

Accountability educacional no Brasil: significados, desafios e críticas

Educational accountability in Brazil: meanings, challenges and criticisms

Responsabilidad educativa en Brasil: significados, desafíos y críticas

Recebido: 02/03/2022 | Revisado: 09/03/2022 | Aceito: 13/03/2022 | Publicado: 21/03/2022

Liduína Maria Gomes

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4282-6858>
Secretaria Estadual da Educação do Ceará, Brasil
E-mail: liduina.gomes@gmail.com

Eloisa Maia Vidal

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0535-7394>
Universidade Estadual do Ceará, Brasil
E-mail: eloisamvidal@yahoo.com.br

Resumo

O artigo se propõe a analisar como se forja, a partir dos anos 1980, os mecanismos de accountability na educação básica brasileira, considerando a emergência e o fortalecimento das avaliações em larga escala. Caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, consistindo numa revisão de literatura, de natureza narrativa e explicativa, com dados coletados a partir de pesquisa bibliográfica e documental, mas que não esgota toda a produção da área. Para compreender a implementação da política pública brasileira na área de educação básica é imprescindível a compreensão de como se organiza o pacto federativo no país considerando as funções atribuídas a União, estados, Distrito Federal e municípios e de que modo a ideia do Estado-avaliador e o modelo gerencial que permeiam o ideário neoliberal são assimilados e disseminados na administração pública. A criação no Brasil de mecanismos de avaliação em larga escala remonta a década de 1980, com o Sistema de Avaliação da Educação Básica e a partir de mudanças são realizadas no exame de modo que ele possa servir de suporte à criação de mecanismos de accountability, implementando políticas de responsabilização, que passam a povoar a realidade dos sistemas de ensino e das escolas públicas brasileiras. A criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, em 2007, possibilitou a projeção e o monitoramento de metas que são necessárias para o atingimento dos resultados desejados e desde então, as avaliações em larga escala tem adquirido protagonismo na política educacional, e variados mecanismos de accountability vem sendo criados.

Palavras-chave: Educação básica; *Accountability*; Pacto federativo; Avaliações em larga escala; Brasil.

Abstract

The article proposes to analyze how, from the 1980s onwards, the mechanisms of accountability in Brazilian basic education were forged, considering the emergence and strengthening of large-scale evaluations. It is characterized as a qualitative research, consisting of a literature review, of an exploratory and explanatory nature, with data collected from bibliographic and documentary research, but does not exhaust the production of the field. In order to understand the implementation of Brazilian public policy in the area of basic education, it is essential to understand how the federative pact is organized in the country, considering the functions attributed to the Union, states, Federal District and municipalities and how the idea of the State-evaluator and the managerial model that permeate the neoliberal ideology are assimilated and disseminated in the public administration. The creation, in Brazil, of large-scale assessment mechanisms dates back to the 1980s, with the Basic Education Evaluation System and based on changes made to the exam, so that it can support the creation of accountability mechanisms, implementing accountability policies, which start to populate the reality of Brazilian education systems and public schools. The creation of the Basic Education Development Index, in 2007, allowed the projection and monitoring of goals that are necessary to achieve the desired results and since then, large-scale evaluations have acquired prominence in educational policy, and various mechanisms of accountability are being created.

Keywords: Basic education; Accountability; Federative pact; Large-scale evaluations; Brazil.

Resumen

El artículo se propone analizar cómo, a partir de la década de 1980, se forjaron los mecanismos de responsabilidad en la educación básica brasileña, considerando el surgimiento y fortalecimiento de las evaluaciones de gran escala. Se caracteriza por ser una investigación cualitativa, que consiste en una revisión de la literatura, de carácter exploratorio y explicativo, con datos recogidos de la investigación bibliográfica y documental, pero no agota la producción del campo. Para comprender la implementación de la política pública brasileña en el área de la educación básica, es fundamental comprender cómo se organiza el pacto federativo en el país, considerando las funciones atribuidas a la Unión, estados, Distrito Federal y municipios y cómo la idea del Estado-evaluador y el modelo gerencial que impregnan la ideología neoliberal son asimilados y difundidos en la administración pública. La creación, en Brasil, de mecanismos de

avaliação a gran escala se remonta a la década de 1980, con el Sistema de Evaluación de la Educación Básica y a partir de modificaciones realizadas al examen, para que pueda apoyar la creación de mecanismos de responsabilidad, implementando políticas de responsabilidad, que comienzan a poblar la realidad de los sistemas educativos brasileños y de las escuelas públicas. La creación del Índice de Desarrollo de la Educación Básica, en 2007, permitió la proyección y seguimiento de metas que son necesarias para lograr los resultados deseados y desde entonces, las evaluaciones a gran escala han adquirido protagonismo en la política educativa, y se están creando diversos mecanismos de responsabilidad. **Palabras clave:** Educación básica; Responsabilidad; Pacto federativo; Evaluaciones a gran escala; Brasil.

