzir tais resultados objetivos. As experiências sobre as quais o profissional da comunidade escolar não tem controle não influenciam os resultados desta avaliação de desempenho? Brooke (2006), referindo-se à responsabilização dos EUA, ainda cita um artigo da própria Diane Ravitch, de quando ainda fazia parte dos grupos defensores das provas externas, apontando breve referência em que alerta para o fato de haverem muitas diferenças entre os padrões dos estados e os padrões federais, e na sequência cita o caso da melhora milagrosa na educação operado pelo estado norte-americano do Texas sob o comando de George Bush ao longo da década de 1990, como exemplo de sucesso da responsabilização.

Ravitch, em 2010, demonstra que a fraude texana foi fabricada ignorando-se os números de desistências da escola: “conforme estudantes de baixa performance desistiam da educação, as estatísticas melhoravam continuamente” (RAVITCH, 2011, p. 116). Pesquisadores como Walt Haney, do Boston College, e Stephen Klein do *think tank Research and Development Institute* apontaram para os fatos de que os resultados dos testes do Texas não eram compatíveis com os resultados dos exames de acesso às universidades e do sistema nacional de avaliação da educação. Porém, o Congresso norte-americano tendo muita pressa em reformar a educação, embalado pela eleição

---

<sup>38</sup> Brooke é professor da UFJF e atuou de 2003 a 2017 na UFMG, desenvolvendo pesquisas sobre avaliação educacional no Brasil.

de George Bush Filho à presidência, no ano de 2000, aprovou o plano desenvolvido no Texas que agora seria estendido para todo o território norte-americano por meio do NCLB.

O Conselho Nacional de Pesquisa dos EUA estudava os testes e sua eficiência, e num parecer de 1999 afirmou que os testes devem ser usados com cautela porque não são precisos. Experimentos realizados demonstraram que estudantes tinham notas diferentes em testes iguais, simplesmente por realizar a prova em outro dia, fatores como a qualidade do sono, crises pessoais e situações familiares eram capazes de influenciar os resultados. Os pesquisadores recomendaram que as provas não fossem utilizadas como medidas responsabilizatórias para os estudantes em virtude destas distorções. Seria inimaginável pensar que dois anos depois o NCLB seria aprovado estabelecendo responsabilização não para o estudante, mas para o professor e a escola (Cf. RAVITCH, 2011). A tese de que avaliar o que um estudante aprendeu pode atestar a eficiência de seu professor não procede com a realidade empírica; como demonstramos aqui, mesmo que num cenário ideal os dados fossem passíveis de serem coletados, a sua fragilidade no contexto político torna simples sua deturpação. A atribuição de mérito a um indivíduo, neste contexto é fruto apenas das intenções de quem tem o poder de estabelecer as metas, a competência do indivíduo se resume a sua capacidade de atendimento às demandas da burocracia centralizada.

### **3.2 – A intelectualidade orgânica como suporte do movimento pelos testes externos**

Ravitch (2011) aponta, da mesma forma que identificamos ao tratar da responsabilização no Reino Unido, Milton Friedman como o grande pensador que mobilizou esse fenômeno nos EUA. Ele foi capaz de elaborar uma resposta satisfatória para os conservadores britânicos e norte-americanos sobre como resolver o problema da oferta da educação respeitando os valores de livre mercado. No plano prático da política, Friedman foi conselheiro não só de Margaret Thatcher, mas também de Ronald Reagan, porém nos EUA sua influência não surtiu efeito imediato, já que o Congresso rejeitou a legislação de escolha escolar. Mesmo fracassando, uma geração de acadêmicos e jornalistas, bancados por Fundações que defendiam a tese foi constituída e continuou a defendê-la, mesmo com a derrota:



As fundações e ONGs incubaram uma geração de acadêmicos e jornalistas que defenderam a escolha escolar muito depois do fim da gestão Reagan. Organizações estaduais e locais devotadas aos princípios de livre-mercado proliferaram pelo país, inspiradas em grande medida pelos escritos de Friedman, para continuar a batalha pela escolha escolar. (RAVITCH, 2011, p. 138)

Em 1990 Terry Moe e John Chubb, ambos professores membros da *Hoover Institution*<sup>39</sup> da Universidade de Stanford escreveram *Politics, Markets, and America's Schools*, livro em defesa da escolha escolar que teve grande sucesso. Eles defendiam que, enquanto as escolas públicas estivessem sujeitas a um controle democrático, os grupos de interesse manteriam o *status quo* e seria impossível realizar uma reforma. A performance acadêmica ruim era o preço a se pagar pelo exercício do controle democrático sobre as escolas (RAVITCH, 2011, p. 139). A proposta era que as escolas privadas tivessem seu crescimento estimulado pelo sistema de *vouchers*, mas a proposta era polêmica por, obviamente, transferir os recursos públicos de forma direta à iniciativa privada, o que dividia opiniões.

As escolas *charter* apareceram na década de 1990 e começaram a se mostrar uma alternativa menos polêmica para os defensores da escolha escolar, por unirem a ideia social do público e a ideia de eficiência do privado, sendo toleráveis para progressistas e conservadores. As ideias de escolas autônomas surgiu pela primeira vez em 1988, com o pesquisador Ray Budde e o Presidente da Federação Americana de Professores, Albert Shanker. Ambos teorizaram que o ideal para o funcionamento das escolas seria que professores se juntassem e assumissem a administração das escolas sem a intervenção estatal; eles seriam professores-pesquisadores, que de forma experimental poderiam propor soluções para os desafios da educação. Shanker retirou seu apoio das *charter schools* em 1993, pois o projeto começou a ser encabeçado por empresas, e empreendedores. Pior ainda, conforme se expandiam as escolas autônomas começaram a tornar-se hostis ao Sindicato, já que os administradores queriam a liberdade de demitir professores e estabelecer seus salários.

Paradoxalmente, as escolas defendidas por um educador e que se proliferaram pelos EUA se aproximaram mais da proposta de Friedman e do *Instituto Hoover* do que a proposta original que idealizava o controle por parte dos docentes. Eram geridas por variadas organizações, defendiam diferentes propostas pedagógicas, e não tinham

---

<sup>39</sup> Milton Friedman juntou-se à instituição após a aposentadoria da Escola de Chicago.

como meta a pesquisa educacional e a solução dos dilemas do ensino. O que era invariável era a luta pelas maiores notas nos testes.

Não saberemos se o elogio feito por Risolia às *charter schools* representava o desejo de universalizar tendência semelhante no Estado do Rio de Janeiro. O Secretário abandonou a SEEDUC em 2014 para se tornar diretor do setor de educação da Falconi Consultores de Resultados, empresa nascida após briga entre os fundadores da FDG. No entanto, o programa piloto aconteceu, estabelecido junto à Fundação Ayrton Senna<sup>40</sup>, quando em 2012 a SEEDUC inaugurou o Colégio Estadual Chico Anyisio<sup>41</sup>, financiado pelos recursos públicos, mas administrado pedagogicamente pela Fundação. Sabe-se que em 2014 mais cinco escolas receberam o projeto e em 2015 mais oito estavam nos planos; estas são as informações relatadas pelos veículos de comunicação oficial do estado (IOERJ, 2013, arquivo digital). Entre as empresas que financiavam os projetos em escolas do estado estavam a Fundação Xuxa Meneghel<sup>42</sup>, Embratel<sup>43</sup> e ThyssenKrupp CSA<sup>44</sup>. O sítio eletrônico da Fundação Ayrton Senna (FUNDAÇÃO AYRTON SENNA, 2016, arquivo digital) afirma que hoje 35 alunos fazem parte de seu projeto, financiados pelo CODIN<sup>45</sup> e pela P&G<sup>46</sup>. Embora, aparentemente, não muito difundido, o projeto para aproximar as escolas do estado da iniciativa privada, em modelo muito semelhante ao *charter*, teve início durante a gestão de Risolia.

