



ACCOUNTABILITY EM EDUCAÇÃO: MAIS REGULAÇÃO DA QUALIDADE OU APENAS UM ESTÁGIO DO ESTADO-AVALIADOR?

ACCOUNTABILITY IN EDUCATION:
MORE QUALITY ADJUSTMENT OR ONLY A STAGE OF THE EVALUATOR STATE?

ACCOUNTABILITY EM EDUCACIÓN:
¿MÁS REGULACIÓN DE LA CALIDAD O APENAS UNA ETAPA DEL ESTADO-
EVALUADOR?

*Marilda Pasqual Schneider¹
Elton Luiz Nardi²*

RESUMO : O trabalho tem por objetivo discutir questões atinentes à *accountability* em educação, considerando a emergência de políticas de avaliação associadas à responsabilização e prestação de contas como mecanismo de regulação da qualidade no setor. Com base na revisão de literatura e por meio do recurso da análise de conteúdo, aborda aspectos conceituais do tema, realçando a associação entre políticas avaliativas e de *accountability* no momento em que novas agendas políticas tomam-na como um recurso de gestão dos serviços públicos, com importante aderência nas políticas educacionais brasileiras em que ganha força o debate da responsabilização. Questiona, justamente, a entrada dessas iniciativas no Brasil, associadas à emergência do Estado-avaliador, em um momento cujos novos e mais sofisticados mecanismos de avaliação despontam em países de capitalismo mais avançado, impondo formas cada vez mais universalizantes e globais de regulação, as quais indicam diferentes estágios de desenvolvimento da vaga avaliadora nos Estados nacionais.

PALAVRAS-CHAVE: *Accountability* educacional. Estado-avaliador. Regulação da qualidade.

ABSTRACT: The work aims to discuss issues relating to accountability in education, considering the emergence of evaluation policies associated with responsibility and account as a mechanism of quality control in the educational sector. Based on the literature review and through content analysis, it covers conceptual aspects of the theme, highlighting the association between evaluation and accountability policies at a time when new political agendas take it as a resource for the management of public services, with important educational policy adherence in Brazil, where the accountability discussion gains momentum. It questions, precisely, the input of these initiatives in Brazil, associated with the emergence of the evaluator-States, at a time when new and more sophisticated evaluation mechanisms begin to emerge in countries more advanced in the capitalism, imposing regulations that are increasingly universal and global, which show different stages of development of the evaluation in national States.

¹ Pós-doutora em Política Educativa pela Universidade do Minho. Professora titular do Programa de Pós-graduação em educação da Unoesc - Universidade do Oeste de Santa Catarina - Florianópolis, SC – Brasil
E-mail: marilda.schneider@unoesc.edu.br

² Pós-doutor em Política Educativa pela Universidade do Minho. Professor do Programa de Pós-graduação em educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina - Florianópolis, SC – Brasil – E-mail:
elton.nardi@unoesc.edu.br

Recebido em: 14/11/2014 - **Aceito:** 09/03/2015

KEYWORDS: Educational Accountability. Evaluator-State. Quality adjustment

RESUMEN: El trabajo tiene por objetivo discutir cuestiones referentes a la *accountability* en la educación, tomando en cuenta la aparición de políticas de evaluación asociadas a la responsabilización y a la prestación de cuentas como mecanismo de regulación de la calidad en el sector. Con base en la revisión de la literatura y mediante el uso de análisis de contenido, aborda los aspectos conceptuales del tema, destacando la asociación entre políticas de evaluación y de *accountability* en el momento en que nuevas agendas políticas la toman como un recurso de gestión de los servicios públicos, con adhesión significativa en las políticas educacionales brasileiras donde gana fuerza el debate de la responsabilización. Cuestiona, precisamente, la entrada de estas iniciativas en el Brasil, asociadas al surgimiento del Estado-evaluador, en un momento en que nuevos y más sofisticados mecanismos de evaluación comienzan a manar en países de capitalismo más avanzado, imponiendo formas cada vez más universalizantes y globales de regulación las cuales indican diferentes etapas de desarrollo del espacio evaluador en los Estados nacionales.

PALABRAS-CLAVE: *Accountability* educacional. Estado-evaluador. Regulación de la calidad.

1 INTRODUÇÃO

Com lugar comum na literatura da administração pública, o uso de modelos de *accountability* alastrou-se, a partir dos anos 1970, também para o campo educacional. Neste, o interesse por alguma forma ou modelo de *accountability* vem crescendo associado a novos modos de regulação e gestão educacional. Em conformidade aos modelos adotados, estratégias são montadas conformando novas formas de compreender e tratar questões educacionais entendidas não apenas em referência aos modos de se conceber a *accountability*, que compreende a prestação de contas e responsabilização, mas também aos valores e dispositivos técnicos postos em ação na articulação entre os elementos que integram esse conceito, os quais passaram a incluir, como parte das políticas educacionais em curso, formas de avaliação em larga escala.

A utilização de formas de avaliação de largo espectro (dos estudantes, das escolas e dos professores) tornou-se, nas últimas três décadas, peça principal das estratégias empreendidas pelos Estados nacionais na orientação das mudanças em curso. Na senda de vários autores, é possível afirmar que as formas de avaliação adotadas desde então têm sido responsáveis pela implementação de mecanismos de um “quase-mercado” na educação, a partir dos quais se concretiza a remodelação do papel do Estado na condução das políticas públicas e o fortalecimento nas formas e estratégias de controle educacional.

