



**unioeste**  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná



**PPGE**  
Programa de Pós-Graduação em Educação  
Mestrado e Doutorado

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE  
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES/CECA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
NÍVEL DE MESTRADO / PPGE  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA: EDUCAÇÃO, POLÍTICAS SOCIAIS E ESTADO**

**JANETE NUNES MARTINS DE OLIVEIRA**

***ACCOUNTABILITY* NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS A PARTIR DOS ANOS DE  
1990: CONTROLE E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO ESTADO  
AVALIADOR**

**CASCAVEL – PR  
2023**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE  
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES/CECA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
NÍVEL DE MESTRADO / PPGE  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA: EDUCAÇÃO, POLÍTICAS SOCIAIS E ESTADO**

**JANETE NUNES MARTINS DE OLIVEIRA**

**ACCOUNTABILITY NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS A PARTIR DOS ANOS DE  
1990: CONTROLE E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO ESTADO  
AVALIADOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE, área de concentração: Educação, linha de pesquisa: Educação, Políticas Sociais e Estado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná/ UNIOESTE – Campus de Cascavel, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Educação.

**Orientador:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Isaura Monica Souza Zanardini

**CASCADEL – PR  
2023**

Ficha de identificação da obra elaborada através do Formulário de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da Unioeste.

Oliveira, Janete

Accountability nas Políticas Educacionais a partir dos anos de 1990: controle e regulação da educação no contexto do Estado Avaliador / Janete Oliveira; orientadora Isaura Monica Zanardini. -- Cascavel, 2023.  
100 p.

Dissertação (Mestrado Acadêmico Campus de Cascavel) -- Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2023.

1. Accountability. 2. Política Educacional. 3. Estado Avaliador. 4. Avaliação. I. Zanardini, Isaura Monica, orient. II. Título.



## JANETE NUNES MARTINS DE OLIVEIRA

ACCOUNTABILITY NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: controle e regulação da educação no contexto do estado avaliador

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação em cumprimento parcial aos requisitos para obtenção do título de Mestra em Educação, área de concentração Educação, linha de pesquisa Educação, políticas sociais e estado, APROVADO(A) pela seguinte banca examinadora:

A handwritten signature in blue ink, reading 'Isaura Monica S. Zanardini'.

Orientador(a) - Isaura Monica Souza Zanardini

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel (UNIOESTE)

A handwritten signature in blue ink, reading 'María Angélica Oliva Ureta'.

María Angélica Oliva Ureta

Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa (IESED-Chile)

A handwritten signature in blue ink, reading 'João Batista Zanardini'.

João Batista Zanardini

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel (UNIOESTE)

Cascavel, 12 de maio de 2023

## **DEDICATÓRIA**

Dedico a realização desta pesquisa aos meus amados pais. Seu Pedro, que partiu cedo demais, mas não sem antes tornar-se a meu significado maior de amor, respeito e dignidade. À dona Maria, que se foi na semana da minha entrevista de seleção desse mestrado, meu exemplo de força, dedicação e amor ao conhecimento.

## AGRADECIMENTOS

Há muitos agradecimentos a serem feitos ao término desta pesquisa. Foram muitos os que, em diferentes graus, contribuíram com a caminhada até a obtenção do tão desejado título de mestre. Cito aqueles que tiveram uma participação direta.

À professora, orientadora Isaura Monica Souza Zanardini, pelo cuidado, respeito e carinho na condução do meu processo de aprendizagem, retorno à vida acadêmica e ampliação de conceitos.

A banca de qualificação e defesa, composta pela professora doutora Maria Angélica Oliva e João Batista Zanardini, que de forma generosa, cuidadosa, possibilitaram a ampliação da minha condição de análise, e como consequência, a possibilidade de entregar um trabalho com mais profundidade teórica.

Aos professores do programa de pós-graduação em Educação PPGE, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE. Cada disciplina cursada ao longo do mestrado está presente, em alguma medida, neste trabalho final;

Aos colegas do mestrado, em especial os da linha de pesquisa: Educação Políticas Sociais e Estado, pelas trocas enriquecedoras de conhecimentos;

Aos colegas do GEPPE e do Projeto Trajetórias, pelas contribuições na redefinição do projeto e na construção da pesquisa;

Ao meu esposo, amigo, companheiro e incentivador Wilson e aos meus filhos, Fernanda e Pedro, pela compreensão nos momentos em que a prioridade foram os estudos; pelas demonstrações de orgulho com a minha caminhada.