### **3.3 – O sistema educacional da Finlândia: uma direção radicalmente oposta na gestão do trabalho docente**

Quando Wilson Risolia assumiu o cargo de secretário da SEEDUC/RJ a educação finlandesa era considerada a melhor do mundo pela OCDE. Poucos meses

---

<sup>40</sup> Fundação gerida pela irmã do piloto Ayrton Senna, que atua desenvolvendo projetos de apoio educacional à educação pública no Brasil.

<sup>41</sup> Escola da Rede Estadual situada no bairro Tijuca, cidade do Rio de Janeiro. Após ser entregue à Fundação Ayrton Senna passou a operar em horário integral e com metodologias de ensino inovadoras.

<sup>42</sup> Instituição filantrópica fundada em 1989 pela apresentadora de televisão Xuxa Meneghel que atende a comunidade de Pedra de Guaratiba, na cidade do Rio de Janeiro, com projetos sociais.

<sup>43</sup> Empresa Brasileira de Telecomunicações, privatizada em 1998, atua oferecendo serviços de comunicação no país.

<sup>44</sup> Conglomerado de engenharia alemão formado por várias empresas de construção e exploração de matéria-prima, atuante no Brasil desde 1837.

<sup>45</sup> Companhia de Desenvolvimento Industrial, empresa pública pertencente ao Estado.

<sup>46</sup> Procter & Gamble, conglomerado que reúne empresas menores, atuando na produção de alimentos e produtos de higiene pessoal.

após sua posse, em 7 de dezembro de 2010, os resultados da avaliação de 2009 seriam divulgados e a China estaria na primeira posição, mas foi a Finlândia o país que ocupou o primeiro lugar nas primeiras edições do teste internacional em 2000, 2003 e 2006; naquele momento, qualquer gestor que pensasse sobre reformar um sistema de educação sabia que a Finlândia tinha, considerados os padrões da OCDE, o melhor sistema do mundo. Mesmo assim, Risolia tomava como exemplo o modelo de responsabilização norte-americano.

Pasi Sahlberg (2011), professor e pesquisador finlandês que trabalhou como conselheiro do Ministério da Educação do país na década de 2000 afirma que os resultados do PISA<sup>47</sup> podem ser explicados, simplesmente, pela excelência dos professores. Os resultados da Finlândia foram objeto de estudo pelo mundo porque o país não tinha um sistema de educação compulsória até a década de 1980 quando reformas começaram a acontecer; mais interessante ainda é o fato das políticas públicas para a educação não estarem alinhadas às tendências das grandes potências econômicas que cada vez mais apostavam na responsabilização:

A Finlândia reconhece publicamente o valor de seus professores e confia em seu juízo profissional nas escolas. O sistema de educação finlandês não emprega avaliações externas padronizadas para dirigir a performance das escolas. Menos ainda emprega um sistema rigoroso de inspeção de escolas e professores. Ao contrário da responsabilização baseada em testes, o sistema finlandês confia na experiência e responsabilidade profissional dos professores que são capacitados e comprometidos com seus estudantes e comunidades. (SAHLBERG, 2011, p. 34-35, tradução nossa)<sup>48</sup>

A profissão docente tem grande prestígio social no país, o que faz com que as vagas nos cursos de pedagogia sejam disputadas por muitos jovens, mesmo que o salário de um professor esteja dentro da média salarial das profissões de escolarização semelhante. A formação dos professores da primeira fase do ensino fundamental dura de cinco a sete anos, já que a conclusão do curso de mestrado em educação é obrigatória. A pesquisa é um componente fundamental na formação do docente na Finlândia, além das habilidades práticas e reflexivas. Professores que ensinam nas

---

<sup>47</sup> *Programme for International Student Assessment (PISA)* é um exame externo coordenado pela OCDE e aplicado em países participantes do bloco.

<sup>48</sup> **Texto original:** “Finland publicly recognizes the value of its teachers and trusts their professional judgment in schools. The Finnish education system does not employ external standardized student testing to drive the performance of schools. Neither does it employ a rigorous inspection system of schools and teachers. Instead of test-based accountability, the Finnish system relies on the expertise and professional accountability of teachers who are knowledgeable and committed to their students and communities.”

disciplinas específicas da segunda fase precisam ainda, após o mestrado, se candidatarem aos cursos específicos de pedagogia voltados para as disciplinas como matemática, língua, ou história, uma jornada que pode chegar a dez anos em processo de formação.

O termo *liderança* é utilizado por Sahlberg (2011) para adjetivar a competência dos professores finlandeses; tratamos anteriormente deste tema, que constava entre os fundamentos da GIDE de Maria Helena Godoy e era parte importante da reforma de Nova York planejada por Joel Klein, mas no caso da Finlândia a liderança é uma qualidade do professor, e não dos diretores escolares. Os docentes passam menos tempo em sala de aula que na maioria dos países, pois uma importante parte do trabalho é realizada fora da classe. Como a autonomia profissional é elevada, existe uma maior responsabilidade com as avaliações, com o planejamento do currículo, com a melhoria das práticas de ensino. É um contraponto significativo à noção de que o diretor é o responsável por gerir o trabalho de todos.

A meritocracia na profissão se resume ao reconhecimento da senioridade, “uma peculiaridade das escolas finlandesas é que todos os professores são iguais e se espera de todos eles as mesmas coisas” (SAHLBERG, 2011, p. 37). Por mais que alguns docentes precisem assumir responsabilidades maiores fora de sala de aula, como a direção da escola, todos precisam manter-se ensinando. Costumam receber uma redução de tempo em classe, ou um modesto bônus, mas praticamente não há espaço para graus de distinção na carreira. A única medida que faz um professor receber um maior salário é o tempo de serviço. De certa forma, pode-se afirmar que o sistema é a plena realização da ideologia meritocrática liberal, pois, ao menos em teoria, num sistema de ensino totalmente público de tal nível de excelência toda criança tem acesso à mesma educação – nenhuma será privilegiada a longo prazo – e o princípio inicial negativo da meritocracia se realiza; para competir depois, pelo posto de professor, por exemplo, o princípio afirmativo se manifesta, selecionando os “mais preparados” entre todos que tiveram as mesmas chances. E, a partir do momento que o indivíduo é investido em sua posição, há plena confiança de que ele é suficientemente competente, sendo comparado de forma igual aos pares. Tal situação é tão evidente que o país aboliu em 1995 seu sistema de inspeção de escolas (Cf. WEBB, VULLIAMY, *et al.*, 2004, p. 170).