Dada a centralidade dessas avaliações nas políticas públicas produzidas em diferentes países nas últimas décadas, estudos sociológicos do campo da educação indicam que estamos presenciando a conformação de uma nova fase nos desdobramentos do papel do Estado, denominada Estado-avaliador (AFONSO, 2009b; NEAVE, 2001; BALL, 2004).

Em sentido amplo, essa expressão significa que o Estado passou a incorporar “a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados e nos produtos dos sistemas educativos.” (AFONSO 2009a, p. 49). Trata-se, na visão do autor, de um novo *darwinismo social* que tem na avaliação um dos pontos centrais das reformas da administração pública atualmente em ascensão em muitos países.

Sob os auspícios dessa “vaga avaliadora” (AFONSO, 2013), a agenda reformista de muitos países vem sendo marcada por novas e cada vez mais sofisticadas estratégias de avaliação que incluem desde as criadas pelos Estados nacionais, conhecidas por avaliações em larga escala, até as transnacionais, que informam, segundo o autor, um estágio mais avançado do Estado-avaliador. Nesse sentido, então, o desenvolvimento do Estado-avaliador seria caracterizado por estágios distintos de acordo com a fase em que se encontra a vaga avaliadora.

Para Afonso (2013, p. 271), independentemente de se tratar de países considerados mais desenvolvidos ou periféricos e semiperiféricos, a entrada da *accountability* nas políticas educacionais, associada a mecanismos e formas de avaliação em escala mundial, representaria apenas um primeiro estágio do Estado-avaliador. Nesse estágio, a definição de políticas públicas, de modo geral, e de políticas de avaliação, em particular, contaria com “expressiva autonomia relativa dos Estados nacionais ou, mesmo, da autonomia de Estados enquanto unidades de uma Federação (como no caso brasileiro)” (AFONSO, 2013, p. 271).

De acordo com o autor, esse estágio seria caracterizado pela vinculação da ideologia neoliberal às políticas avaliativas, tendo as ferramentas de *accountability* como importante estratégia de implementação de novas e mais sofisticadas formas de regulação e controle da educação em esfera mundial.

Considerando este como apenas um dos momentos nos desdobramentos do Estado-avaliador, Afonso (2013) reconhece ainda dois outros estágios ou fases da vaga avaliadora que, apesar de distintos do que antecedeu, podem coexistir no atual desenvolvimento das políticas de avaliação.

Tendo em conta as questões aqui apontadas, o texto tem por objetivo discutir aspectos atinentes à *accountability* educacional de modo a contribuir para o debate sobre este tema, considerando a crescente associação entre a utilização de suas ferramentas e a melhoria da qualidade da educação pública, nomeadamente no caso brasileiro. Subsidiado por uma revisão de literatura que toma pesquisadores da Ciência Política (BOVENS, 2007; MULGAN, 2000; SCHEDLER, 2004) como principal referência, e adotando estudos de Afonso (2009a, 2009b, 2010, 2011, 2013) com propulsores do debate no campo educacional, destaca aspectos conceituais do tema em perspectiva internacional realçando especificidades de sua abordagem na educação, nomeadamente na América Latina e no Brasil, onde ganha força o debate da responsabilização.

O estudo integra uma investigação mais ampla, ainda em curso, com o intuito de verificar demandas educacionais emergentes, incluindo desde a formação de professores, as reformas curriculares e a gestão escolar, considerando o fortalecimento e a expansão de novas e mais sofisticadas formas de avaliação como estratégia de regulação e melhoria da qualidade dos sistemas educacionais.

2 ACCOUNTABILITY EM EDUCAÇÃO E O ESTADO-AVALIADOR

A despeito de sua imprecisão semântica, a *accountability* remete ao direito de alguém exigir prestação de contas e à obrigação ou dever, de quem é chamado a prestar contas, de fazê-lo (MULGAN, 2000; SCHEDLER, 2004).³ Contempla, assim, ao menos duas dimensões: a de obrigação – por parte de quem presta contas – e, a de direito – por parte de quem solicita determinada informação. O direito de alguém solicitar e receber informações implica a obrigação correspondente de disponibilizar informações.

Para Mulgan (2000), defensor de que estamos diante de um conceito em expansão, porque compreende o compromisso (pessoal ou profissional) de prestar contas, a *accountability* inclui, também, a ideia de responsabilização, para o que prevê a atribuição de sanções ou recompensas. À obrigação, seguem-se consequências que correspondem ao direito de aplicar sanções, no caso de os resultados alcançados não corresponderem às metas traçadas.⁴

Segundo esclarece Bovens (2007, p. 3), especialmente em países norte-americanos, “a *accountability* tem sido vista principalmente como um conceito normativo, um conjunto de normas para a avaliação de comportamento de agentes públicos”. Nesse caso, ser “*accountable*” constitui uma virtude proativa e uma característica positiva de organizações e funcionários. Tem a ver com a “capacidade de dar resposta” (*responsiveness*), mas também com “senso de responsabilidade”.

Já no debate britânico, australiano e de países do continente europeu, a *accountability* é tomada como um mecanismo social, que estabelece relação institucional. O foco da prestação de contas não consiste, portanto, em verificar se um ator ou instituição agiu de forma responsável, mas se pode ser responsabilizado(a) “*ex post facto* perante um fórum

³ O vocábulo aparece, pela primeira vez, em dicionários anglo-saxões, no século XVIII. No entanto, foi a partir da década de 1970 (século XX) que passou a ter forte manifestação, inclusive no campo educacional.

