

As múltiplas faces da governança no financiamento da educação: relações entre o TCU e a OCDE

Valdoir Pedro Wathier

Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília/DF – Brasil

Ranilce Guimarães-Iosif

Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília/DF – Brasil

Resumo

Este artigo discute a relação entre o TCU e a OCDE sob a óptica das redes de governança. O referencial teórico se baseia em Ball, Dale e Shultz. Com base em análise de conteúdo, foi identificada ampliação da frequência do termo OCDE nos relatórios do TCU no período 2000 a 2015, com a OCDE passando de uma referência geral para um referencial de governança nas decisões do Tribunal, o que se evidencia pela análise de Acordo de Cooperação firmado entre as duas instituições em 2013 e pelo conteúdo dos relatórios do TCU. São discutidos os reflexos dessa relação para a indução de políticas públicas, com foco nas de financiamento da educação. Como resultado, é apontada a multiplicidade de relações estabelecidas por instituições de ideário neoliberal com o Estado, não a fim de esvaziá-lo, mas de preenchê-lo com soluções pré-formatadas e dimensionadas em cifras.

Palavras-chave: Governança Educacional. Financiamento da Educação. TCU. OCDE.

The multiple faces of governance in education funding: relations between TCU and OECD

Abstract

This article discusses the relationship between the Brazilian Supreme Audit Institution (TCU) and the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) from the perspective of governance networks. Ball, Dale and Shultz form the theoretical framework for this work. Based on content analysis, an increase on the frequency of use of the term OECD in TCU reports over the period 2000-2015 was identified, as OECD turned from a general reference to a governance framework in this court's decisions. This can also be noticed in the analysis of the cooperation agreement signed by both institutions in 2013 and by the content of TCU reports. The reflections of this relationship in directing public policy are discussed, with a focus on education financing. As a result, the multiplicity of relationships established among neoliberal ideology institutions and the state is pointed out, and these institutions do not aim at exploiting the state, but at filling it with readymade and priced solutions.

Keywords: Educational Governance. Education funding. TCU. OECD.

Introdução

A partir da premissa de que “[...] há uma necessidade de etnografias de rede e estudos de caso de eventos e de conferências – os locais de políticas de educação global” (BALL, 2014, p. 224), este trabalho surge após a participação dos autores no *Seminário Internacional Governança e Desenvolvimento: Práticas inovadoras e o Papel do Controle Externo*, em 2015, promovido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O intuito é de compreender e analisar as relações entre essas duas instituições, uma global e outra nacional, uma pública, outra híbrida. Para isso, cumpre reconhecer o TCU não como um ‘lugar’ estático e estável, com papel restrito a análises de contas e fechamentos financeiros e contábeis, mas como um ator com papel ativo na configuração das políticas educacionais, mais especialmente, no direcionamento das políticas de financiamento da educação. Por isso, é importante identificar e interpretar as interfaces que o tribunal constrói com instituições transnacionais, como é o caso da OCDE, de notória atuação no campo político e econômico, mas sem fronteiras de atuação claramente delimitadas. Se, por um lado, essa relação pode representar profissionalização e fortalecimento do TCU como importante instituição republicana, também pode sinalizar a preparação de caminhos para importação de políticas, inclusive de Educação, sem o devido debate público e conhecimento da sociedade.

Nesse cenário, o presente artigo dialoga com o trabalho intitulado *TCU e o Financiamento da Educação* (Wathier, 2015), no qual se evidenciou a importância do Tribunal não apenas para o julgamento de contas, mas para a indução de políticas da Educação. Caso típico que evidencia esse papel foi a determinação do TCU para que o Ministério da Educação (MEC) adotasse um modelo avaliativo que “possibilite exprimir a qualidade do ensino médio **por escola**” (BRASIL, 2015 – grifo do TCU).

O objetivo geral é demonstrar que mesmo instituições consideradas rígidas, como é o caso de um Tribunal de Contas, precisam ser analisadas em seus contextos de influência. Como afirma Ball (2014, p. 155), “[...] a análise política educacional não pode mais sensatamente ser limitada ao Estado-nação”, ao contrário, exige sensibilidade com “o movimento e o fluxo, em vez de estrutura e lugar” (BALL, 2014, p. 224).

Para melhor compreender essas relações, Ball (2014, p. 221) sugere que devemos ‘seguir o dinheiro’. O autor traz essa preocupação por entender que “[...] na maioria das pesquisas sobre política educacional, o dinheiro é raramente mencionado e é substituído por foco nas ideias e nas práticas” (BALL, 2014, p. 222). Esse não é o problema das pesquisas em financiamento da educação que, por outro lado, não podem se reduzir às cifras, sendo necessária também a investigação sobre as redes que se desenham ao redor dos ambíguos e multifacetados tesouros da educação.

Considerando a característica particular do TCU, como Tribunal de Contas, a investigação dos registros sobre o seminário, por si só, poderia revelar pouco sobre a efetiva participação da OCDE nos direcionamentos assumidos pelo Tribunal. Assim, a metodologia escolhida foi de verificar, nos relatórios que fundamentam as decisões colegiadas do TCU, qual é a frequência e em qual sentido se apresentavam conteúdos relacionados à OCDE. Para isso, optamos por realizar análise de conteúdo, seguindo Bardin (2011).

Para a construção do presente artigo, primeiramente trazemos uma breve discussão sobre o conceito de governança e das redes que a constituem. Em seguida, apresentamos o TCU e a OCDE, analisando suas inter-relações com a Educação e, mais especificamente, com o financiamento para, então, cuidar dos seguintes objetivos:

- Identificar a frequência com que a OCDE tem se feito presente como conteúdo dos relatórios do TCU que fundamentam decisões do Tribunal;
- Analisar a forma como essa presença tem se dado, por meio da análise de conteúdo;
- Discutir os reflexos para a educação pública brasileira de forma geral e para o financiamento de forma particular.