No sistema de educação da Finlândia não há avaliações externas padronizadas, nem pagamentos de bônus por desempenho. Em entrevista concedida à Revista Exame Sahlberg afirmou:

Quem defende que é preciso dar mais dinheiro para o professor ser motivado não entende nada de educação. Não é crível achar que, se houver mais dinheiro em discussão, esse professor vai conseguir ensinar melhor ou fazer o aluno aprender mais. A performance condicionada ao incentivo financeiro pode até funcionar quando você quer que pedreiros terminem uma obra num prazo determinado — aí você promete a eles um bônus de 20%. Mas certamente não vai funcionar em se tratando de professores e outras carreiras, como médicos. Desde que tenham uma remuneração razoável, os professores querem reconhecimento social, respeito, compreensão de seu papel e confiança da sociedade. (STEFANO, 2017, arquivo digital)

Em nossa análise da situação do pagamento de bônus na rede pública do Estado do Rio de Janeiro e da cidade de Nova York traçamos a relação que tal prática tem com uma lógica de competitividade, onde os fracassos tendem a ser omitidos ao invés de tratados. Na Finlândia crianças que necessitam de educação especial ou que têm dificuldades de aprendizado são ensinadas em escolas especiais e clínicas para este fim. A prioridade é sempre fazer com que estejam integradas às classes convencionais, então, quando possível, alternam em meio período entre a educação convencional e a especializada (Cf. SIMOLA, 2005). Os docentes têm, majoritariamente, perfil conservador, e entendem-se como modelo de cidadão e guardiões do conhecimento; as aulas têm caráter tradicional, mesmo que de maneira geral os professores estimulem os estudantes a trabalhar de forma autônoma (Cf. SIMOLA, 2005). É outro achado paradoxal da pesquisa, os sistemas gerencialistas estudados, que centralizam as decisões e limitam a autonomia docente, forçam metodologias como a educação construtivista e desenvolvimento de competências socioemocionais, pelo menos em teoria, enquanto um sistema que aposta na total competência dos professores para administrar os currículos e até mesmo as escolas exercem na maior parte do tempo uma educação de transmissão de conteúdo. Isso remete a Gramsci (1999) que analisa os processos formativos nas escolas primárias e secundárias (ensino médio), chegando a conclusão que nesta fase os métodos tradicionais exercem uma certa função, sobretudo na criação de disciplina de estudo nas crianças. Às vezes um professor medíocre, por mais limitado que seja, pode contribuir num certo sentido com a autonomia da aprendizagem de estudantes nestas fases primárias e secundárias.

Cabe-nos, agora, analisar o trabalho docente no sistema de educação finlandês a partir das categorias que utilizamos anteriormente para descrever o sistema inglês, o sistema do estado do Rio de Janeiro e o nova-iorquino. A primeira característica importante é a relação estabelecida entre os professores e o Estado. Na Finlândia importa com muita clareza a máxima de que os professores são os parceiros do Estado na promoção da educação, o que é atestado pelo grande prestígio dos profissionais na sociedade e pelo alto grau de autonomia conferido a eles. O sistema de educação é totalmente estatal e abrangente, há um único modelo de escola para todos, o que faz com que a noção de serviço público prestado pelo Estado esteja presente de maneira decisiva no imaginário social. Pais de estudantes apreciam muito igualdade e equidade escolar e não veem a adoção de princípios de mercado na educação com bons olhos, também não apoiam competição entre estudantes e não acreditam em talentos naturais (Cf. SIMOLA, 2005). Além disso, em virtude da inexistência das avaliações externas em larga escala, não há a ideia de fracasso escolar, ou seja, os docentes e a escola são os responsáveis por avaliar e estabelecer os critérios de promoção, ou estratégias de recuperação sem grandes influências de agentes externos. A posição que o sistema ocupa no PISA demonstra que tais estratégias são de fato efetivas e que os professores realmente trabalham pelo aprendizado dos estudantes sempre que podem.

Nas análises anteriores utilizamos o estudo de Arnott (2000) para discutir as três mudanças principais que o gerencialismo trouxe para o trabalho docente, e agora podemos estabelecer um paralelo com o caso da Finlândia. A primeira situação é a da tomada de decisões no interior da escola, que nos sistemas orientados pelo princípio de mercado manifestou-se como uma centralização da tomada de decisões nas secretarias e ministérios, e na educação finlandesa acontece nas escolas, sem prescrições diretas além da própria legislação da educação. As escolas fazem auto-avaliações e são responsáveis por elaborar os próprios currículos, assim o trabalho não é permeado projetos específicos ou lógicas administrativas determinadas; ironicamente muitos professores finlandeses gostariam que o Estado fosse mais assertivo, pois veem uma intensificação do trabalho com o sistema autorregulado (Cf. WEBB, VULLIAMY, *et al.*, 2004).

Em relação ao segundo aspecto, a regulação do trabalho docente, percebe-se que é autônomo e não influência direta de agentes externos. A Finlândia não possui um sistema de inspeção escolar, muito menos os testes externos para avaliar a performance dos estudantes, o que faz como que o professor seja o principal

responsável pela avaliação do próprio trabalho e do desenvolvimento dos estudantes. O grande prestígio da profissão docente é descrito como “a oportunidade de estímulo e criatividade e o uso dos próprios talentos individuais” por estudantes que estão nos cursos universitários (WEBB, VULLIAMY, *et al.*, 2004, p. 182). Forçar todos a trabalharem da mesma forma é visto pelos docentes finlandeses como desperdício de criatividade.

Em relação à terceira situação, a responsabilização pelo aumento da participação dos pais na gestão na escola, não foram encontradas evidências de que exista tal fenômeno em algum nível na Finlândia. Pelo alto grau de autonomia da escola e dos professores, e observando a grande confiança que os pais têm no sistema de educação de maneira geral, podemos supor que não exista nenhum tipo de participação direta. Os docentes são identificados como parte da classe média alta no país, sendo a profissão reconhecida como trabalho de grande complexidade (Cf. SIMOLA, 2005); provavelmente a profissão é tão respeitada que pais e a sociedade sintam-se inseguros para mostrarem suas visões e opiniões sobre o assunto.

## Considerações Finais

Este trabalho teve por objetivo investigar a manifestação de um fenômeno que se torna cada vez mais presente no trabalho docente e não demonstrou, ainda, sinais de desgaste. Desde o governo de Fernando Henrique Cardoso a responsabilização por meio de testes externos tornou-se cada vez mais presente e sofisticada no dia-a-dia de professores e escolas. No decorrer da pesquisa nos dedicamos a investigar o porquê da gestão da SEEDUC/RJ feita pelo economista Wilson Risolia ter o mérito docente como atributo importante de regulação do trabalho.

Nossa pesquisa aponta que o significado de meritocracia não pode ser definido de forma unívoca, pois concepções diferentes do que é mérito estão em constante tensão. Temos grupos que valorizam apenas o aspecto negativo da mesma, grupos que valorizam apenas o afirmativo, e grupos que acreditam no caminho natural do sentido negativo para o afirmativo. Um dado curioso é o fato de que hoje grupos que dizem se identificar com valores conservadores são ativos defensores da meritocracia, ao passo que, como os dados demonstraram, no final do Século XIX e início do Século XX os conservadores eram o grupo resistente a sua adoção.