⁴ Bovens (2007) concorda com Mulgan que a possibilidade de sanção – e não a sua imposição – corresponde a um estágio da *accountability*. Porém, porquanto o termo conserva uma conotação negativa, o mais comum tem sido substituí-lo por “consequências” que, para o autor, seria uma forma mais branda de expressar a existência de sanções.

de *accountability*” (BOVENS, 2007, p. 3). Nesse caso, a *accountability* compreende a obrigação de explicar e justificar condutas.

Especialmente em países nos quais foi restaurada recentemente a democracia (AFONSO, 2009a), o uso de ferramentas de *accountability* vem sendo devido à premência de, por um lado, exigir-se de governantes eleitos e funcionários públicos informações acerca da utilização dos recursos e, por outro, da capacidade de os cidadãos fazerem com que aqueles se responsabilizem pelas ações praticadas. Do ponto de vista do recente debate acadêmico, em tais contextos a *accountability* é comumente associada à ideia de uma ferramenta de diálogo, exercício de uma cidadania crítica e conquista de *empowerment* (SCHEDLER, 2004).

Ainda que possa ser vinculada à responsabilização e ou consequências, ela também remete aos conceitos de explicação, argumentação e justificação, daí ser “oposta não somente ao exercício mudo do poder senão também ao controle mudo e unilateral do poder” (SCHEDLER, 2004, p. 13). Logo, segundo esse autor, se pautada em valores vinculados em princípios democráticos, a utilização de suas ferramentas compreenderia uma relação aberta e franca entre quem solicita prestação de contas e quem a presta.

Tomando por referência esse contexto, em que princípios de justiça e cidadania são evocados, uma política de *accountability* poderia representar oportunidade de assunção de novas experiências no campo da gestão pública e, portanto, abrir espaço para a transgressão das suas fronteiras convencionais, confinadas, muitas vezes, nos limites de uma tradução única.

A despeito dessa possibilidade, “os discursos que reclamam a introdução de mecanismos de *accountability* não são necessariamente democráticos, ou não são sempre motivados por razões explicitamente democráticas” (AFONSO, 2010, p. 148). Experiências em vários países revelam a predominância de políticas e práticas administrativas de *accountability* movidas por razões instrumentais, cujo maior interesse é a construção de novas formas de controle capazes de assegurar os objetivos do projeto hegemônico. Nesses países, a agenda que parece sobressair é a que reforça a prioridade de princípios do que se convencionou chamar de “nova gestão pública” (*New Public Management*).

Justamente em razão desse cenário, temos que a *accountability* é um conceito em transformação, mas cuja significação não fica circunscrita à sua terminologia. Trata-se de uma acepção que, na esfera das políticas administrativas, compreende relações entre controle e poder, justificação, informação, responsabilização e sanção. No entanto, na medida em que

seu significado é estendido para outras áreas ou setores de atividade, inclusive com outros arranjos e combinações, o debate sobre o tema torna-se ainda mais complexo.

No setor educacional, as demandas que informam a *New Public Management* vêm oferecendo, em muitos países, bases estruturantes para uma *accountability* também nesse setor. Como parte do discurso político-ideológico que anuncia preocupação com a qualidade dos serviços públicos, o uso da *accountability* na educação vem adquirindo maior consistência. Porém, neste setor, tem sido privilegiada a associação entre *accountability* e os procedimentos de avaliação vinculados em testes padronizados, com ampla divulgação dos resultados. Nesses casos, como parte de um ascendente processo de responsabilização das escolas e professores pelos resultados produzidos, é tendente o estabelecimento de padrões de desempenho e a aplicação de sanções ou recompensas.

Além dos Estados Unidos, cuja história de utilização de testes estandardizados com a finalidade de aplicar sanções às escolas vem desde os anos 1970, constituindo, portanto, um exemplo paradigmático de uso da avaliação como instrumento de responsabilização, também em países europeus na América Latina, embora mais recentemente, a valorização de exames externos vem se consolidando como principal ferramenta para a construção de políticas educacionais de *accountability* e para o fortalecimento do papel que o Estado passou a exercer desde o início dos anos 1980, quando as primeiras iniciativas de mudanças na administração dos setores públicos começaram a ganhar força.

Ao contrário do que ocorreu no campo da economia, que advogou pelo afastamento do Estado por causa de sua suposta inoperância, no setor educacional a ideologia neoliberal passou a ter um papel central nos modos de governação e regulação operadas pelo Estado. A exemplo do que ocorrera no campo econômico, as reformas encetadas no campo educacional tiveram como marco referencial a conformação da educação às leis que regem o mercado e a iniciativa privada. Pressupostos da qualidade total, da competitividade, da eficiência e eficácia foram importados do sistema econômico para as práticas educativas e pedagógicas. Desde então, a educação passou a ser regida por leis que configuram o que alguns autores têm designado de mecanismos de um “quase-mercado” educacional, porquanto sua introdução nesse campo teve como maior consequência a diminuição das fronteiras entre os setores público e privado.

É nesse contexto que o Estado passa a assumir novas funções, associadas especialmente a mecanismos e estratégias de avaliação dos serviços públicos. Por esse motivo, passa a caracterizar-se como um Estado-avaliador por adotar formas diversas de avaliação como estratégia para legitimar mudanças no setor educacional. A expressão Estado-avaliador tem a ver, portanto, com o fortalecimento de referenciais neoliberais, representados pela adesão de medidas políticas e administrativas ajustadas às leis do mercado e pela sofisticação dos mecanismos de controle e responsabilização dos resultados obtidos pelos

sistemas educacionais.