Redes de governança na educação

Para o estudo de políticas educacionais de forma geral e do financiamento dessas políticas de forma especial, precisamos considerar que

A educação é apenas uma manifestação de uma reformulação global das bases econômicas, sociais, morais e políticas do fornecimento do serviço público e do desenvolvimento de novos tipos de respostas políticas à desvantagem social (BALL, 2014, p. 43).

Nessa conjuntura, Shultz (2012, p. 30) esclarece que precisamos assumir que a política educacional “[...] não é resultado da expressão da vontade dos cidadãos ou do Ministro da Educação, mas sim de uma política educacional nacional que se baseia em políticas globais mais amplas”. Apesar de sociedade e Estado serem conceitos sempre importantes para pensar políticas, a influência das organizações internacionais vem “[...] colocando em questão o papel dos atores históricos em Educação: o Estado e a sociedade civil” (AKKARI, 2011, p. 27). Esse fenômeno torna inviável pesquisar o financiamento da educação a partir de teorias centradas no Estado (POWER, 2011). De todo modo, não se pode desprezar o ainda importante papel estatal, pois, nas atuais configurações, o Estado assume um novo papel, menos autônomo, mas “[...] continua sendo o coordenador em último recurso, e o lugar para onde se dirigir quando os outros agentes de governança falham [...]” (DALE, 2010, p. 1106).

Trata-se de expressiva mudança do papel e do formato do Estado, que passa a sentir limitações difusas de seu poder, decorrentes de constantes exigências para inserção nas perspectivas internacionais, sustentada especialmente por alguns organismos transnacionais. Ball (2013) entende que há uma mudança de governo para governança, exigindo uma nova capacidade de governar, o que também aumenta a legitimidade de algumas vozes, com certos interesses, no processo político.

Ao reconhecer a pluralidade de atores das políticas educacionais e a vigência de um estilo de governo que não se baseia na autoridade, mas em capacidades de articulação e mobilização, a Governança tem se mostrado um conceito primordial para a compreensão das políticas. Termo altamente polissêmico, governança possui versões que se alinham a abordagens gerencialistas, muito frequentes nos textos oficiais de instituições governamentais, e outras que alimentam a análise crítica, investigação aqui entendida como “pesquisa que tem o poder e a justiça social como conceitos-chave” (BALL apud MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 307). Portanto, o conceito de governança precisa ser

reconhecido dentro do alerta de um dos maiores problemas metodológicos das ciências sociais, que é “as palavras continuam as mesmas, mas os seus significados mudam” (DALE, 2010, p. 1107).

Aqui, entendemos por governança

[...] a substituição do pressuposto de que o Estado governa sempre e necessariamente a educação através do controle de todas as atividades de governo, pelo que se pode chamar de coordenação da coordenação (DALE, 2010, p. 1113).

Dentro dessa coordenação estão envolvidas múltiplas instituições, com seus recursos de poder, seus interesses, preferências e prioridades. Esses interesses não são abertos, mas velados em termos como ‘igualdade’, ‘eficiência’, que se apresentam como supostamente consensuais. E, por mais assombroso que possa parecer, é preciso reconhecer que “[...] o público tem um papel direto relativamente pequeno no processo da política pública” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O financiamento da educação carrega em sua gênese a tensão entre o econômico e o social, uma vez que não se pode retirar o financiamento de sua proximidade com as questões tributárias e, por consequência, de todas as nuances econômicas. Do mesmo modo, não se pode afastar a educação de sua essência social, sob risco de interpretá-la como *commodity* (Shultz, 2012). Se podemos considerar o fato de que esses aspectos fazem parte de uma mesma unidade, que “[...] o econômico e o social imbricam-se, e são distinguidos para delimitar a apreciação a ser realizada com uma parte desse todo” (SILVA, 2009, p. 217), precisamos manter atenção para aquilo que os difere na essência. Essa diferença se traduz no que Ball e Mainardes (2011) indicam como sendo a tensão essencial das pesquisas em política educacional: a contraposição entre valores econômicos e a justiça social. Argumentamos que, ainda que o financiamento tenha sua fundação no âmbito econômico, só é justificável financiar uma educação pública que vise à justiça social e à aplicação de verbas públicas que realmente apresentem repostas para questões sociais graves.

Se, por um lado, “[...] novas vozes e interesses são representados no processo político e novos nós de poder e influência são construídos e fortalecidos” (BALL, 2013, p. 177), por outro “[...] o dinheiro compra voz e influência dentro do processo das políticas e também pode ser usado para tentar mudar a cultura e as prioridades de organizações de forma decisiva” (BALL, 2013, p. 182). Sem discordar do peso que exercem esses fatores, cumpre alertar ao fato de que a influência pode se sobrepor ao próprio dinheiro e, mais do que isso, atraí-lo, trazendo para si ainda mais influência e a própria capacidade de catalisar mais dinheiro. E isso ocorre não apenas numa relação direta de ‘Estado’ *versus* ‘organismos transnacionais’, pois o estado é algo bem diferente de uma esfera sólida. Ball (2013) argumenta que no coração da política contemporânea o que há não é um esvaziamento, mas um preenchimento do Estado, realizado pela “[...] manipulação estudada das condições e possibilidades sob as quais as redes operam e do uso cuidadoso, estratégico, de controles financeiros e alocação de recursos” (BALL, 2013, p. 188).

A governança não tem a ver com hierarquia entre atores, mas também não é uma relação horizontal. É melhor visualizada por uma rede, na qual se fortalecem e ganham destaque os atores mais capazes de estabelecer relações. Ainda mais destaque recebe aqueles atores que passam a ser reconhecidos como legítimos para estabelecer padrões assumidos como desejáveis ou indesejáveis, que se permitem indicar os nós ‘bons’ e os

'podres', os atores que devem ser convidados e os que devem ser desconvidados, mesmo que pelo simples fato de parar de dar-lhes ouvidos. Nessa disposição, "[...] o Estado não ficou mínimo e o governo não foi substituído, entretanto, constitui um importante nó nas redes. As organizações estatais não agem nem definem isoladamente as políticas e as redes não se limitam às fronteiras nacionais" (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 24).