Michael Young definiu uma *meritocracia* como algo indesejável, como a criação de um novo tipo de elite que dava um novo estatuto aos problemas da desigualdade, mas mantinha os mesmos problemas. Em seu artigo publicado no jornal *The Guardian* (YOUNG, 2001) lamenta-se sobre o fato de que muitos usavam a palavra para descrever um estado social desejável. Como a luta contra o sistema de escolas tripartite em favor da educação abrangente na década de 1960 teve como uma das bandeiras o fim da meritocracia na educação, pareceu adequado aos intelectuais que denunciaram o “fracasso da escola britânica” na década de 1970 acusarem as *comprehensive schools* de não valorizarem a habilidade e esforço individuais; e de estar aí a razão de seu problema. Foi sobre esta retórica que o Governo de Thatcher se constituiu, concebendo que a valorização do mérito em seu âmbito afirmativo significava eficiência, rendimento e qualidade. Young afirmava que a meritocracia é uma realização do Estado, e isso pode explicar o porquê de governos que prometem a diminuição da máquina pública montarem sistemas de controle absolutamente verticalizados para gerir competências profissionais; é uma contradição clara no



discurso, apontada anteriormente por autores que analisaram as reformas inglesas e norte-americanas. Mises prometera que o sistema funcionaria pelas forças do mercado, mas o que fica evidente é que ele começa pela força do Estado. Basta observar que as primeiras medidas de Bersin, Klein e Risolia foram esforços para minar poderes concorrentes. Como os sindicatos, as diretorias regionais, os conselhos escolares, a fim de centralizar ao máximo a tomada de decisão. Valorizam o mérito está em suas mãos o poder de defini-lo.

O espaço para falar de mérito na atividade docente foi aberto durante o governo de Margaret Thatcher (1979-1990), e ocorreu por meio de um rebaixamento do estatuto do professor, que deixou de ser considerado parceiro do Estado na promoção da educação. A responsabilização levou imediatamente à desmoralização profissional, constatação realizada na pesquisa de Rosemary Webb que vê na introdução do currículo nacional mensagem à população de que os professores não estavam trabalhando de forma correta: “aquilo deve ter mandado a mensagem de que por todos esses anos os professores não sabiam o que estavam ensinando” (WEBB, VULLIAMY, *et al.*, 2004, p. 180). Tal situação foi também percebida em Nova Iorque, construída pela classificação das escolas como “escolas de risco” e pelas ameaças de fechamento. Na SEEDUC/RJ podemos perceber que o projeto de certificação seria o principal elemento de sistematização da desigualdade entre docentes, mas por força e organização da categoria não se realizou. A Finlândia ofereceu um rico exemplo dos efeitos de uma organização radicalmente oposta, na qual os docentes são considerados profissionais.

Quando analogias são feitas entre a organização da escola e das empresas, a classificação do mérito docente parece ser um fenômeno espontâneo, pois os empresários têm liberdade para usar a performance como critério de seleção de trabalhadores. Nas redes públicas de ensino várias outras prerrogativas envolvem-se na atribuição do cargo docente, e este parece ser o maior ponto de choque da seleção de professores pela meritocracia. Michael Bloomberg, em 2011, tentou fazer com que o Estado de Nova York aprovasse um projeto de lei que substituía os critérios de demissão de professores, retirando o critério de tempo de serviço e aplicando o critério de mérito, mas a proposta foi rejeitada (SILIVE, 2011). É a manifestação afirmativa de mérito que remete perfeitamente à divisão feita por Livia Barbosa (2006): a mentalidade de mercado na educação quer estabelecer critérios de performance para

definir o que é um bom professor, sendo que tais concepções do que seja o ideal ou o melhor estão em poder dos reformadores, que impõem-nas verticalmente.

Destacamos como resultado da pesquisa a aparente contradição entre práticas pedagógicas consideradas progressistas, tradicionais, e seu papel neste complexo arranjo. Uma análise sem acesso aos dados poderia inferir que num sistema onde o docente tem a autonomia respeitada as práticas seriam mais modernas, porém, comparando os casos diferentes que temos aqui, foi possível perceber que o sistema de Nova Iorque trabalhava com ensino de inglês e matemática construtivista, a rede estadual do Rio de Janeiro pretendia trabalhar competências socioemocionais, enquanto na educação finlandesa os professores empregam práticas tradicionais de transmissão do conhecimento.

É um achado paradoxal, que desafia pré-conceitos em relação a concepções progressistas e conservadoras da educação. É digno de nota que realizar pesquisa sobre a situação atual da Finlândia mostrará que as práticas pedagógicas de hoje são centradas nos estudantes, conforme reforma implementada na formação de professores na década de 2000 (Cf. SIMOLA, 2005). Estamos nos limitando a discutir os resultados nos quais o país ocupava a primeira posição no PISA, até 2009, não havendo a intenção de relacionar práticas pedagógicas tradicionais ao sucesso no PISA. Mesmo após as mudanças pedagógicas, o país ainda ocupa a oitava posição na classificação geral de 2015, e a quarta posição entre os países membros da OCDE.

A atenção dada ao papel dos intelectuais torna possível perceber que as reformas têm direções bem definidas e partem de teorias e concepções de mundo específicas. Até a década de 1970 no Reino Unido a legislação da educação e das reformas era resolvida no âmbito da política, envolvendo as disputas ideológicas entre atores sociais, a capacidade de negociação e a força da opinião pública, mas a partir da década de 1980 são os *think tanks* que assumem os papéis, atuando tanto na ativa proposição de políticas quanto na construção dos discursos que dizem de sua necessidade. No Reino Unido, Thatcher não é considerada a “mãe” da doutrina thatcherista, Keith Joseph é considerado o responsável pelo desenvolvimento da economia social de mercado que orientou o governo. No caso de Nova Iorque a própria Diane Ravitch era membro de um *think tank* entre muitos outros, e no caso brasileiro, a FDG já estava presente no governo do Estado do Rio de Janeiro mesmo antes da entrada de Risolia. São pesquisadores recrutados por herdeiros de fortunas e donos de grandes empresas que decidiram “abraçar” a causa da educação, propondo que a escola

pública seja gerida pela lógica empresarial. Como nas empresas o resultado é diretamente expressão do trabalho do operário, fazem uma simples analogia com a questão da educação e vêm nos professores os problemas para o resultado medido pelas avaliações externas. A educação já não está mais sobre o controle dos professores e poderíamos duvidar até mesmo se o próprio Estado ainda tem o poder de legislar, dado o grau de influência que tais grupos alcançam.

A GIDE foi exemplo bastante evidente de tal influência, e nela tudo se resume à gestão da força de vontade das pessoas, porque os empresários acham que o resultado só pode ser explicado pela falta de empenho, de boa vontade dos docentes. O discurso da meritocracia serve para premiar, cientificizar, dar corpo a esse mito. É o discurso necessário para balizar uma lógica na qual o esforço pessoal – ou a falta dele – é suficiente para explicar porque a educação não funciona. Também é possível observar uma visão positivista da educação por parte dos liberais, na medida em que implementam os métodos gerenciais apostando que o Capital Humano<sup>49</sup> seria a solução das contradições do capitalismo. A tese da educação como campo de solução para problemas econômicos e sociais já foi esgotada com os limites das teses do capital humano.