No campo educacional, a insurgência desse modelo de administração pública estaria articulada à implementação de mecanismos de avaliação sistêmica dos sistemas educacionais, visto que essa modalidade é tida como a “mais congruente com a ideologia de mercado” (AFONSO, 1999, p. 147), justamente por permitir uma forma de avaliação que faz “sentido num contexto de forte retração do Estado (Estado-mínimo) e de grande expansão do mercado” (AFONSO, 1999, p. 148).

Com a emergência do Estado-avaliador, nos anos 1980, é ratificada a perspectiva mercadológica das políticas direcionadas ao campo educacional, revelando um contexto politicamente ambivalente. Isso porque o Estado não assume apenas uma lógica burocrática, aparentemente contraditória quando comparada aos preceitos neoliberais, mas também uma postura distinta da demarcada em modulações anteriores.

3 POLÍTICAS AVALIATIVAS E *ACCOUNTABILITY*

Afonso (2009a; 2009b; 2010) tem destacado a importância do pilar da avaliação na constituição de um sistema completo de *accountability*. Para esse autor, um modelo abrangente de *accountability* educacional inclui a prestação de contas, a responsabilização e a avaliação como partes integradas e integráveis de um projeto nacional de educação.

Contrariando tendências cada vez mais comuns nas políticas educacionais em curso em vários países, Afonso (2009a) credita ao pilar da avaliação a função de recolhimento e tratamento de informações. Para o autor, o recolhimento de informações para fins de diagnóstico da situação educacional constitui função principal da avaliação e elemento estruturante de um sistema completo de *accountability* nesse campo. Logo, não se circunscreve nos limites e na exclusividade das avaliações externas ou de testes de comparação entre países e escolas como os que têm se visto difundir em muitos países europeus, norte-americanos e, mais recentemente, também em países latino-americanos, conforme sinaliza, por exemplo, o Programa de Proteção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (Preal).

Sob a bandeira da melhoria da qualidade do ensino, em países latino-americanos e caribenhos, por meio do monitoramento e implantação de políticas públicas na área da educação, desde 2003 o Preal tem integrado os temas da *accountability* à sua agenda

política.⁵ Para o Programa, a *accountability* educacional remete “[...] a los resultados del aprendizaje escolar y a la responsabilidad que le cabe a las escuelas – y dentro de ellas a la comunidad escolar – por los resultados que obtienen sus alumnos [...]” (GAJARDO; PURYEAR, 2006, p. 7). Trata-se, portanto, de uma ferramenta para produzir pressão em todos os níveis e setores educacionais de um país com vistas à melhoria da qualidade educacional.

Apesar de evocar a educação como responsabilidade de toda a sociedade, o ponto central da defesa pela aplicação de políticas de *accountability* na educação dos países latino-americanos é que “*las escuelas deben responsabilizarse por los resultados que producen*” (MCMEEKIN, 2006, p.20). Utilizando ferramentas de *accountability*, os investigadores do Preal entendem que a escola veria reforçada a motivação intrínseca de seus educadores por bons resultados educacionais.

Porquanto atribui aos professores o compromisso de fazer “funcionar a *accountability*”, o Preal recomenda incentivar professores, diretores e demais envolvidos com a educação, a avaliar seu próprio trabalho e desempenho de modo a assumirem a responsabilidade pelos resultados educacionais obtidos. A implementação de mecanismos de avaliação interna, promovidos pela própria escola, seria o motor que proporcionaria quebrar resistências à ideia da *accountability*. “*Cuando se ha creado un contexto como este, hay menos temor o resistencia a la idea de estándares externos y accountability.*” (MCMEEKIN, 2006, p. 44).

Para os países conseguirem responsabilizar escolas pelos resultados, o Preal considera imprescindível fazer com que aqueles cumpram algumas condições tidas como fundamentais. A primeira delas diz respeito à necessidade de os países estabelecerem *standards* educacionais gerais, de conteúdo e desempenho, que estabeleçam o que se espera que os estudantes alcancem em cada etapa escolar e o tipo de conhecimento considerado adequado, suficiente ou insuficiente. A partir desses *standards* gerais, seriam estabelecidos *standards* mínimos, destinados a avaliar a disponibilidade de materiais pedagógicos e a formação dos docentes.

A segunda condição refere-se à necessidade de os países possibilitarem acesso a um conjunto de informações confiáveis em relação aos resultados dos alunos, ao desempenho das escolas e às medidas para melhorá-las. De acordo com os investigadores do Preal, essas condições seriam alcançadas por um sólido sistema de provas em matemática, ciências e

⁵ Em julho de 2003, o Preal lançou a Série Políticas, no Caderno *Formas & Reformas de La Educación*, publicando um texto que leva o título “*Rendición de cuentas em educación*”. Conforme anunciado no Caderno, o texto inaugura uma série de resumos do Programa sobre responsabilidade pelos resultados em educação no Chile e em outros países da América Latina.

linguagem, e em outras áreas cruciais para cada país. Recomenda, ainda, avaliação dos docentes e o reconhecimento público de seu desempenho.

A terceira condição refere-se à previsão de consequências na prestação de contas realizada pelas escolas, o que permitiria estabelecer um sistema de qualificação do seu desempenho, identificando e retribuindo o que, para eles, seria a representação de “bons mestres” (MCMEEKIN, 2006, p. 45), assim como prestando ajuda para os que devem melhorar seu desempenho.