Enquanto um ator destacado dentro das redes, o Estado não pode ser analisado fora dela, pela tradicional óptica do estado-nação soberano. A seguir, passamos a nos dedicar a um elemento deste nó polissêmico que ainda reconhecemos por Estado, que pode ser melhor reconhecido por uma multiplicidade de nós, pois, como já tratado, o Estado não é uma esfera sólida e também não tem na unicidade uma de suas características. Para os objetivos deste artigo, discutiremos brevemente o Tribunal de Contas da União (TCU), como instituição componente do Estado e também como um nó na rede de governança das políticas educacionais, notadamente nas de financiamento.

O Tribunal de Contas da União

Conforme já apresentado em Wathier (2015), o histórico do TCU remonta ao final do século XIX. Nossa atual constituição estabeleceu um sistema dividido em controle interno e controle externo, sendo que o controle interno é aquele que cada um dos poderes (executivo, legislativo e judiciário) deve instituir dentro de sua própria organização. Já o Controle Externo, estabelecido no artigo 71 da Constituição Federal, está "[...] a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União" (BRASIL, 1988). O TCU, portanto, possui grande proximidade com o poder legislativo, apesar de não o integrar propriamente, mantendo prerrogativas de autonomia.

Ao controle externo é atribuída ampla gama de competências, com o TCU assumindo sempre papel de protagonismo. Em abordagens acadêmicas, porém, o tribunal costuma vir associado a um modelo de controle puramente burocrático e formal. Costumava-se argumentar que o controle externo "[...] é por excelência um controle político da legalidade contábil e financeira" (MEIRELLES, 1989, p. 602). Nesse sentido Campos (1990) desenvolveu célebre artigo analisando o conceito de *accountability* na realidade brasileira, incluindo, em relação ao TCU, que "[...] a própria natureza do controle constitui uma limitação: enquanto a Corte se limitar a aspectos contábeis e orçamentários, a burocracia não se moverá no sentido da *accountability* [...]" (CAMPOS, 1990, p. 15).

Desde a constituinte de 1988, o papel do Tribunal tem se redesenhado, assumindo nova configuração. Em pesquisa intitulada *Accountability e Educação: o sistema de gestão de prestação de contas do FNDE* (WATHIER, 2013), concluiu-se que o TCU é a instituição, no Brasil, que mais se identifica com o conceito de *accountability* horizontal de O'Donnell (1998) e que é neste órgão que percebemos mais claramente as dimensões de *answerability* e *enforcement*, propostas por Schedler (1999) como características da *accountability* democrática.

A atuação do TCU em relação à educação, poder-se-ia dizer, se dá na sua função de controle externo, aplicável indistintamente aos recursos geridos pelo governo federal. Contudo, a atual estruturação da instituição sinaliza o interesse em especializar-se em determinados temas, entre os quais a política educacional. Esse

movimento levou à criação da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc), que tem como foco o Ministério da Educação, o da Cultura e o do Esporte. A SecexEduc tem produzido importantes documentos relacionados às políticas da educação e, por ser um tribunal de contas, especialmente interessantes para o financiamento da educação.

É notório que “[...] o Estado precisa ser responsabilizado pela precariedade da maioria das escolas públicas do país, porque é sua obrigação legal zelar para que isso não aconteça” (GUIMARÃES-IOSIF, 2009, p. 204). Então, cumpre questionar: quem poderá responsabilizar? Quando se trata de questões relativas à aplicação de recursos, portanto, ao financiamento da educação, destaca-se o TCU. Por isso, cumpre-nos olhar com maior atenção às inclinações que assume esta instituição, levando em conta inclusive que “[...] há sempre o perigo de que este tribunal retire muito das atribuições dos políticos que estão sujeitos a avaliações, ao passo que ele próprio coloca-se como isento de avaliações” (ARATO, 2002, p. 100).

Essa análise precisa ser feita não apenas pela compreensão das competências, da estrutura e da atuação do TCU por si só, mas sim da forma como sua presença vem se evidenciando no interior da rede de governança do financiamento da educação. E, como ator dessa malha, é preciso observar que sua maior ou menor presença se dá pela capacidade de estabelecer relações, que aqui analisaremos no que concerne à parceria entre TCU e OCDE que, na forma aqui abordada, representa fortalecimento de ambas as instituições no conjunto da rede. Esse ganho mútuo de relevância realça a necessidade de compreender as inclinações e interesses envolvidos.

A OCDE

A OCDE está entre as instituições que têm marcado presença destacada nas redes de governança, e que “[...] desempenham papel-chave como organizações supranacionais que exercem uma influência definitiva sobre o desenvolvimento de políticas nacionais e locais” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 29). Conforme disposto no site da organização, sua missão é de promover políticas que melhorem o bem-estar econômico e social de pessoas em todo o mundo. Para isso, a OCDE congrega países membros, atualmente num total de 34, em especial os países mais ricos do mundo, mas também países emergentes como México, Chile e Turquia.

O Brasil não é integrante da OCDE, mas a instituição preocupa-se em fazer manifestação expressa em relação ao Brasil, entre outros, em seu site, indicando que trabalha em estreita colaboração com economias emergentes. De fato,

A agenda da OCDE, fruto da investigação realizada em países desenvolvidos, acaba influenciando grandemente os países periféricos na medida em que estes últimos precisam se adequar ao novo estágio do capital internacional (MAUÉS, 2011, p. 83).

Não se trata de considerar a OCDE como um referencial absoluto ou como um ‘governo mundial’, mas é preciso questionar “[...] que comunidade torna políticas globalizadas ou globalizantes legítimas?” (SHULTZ, 2012, p. 35). Por isso, não se pode ignorar o peso que tal instituição possui no cenário global de governança. E, ainda, que a instituição se configure como um espaço fechado a qualquer participação democrática de nível local (SHULTZ, 2012), funciona, ao contrário, como “espaços de formulação de políticas à base de convites”

(SHULTZ, 2012, p. 36), do qual qualquer ator pode ser desconvidado. Ao invés de causar ojeriza, parece-nos que instiga o interesse pelos convites, e quem quer ser convidado, ou parecer convidado, convida. É desta questão que tratamos aqui, pois no tema abordado é possível visualizar que, para associar-se à ideia de *expertise* política do grupo de países desenvolvidos, o TCU ‘convida’ a OCDE para fazer parte de seu desenvolvimento como instituição.