1. Introdução

Tem sido recorrente, nos últimos anos, o protagonismo da avaliação na política educacional brasileira. Essa condição, na verdade, atende a um conjunto de diretrizes nacionais e internacionais que somam esforços na busca por uma educação de qualidade. Acerca disso, temas como qualidade, quantidade, eficiência, eficácia e produtividade passaram a habitar o campo educacional e foram se constituindo como pilares de um discurso reformador, atendendo aos ditames da proposta neoliberal em curso no mundo ocidental (Afonso, 2009; Barroso, 2005; Soares, 2021).

As políticas de avaliação seguiram desde a década de 1990, num movimento de construção gradual, em que as questões técnicas vão se aperfeiçoando e se complexificando, com os instrumentos avaliativos se modificando e adquirindo mais abrangência. No campo da política vai se evidenciando cada vez mais as abordagens regulatórias, com destaque para a criação de políticas de *accountability* (Costa & Vidal, 2020).

Embora se observe, segundo Bonamino e Souza (2012), que desde a década de 1980 proliferam algumas iniciativas de avaliação educacional no país, as quais só foram se efetivando a partir de 1995, com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Para as autoras, no início, a avaliação educacional não se firmou como instrumento de gestão educacional, apresentando um baixo nível de interferência no cotidiano escolar e sendo pouco utilizada para tomada de decisões por parte daqueles que elaboram as políticas. Esse cenário foi se modificando na medida em que o governo federal alterou a forma de divulgação e os instrumentos avaliativos, intensificando um modelo de responsabilização branda, a partir da criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2007, que passou a pautar também a política educacional do país.

Além das iniciativas nacionais, as redes estaduais e algumas experiências municipais foram instituindo sistemas próprios de avaliação que lhe permitissem diagnosticar o aprendizado do seu alunado. Assim vai se forjando um modelo de avaliação em larga escala que envolve as três instâncias federativas – União, estados e municípios – e compreender esse movimento em torno da avaliação na política educacional, ajuda a entender como vai se construindo os mecanismos de *accountability* e suas dimensões e efeitos nas redes de ensino.

Este artigo se propõe a analisar como se forja, a partir dos anos 1980, os mecanismos de *accountability* na educação básica brasileira, considerando a emergência e fortalecimento das avaliações em larga escala. Ele está dividido em três seções, além dessa introdução e das considerações finais. Na segunda seção, é apresentada a metodologia adotada para a elaboração do artigo, na terceira, é feita uma discussão sobre o pacto federativo e a educação básica brasileira e na quarta são descritos os processos e as iniciativas que conduziram ao protagonismo das avaliações em larga escala e a criação de mecanismos de *accountability* na educação básica. As considerações finais apresentam um apanhado das discussões e destacam a situação atual.

2. Metodologia

Este artigo caracteriza-se, quanto a abordagem, como uma pesquisa de natureza qualitativa, consistindo numa revisão de literatura, que segundo Marconi & Lakatos (2002) se atem a uma exploração técnica e sistemática de estudos e pesquisas realizados por teóricos anteriores, mas não esgota tudo que foi produzido sobre o assunto. Quanto aos seus objetivos, ela pode ser identificada com exploratória, uma vez que se debruça sobre um objeto de estudo para o qual, embora já existam diversos estudos, cabe novos entendimentos, e explicativa, porque busca entender e explicar a ocorrência de algum fenômeno.

Os dados foram coletados a partir de pesquisa bibliográfica e documental e as fontes de informações podem ser consideradas históricas, porque envolve o estudo em cima de algo que já ocorreu. O estudo é de natureza descritiva, visando a compreensão à luz dos significados dos próprios sujeitos e de outras referências (Dalfovo et al., 2008). A escolha dos autores se deu em decorrência da sua produção acadêmica sobre o tema e do interesse da pesquisadora sobre os referências teóricos por eles adotados.

3. O Pacto Federativo Brasileiro e a Educação

O Brasil é um país marcado por desigualdades econômicas e sociais que se agravam à medida em que as condições institucionais dos entes federados não conseguem atender às demandas da população, no que diz respeito às políticas públicas, especialmente, as sociais e entre elas, a educação. Abrucio (2010) defende que a pauta da educação no federalismo brasileiro deve vir acompanhada da discussão sobre a cooperação entre os entes federados, tal qual anunciado na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Para o autor, as tensões intergovernamentais existentes no país exigem uma dinâmica federativa cooperativa, solidária e que compatibiliza autonomia com interdependência. Ao tratar de tais aspectos, ele busca destacar o que está preconizado pela CF/88, pois há nela cinco grandes pilares em termos de políticas públicas:

O primeiro é o da busca da universalização das políticas, com o intuito de obter a garantia plena dos direitos sociais. O segundo é o da democratização da gestão estatal, tanto no que se refere à participação no plano deliberativo, como no campo do controle do poder público. O terceiro é o da profissionalização da burocracia, por meio dos concursos e carreiras públicas, tomada como uma condição essencial para a qualidade na formulação e implementação das ações governamentais. Os dois últimos pilares são interligados e fazem parte da dinâmica federativa. Trata-se da descentralização, preferencialmente em prol da municipalização das políticas, e a preocupação com a interdependência federativa, na forma de medidas de combate à desigualdade, de preocupações em torno da cooperação intergovernamental e da definição de um raio importante de ações federais como agente nacional (Abrucio, 2010, p. 45).