Por fim, a última condição diz respeito à necessidade de os países atribuírem autoridade às escolas, comunidades locais e pais para que possam introduzir mudanças e tomar decisões que tornem efetivas as mudanças implementadas. Consoante recomendado, “diretores de escolas devem ter a faculdade de contratar, preparar, promover, e se todos os anteriores falharem, despedir professores” (MCMEEKIN, 2006, p. 46). Os professores, por sua vez, devem ter autonomia para organizar cursos e selecionar materiais, sendo “estritamente responsáveis pelos resultados em termos de aprendizagens”; devem, ainda, participar da administração e da reforma das escolas (LBEI, 2006, p. 98).

Para o Preal, a *accountability* na região “*es buena para la educación*” (MCMEEKIN, 2006, p. 43), sendo, portanto, uma medida considerada “adequada e eficaz” para fazer frente tanto à necessidade de definir metas educacionais e responsabilizar os envolvidos (alunos, pais, professores, gestores e ministérios) pelo seu cumprimento, quanto para estabelecer incentivos de modo a possibilitar que os envolvidos no sistema escolar tenham desempenho apropriado às metas traçadas e, por fim, para assegurar que as escolas ofereçam o nível de educação esperado.

Em vista das formas que assumem no setor educacional, novos modos de pensar e conceber a educação, nomeadamente, a pública, vem exigindo respostas imediatas de seus protagonistas, destacadamente dos dirigentes escolares e professores. A construção dessas respostas pode representar a possibilidade de uma nova postura dos docentes frente ao processo educativo, tanto no campo da gestão quanto no do fazer pedagógico.

Para Afonso (2013), a introdução de mecanismos de *accountability* baseados em testes standardizados e avaliações de largo espectro, iniciada nos anos 1980 e tendo se estendido até os anos 1990, representa apenas uma primeira fase ou estágio do Estado-avaliador. Segundo destaca, tanto as políticas avaliativas “articuladas como o exercício do controle social por parte do Estado” quanto à “introdução de mecanismos de *accountability* baseados em testes standardizados de alto impacto e em *rankings* escolares [...]” (AFONSO, 2013, p. 272) são representações dessa primeira fase do Estado-avaliador.

Isso porque, nesse momento do desenvolvimento econômico, apesar de já estar em curso um processo de precedentes de globalização e de “empréstimo” e “aprendizagem” de políticas educacionais de um país para outro, ainda seria possível constatar certa autonomia relativa dos Estados nacionais na tomada de decisão. No primeiro estágio, a implementação das políticas educacionais, tinha a ver com as leituras que os países faziam da realidade nacional, mesmo nos casos em que era possível verificar a influência de instâncias supranacionais. Nesse contexto, a avaliação constituía, ela mesma, uma “política estatal, enquanto instrumento da ação dos Estados e governos [...]” (AFONSO, 2013, p. 272).

Na década de 1990, com a entrada de organizações internacionais no campo da educação, tais como a OCDE, o Banco Mundial, a Orealc e outras, o Estado-avaliador teria alcançado o seu segundo estágio de desenvolvimento, este marcado pela “construção de um sistema de indicadores e de avaliação comparada internacional” (AFONSO, 2013, p. 274).

Inúmeros testes educacionais disseminaram-se em escala internacional, na década de 1990, dentre os quais: *Programme for International Student Assessment* (Pisa); Laboratório Latino-americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), coordenado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco); *Trends in International Mathematic sand Science Study* (TIMSS); e o *Civic Education Study* (Cived).

Além desses, uma variedade de outros aplicados nacionalmente e regionalmente nos países participantes das avaliações internacionais refletem a imersão dos países em uma prática de “regulação mercantil” que, na visão de Barroso (2003, p. 83), não é resultado apenas “da nova conjuntura política (governo de maioria centro-direita)”, mas principalmente de um contexto internacional favorável a um tipo de regulação que suplanta as iniciativas nacionais.

Com a internacionalização das políticas avaliativas, o segundo estágio do Estado-avaliador culminaria, portanto, com “retração crescente da autonomia relativa do Estado-nação e maior protagonismo de instâncias internacionais e transnacionais” (AFONSO, 2013, p. 278) tendo por objetivo assegurar maior competitividade econômica.

Independentemente das motivações de cada país, o fato é que a presença de organizações internacionais no campo da educação fez avançar o “corporativismo avaliador”, tanto em países “mais avançados em termos de consolidação do sistema capitalista” quanto em “países periféricos e semiperiféricos” (AFONSO, 2013, p. 276), ainda que com interesses e objetivos distintos, oportunizando, segundo esse autor, o desenvolvimento de um terceiro estágio nas políticas de avaliação, o pós-Estado-avaliador.

Para Afonso (2013), o estágio pós-Estado-avaliador, embora com contornos ainda pouco definidos, é marcado pela exacerbação da expansão de formas de avaliação comparada, as quais estabeleceriam pontos de referência que supostamente constituiriam a garantia de qualidade educacional para os países. A comparabilidade, portanto, representaria uma forma de influenciar a determinação de políticas no campo da educação, especialmente nos países periféricos e semiperiféricos, como estratégia de regulação internacional do capitalismo.

Essa tendência, que parece em franca ascensão em muitos países latino-americanos aos moldes do que defende o Preal, mas não só, revela-se pouco aderente à construção de uma cidadania participativa e democrática que se quer como princípio para a construção de um sistema completo de *accountability* pela via das políticas de avaliação e de ser, por essa via, capaz de promover melhorias efetivas no setor educacional.