Podemos postular que os empresários se acham tão bem-sucedidos que quando propõem uma solução para a educação que não funciona, a única explicação possível para o fracasso é a de que os executores estão errados; Michael Young percebeu brilhantemente como o discurso da meritocracia criaria uma nova elite, até mesmo mais arrogante que no antigo sistema quando o prestígio era garantido pelo nascimento. Maria Helena Godoy afirma categoricamente que a GIDE é um método científico, e que se aplicado corretamente os bons resultados acontecem como consequência (GODOY, 2015, p. 15). É uma afirmação que, além de demonstrar compreensão equivocada da ciência, indica que a autora não tem nenhuma dúvida da eficácia de seu método. Em algum sentido, seríamos capazes de concordar com a autora, caso fenômenos como o fechamento de escolas, fim dos cursos noturnos, múltiplas avaliações para correção de fluxo e a geral exclusão dos alunos em situação de dificuldade seja um resultado esperado de sua metodologia, pois, como demonstrado, são ocorrências que melhoram os resultados de testes de qualquer rede

---

<sup>49</sup> Theodore Schultz (1902-1998) acreditava que o desenvolvimento econômico estava associado a uma sociedade saudável e escolarizada, o que levou à teoria do Capital Humano que ainda inspira as incursões de empresários no ramo da educação.

de ensino. Existe diferença substancial entre melhorar a educação e melhorar os resultados, e os estudantes em dificuldade permanecem no centro do problema como se fossem variáveis a serem descartadas.

Esperamos que este trabalho tenha sido capaz de demonstrar que, independentemente das boas intenções de alguns envolvidos na reforma da SEEDUC/RJ, não havia possibilidade de sucesso, basicamente, porque em sentido prático ela baseou-se em uma fraude, em sentido metodológico baseou-se na gestão do trabalho de uma montadora de carros e em sentido ideológico baseou-se numa lógica verticalizada que dividia profissionais entre melhores e inferiores, menosprezando a importância do diálogo, da autonomia, da cooperação, do reconhecimento entre pares e da confiança no trabalho e dedicação dos professores.

## Referências

- ALLEN, A. Michael Young's The Rise of the Meritocracy: A Philosophical Critique. **British Journal of Educational Studies**, Londres, n. 59 2011. p. 367-382.
- ANDREWS, L. **The Education Act, 1918**. Abingdon: Routledge & Kegan Paul Books, 1976.
- ARMYTAGE, W. H. G. The 1870 education act. **British Journal of Educational Studies**, London, v. 18:2, p. 121-133, 1970.
- ARNOTT, M. A. Restructuring the Governance of Schools: the impact of 'managerialism' on schools in Scotland and England. In: ARNOTT, M. A.; RAAB, C. D. **The Governance of Schooling: Comparative Studies of Devolved Management**. Nova Yorque: Taylor & Francis, 2000. Cap. 2, p. 52-74.
- BARBER, M. Power and control in education 1944-2004. **British Journal of Educational Studies**, Londres, v. 4, n. 42, p. 348-362, 1994.
- BARBOSA, L. **Igualdade e Meritocracia**. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- BENGIO, M. D. C. **O trabalho dos agentes de acompanhamento da gestão escolar (AAGE'S) no cotidiano das escolas estaduais em Duque de Caxias**. (Dissertação de Mestrado) - UFRJ. Rio de Janeiro. 2016.
- BERGEN, B. H. Only a schoolmaster: gender, class and the effort to professionalize elementary teaching in England, 1870-1910. **History of Education Quarterly**, Cambridge, v. 22, p. 1-21, mar-mai 1982.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C. **A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1992.
- BROOKE, N. O FUTURO DAS POLÍTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, mai/ago 2006.
- COUTINHO, C. N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. 2ª. ed. São Paulo: Cortez Ed., 2008.
- CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alvez, 1980.
- DEAN, D. W. H. A. L. Fisher, reconstruction and the development of the 1918 education act. **British Journal of Educational Studies**, Londres, v. 18, p. 259-276, mar 1970.
- DEMAINE, J. Teachers' Work, Curriculum and the New Right. **British Journal of Sociology of Education**, London, v. 9, n. 3, p. 247-264, 1988.
- EAGLESHAM, E. Implementing the education act of 1902. **British Journal of Educational Studies**, Londres, v. 10, p. 153-175, fev 1962.
- ENGUITA, M. F. **A face oculta da escola: educação e trabalho no capitalismo**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.
- ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto N° 25.956 de 07 de janeiro de 2000. **EXTINGUE, NA ESTRUTURA BÁSICA DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, 15 (QUINZE) COORDENADORIAS REGIONAIS E CRIA, NA**

**MESMA ESTRUTURA, 29 (VINTE E NOVE) COORDENADORIAS REGIONAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**, Rio de Janeiro, 2000.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto n. 42.793, 06 de jan. de 2011. **ESTABELECE PROGRAMAS PARA O APRIMORAMENTO E VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO – SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO – SEEDUC E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**, Rio de Janeiro, jan 2011.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DECRETO Nº 42.838 DE 04 DE FEVEREIRO DE 2011. **TRANSFORMA NA ESTRUTURA BÁSICA DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO -SEEDUC 30 (TRINTA) COORDENADORIAS REGIONAIS EM 14 (QUATORZE) REGIONAIS PEDAGÓGICAS E 14 (QUATORZE) REGIONAIS ADMINISTRATIVAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**, Rio de Janeiro, 2011b.

FERREIRA JR., A.; BITTAR, M. O "manifesto neoliberal" que anunciou as políticas educacionais implantadas pelos governos de Margaret Thatcher (1979-1990). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 55, p. 399-410, mar 2014.

FRAZER, W. Milton Friedman and Thatcher's Monetarist Experience. **Journal of Economic Issues**, Nova Yorque, v. 2, n. 16, p. 525-533, 1982.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FUNDAÇÃO AYRTON SENNA. Educação Integral para o Ensino Médio (RJ). **Fundação Ayrton Senna**, 2016. Disponível em: <<https://www.institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/Atuacao/proposta-de-educacao-integral-para-o-ensino-medio-no-rio-de-jane.html>>. Acesso em: 11 jan 2019.

GALL, N.; GUEDES, P. M. **A reforma educacional de Nova York**: possibilidades para o Brasil. São Paulo: Fundação Itaú Social.

GATTI, B. A. Avaliação: contexto, história e perspectivas. **Olh@res**, Guarulhos, v. 2, n. 1, p. 8-26, mai 2014.

GLASS, D. V. **Social Mobility in Britain**. 3ª. ed. London: Routledge & Kegan Paul, 1966.

GODOY, M. H. P. C. D. **Melhorar resultados da educação**: será que os gestores sabem? Belo Horizonte: Libretteria, 2015.

GODOY, M. H. P. C. D.; MURICI, I. L. **Gestão Integrada da Escola**: balizada pelo Índice de Formação de Cidadania e Responsabilidade Social. Nova Lima: INDG, 2009.

GOIS, A. 'O país não tem mais tempo para discutir o óbvio', diz Wilson Risolia. **O Globo**, Rio de Janeiro, 22 dez 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/o-pais-nao-tem-mais-tempo-perder-discutindo-obvio-diz-wilson-risolia-14892991>>.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1: Introdução ao estudo da filosofia; a filosofia de Benedetto Croce, 1999.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2 - Os intelectuais; O princípio educativo; Jornalismo., 2000.

- GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. v. 4: Temas de cultura. Ação Católica. Americanismo e Fordismo, 2001.
- HALL, D.; GUNTER, H. M. A nova gestão pública na Inglaterra: a permanente instabilidade da reforma neoliberal. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 743-758, jul-set 2015.
- HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. 6. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2010.
- HEATER, D. The history of citizenship education in England. **The Curriculum Journal**, Londres, v. 12, p. 103-123, mar-mai 2001.
- HORTON, S. The Public Service ethos in the British Civil Service: an historical institutional analysis. **Public Policy and Administration**, v. 21, p. 32-48, mar-mai 2006.
- INGVARSON, L. Developing standards for teaching. In: MIDDLEWOOD, D.; CARDNO, C. **Managing Teacher Appraisal and Performance**. New York: Routledge - Falmer, 2001.
- IOERJ. Diretores de escolas estaduais participarão de programa de MBA. **Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, 2012. Disponível em: <<https://www.ioerj.com.br/portal/modules/news/article.php?storyid=973>>. Acesso em: 18 dez. 2018.
- IOERJ. Nota da Secretaria Estadual de Educação: Segue posicionamento da Seeduc sobre a greve de servidores. **IOERJ**, 2013. Disponível em: <[http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo;jsessionid=2B00BC572339084EDE0488CFBD46A785.lportal2?p\\_p\\_id=exibeconteudo\\_INSTANCE\\_2wXQ&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=pop\\_up&p\\_p\\_mode=view&\\_exibeconteudo\\_INSTANCE\\_2wXQ\\_struts\\_action=%2Fext%2Fexibeconteudo%2Fview](http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo;jsessionid=2B00BC572339084EDE0488CFBD46A785.lportal2?p_p_id=exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=pop_up&p_p_mode=view&_exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_struts_action=%2Fext%2Fexibeconteudo%2Fview)>. Acesso em: 11 jan 2019.
- IOERJ. Rio terá 5 escolas em parceria com o Instituto Ayrton Senna. **IOERJ**, 2013. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?articleid=1898596>>. Acesso em: 11 jan 2019.
- IWASSO, S. 'Nota mais alta não é educação melhor'. **Estado de S. Paulo**, São Paulo, 02 ago 2010.
- JONES, G. Thatcher praises Friedman, her freedom fighter. **The Telegraph**, Londres, 17 nov 2006.
- KEATING, J. Government policy towards secondary schools and history teaching 1900-1910. **History in Education Project (University of London)**, Londres, jun 2009.
- KUNTZ, R. **Locke, Liberdade, Igualdade e Propriedade**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo [www.iea.usp.br/publicacoes/textos/kuntzlocke.pdf]. 1997.
- LAGE, J. "Penso a educação como um negócio", diz novo secretário do Rio. **Folha de S. Paulo**, 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0710201018.htm>>. Acesso em: 12 dez 2017.
- LEVIN, B. **Reforming Education: From Origins to Outcomes**. 2ª. ed. Baltimore: Routledge, 2004.

LOCKE, J. **Segundo Tratado Sobre o Governo**. Coleção Os Pensadores: Locke 3ª. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MARI, C. L. D. "**Sociedade do Conhecimento**" e Educação Superior na década de 1990: O Banco Mundial e a produção do desejo irrealizável de Midas. Tese (Doutorado em Educação) - UFSC. Florianópolis. 2006.

MISES, L. V. **A Mentalidade Anticapitalista**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

MOUFFE, C. Hegemony and ideology in Gramsci. In: MOUFFE, C. **Gramsci and the Marxist Theory**. Abingdon: Routledge Taylor & Francis Group, v. 3, 2014. Cap. 5, p. 168-204.

NEW YORK CITY GOVERNMENT. Mayor Bloomberg, Chancellor Klein And Uft President Weingarten Announce Schoolwide Bonus Plan To Reward Teachers At Schools That Raise Student Achievement. **New York City Government**, 2007. Disponível em: <<https://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/375-07/mayor-bloomberg-chancellor-klein-uft-president-weingarten-schoolwide-bonus-plan-to>>. Acesso em: 11 jan 2019.

O DIA. Professores do estado e município terminam greve de 47 dias. **O Dia**, 2014. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-06-27/professores-do-estado-e-do-municipio-terminam-greve-de-47-dias.html>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

ORLANDO FILHO, O.; MARTINS SÁ, V. I. Avaliação externa da gestão escolar do Programa Nova Escola do Estado do Rio de Janeiro: um estudo reflexivo sobre o seu primeiro ciclo de realização (2000–2003), passados quinze anos de sua implementação. **Avaliação de Políticas Públicas para Educação**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 91, p. 275-307, abr/jun 2016.

PAULA, A. P. P. D. **Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática**. Tese (Tese em Filosofia) - Unicamp. Campinas, p. 233. 2003.

PEREIRA, L. H. E. **Institucionalização do Modelo de Gestão Integrada da Escola (GIDE): um Estudo de Caso nas Escolas Estaduais do Rio de Janeiro Sediadas em Volta Redonda**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - UFF. Volta Redonda. 2017.

RAVITCH, D. **Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Americano**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

ROBINSON, W. Historiographical reflections on the 1902 Education Act. **Oxford Review of Education**, Londres, v. 28, p. 159-172, fev-mar 2002.

ROHDE, B. Substituição de 513 diretores na rede estadual desagrada sindicato. **Jornal Extra**, Rio de Janeiro, 24 jul. 2012.

ROUSSEAU, J.-J. **Do contrato Social**. Coleção Os Pensadores: Rousseau 3ª. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

SAHLBERG, P. The Professional Educator: Lessons from Finland. **American Educator (American Federation of Teachers)**, Washington, p. 34-38, mai-ago 2011.

SEEDUC. Resolução SEEDUC nº 4784 de 20 de março de 2012. **ATRIBUI RESPONSABILIDADES PELAS INFORMAÇÕES LANÇADAS NO SISTEMA**



**CONEXÃO EDUCAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, Rio de Janeiro, mar 2012.

SEEDUC. **Relatório de Gestão e Políticas Públicas - 2014**, Rio de Janeiro, 2014.

SEEDUC/RJ. Governo lançará programa de certificação para professores. **SEEDUC**, 2012. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=616581>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

SEPE/RJ. Sepe contesta declarações do novo secretário estadual de educação. **SEPE/RJ**, 2010. Disponível em: <[http://www.seperj.org.br/ver\\_noticia.php?cod\\_noticia=1511](http://www.seperj.org.br/ver_noticia.php?cod_noticia=1511)>. Acesso em: 11 jan 2019.

SEPE/RJ. Sepe reafirma: categoria não deve lançar notas no conexão educação. **SEPE/RJ**, 2010. Disponível em: <[http://www.seperj.org.br/ver\\_noticia.php?cod\\_noticia=1609](http://www.seperj.org.br/ver_noticia.php?cod_noticia=1609)>. Acesso em: 11 jan 2019.

SEPE/RJ. Rede estadual: veja o que foi deliberado na assembléia do dia 5 de maio na ABI. **SEPE/RJ**, 2011. Disponível em: <[http://www.seperj.org.br/ver\\_noticia.php?cod\\_noticia=1931](http://www.seperj.org.br/ver_noticia.php?cod_noticia=1931)>. Acesso em: 11 jan 2019.

SEPE/RJ. Audiência sobre Certificação na Comissão de Educação da Alerj: SEEDUC admitiu possibilidade de não implantar o projeto no ano que vem. **SEPE/RJ**, 2013. Disponível em: <[http://www.seperj.org.br/ver\\_noticia.php?cod\\_noticia=4942](http://www.seperj.org.br/ver_noticia.php?cod_noticia=4942)>. Acesso em: 11 jan 2019.

SEPE/RJ. Governo estadual chama o Sepe para negociar. **SEPE/RJ**, 2013. Disponível em: <[http://www.seperj.org.br/ver\\_noticia.php?cod\\_noticia=4314](http://www.seperj.org.br/ver_noticia.php?cod_noticia=4314)>. Acesso em: 11 jan 2019.