Em matéria educacional, esses cinco pilares tanto podem ser observados nas disposições constitucionais como nas leis posteriores, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/1996). A CF/1988, em seu art. 1º, trata da indissociabilidade da União, dos estados, municípios e do Distrito Federal, observando, no art. 23, que é competência comum desses entes, a promoção dos meios de acesso à educação, cabendo à União, aos estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre o desenvolvimento da educação nacional, tal como disciplina o art. 24. O art. 23, parágrafo único, acrescenta ainda que normas de cooperação entre os entes federativos serão disciplinadas por lei própria. Há, nesse sentido, competências comuns das quais compartilham os entes, devendo a colaboração ser disciplinada por instrumento específico.

Interessante observar que, diferente das demais políticas sociais, a educação foi a única que no texto constitucional teve um instituto próprio para tratar das relações intergovernamentais, pois o art. 211 aborda o regime de colaboração entre os entes federados para organização dos sistemas de ensino. Para Abrucio (2010, p. 61), essa especificidade associada à educação faz “[...] pensar que a questão da coordenação federativa tem aspectos comuns a várias áreas, e específicos à política educacional”. A interdependência federativa, da qual trata o autor é indispensável no desenvolvimento de políticas públicas educacionais, que junto a descentralização, tem forjado essa discussão.

Esses aspectos acompanham e são detalhados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 quando trata da organização da educação nacional. No texto da LDB, a União assume função normativa, distributiva e supletiva, ou seja, cabe a ela disciplinar as normas nacionais e assumir funções de contrabalanceamento financeiro (Cury, 2010), haja vista as dificuldades dos entes federados em garantir padrão de qualidade com equidade.

Mecanismos como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

(Fundeb) são exemplos dessa função. O art. 8º, ao tratar das funções da União, também atribui papel importante a esta quando no inciso VI diz que cabe à União “assegurar processo nacional da avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

Como é possível observar, a colaboração intergovernamental é tratada como meio de se assegurar a avaliação nacional. Para Costa, Vidal e Vieira (2019, p. 2) este aspecto constitui um “[...] discurso congruente com uma ideologia avaliativa própria do Estado-avaliador e como reflexo das iniciativas do governo central, reproduzidas pelos demais níveis de governo”. Talvez seja este um dos principais pontos de tensionamento em torno do tema, ou seja, o grau de indução das políticas de avaliação da União sobre estados e municípios. Análise de Oliveira e Souza (2010, p. 30) apresenta subsídios quanto ao conjunto de normativas instituídas pelo governo federal, pois segundo os autores,

... do ponto de vista da gestão do sistema, eles pretendem ser o instrumento que propicia, aos níveis decisórios, capacidade de “indução” de políticas e controle dos segmentos avaliados. Esse redimensionamento faz com que os responsáveis pela definição do que deverá ser examinado passem a deter poder indutor sobre o conjunto do sistema educacional, sem ter que arcar com o ônus de eventuais insucessos na gestão direta. É o controle que se exerce à distância. O governo federal passa a exercer, por meio das avaliações, uma função estratégica na coordenação das políticas, induzindo e controlando programas e ações.

A União, ao criar mecanismos que permitem avaliar a implementação de políticas públicas nos demais entes da federação fortalece as práticas de indução desta sobre os demais, e, do ponto de vista federativo, pouco contribui para atenuar as desigualdades entre os lugares, pois, como advoga Araújo (2010, p. 754), as medidas tomadas pela União são minipactos “que não incidem sobre a questão histórica, estrutural e nevrálgica da organização da educação nacional”. Soma-se a isso, a reflexão de Costa, Vidal e Vieira (2019, p. 13), quando observam que, tanto estados como municípios são instâncias concretas de articulação entre os níveis de governo e que proveem diretamente as políticas públicas, entretanto, o alto grau de centralização financeira na União e as transferências de recursos do governo federal aos estados, e dos estados aos municípios, condicionariam a atuação dos governos, já que haveria interferência de um nível de governo sobre outros em diversas políticas educacionais, sendo a avaliação também uma forma de intervenção.