Dessa forma, resulta questionável a associação entre melhoria da qualidade educacional e a adoção de ferramentas de *accountability* na forma como esta vem sendo concebida pelos produtores das políticas avaliativas nas últimas décadas.

4 ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

No Brasil, a constituição de um sistema de *accountability* em educação não tem sido tema de maior recorrência na agenda político-administrativa, ao menos a partir do que se pode depreender em termos de discursos públicos e de providências normativas. Afora algumas iniciativas subnacionais, indicativas de experiências nesse campo, o que tem rendido maior evidência é o sistema nacional de avaliação. É justamente em torno de um sistema de avaliação que os debates sobre o tema no país vêm ganhando algum impulso nos últimos anos, conforme apontam alguns estudos em curso.

Brooke (2004) entende que a criação de um programa de avaliação nacional no país, do qual todas as escolas públicas participem, não necessariamente vem seguido de uma política para estabelecer alguma forma de *accountability*. Para o autor, há razões para duvidar da adoção, no Brasil, de programas de *accountability* de altas consequências. Essas razões residiriam em argumentos que aceitam o fato de os professores justificarem que as escolas, com o processo de redemocratização do país, estão hoje submetidas ao controle social, não sendo necessários programas de *accountability* patrocinados pelo governo. Soma-se a isso, a existência de uma atitude ainda hostil, por parte de muitos professores e de escolas, em relação às avaliações.

Do ponto de vista do autor, ainda que os programas de *accountability* possam assumir uma variedade de formas, eles possuem, como característica comum, a imputação de consequências reais, de acordo com os resultados das provas, tanto para os professores quanto para aos administradores escolares. Daí sua conclusão de que, para um programa de avaliação transformar-se em um programa de *accountability*, é necessário que os resultados

das provas estejam associados a consequências que, simbólica ou materialmente possam afetar o indivíduo, uma vez consideradas como importantes.

Considerando os tipos de sistemas de *accountability* traçados por Anderson (2005) – (a) em conformidade com as normas legais, (b) em conformidade com as normas profissionais e (c) baseado em resultados – a análise de Brooke (2004; 2006) acerca do caso brasileiro vem parametrizada pelo terceiro tipo.

Em revista à composição básica desse terceiro tipo de sistema, verifica-se que, para o autor, a *accountability* baseada em resultados demanda as seguintes partes componentes: (a) autoridade – entendida como a opção das autoridades de tornar públicas as diferenças de desempenho existentes no sistema educacional; (b) informação – provas estandardizadas como fonte efetiva de informação; (c) padrões – análise das informações com a qual seja possível determinar o desempenho das escolas; e (d) consequências – capacidade de aplicar recompensas e sanções com base em *standards* estabelecidos.

Atento a essa composição, Brooke (2004; 2006) entende que, no Brasil, registram-se algumas experiências de responsabilização em sistemas estaduais de ensino, ou seja, sistemas oficiais que aplicam testes ou procedimentos padronizados para avaliar a aprendizagem e empregam critérios de desempenho, com consequências para os membros da equipe escolar.⁶

Em síntese, ao considerar as condições e as necessidades que mobilizaram a implantação de sistemas de responsabilização em outros países e o fato de existirem poucos exemplos de programas dessa natureza no Brasil, conclui que o cenário nacional sugere a ausência de condições indispensáveis para implantação desses programas. Consoante comenta, “parece que falta aqui tanto a disseminação ampla de informações comparativas sobre o desempenho das escolas quanto à mobilização política em favor de mudanças” (BROOKE, 2006, p. 399).⁷

Posição semelhante é a de Andrade (2008). Tomando por base referencial o sistema de *accountability* inscrito na iniciativa americana, o autor entende que, de modo geral, as poucas experiências estaduais recentes no país não incorporaram um sistema de incentivos com o qual professores e diretores fossem penalizados ou bonificados em função do desempenho dos seus alunos.⁸ Por isso, descredita no sucesso dessas políticas em termos de resultados significativos no desempenho dos estudantes.

A inexistência de uma política capaz de promover um sistema de *accountability* educacional, em âmbito nacional, é explicada por Andrade (2008) pela ausência de

⁶ O autor refere-se à experiências dos estados do Ceará, do Rio de Janeiro e do Paraná, muito embora destacando que todas elas registram dificuldades para legitimar os procedimentos que escolheram para realizar a conexão entre o sistema de informação e as consequências aos profissionais.

⁷ A disseminação de informações de provas externas no âmbito da educação básica passou a ser realizada a partir de 2006

⁸ Para o autor, as experiências de governos estaduais do Paraná, Ceará e Rio de Janeiro não teriam ido além do que simplesmente tornar público os resultados das provas por escola.

determinados parâmetros estruturantes de uma política dessa natureza, integrantes do seguinte conjunto indexado ao caso americano:

- (i) estabelecimento de padrões educacionais mínimos para cada ano escolar; (ii) realização de testes de proficiência para averiguar os conhecimentos adquiridos pelos alunos; (iii) tornar público os resultados das escolas nestes testes; (iv) adotar como objetivo explícito de política a melhoria no desempenho dos estudantes nestes testes; (v) responsabilizar os professores/diretores da escola pelo resultado dos alunos. (p. 445).