Por um lado, pode-se considerar que a OCDE tem demonstrado poder de influência que vai além das questões de cooperação para o Desenvolvimento Econômico. Por outro, percebe-se que a visão de desenvolvimento econômico que a OCDE carrega é ampliada e se inter-relaciona com as mais diversas questões, entre as quais a educação. Por essa segunda perspectiva, cumpre buscar compreender o conceito de educação que a instituição carrega e como esse conceito repercute nos direcionamentos propostos na relação economia-educação, que parece inscrever a segunda na primeira.

Conforme Maués (2011), a OCDE sustenta que a educação desempenha um papel-chave para o crescimento econômico e o emprego, bem como que a educação pode contribuir para o aumento das receitas fiscais, do investimento em saúde, em políticas sociais em geral. A OCDE dá destaque à educação, porém, o faz considerando a educação uma forma de valorização do capital humano (MAUÉS, 2011).

Shultz (2012, p. 31) alerta que “[...] na maioria dos países da OCDE que trabalham sobre normas políticas neoliberais do Capital Humano, os governos mudaram o seu enfoque de financiamento das necessidades educacionais da comunidade para as necessidades educacionais das escolas”. Esse movimento tem levado à construção de modelos nos quais “[...] as escolas passaram a receber financiamento de acordo com os estudantes individualmente, independente das variações em condições sociais ou econômicas da comunidade” (Shultz, 2012, p. 31).

A avaliação por escola, já determinada pelo TCU ao MEC, é um elemento que indica que as avaliações tendem a descer para os nós inferiores da cadeia, e tende a não parar por aí, uma vez que “[...] a avaliação e a recompensa do professor eficaz parece ser uma das medidas mais importantes para a OCDE” (MAUÉS, 2011, p. 82).

A OCDE produz relatórios com diagnósticos econômicos e, entre outros, educacionais de vasto alcance, nos quais apresenta o que Ball (2001, p. 103) chama de “curiosa e ao mesmo tempo reveladora mescla de descrição e prescrição”. O *Education of Glimpse* é talvez o principal exemplo dessa prática: ao se propor a diagnosticar em exposição comparativa, assume também o papel de prescrever.

Não se pode, de modo algum, afastar a contundência e relevância de comparativos internacionais. Necessário, porém, é retirar deles o caráter de verdade absoluta, ou a cogitação de que haja políticas que possam ser retiradas de seu contexto e, como se fossem entidades puras, ser migradas para outras regiões, países, culturas e, ainda mais, como se isso pudesse ser feito com respeito a essas mesmas culturas.

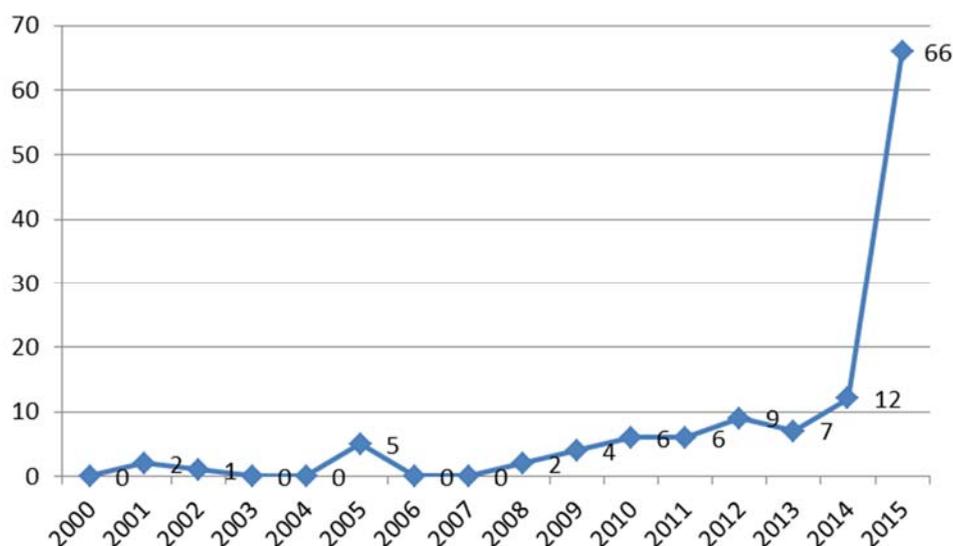
Ball (2001, p. 112) alerta que não se trata de afirmar que, “[...] apesar dos esforços de agências como a OCDE, as políticas de educação nacional são, em sua totalidade, uma transposição da agenda educacional global ou que os Estados Nação perderam o controle total sobre as suas decisões políticas”. A questão a ser considerada é que essas decisões não são tomadas de forma isolada, mas no conjunto complexo de inter-relações da rede de

governança e, portanto, são também tomadas dentro da lógica do mercado global (BALL, 2001).

Presença da OCDE nos posicionamentos do TCU

Na primeira etapa do levantamento, realizada inclusive para verificar se o estudo mais aprofundado se justificaria, foi verificado o número de ocorrências do termo “OCDE” nos relatórios e acórdãos do TCU. A frequência, ano a ano, do período de 2000 a 2015 pode ser observada no gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Frequência do termo “OCDE” nos relatórios do TCU



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados disponíveis em: <www.tcu.gov.br>.

De modo geral, percebe-se pouca presença do termo no período de 2000 a 2008, registrando-se apenas 10 ocorrências em 9 anos. A partir de 2009, inicia-se uma série com tendência de crescimento, havendo 44 ocorrências em 6 anos (2009 – 2014). Em 2015, há um pico sem precedentes, com 66 referências ao longo do ano.