Cabe endossar que o art. 8º da LDB, embora traga a função da União de avaliar, não impossibilita que estado e municípios façam o mesmo. Para Libâneo, Ferreira e Toschi (2012), mesmo que a União venha implementando estratégias que criam e mensuram índices, exames e indicadores, estados e municípios não se sentiram impedidos de fazer o mesmo, o que tem ocorrido e, de fato, sido apontado em pesquisas nacionais (Bauer *et al*, 2015). Estas reflexões antevêm um movimento anunciado desde a década de 1990, mas que tem se afirmado num período mais recente.

A LDB também aprofunda as funções e as responsabilidades de estados e municípios em matéria educacional e a colaboração intergovernamental é também tomada para a conjunção dos esforços. O art. 10, ao tratar das incumbências dos estados, prevê que cabe a estes a organização e manutenção dos seus sistemas de ensino, sendo também incumbido de definir com os municípios formas de colaboração na oferta do ensino fundamental. Quanto aos municípios, a CF/1988 previa que estes deveriam manter suas instituições de ensino, articulados às políticas nacionais e estaduais, para oferta da educação infantil, prioritariamente.

Tanto a CF/1988 quanto a LDB consideram o município como ente federativo autônomo e com competências específicas, na esteira de um federalismo tridimensional (Araújo, 2010), diferente das experiências anteriores da República brasileira. Apesar da inovação, um conjunto de condicionantes foram surgindo, em parte devido a condição financeira dos municípios diante da federação. Além disso, a relação estado e município foi pouco esclarecida nas normas legais, sendo que nas últimas décadas houve uma maior aproximação da União com os municípios e as escolas, do que do estado com suas

municipalidades.

Não é diferente a análise de Vieira (2011, p. 131), ao considerar que “[...] a força do poder central (União) traduzida nas políticas do governo federal, não raro, tende a obscurecer o espaço do poder intermediário (estados) atropelado pela relação entre este e poder local (municípios e escolas)”. Na mesma direção, Abrucio (2010) destaca que o fortalecimento da coordenação federativa no Brasil passa pelo fortalecimento do ente estadual em colaboração com seus municípios.

Os aspectos discutidos, em interface com o tema do federalismo, da política e estrutura da educação no Brasil, servem para analisar como a avaliação educacional é acionada neste contexto e potencializada como instrumento de gestão educacional e escolar dos estados e municípios do país. A década de 1990, que anuncia muitas dessas mudanças na esteira daquelas que foram instituídas na década de 1980, é reveladora das transformações que foram se beneficiando do movimento de reforma gerencial do Estado que se intensificou a partir de então.

Ao considerar a gestão educacional como instância que organiza um amplo espectro de iniciativas de diferentes instâncias governamentais, e que a gestão escolar diz respeito à esfera micro do sistema educacional (Vieira, 2008) é possível reconhecer o contexto amplo das transformações que envolvem essas duas estruturas no processo de implementação das políticas educativas. Tanto a gestão dos sistemas de ensino como das escolas passou por intervenções nas últimas décadas sendo introduzidas perspectivas gerenciais que se beneficiaram dos fundamentos legais antes anunciados. A síntese de Oliveira, Fonseca e Toschi (2004, p. 21), sobre as transformações da década de 1990, afirma que nos

[...] apelos para a eficiência e a eficácia do sistema educacional e, particularmente, da escola; as instituições públicas são exortadas a trilharem novos caminhos organizacionais, na linha da ‘autogestão’, e que as aproximem das congêneres do setor privado. Multiplicam-se as propostas de avaliação do desempenho escolar, medido pelo rendimento dos alunos em testes padronizados, professores são estimulados a participar de atividades que não se limitam à sala de aula, mas que se destinem à própria organização da escola como um todo.

Há, nesse sentido, um conjunto de iniciativas observadas que orientam para um modelo de gestão para a produtividade e eficiência. Diversos outros aspectos podem ser somados a estas iniciativas, que foram se avolumando ao longo dos anos 2000, como desdobramento das ações da década anterior. Importa destacar que os anos de 1990 foram marcado pela reforma do Estado, assumida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, aliando propostas da agenda internacional e coordenada por Bresser Pereira, migrando do modelo burocrático de Estado então vigente e que revelava custos crescentes, baixa qualidade e ineficiência na oferta dos serviços, para um modelo gerencial, com o crescente uso de recursos tecnológicos compatíveis com uma gestão mais ágil, voltada para o controle dos resultados (Pereira, 1997). É, portanto, nesse contexto, que se defende que o Estado seja reformado, uma vez que, segundo seus defensores, já não era possível atender as demandas da sociedade.