Consoante esses parâmetros, para o autor, a incompletude em termos de um sistema de *accountability* no Brasil se explicaria pela ausência de alguns dos aspectos estruturantes. Seu entendimento é de que o governo brasileiro inseriu os dois primeiros pontos na década de 1990, traduzidos pela implantação de um sistema de avaliação nacional dos ensinos fundamental e médio, e pelo estabelecimento do que seria desejável que os alunos soubessem em cada ano.⁹

Se, por um lado, em 2006, houve mais um passo com a incorporação do terceiro ponto, por outro, o quarto e o quinto pontos ficaram em aberto. Segundo o autor, esse quadro revela a adoção de uma política “branda” de *accountability*: “Espera-se contar com a pressão da sociedade para que os professores/diretores das escolas, cujos alunos tenham tido desempenhos insatisfatórios, adotem políticas adequadas para reverter os resultados” (ANDRADE, 2008, p. 446).

Segundo este autor, as dificuldades para a adoção de um sistema de *accountability* no Brasil relacionam-se, principalmente, à tendência de associar a melhoria na qualidade da educação à introdução de políticas que, quase invariavelmente, significam aumento nos gastos. A essa dificuldade, seguem outras como a forte oposição dos professores e seus sindicatos, a falta de continuidade de políticas educacionais e, ainda, a tradição intervencionista e burocrática dos órgãos de administração sobre as escolas.

De acordo com Fernandes e Gremaud (2009), desde 2005 o Brasil conta, também, com um programa de “*accountability* fraca”, por escolas e redes de ensino públicas, em nível de Ensino Fundamental. No Ensino Médio, com a opção de diversas universidades de considerar o Enem como critério de seleção para ingresso na educação superior e da distribuição de bolsas pelo ProUni, houve grande cobertura do universo de alunos concluintes. Assim, concluem Fernandes e Gremaud (2008), com o Enem e a Prova Brasil/Saeb, o país teria passado a contar com um sistema nacional de *accountability* da educação básica.

Consoante destacam, ainda que programas de *accountability* difiram em diversos aspectos, alguns elementos entre eles são comuns: (1) testes padronizados para aferir o

⁹ Refere-se, mais precisamente, à implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), aplicado pela primeira vez em 1995, e do Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), iniciado em 1998, que focaliza o perfil de saída dos egressos dessa etapa da educação básica. Refere, ainda, a criação da Prova Brasil, em 2005.

aprendizado dos estudantes, embora possam ser incluídas outras informações; (2) corresponsabilização de professores, diretores e gestores pelos resultados dos estudantes, em função do que, ao menos em parte, devam responder pelo desempenho dos estudantes nos testes; e (3) adoção de um sistema de incentivo para que os profissionais da educação moldem suas ações com vistas ao alcance, pelos estudantes, de bons resultados nos testes. Por isso, a necessidade de haver “a publicidade dos resultados dos testes por unidade de *accountability* [...]”, com a previsão, ou não, de “prêmios e punições atrelados aos resultados dos alunos” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 5).

A constituição de um índice de educação básica no Brasil foi, na ótica dos autores, uma saída que assegurou tanto a finalidade de monitoramento quanto a de *accountability*, pois um programa da *accountability* baseado apenas nos exames padronizados poderia agravar o já dramático quadro de repetência e evasão escolar no país. Assim, a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb) como saída, permitiu evidenciar “o quanto se está disposto a perder na pontuação média dos estudantes nos exames para se obter determinado aumento na taxa de aprovação” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 14).

Para além do debate acerca da fórmula-saída, a posição do governo, de que o Ideb constitui medida que visa à melhoria da qualidade da educação básica e ao monitoramento dessa qualidade, tem sido palco de amplos questionamentos no país. As questões postas se voltam, majoritariamente, à tese de que o índice e as metas traçadas proporcionariam incentivos para que professores, diretores e gestores de sistemas de ensino se esforcem para melhorar o desempenho dos alunos e, por essa via, assegurem a qualidade desejada da educação básica.

Em vista do modelo descentralizado que caracteriza o sistema educacional brasileiro no contexto federativo e tendo em vista o interesse de buscar maior comprometimento dos estados e municípios com a melhoria da qualidade educacional, a alternativa eleita pelo governo federal foi a adoção de um pacto firmado entre o MEC e os governos subnacionais.¹⁰ Para Fernandes e Gremaud (2009), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é o que traduz o sistema de *accountability* compatível com o federalismo brasileiro. O papel que cumpre esse sistema, portanto, é o de promover a melhoria do Ideb.

Como se pode reconhecer, há um significativo grau de alinhamento dos autores aqui referidos em termos balizadores de um sistema de *accountability* em educação para o Brasil, com clara sintonia aos pressupostos de uma *accountability* filiada à nova gestão pública e à primeira fase do Estado-avaliador, nos termos apontados por Afonso (2013).

¹⁰ O sistema de metas consta do “Compromisso Todos pela Educação” e foi introduzido pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), por meio do Decreto n.º 6.094/2007. Para cada escola e rede pública de Ensino Fundamental do país são divulgadas metas progressivas a serem alcançadas até 2021.

Ainda que as leituras sobre condições, condicionantes e desafios, no caso brasileiro, demonstrem alguma variação – como, por exemplo, em relação ao peso do modelo federativo do país no traçado da *accountability*; à associação de outras informações, que não somente os resultados dos testes padronizados; e à suficiência de uma *accountability* fraca – não há, entre as posições aqui referidas, dissonâncias em termos de ângulo de análise.