O primeiro objetivo deste trabalho era o de investigar se estava havendo maior presença textual da OCDE nos documentos produzidos pelo TCU. Pelo que expressa o gráfico, fica evidente que essa presença tem se intensificado. Coube, então, avançar ao segundo objetivo, pois a simples referência à OCDE nos relatórios não é suficientemente elucidativa. Interessa analisar em que sentido se dá essa presença.

Para tanto, foi analisado o conteúdo dos relatórios, especificamente naquilo que concerne às menções à OCDE. Foi adotada a análise de conteúdo, nos moldes sugeridos por Bardin (2011). A análise apontou quatro tipos de presença, que assim categorizamos:

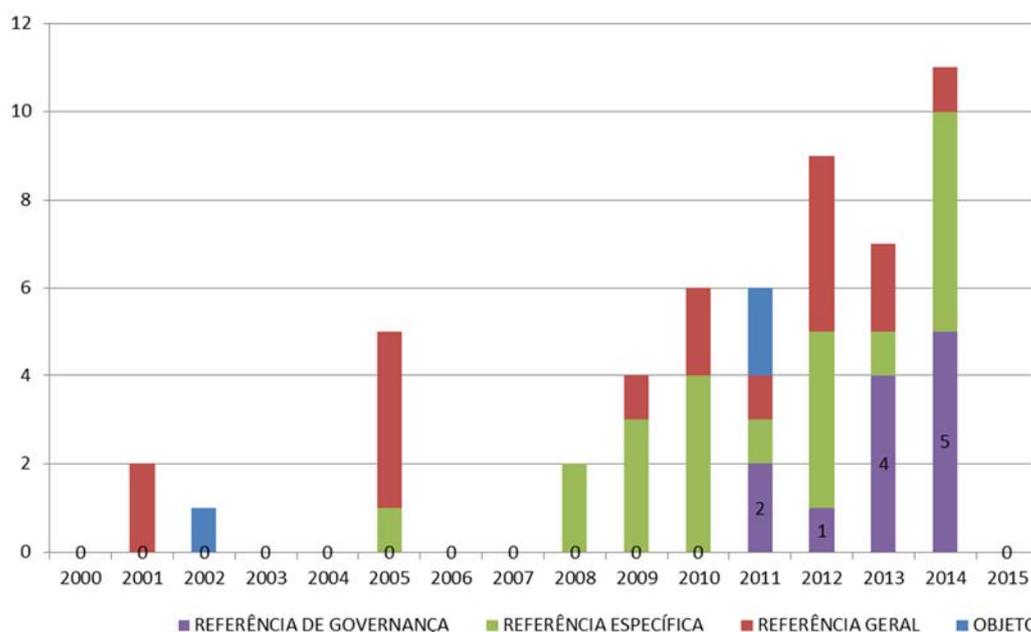
1. **Objeto:** referente aos casos em que a citação é feita pela entidade que está sendo objeto de trabalho do TCU. Trata de referências esparsas e que não estão diretamente ligadas à atuação do Tribunal, sendo as que consideramos de menor relevância;
2. **Referência Geral:** referente aos casos em que há citações gerais de publicações da OCDE para construção do relatório do TCU, ou uso de

informações pontuais da OCDE para incluir comparativos no relatório. São também referências de relevância reduzida.

3. **Referência específica:** relacionada à utilização de conceitos ou posicionamentos da OCDE para sustentar o posicionamento do TCU. É o caso de valer-se de conceitos da OCDE para verificar a sua presença ou não na gestão pública. Nesse ponto, passa-se a observar uma maior influência da OCDE para os posicionamentos do TCU, sendo casos de relevância média.
4. **Referência de Governança:** referente aos casos em que a OCDE é percebida como indicadora dos caminhos desejáveis, no sentido de que se deva seguir suas recomendações. Nesses casos, as indicações da OCDE são usadas para indicar ao gestor o que se espera de sua atuação. São casos que podem ser considerados de alta relevância para a compreensão da relação TCU – OCDE na rede de governança.

As categorias acima trazem uma ordem de progressiva relevância da presença da OCDE no conteúdo das decisões do Tribunal, por isso, o enquadramento de cada relatório é feito em apenas uma delas, sempre na de maior impacto. A análise realizada indicou progressivo deslocamento da categoria 1 (Objeto) para a categoria 4 (Referencial de Governança). O gráfico abaixo sintetiza os resultados obtidos:

Gráfico 2 – Relatórios do TCU com referência à OCDE – Por Categorias



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados disponíveis em: <www.tcu.gov.br>.

Especialmente nos casos de referências gerais, o que se constata é uma repetição enfadonha de menções esparsas, a exemplo do uso de índices da OCDE como comparativos, sem que a questão assuma maior relevância dentro dos relatórios. Por isso, a presença do termo se torna mais relevante quando identificada com as categorias “Referência Específica” ou “Referência de Governança”. Pela análise do gráfico, verifica-se que a partir de 2008 a OCDE passou a ser mais recorrentemente tomada como referencial específico nos relatórios do TCU. Em 2011 passa a ser mencionada de forma que se pode identificar como Referencial

de Governança, o que se acentua a partir de 2013, sem deixar de manter-se presente como referencial específico ou geral.

No campo da educação, os posicionamentos fundados nas diretrizes ou nas bases de informação da OCDE possuem duas características específicas. A primeira delas é quanto à defasagem do gasto médio por estudante da educação básica no Brasil, sendo reconhecido que o País se mantém muito abaixo da média dos países da OCDE.

Segundo dados da publicação da Organização para cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) denominada *Education at a Glance 2013* [...] o gasto anual médio por aluno no ensino médio no Brasil, [...] em 2010, foi de U\$ 2.148,00 (cerca de R\$ 3.025,00), contra um gasto médio anual de U\$ 9.322,00 entre os países da OCDE (BRASIL, 2014b).