O modelo proposto como alternativa reunia como estratégias: maior rigidez nos processos, controle dos resultados e descentralização dos serviços públicos. Como resposta às crises anunciadas, a reforma do Estado brasileiro pautou-se na redefinição dos rumos da ação estatal, em termos diretos, numa administração pública gerencial, que permitisse ampliar a governança do Estado para garantia de ação efetiva e eficiente. Para Pereira (1996), este empreendimento deveria ocorrer tanto no plano das decisões como da gestão, materializadas em: (I) dimensão institucional-legal, com a modificação de leis e reestruturação das instituições; (II) dimensão cultural, baseada na transição da burocracia para o gerencialismo afim de extinguir as práticas patrimonialista; e (III) dimensão de gestão, em que seriam trabalhadas novas ideias gerenciais que se desdobrassem na eficiência do serviço.

Estas três frentes de mudanças pautaram a formulação das políticas sociais, inspirado no modelo da administração empresarial e marcadas pela descentralização dos serviços públicos. O Plano Diretor da Reforma do Estado (1997), que orientava as ações da reforma, anunciava como objetivo global a transferência da execução das políticas públicas da União para os estados e para os municípios. Não por acaso, a LDB foi marcada pela descentralização, já que sua discussão foi contemporânea à reforma

do Estado e palco de disputa entre governo, sociedade e profissionais da educação.

Caberia, naquele momento, que a reforma do Estado fosse acompanhada pela reforma dos componentes do Estado e para tanto, a introdução de formas sutis de controle e a descentralização foram marcas desta iniciativa nas políticas sociais, em especial, a educação. De acordo com essa perspectiva, Costa (2016, p. 21) frisa que,

a proposta da reforma do Estado é a proposta também das reformas das instituições e ações que estão ao Estado articuladas, se a crise aflige o Estado também se afeta os componentes, ações e programas que por este são implementados. Esses elementos norteadores aqui apresentados, desdobraram-se, ao passo de sua efetivação, em processos que incorporaram o ideário da administração gerencial, uma conjunção entre descentralização e paradoxalmente centralização, tendo em vista que decisões estratégicas continuaram concentradas ao Estado Nacional, excluindo-se as esferas subnacionais.

Essa discussão se confirma também na análise de Costa, Vidal e Vieira (2019, p. 3), para quem a reforma do Estado brasileiro imprimiu novas dinâmicas nas políticas públicas educacionais, “a partir da descentralização [...] adota o modelo de acordos pactuais e transferências de responsabilidades entre os entes federados, passando a União de um papel central de provedora para a execução de ações mais específicas e restritivas no campo educacional”. Um segundo elemento, “[...] se confirmou com a ampla adesão das avaliações em larga escala, aprofundando o interesse na performatividade dos sujeitos envolvidos nesses processos a partir da adesão dos indicadores de performance”.

Pesquisas como a de Araújo (2010), Saviani (2017), Souza (2020) são elucidativas ao afirmar que as iniciativas da União no âmbito da cooperação com os entes federativos têm orientado a práticas gerenciais. Exemplo disso é o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), aprovado no segundo governo Lula (2007 – 2010). O PDE reunia ações sistêmicas articuladas cuja prioridade era a qualidade da educação, para tanto organizando-se em quatro eixos, dentre os quais, temos a educação básica¹.

4. O Protagonismo das Avaliações em Larga Escala e a *accountability* na Educação Básica

O objetivo prioritário do PDE era a melhoria da educação básica e, para tanto, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), com o intuito de mensurar indicadores educacionais que apontassem tendências no que diz respeito ao desempenho dos estudantes e ao fluxo escolar. As estratégias foram mobilizadas por meio do Programa Compromisso *Todos Pela Educação*, cujo objetivo era estimular os entes federados, em regime colaboração, a perseguirem as diretrizes orientadas para resultados.

A constituição dessas políticas se beneficiou também de ações anteriores, como a existência do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que passou por modificações para se adequar às novas propostas. A análise do documento Compromisso *Todos Pela Educação* firmado pelo Ministério da Educação leva a reconhecer que o discurso da qualidade educacional passa pela pactuação de metas claras e objetivas, pautadas em resultados quantificáveis, pelos quais estados e municípios seriam responsáveis.

É neste contexto que a *accountability* se coloca como mecanismo estruturante para o que era proposto, pois como os próprios formuladores do Ideb confirmaram, este instrumento inova ao dar ênfase nos resultados dos testes padronizados, no caso o Saeb, e por induzir mudanças nos procedimentos adotados que contribuiriam para melhorar o ensino das escolas (Fernandes & Gremaud, 2009). O Plano Nacional de Educação (2014 – 2024) vai conservar este mesmo ideário e dentre as 20 metas previstas, a meta 7 dispõe de 36 estratégias que visam elevar as notas do Ideb, o que põe em destaque o protagonismo das avaliações em larga escala.

¹ Educação superior, educação profissional e alfabetização são os demais eixos do PDE.