SHERINGTON, G. E. The 1918 education act: Origins, aims and development. **British Journal of Educational Studies**, Abingdon, v. 24, p. 66-85, jan 1976.

SILIVE. NY Assembly blocks Mayor Bloomberg's bid to end-run teachers' seniority. **Silive**, 2011. Disponível em: <[https://www.silive.com/news/2011/03/assembly\\_squelches\\_mayor\\_bloom.html](https://www.silive.com/news/2011/03/assembly_squelches_mayor_bloom.html)>. Acesso em: 11 jan 2019.

SIMOLA, H. The Finnish miracle of PISA: historical and sociological remarks on teaching and teacher education. **Comparative Education**, Nova York, v. 41, n. 4, p. 455-470, nov 2005.

SIMON, B. The 1944 Education Act: A Conservative measure? **History of Education: Journal of the History of Education Society**, Londres, v. 15, n. 1, p. 31-43, 1986.

SOUZA, R. M. D. **A cruzada do capital pela hegemonia do chão da escola: a ideologia da qualidade da educação e a Gestão Integrada da Escola (GIDE) como mecanismos de controle do mercado**. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFRJ. Rio de Janeiro. 2017.

STEFANO, F. “Mais dinheiro não faz um professor ser melhor”, diz educador. **Revista Exame**, 2017. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/revista-exame/mais-dinheiro-nao-faz-um-professor-ser-melhor-diz-educador/>>. Acesso em: 20 jan 2019.

STRAUSS, L. **Direito Natural e História**. 1ª. ed. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2014.

THANE, P. The Liberal Party and family welfare, 1906-1922. **Cercles**, Londres, v. 21, p. 1-10, 2011.

THIENGO, L. C. **As tendências internacionais e a universidade brasileira na primeira década do ano 2000: ensino superior e produção de consenso**. Dissertação (Mestrado em Educação) - UFV. Viçosa. 2013.

TOLOFARI, S. New Public Management and Education. **Policy Futures in Education**, Newbury Park, v. 3, n. 1, p. 75-89, 2005.

WALLACE, R. G. The Origins and Authorship of the 1944 Education Act. **History of Education: Journal of the History of Education Society**, Londres, v. 4, n. 10, p. 283-290, 1981.

WEBB, R. et al. Pressures, rewards and teacher retention: a comparative study of primary teaching in England and Finland. **Scandinavian Journal of Educational Research**, Jyväskylä, v. 48, n. 2, p. 169-188, 2004.

YOUNG, M. **The Rise of the Meritocracy**. 5ª. ed. Baltimore: Penguin Books, 1967.

YOUNG, M. Down with Meritocracy. **The Guardian**, Londres, jun 2001. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/2001/jun/29/comment>>. Acesso em: 11 jul 2018.

## Anexos

### Anexo I:

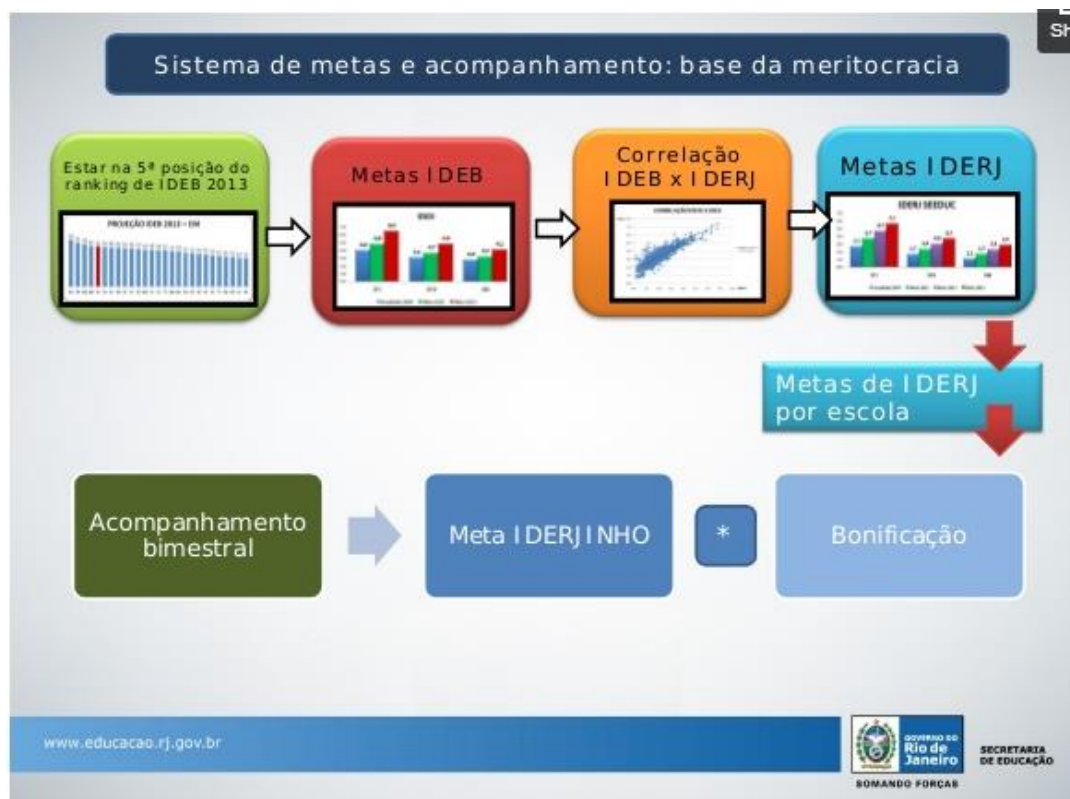


Figura 1: Slide da apresentação "Os desafios da Educação no RJ", disponível em [www.rj.gov.br/web/seeduc](http://www.rj.gov.br/web/seeduc) (acesso em 23/11/2018)

## Anexo II:

Home » Secretaria de Estado de Educação - SEEDUC » Notícia

# EDUCAÇÃO

## NOTÍCIAS

### GOVERNO LANÇARÁ PROGRAMA DE CERTIFICAÇÃO PARA PROFESSORES

14/11/2012 - 15:01h - Atualizado em 14/11/2012 - 18:03h

#### **Será a terceira forma de remuneração na carreira do magistério no Estado**

A Secretaria de Estado de Educação (Seeduc) lançará, a partir de 2013, o programa de Certificação de Professores. É mais uma forma de valorização e de remuneração para os 75 mil docentes da rede estadual de ensino.

A carreira do magistério continua inalterada, com os benefícios e gratificações, como triênios, interstícios e reajustes. Há, também, a remuneração variável por unidade escolar, implementada em 2011 e que paga bônus ao conjunto de servidores de uma escola que alcançou as metas previamente estipuladas pela Seeduc. Sendo assim, com a nova medida, o professor do Estado poderá ter até três formas remuneratórias: progressão de carreira + bônus + Programa de Certificação, que remunerará o docente que obtiver bom desempenho em um exame voluntário.

Essa certificação será aplicada em três níveis. No primeiro ano, ocorre a de nível 1. No segundo ano, as de nível 1 e 2; ou seja, aqueles que não fizeram ou não conseguiram obter a certificação 1 poderão tentar no ano seguinte. É pressuposto para que se consiga a certificação em nível 2 que o docente tenha feito o nível 1. E no terceiro ano, níveis 1, 2 e 3, sendo que continua a lógica do pré-requisito para certificação master. Para ser master, tem que ter passado pela certificação 2, e por conseguinte, ter feito a 1.