Essas referências certamente são convergentes com as constatações mais recorrentes de que os valores destinados à educação básica no Brasil são insuficientes para que se ofereçam condições de efetivamente se discutir qualidade. Por outro lado, é preciso verificar que, ao advogar mais recursos para a educação, sempre se apresenta também certo conceito de educação e uma certa qualidade, ou medida de qualidade, desejável. É nesse ponto que reside o segundo aspecto, em que se destaca: a construção de uma lógica que entende que a qualidade da educação é expressa em resultados objetivos. A relação entre a ampliação dos recursos e o que se espera como fruto desse processo é expressa, por exemplo, na consideração de que

Os investimentos em educação básica são cruciais para a construção do capital intelectual da nação. Estudos da OCDE revelam que, para a criança entre 0 e 5 cinco anos, cada ano adicional na escola representa um acréscimo de 10% no seu desempenho no Pisa (BRASIL, 2014c).

A noção de qualidade não vai além disso. A própria expressão “capital intelectual” explícita, sem surpreender, que na aliança entre um Tribunal de Contas e uma organização voltada ao desenvolvimento econômico, a educação é vista por viés altamente objetivista, enraizado na teoria do capital humano (SHULTZ, 2012). Nesse contexto, forja-se a relação direta do financiamento com os resultados em testes padronizados e, destes, com a qualidade da educação. Portanto, confirma-se de forma predominante uma versão de qualidade na qual o enfoque econômico se sobressai ao social (SILVA, 2009; DOURADO; OLIVEIRA, 2009).

E não se pode encerrar essa análise no âmbito apenas da relação TCU-OCDE. É importante situar mais essa instituição e reconhecer que também aqui temos uma expressão do que Ball (2014, p. 162) chama de “exportação do trabalho do Estado”. De fato, “[...] vários ‘trabalhos do Estado’ são feitos por meio das múltiplas relações e responsabilidades e em relação à governança educacional” (BALL, 2014, p. 162). Um exemplo é a importância que tem assumido as avaliações de cunho uniformizador na formação do conceito de qualidade (HORTA NETO, 2014).

Essa questão está expressa no Plano Nacional de Educação (2014-2024), cuja meta 7 propõe fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem. Contudo, essa projeção é estabelecida tendo como referencial o atingimento de resultados específicos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Embora o índice seja importante, não se pode tomá-lo como expressão da qualidade, como se fosse um valor em si.

Ainda, a estratégia 7.11, relacionada à meta sobredita, é de

[...] melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido, de acordo com as seguintes projeções:

PISA	2015	2018	2021
Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	438	455	473

(BRASIL, 2014a)

Não obstante, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) é também organizado e mantido pela OCDE. Apesar de o sítio eletrônico da organização não possuir versão em língua portuguesa, há vultoso material sobre esse exame disponível na página do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)¹, o que sugere também uma forte interação entre INEP e a OCDE. Esse é apenas mais um indício da multiplicidade de relações que a OCDE vem estabelecendo com o estado brasileiro, ou com as diversas instituições que compõem essa figura abstrata que convencionamos chamar de Estado.

O custo da influência

Percebido que a relação entre OCDE e TCU é de caráter concreto, com efeitos práticos, reafirmamos que “[...] é preciso abordar o neoliberalismo do ponto de vista de influência e de suas práticas [...], não apenas como um conjunto de ideias flutuantes” (BALL, 2014, p. 48). Nesse fito, valemo-nos da Lei de Acesso à Informação para requisitar ao Tribunal cópia do Acordo de Cooperação entre as instituições, cuja análise detalhada será objeto de trabalho futuro. Aqui, porém, cabe alertar aos custos e aos termos gerais do documento.

O acordo define que a OCDE “[...] realizará um estudo internacional relativo ao Fortalecimento da Governança: Boas Práticas e o Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores” (TCU, 2013, p. 1), o que será realizado em 4 fases. Interessa notar que o escopo dos trabalhos vai além dos temas relacionados estritamente à função típica do TCU:

Quadro 1 – Escopo do Estudo da OCDE

1. Formulação de políticas públicas	Sistemas de planejamento e orçamento Sistemas de administração financeira
2. Implementação de políticas públicas	Sistemas de controle interno e de gestão de riscos Sistemas de coordenação de políticas
3. Monitoramento & Avaliação das Políticas Públicas	Sistemas de monitoramento & avaliação Sistemas de prestação de contas

Fonte: Acordo de Cooperação entre TCU e OCDE (TCU, 2013).

Ao TCU coube financiar o estudo, num total de € 872.150,00 (oitocentos e setenta e dois mil e cento e cinquenta euros). À cotação do Euro ao final de 2013 esse valor representaria R\$

¹ Consultar especificamente: <<http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

2.834.051,43 (dois milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, cinquenta e um reais e quarenta e três centavos). Esse montante foi definido a partir da seguinte distribuição inicial:

Quadro 2 – Custos do Acordo de Cooperação

Categoria	Custo total estimado
	EUROS
Custos com pessoal	602.899
Taxa de compensação (espaço de escritório, TI etc.)	85.127
Especialistas – honorários	50.000
Custos da missão (pessoal da OCDE)	54.000
Custos de missão (especialistas)	12.000
Diversos (por ex.: impressão, fotocópias, publicações)	21.900
Ônus de custeio de despesas administrativas da OCDE (5,3%)	46.224
CUSTO TOTAL	872.150

Fonte: Anexo do Acordo de Cooperação entre TCU e OCDE (TCU, 2013).

No acordo está previsto que valores não utilizados deverão ser devolvidos pela OCDE ao TCU, porém, também há a previsão de que “[...] qualquer sobreutilização em um item do orçamento pode ser compensada por uma subutilização em outro item do orçamento mantendo-se dentro do orçamento geral” (TCU, 2013, p. 13). Essa última previsão chama a atenção por se tratar de uma flexibilidade geralmente não aceita pelo TCU ao julgar contas, inclusive as relacionadas ao uso de recursos destinados à Educação. De todo modo, considerando que o acordo se encerrará apenas no segundo semestre de 2016, ainda não é possível avaliar de forma conclusiva o deslinde do uso de tais recursos.