Estas iniciativas tiveram desdobramentos no interior das redes de ensino do país, intensificando uma cultura de avaliação que acompanhava as instituições desde década de 1990, e materializando uma lógica de recompensas e punições aos envolvidos com a educação básica. A criação dos sistemas de avaliação tem seus desdobramentos na construção de políticas de responsabilização. Assim, as avaliações em larga escala se colocam a serviço do controle e regulação do Estado, com a introdução da lógica mercantil e gerencial que gera maior competição e concorrência, sobrando pouca margem para práticas avaliativas diagnósticas, democráticas e emancipatórias (Afonso, 2009; Libâneo et al., 2012).

Se analisado sob a ótica da regulação educacional, a partir de autores como Barroso (2005), Maroy (2011), Lessard e Carpentier (2016), as avaliações em larga escala são alavancas acionadas pelo Estado com a finalidade de coordenar as ações dos agentes educacionais e monitorá-los no que diz respeito a resultados. Para Barroso (2005, p. 727), a regulação educacional é uma estratégia do governo acompanhada do discurso da modernização. Assim, “[...] a “regulação” (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da “regulamentação” (centrada na definição e controle *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados)”.

Há, no entanto, conforme demonstrado pelo autor citado, dimensões da regulação educacional que podem se complementar: a regulação institucional, normativa e de controle; a regulação situacional, ativa e autônoma; e a regulação conjunta. Barroso (2005), entende a regulação como possível de multidimensões, apontando ainda outras possibilidades de existência desta, como a regulação transnacional, a regulação nacional e a microrregulação local, justificando que há um feixe de dispositivos reguladores que interagem em torno dos objetivos. A regulação transnacional é alimentada pelas normas produzidas internacionalmente e que influenciam as decisões nacionais. Em âmbito nacional, a regulação é materializada na forma como as autoridades nacionais exercem a coordenação e o controle sobre os sistemas de ensino, seja por normas, injunções ou constrangimentos. Já a regulação local ou microrregulação é a forma como as normas nacionais são “(re)ajustadas” localmente, num contexto de confronto e interação. O autor defende que há hoje “[...] uma transformação profunda no modo como é entendida e posta em prática a regulação das políticas educativas, no contexto de uma alteração mais ampla relacionada com a própria concepção, reforma e reestruturação do Estado e da sua administração” (Barroso, 2005, p. 735).

Compartilhando das perspectivas analíticas de Barroso (2005), Maroy (2011) também aborda a regulação num quadro de mudanças do Estado, associado, sobretudo, à lógica da modernização e da quantificação de resultados. Para ele, a regulação é entrecruzada por diversas fontes, produzindo arranjos institucionais que remetem à orientação e controle dos atores, através de dispositivos legais, técnicos, materiais, dentre outros. Maroy (2011) visualiza algumas convergências em torno das políticas de regulação, como a defesa de maior autonomia das escolas, a busca por equilíbrio entre a centralização e a descentralização, crescimento das avaliações externas, aumento do controle do trabalho. Estas iniciativas são oriundas de modelos associados tanto ao quase-mercado com ao Estado-avaliador.

Uma concepção de Estado-avaliador pode ser encontrada em Afonso (2014) quando este entende que há uma hegemonia da avaliação educacional, impulsionada pelos organismos internacionais, que influencia os estados nacionais a adotarem políticas de centralização da avaliação, com padronização do currículo e responsabilização educacional. Sendo a *accountability* uma estratégia da regulação educacional, e como já se discutiu antes, permeada por conflitos dada a sua natureza em culpabilizar professores e gestores, cabe aprofundar este conceito para entender sua aplicabilidade na política nacional e estadual.

A *accountability* é um conceito que surge na área da ciência política, mais vinculada a garantia dos direitos democráticos e a transparência pública. Conforme se observa nas discussões atinentes a este campo, a *accountability* tem vinculação com a capacidade das instituições prestarem contas sobre suas atividades e, ao mesmo tempo, responsabilizar os agentes responsáveis pelos atos da administração pública (Afonso, 2010). No campo da educação, a *accountability* ganha contornos mais específicos, principalmente ao se beneficiar das avaliações em larga escala como produtoras de informação sobre a qualidade da educação. Quando traduzida por responsabilização, o conceito *accountability* é adaptado a políticas que procuram monitorar escolas e redes

de ensino, tornando possível a divulgação de informações sobre os resultados dos alunos, proporcionando, muitas vezes, benefícios financeiros aos envolvidos.