No seu conjunto, essas leituras dão indicativos de um modelo unidirecional, a despeito de outras possibilidades e alternativas de *accountability*. Esse modelo utiliza como referência a experiência em políticas avaliativas encetadas por outros países, especialmente os mais avançados em termos de consolidação do sistema capitalista, buscando com isso tornar legítimo e consensual o fortalecimento dessa forma de regulação da educação no país.

5 À GUIA DE CONCLUSÕES

Como procuramos assinalar, são fortes as evidências de que as atuais opções de algumas políticas educacionais confluem para novas estratégias de regulação. As práticas e tendências em curso em muitos países, entre os quais os da América Latina, acusam importante simetria com a ideia de um Estado-avaliador.

Do mesmo modo, ganha terreno a utilização de ferramentas que concorrem para a implantação de sistemas formais de *accountability* em educação, como um estágio inicial dos mecanismos de regulação em curso. Pelo que se pode extrair de algumas experiências no país e de seus fundamentos orientadores, prepondera a instauração de políticas de avaliação alinhadas às experiências internacionais como se o que é bom para os outros também o é para nós.

A adoção de critérios de qualidade pautados em processos de avaliação como o descrito neste texto tem sido sinalizadora de por onde correm as opções nos modos de governação transnacional. Para além dessa problemática, importa aqui chamar atenção para o fato de esses sistemas de avaliação terem se tornado a porta de entrada e o esteio de políticas ou sistemas formais de *accountability*, embora não se trate de um fenômeno estranho ao curso assumido pelas políticas educacionais filiadas à “nova gestão pública”.

Na sua fase transitória, alimentada pela lógica capitalista vincada em um novo modelo de administração pública, o Estado confirma sua centralidade no controle da educação pela incorporação de novas funções aportadas na intensificação do controle pelos resultados, sob os auspícios de um Estado que, em seu estágio atual, caracteriza-se como um Estado-avaliador.

Esse novo modelo, já consolidado no atual contexto econômico e educacional, permite identificar outra conformação em curso, pautada na maximização das leis do mercado, na legitimação das desigualdades locais, nacionais e internacionais, e na

intensificação e diversificação de novas e cada vez mais sofisticadas formas de avaliação educacional.

Perspectivando outra direção, a reversão do papel perverso que as avaliações ocupam no atual cenário mundial requer, necessariamente, a restauração e o fortalecimento da autonomia nacional, bem como a recuperação do caráter formativo das políticas de avaliação no campo educacional.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate ibero-americano. **Sísifo**, Lisboa, n. 9, p. 57-69, maio/ago. 2009a.

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e *rankings* escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 13, p. 13-29, 2009b.

AFONSO, Almerindo Janela. Um olhar sociológico em torno da *accountability* em educação. In: ESTEBAN, Maria Teresa; AFONSO, Almerindo Janela (Org.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo, SP: Cortez, 2010. p. 147-170.

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: compartivismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, RJ, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr./jun. 2013.

ANDERSON, Jo Anne. **Accountability in education**. Paris: IIEP; Brussels: IAE/Unesco, 2005. Education policy series.

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. “School accountability” no Brasil: experiências e dificuldades. **Revista de Economia Política**, São Paulo, SP, v. 28, n. 3, p. 443-453, jul./set. 2008.

BALL, Stephen J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 25, n.89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

BARROSO, João. Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 24, n.82, p. 63-92, abr. 2003.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, July 2007.

BROOKE, Nigel. **Accountability educativa en Brasil: una visión general**. Madrid: OEI, 2004. Disponível em: <<http://www.oei.es/evaluacioneducativa/Brooke.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização social no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, SP, v.36, n.128, p.377-401, maio/ago. 2006.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. **Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas**. 2009. Disponível em: <http://www3.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo_paper.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

GAJARDO, Marcela; PURYEAR, Jeffrey M. Prefacio. In: CORVALÁN, Javier; MCMEECKIN, Robert. W. **Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional**. Santiago: CIDE; PREAL, 2006. p. 5-9.

LABEI – Latin American Basic Education Initiative. Fortaleciendo la rendición de cuentas. In: CORVALÁN, Javier; MCMEECKIN, Robert. W. **Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional**. Santiago: CIDE; PREAL, 2006. p. 95-98.

MCMEECKIN, Robert W. (2006). Hacia una comprensión de la *accountability* educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina. In: CORVALÁN, Javier; MCMEECKIN, Robert. W. **Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional**. Santiago: CIDE; PREAL, 2006. p. 19-49.

MULGAN, Richard. Accountability: an ever-expanding concept? **Public Administration**, Oxdord, v. 178, n. 3, p. 555-573, 2000.

NEAVE, Guy. Reconsideración del estado evaluador. In: NEAVE, Guy. **Educación superior: histórica e política**. Barcelona: Gedisa, 2001. p. 211-240.

PREAL – Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe. Un llamado a la responsabilidad por los resultados. **Formas & Reformas de la Educacion**, Santiago, n. 15, jul. 2003. Serie Políticas: Rendición de cuentas en educación.

SCHEDLER, Andreas. Que es la rendicion de cuentas? **Cuadernos de Transparencia**, México, IFAI – Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI n. 3, jan. 2004. Disponível em: <http://works.bepress.com/andreas_schedler/6>. Acesso em: 23 fev. 2013.

Como citar este documento:

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador?. **ETD - Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v. 17, n. 1, p. 58-74, jan./ abr. 2015. ISSN 1676-2592. Disponível em: <<https://www.fe.unicamp.br/revistas/ged/etd/article/view/6879>>. Acesso em: 29 abr. 2015.