Apesar de caber ao TCU financiar o estudo, na cláusula 6 do Acordo está expresso que os resultados serão de propriedade exclusiva da OCDE, permitindo-se ao Tribunal apenas o direito de publicação, desde que não a primeira. Isso permite, por exemplo, que os trabalhos realizados no âmbito do Acordo sirvam como fundamento para pactos similares em outros países, gerando-se várias receitas e entrega de produtos similares. Trata-se do próprio estado brasileiro financiando os estudos da OCDE para que ela própria seja fortalecida, no sentido de poder afirmar que detém a *expertise*, os dados e as evidências do que funciona e do que não funciona e, portanto, do que deve ou não ser feito em relação às políticas públicas. É uma relação de retroalimentação, pois ao mesmo tempo que o TCU ‘compra’ a *expertise* da OCDE, amplia a propriedade que confere essa *expertise* da organização.

Forma-se, assim, em favor da OCDE, aquilo que Ball (2014) chama de “conhecimento de governar”, que configura um novo e privilegiado conhecimento para se inserir (ou se impor) nas redes de governança. Conhecimento que constitui um “recurso por meio do qual a vigilância pode ser exercida” (OZGA apud BALL, 2014, p. 264), “[...] dirigida à melhoria da

qualidade e eficiência, tornando nações, escolas e alunos legíveis” (BALL, 2014, p. 161). Legíveis, aqui, sob uma perspectiva objetiva, baseada em números.

Esse desequilíbrio em favor da OCDE é percebido também quanto ao uso do idioma. Enquanto a cláusula 7 prevê que o Acordo seja assinado em dois idiomas, inglês e português, há também a previsão de que, no caso de qualquer discrepância entre as duas versões, prevalecerá a versão em inglês.

Quanto à análise dos recursos envolvidos no termo de cooperação, não se pode estabelecer uma relação direta com recursos da Educação, uma vez que esse pagamento é feito com orçamento específico do próprio TCU. O que queremos alertar é que, isso se aplica ao caso em análise, “[...] há, talvez, diferentes tipos de dinheiro envolvidos aqui. Há muito dinheiro e pouco dinheiro” (BALL, 2014, p. 224). E o gasto que o TCU realiza agora refletirá em como o mesmo TCU analisará os gastos com educação, no exercício de sua função regular.

Há o imaginário de que as organizações internacionais trazem dinheiro ao Brasil ou de que oferecem sua *expertise* como uma espécie de solidariedade institucional-global, enquanto trata-se na prática de uma contratação de serviço que constrói a *expertise* e o domínio da OCDE. Akkari (2011, p. 124), por exemplo, indica que o interesse em atrair capitais “[...] obriga os países a comparar seus sistemas educacionais”; é importante perceber que os recursos pelos quais o país se interessa em atrair serão, em regra, remunerados a alto custo, enquanto os recursos pagos para esse credenciamento saem a fundo perdido.

Mas não é apenas nisso que está presente o recurso público. Dessa *expertise* nascem os direcionamentos políticos, que indicam, entre outras coisas, a forma como se devem aplicar os recursos públicos e o que deve ser obtido em contrapartida: no caso do financiamento da educação, percebe-se a intenção de estabelecer a relação direta dos recursos com resultados objetivistas das políticas. É oportuno relembrar as palavras de Ball (2014, p. 224), de que “o dinheiro é poder de diversas maneiras”.

Por isso, é, de fato, já reconhecido que a avaliação se impôs como modelo, surgindo como um referencial específico do que seria qualidade (SILVA, 2009) e também como um produto na busca de recursos públicos (HORTA NETO, 2014). E, por isso, não podemos nos distanciar da preocupação acerca de “[...] quais interesses são servidos pela definição do que seja considerado “bom”” (BALL apud MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 308).

Considerações finais

A imersão da OCDE nas questões sociais a partir de parcerias com um Tribunal de Contas indica a inviabilidade de se conceber a política como se encerrando nas fronteiras do Estado-nação e também “[...] a quebra de fronteiras entre o social e o econômico, e o político e econômico; a confusão e a mistura de racionalidades políticas (*policy*) e formas de regulação e governança atualmente em jogo” (BALL, 2014). É possível perceber que a OCDE enquadra-se naquilo que Ball (2014, p. 163) caracteriza como “[...] consultores de quem os governos estão comprando ‘conhecimento de política’”. Contudo, note-se que não é do governo propriamente dito que tratamos, mas do controle sobre o governo e, mais especificamente, do controle das contas do governo.

Não falamos senão que “[...] auditorias de vários tipos servem tanto para avaliar quanto para moldar o desempenho do auditorado em três dimensões: economia, eficiência e eficácia” (Power, 1994, p. 34 apud BALL, 2014, p. 67). Assim, a concepção de política educacional assumida pelo TCU tem o condão de influenciar sobremaneira as prioridades que tenderão a ser assumidas. E, como aqui se evidencia, o Tribunal também foi às compras, uma vez que “[...] conhecimento e experiência são vendidos com o efeito de políticas móveis” (BALL, 2014, p. 178).

E o que se compra, neste caso, parece ser um conjunto de valores econômicos, voltados a um desenvolvimento de cunho economicista, o que sinaliza a possível assunção, por um tribunal, dos elementos do ideário neoliberal. Não há, neste estudo, elementos que permitam avaliar a repercussão no contexto da prática das políticas educacionais, mas evidenciam-se as relações no contexto de influência. Em razão disso, faz-se necessário que sejam desenvolvidos estudos mais aprofundados a respeito do tema e de suas repercussões nas diversas dimensões das políticas educacionais, entre as quais as de financiamento.

De prático, temos a materialização de recursos públicos brasileiros sendo destinados a financiar estudos pela OCDE que, em seguida, fomentará o bordão de “nós temos os dados”, o que supostamente legitima que esse organismo indique os rumos que devem ser seguidos. Enquanto isso, internamente, discute-se uma suposta ‘desideologização’ das políticas educacionais. Essa retirada, fica claro, é muito eficiente para abrir novos espaços nessa arena. Espaço que só poderá ser ocupado pelos convidados: e o convite, neste caso, é escrito em cifras.