Essa perspectiva acompanha o PDE, como dito antes, e políticas estaduais e municipais assumem a necessidade de as escolas prestarem contas de seus resultados. Em outros termos, a responsabilização educacional “[...] corresponde ao conjunto de regras nas quais as escolas são responsabilizadas por seus resultados, sendo estabelecidas metas, e algumas vezes punições, no caso de as escolas não atingirem os resultados esperados” (Alves *et al*, 2016, p. 131). Esse mantra assumido nas políticas educacionais leva ao estabelecimento de normas e procedimentos específicos com a finalidade de coordenar a ação daqueles que implementam as políticas. De fato, ao vincular benefícios financeiros ao alcance de metas torna-se atrativa a busca por melhores resultados. Por esse lado percebe-se que políticas de responsabilização educacional fomentam, mesmo sem explicitar formalmente, uma competição entre pares, permitindo o estabelecimento de estratégias que buscam alcançar o que foi definido, e, conseqüentemente, os benefícios associados.

Uma análise da literatura sobre responsabilização educacional permite inferir que as redes educacionais a utilizam com base em diferentes ferramentas, tendo, todas elas, a avaliação como pilar. É o caso: do pagamento de 14º salário, de premiações pecuniárias ou pactuação de metas entre escolas e governos, de premiação simbólica para escolas e gestores, e até mesmo a premiação para os alunos que alcançam os melhores desempenhos nas avaliações.

No caso de políticas que ofertam benefícios financeiros a responsabilização é considerada de alto impacto (*high stakes*), pois há recursos materiais envolvidos, do contrário, caso haja apenas divulgação de resultados tem-se uma responsabilização fraca (*low stakes*). Brooke (2013) aponta que a diferença entre políticas de alto e baixo impacto reside no fato de que as políticas de responsabilização de baixo impacto têm caráter mais simbólicas e difusas, assim pouco afetam os atores; já as de alto impacto têm implicações funcionais e econômicas sobre o indivíduo ou sobre o coletivo e, conseqüentemente, na rotina das instituições. Críticas a estes modelos são recorrentes e dizem respeito a aspectos como a exposição pública de resultados e a valoração dos trabalhos desenvolvidos pelas instituições (Horta Neto, 2014). A pressão em torno dos resultados é um elemento chave para compreender esse movimento, pois é a partir dela que se intensificam ações de estímulo a rotina da escola.

5. Considerações Finais

Refletir sobre a política educacional no Brasil pressupõe a compreensão de como funciona o pacto federativo, procurando entender o papel da União e como ela vai, aos poucos, forjando um modelo de implementação desta política, que descentraliza a execução, mas preserva o poder do Estado-avaliador. Nesse sentido, os pressupostos que orientam a reforma neoliberal realizada no país a partir dos anos 1990 incorpora o gerencialismo e a regulação, fomentando processos que considerem o monitoramento de resultados e o estabelecimento de metas.

A criação no Brasil de mecanismos de avaliação em larga escala remonta a década de 1980, no entanto, só a partir de 1995 o Saeb se estrutura como uma avaliação de configuração e envergadura nacional. Em 2007 ocorre novas mudanças no Saeb de modo que ele possa servir de suporte à criação de mecanismos de *accountability*, implementando políticas de responsabilização, que passam a povoar a realidade dos sistemas de ensino e das escolas públicas brasileiras. A criação do Ideb possibilitou a projeção e o monitoramento de metas que são necessárias para o atingimento dos resultados desejados. O objetivo deste índice, desde sua criação, era a responsabilização das escolas pelos resultados dos alunos, permitindo discriminar as instituições e as redes de ensino e direcionar ações de intervenções mais focalizadas. O pressuposto era que isso aconteceria porque a pressão pelo alcance de metas permitiria que gestores encarassem a política de avaliação pela ótica da motivação e do incentivo, o que teria repercussão sobre a práticas dos professores, também estimulados a empreenderem a mudanças esperada.

A concepção de responsabilização que acompanha essas iniciativas é a de que é preciso que haja comprometimento das equipes escolares com os aprendizados dos estudantes. Tal exigência é estendida além dos muros da escola, pois responsabiliza

também os gestores municipais que são chamados a responder publicamente pelos resultados das escolas de sua rede. No entanto, por mais que seja louvável, há riscos que não podem ser desconsiderados e que a literatura tem destacado, como o treinamento de alunos, o estreitamento do currículo e o constrangimento dos profissionais da educação.

Cabe a observação de Brooke (2006, p. 400) quando diz que “Se é evidente que a escola tem responsabilidade pela formação integral do aluno, ainda é necessário chegar a um consenso mais amplo sobre a legitimidade da responsabilização e sobre os indicadores da qualidade na educação”. Assim, há um impasse entre os limites da responsabilização e o debate legítimo sobre a qualidade da educação, pois, como trata o mesmo autor, “a resistência dos profissionais aos sistemas de responsabilização fundamenta-se no argumento de que a escola não pode ser responsabilizada por seus resultados se as secretarias não assegurarem as condições indispensáveis para um trabalho de qualidade” (Brooke, 2006, p. 399).

Mesmo tendo ciência desses limites e riscos, a proposta de responsabilização educacional precisa ser entendida e criticada a partir dos pressupostos que a orientam e das condições de implementação, num país das dimensões do Brasil, em que existem quase 6.000 redes de ensino e mais de 178.000 escolas de educação básica.