As medidas não são excludentes. São complementares. E a certificação agrega ao salário, pois o docente poderá optar por recolhimento previdenciário naquele período em que estiver recebendo com a certificação e se aposentar pela média", explicou o secretário de Estado de Educação, Wilson Risolia.

Para se obter a certificação, serão levados em conta, além da prova, alguns pré-requisitos como: pontuação em provas de conhecimentos específicos, noções de gestão, técnicas pedagógicas, análise curricular e avaliação de competências. E para participar do exame, o docente deve ter, no mínimo, um ano de rede estadual.

Caberá também ao professor regente de turma, para se candidatar, aplicar o Currículo Mínimo, lançar notas no Conexão Educação, participar das avaliações externas, apresentar 90% de frequência presencial no ano calendário e, em relação aos afastamentos, obedecer às situações previstas no Estatuto do Servidor Público.

“Essa é uma forma de atrair, reter e valorizar os professores. Estamos, ainda, estimulando o constante aprimoramento. Muitos países adotaram essa prática. Meritocracia, para nós, é um valor. E valorizamos quem tem maior conhecimento”, disse o secretário.

As certificações terão pontuação considerada nos processos seletivos internos para as funções estratégicas da área pedagógica. No caso de movimentação e escolha de turmas, as certificações também serão consideradas para pontuação. As certificações deverão ser revalidadas a cada cinco anos. As remunerações serão por matrícula. Os docentes que, eventualmente não aprovados para os níveis subsequentes ou que não prestarem exame para o próximo nível, continuam recebendo a gratificação correspondente à certificação dos seus respectivos níveis.

“Essa medida não é um bônus. O próprio nome define do que se trata: é certificação; algo comum para a sociedade do conhecimento, como essa em que nós vivemos. O conhecimento não é algo linear. Várias profissões certificam em diversos níveis. E nós continuamos com o nosso plano de carreira, que foi uma conquista da classe, justa. Nisso não se mexe, é uma conquista. Além do plano de cargos, nós temos, aí sim, pagamento de bônus pelo resultado das escolas”, afirmou Risolia.

Exemplos de progressão na carreira com a certificação:

Docente 30h semanais

2013 – Nível 1 – R\$ 1.878 + R\$ 1.000 = R\$ 2.878

2014 – Nível 2 – R\$ 1.878 + R\$ 2.000 = R\$ 3.878

2015 – Nível 3 – R\$ 1.878 + R\$ 4.000 = R\$ 5.878

Portanto, com três anos de carreira, o docente poderá receber R\$ 6.065, fora os reajustes anuais. E isso ainda sem contar com o bônus anual, caso sua unidade escolar atinja as metas pré-estabelecidas. Nesse valor também não estão sendo levadas em conta as gratificações incorporadas com a certificação externa já existente, como mestrado e doutorado, e que não deixam de ser uma certificação e faz o salário aumentar. A nova proposta é uma certificação a mais, só que interna.

Sem a certificação, um professor de 30h com três anos de magistério estaria recebendo cerca de R\$ 2.100, sem considerar, obviamente, os reajustes anuais.

Ou seja, com a certificação, e com a mesma carga horária, o salário poderá ser até três vezes maior.

*Figura 2: Matéria da IOERJ que apresenta o programa de Certificação, disponível em <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=1333332> (acesso em 07/01/2018)*

### Anexo III:

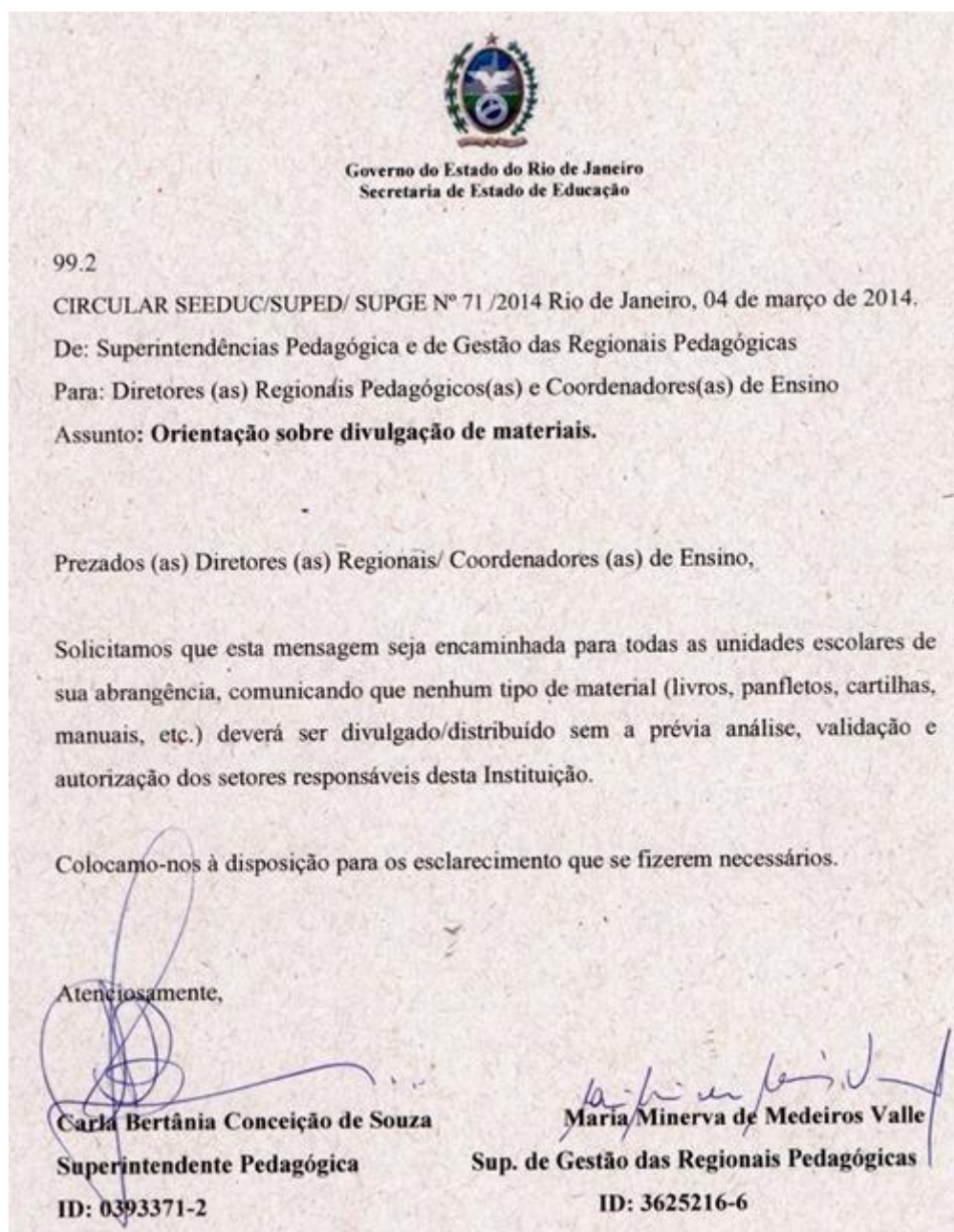


Figura 3: Circular n° 71, de 04 de março de 2014