Referências

- AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das Políticas Educacionais**: transformações e desafios. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.
- ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, p. 85-103, 2002.
- BALL, Stephen J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, Porto Alegre; Lisboa, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.
- BALL, Stephen J. Novos Estados, Nova Governança e Nova Política Educacional. In: APPLE, Michael; BALL, Stephen J.; GANDIN, Luís Armando (Org.). **Sociologia da Educação**: análise internacional. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 177-189.
- BALL, Stephen J. **Educação Global S.A.**: novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Tradução: Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.
- BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Ed. 70, 2011.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília/DF, 1988.
- BRASIL. Lei 13.005. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília/DF, 2014a.

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório do Acórdão nº 618. Plenário. Brasília/DF, 2014b.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório do Acórdão nº 1089. Plenário. Brasília/DF, 2014c.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório do Acórdão nº 906. Plenário. Brasília/DF, 2015.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.
- DALE, Roger. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, dez. 2010.
- DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.
- GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce. **Educação, Pobreza e Desigualdade no Brasil**: impedimentos para a cidadania global emancipada. Brasília: Liber Livro, 2009.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública**. Seus Ciclos e Subsistemas. Uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2013.
- HORTA NETO, João Luiz. Os efeitos das avaliações externas sobre as políticas educacionais do governo federal do Brasil. In: CUNHA, Célio da; JESUS, Wellington Ferreira de; GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce. **A Educação em Novas Arenas**: políticas, pesquisas e perspectivas. Brasília: UNESCO, 2014. p. 51-77.
- MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, 2009.
- MAUÉS, Olgaíses Cabral. A política da OCDE para a educação e a formação docente. A nova regulação? **Educação**, Porto Alegre, PUCRS, v. 34, n. 1, 2011.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
- POWER, Sally. O detalhe e o macrocontexto: o uso da teoria centrada no Estado para explicar práticas e políticas educacionais. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.
- SCHEDLER, Andréas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Org.). **The Self-restraining State**: power and accountability in new democracies. London: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.
- SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Estado, Capital e Educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Revista Educação e Fronteiras On-Line**, Dourados/MS, v. 4, n. 11, p. 21-38, maio/ago. 2014.

SHULTZ, Lynette. Governança global, neocolonialismo e respostas democráticas para políticas educacionais. In: GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce (Org.). **Política e Governança educacional: contradições e desafios na promoção da cidadania**. Brasília: Liber Livro; Universa, 2012. p. 25-40.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.

TCU. Acordo de Cooperação entre TCU e OCDE. Não publicado. Obtido junto ao TCU por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). Brasília, 2013.

WATHIER, Valdoir Pedro. **Accountability e Educação: o Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE**. 2013. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília, 2013.

WATHIER, Valdoir Pedro. TCU e o Financiamento da Educação. In: ENCONTRO FINEDUCA - POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: desafios e perspectivas nos planos educacionais, 3, 2015, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2015.

Valdoir Pedro Wathier é doutorando em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB); Especialista do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
E-mail: vwathier@gmail.com

Ranilce Guimarães-Iosif é professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB). Adjunct Assistant Professor with the Department of Educational Policy Studies and Research Fellow with the Centre for Global Citizenship Education & Research (CGCER), University of Alberta, Canadá. Líder do grupo de Pesquisa cadastrado no CNPq: Educação Superior: políticas, governança e cidadania.
E-mail: ranilceguimaraes@yahoo.com.br

Recebido em 09 de agosto de 2016

Aprovado em 26 de outubro de 2016

Editores do volume 6

José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil
 Nalú Farenzena – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, Brasil

Comitê Editorial

José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, Brasil
 Juca Gil – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
 Theresa Adrião – Universidade Estadual de Campinas, Brasil
 Ângelo Ricardo de Souza – Universidade Federal do Paraná, Brasil
 Márcia Aparecida Jacomini – Universidade Federal de São Paulo, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina	Maria Dilnéia Espíndola Fernandes Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil
Fernanda Saforcada Universidade de Buenos Aires, Argentina	Nalú Farenzena Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
Jacques Velloso Universidade de Brasília, Brasil	Nelson Cardoso do Amaral Universidade Federal de Goiás, Brasil
João Monlevade Senado Federal, Brasil	Nicholas Davies Universidade Federal Fluminense, Brasil
Jorge Abrahão de Castro Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil	Rosana Evangelista Cruz Universidade Federal do Piauí, Brasil
Juca Gil Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil	Rosana Gemaque Universidade Federal do Pará, Brasil
Lisete Regina Gomes Arelaro Universidade de São Paulo, Brasil	Robert E. Verhine Universidade Federal da Bahia, Brasil
Luis Carlos Sales Universidade Federal do Piauí, Brasil	Romualdo Portela de Oliveira Universidade de São Paulo, Brasil
Luiz de Sousa Junior Universidade Federal da Paraíba, Brasil	Theresa Adrião Universidade Estadual de Campinas, Brasil
Luiz Fernandes Dourado Universidade Federal de Goiás, Brasil	Tristan McCowan University of London, Reino Unido
Magna França Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil	Vera Jacob Universidade Federal do Pará, Brasil
Maria Beatriz Luce Universidade Federal do Pampa, Brasil Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil	Vera Peroni Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
Marcos Edgar Bassi Universidade Federal do Paraná, Brasil	Vitor Henrique Paro Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Projeto gráfico: Tiago Tavares
 Diagramação, Revisão de português e normalização: Edson Leonel de Oliveira
 Revisão de inglês: Ananyr Porto Fajardo

Fineduca – Revista de Financiamento da Educação
 Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
 Faculdade de Educação

Av. Paulo Gama, s/n | sala 1004 | CEP: 90046-900 | Porto Alegre/RS

Telefone/Fax: (55) 51 3308-3103 | e-mail: revista.fineduca@gmail.com | site: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>