É importante perceber que novas pesquisas poderão ampliar as discussões sobre *accountability*, principalmente no que se refere aos efeitos da política, produzidos a longo prazo.

Referências

- Abrucio, F. L. (2010). Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Romualdo Portela de Oliveira; Wagner Santana. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 1, 39-70.
- Afonso, A. J. (2009). *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. (4a ed.), Cortez.
- Afonso, A. J. (2014). Questões, objetos e perspectivas em avaliação. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 19(2), 487-507.
- Afonso, A. J. (2010). Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. In: Esteban, Maria Teresa; Afonso, Almerindo Janela. (Orgs.). *Olhares e interfaces: reflexões sobre a avaliação*. Cortez, 147-170.
- Alves, F., Elacqua, G., Martínez, M., & Santos, H. (2016). Efeitos do Plano de Desenvolvimento da Escola nos resultados escolares. *Estudos em Avaliação Educacional*, 27(64), 128-159.
- Araújo, G. C. (2010). Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educação & Sociedade*, 31(112), 749-768.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26(92), 725-751.
- Bauer, A. et al. (2015). Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números? *Estudos em Avaliação Educacional*, 26(62), 326-352.
- Bonamino, A.; & Sousa, S. Z. (2012). Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil. *Educação e Pesquisa*, 38(2), 373-388.
- Brasil. Ministério da Educação. (1996). *Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas.
- Brasil. (1996). *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF.
- Brooke, Nigel. (2006). O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, 36(128), 377-401.
- Brooke, Nigel. (2013). Sobre a equidade e outros impactos dos incentivos monetários para professores. *Estudos em Avaliação Educacional*, 24(55), 34-62, abr./ago.
- Costa, A. G. (2016). *Regime de colaboração e reorganização da gestão da educação no programa alfabetização na idade certa – PAIC no Ceará (2004-2015)* (Monografia). Instituto de Humanidades, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, CE, Brasil.
- Costa, A. G., Vidal, E. M., & Vieira, S. L. (2019). Avaliação em larga escala no Brasil: entre a coordenação federativa e o ethos do Estado-avaliador. *Rev. Educ. Questão*, 57(51), e-15806.
- Costa, A. G., & Vidal, E. M. (2020). Concepções e implicações da Accountability educacional no Brasil: o estado da questão (2006 - 2018). *Revista Tempos e Espaços em Educação*, 13(32), 67.
- Cury, C. R. J. (2010). A questão federativa e a educação escolar. *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*, 149-168. Unesco.

- Dalfovo, M. S.; Lana, R. A.; Silveira, A. (2008). Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, 2(4), 01-13.
- Fernandes, R.; Gremaud, A. P. (2009). Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Elsevier.
- Horta Neto, J. L. (2014). Avaliações educacionais e seus reflexos em ações federais e na mídia eletrônica. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, 25(59), 172-201.
- Lessard, C., & Carpentier, A. (2016). *Políticas educativas: a aplicação na prática*. Editora Vozes.
- Maroy, C. (2011). *Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa. Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço, 19-46.
- Marconi, M. A.; & Lakatos, E. M. (2002). *Técnicas de pesquisa*. (5a ed.), Atlas.
- Oliveira, J. F.; Fonseca, M.; & Toschi, M. S. (2004). Educação, Gestão e Organização Escolar: Concepções e Tendências Atuais. In: Marília Fonseca; Mirza Seabra Toschi; João Ferreira de Oliveira. (Org.). *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos políticos-pedagógicos em debate*. 1ªed.Goiânia-GO: Editora da UCG, 1, 21-34
- Oliveira, R. P.; & Souza, S. Z. (2010) Introdução. In: Oliveira, R. P.; Santana, W. (Eds.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO.
- Pereira, L. C. B. (1997). *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- Pereira, L. C. B. (1996). Da Administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1), 7-40.
- Saviani, D. (2017). Democracia, educação e emancipação humana: desafios do atual momento brasileiro; *History. Psicol. Esc. Educ.* 21 (03).
- Soares, E. A. (2021). *Reordenamento da Rede Municipal de Fortaleza: impactos nas práticas de gestão escolar em tempos de avaliação em larga escala*. Tese (Doutorado), Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza.
- Sousa, S. Z. (2020). Avaliação e currículo: delineamentos e tendências de uma interação na gestão da educação. In: Cruz, G. B., Fernandes, C., Fontoura, H. A., & Mesquita, S. (Eds.). *Didática(s) entre diálogos, insurgências e políticas*. Endipe.
- Vieira, S. L. (2008). *Educação Básica: política e gestão da escola*. Líber Livro (2008).
- Vieira, S. L. (2011). Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. *RBPAAE*, 27(1), 123-133.