“A história nunca se fecha por si mesma e nunca se fecha para sempre. São os homens em grupos e confrontando-se como classes em conflito que “fecham” ou “abrem” os circuitos da história”.

(FERNANDES, 1995, p. 05).

OLIVEIRA, Janete. **Accountability nas Políticas Educacionais a partir dos anos de 1990: controle e regulação da educação no contexto do Estado Avaliador**. 2023. 100 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de concentração: Educação, Linha de Pesquisa: Educação, Políticas Sociais e Estado, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel, 2023.

## RESUMO

Esta dissertação foi desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, campus de Cascavel, na linha de Pesquisa Educação, Políticas Sociais e Estado. A partir da década de 1990 ocorre a intensificação da proposição de mecanismos de *accountability* (políticas de responsabilização, recompensas e punições), vinculados aos resultados das avaliações externas nas políticas educacionais no Brasil. Nesse período a avaliação em larga escala assume papel relevante nos sistemas de ensino, sob a justificativa de que, para atingir a “eficiência” no ensino e corrigir a propalada ineficiência da escola, faz-se necessário aferir resultados quantitativos, segundo os pressupostos da gestão gerencial. Procuramos analisar o contexto sócio-histórico do qual tais políticas emergem, estabelecendo a inter-relação entre o recrudescimento das avaliações externas e a *accountability*. Tomamos as proposições de reformas educacionais como parte integrante das reformas propostas para a administração do Estado brasileiro, iniciada e amplamente difundida a partir da década de 1990, que visa adequar à administração pública ao modelo de gestão gerencial, segundo os pressupostos da gestão mercadológica. Buscamos apreender as dimensões do conceito de *accountability* e como este conceito adentra à área da educação, alterando a maneira como o Estado regula os sistemas educacionais, por meio da ampliação de mecanismos de controle e responsabilização de instituições e sujeitos. Procuramos entender as dimensões do conceito e a incorporação deste pelas políticas educacionais, relacionado ao processo de ampliação do Estado Avaliador. Analisamos a inserção do conceito de *accountability* em três documentos dos Organismos Internacionais: Informe de Seguimento de la EPT en el Mundo. Educación para todos. UNESCO (2015); Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe e LLECE - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. OREALC/UNESCO (2013); Prioridades y estrategias para la educación, examen del Banco Mundial – Banco Mundial, 1996. Nessa análise buscamos apreender a vinculação entre o acirramento da centralidade conferida as avaliações de larga escala e a implantação de mecanismos de *accountability* pelos sistemas educacionais. E de modo geral, constatamos que, as políticas de avaliação externa e de *accountability* a elas atreladas, defendidas pelos documentos analisados, colaboram para a construção do consenso em relação ao modelo educacional a ser implantado pelos diferentes países. Sob a justificativa de necessidade de melhoria da qualidade educacional, comprovadamente precária pelos testes comparativos, mecanismos supostamente neutros legitimam-se o modelo de formação para a classe trabalhadora, considerado adequado à conformação dos sujeitos às condições dadas.

**Palavras-chave:** 1. *Accountability*; 2. Estado Avaliador; 3. Avaliação.

OLIVEIRA, Janete. **Accountability in Educational Politics since the Years of 1990's: control and regulation of education in the context of the Evaluating State. 2023.** 100 pages. Master's thesis in Education. Graduate Program in Education. Comprehension camp: Education, Research line: Education, Social Politics and State. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel, 2023.

## ABSTRACT

This thesis was developed in the Graduate Program in Education in the Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel's campus, in the research line of Education, Social Politics and State. Since the decade of 1990 there is an intensification of the propositions of accountability mechanisms (accountability, reward and punishments politics) linked to the results of external evaluations in educational politics in Brazil. In this period, large-scale evaluation takes on a relevant role in education systems, under the justification that, in order to achieve "efficiency" in teaching and correct the inefficiency of schools it is necessary to assess quantitative results, according to the assumptions of management. We seek to analyze the socio-historical context from which these policies emerge, establishing the inter-relationship between the upsurge of external evaluation and accountability. We take the propositions of educational reforms as an integral part of the reforms proposed for the administration of the Brazilian State, initiated and widely disseminated since the 1990s, which aim to adapt public administration to the management model, according to the assumptions of market management. We look to learn the dimensions of the concept of accountability and how this concept enters in the fields of education, changing the way the State regulates educational systems, through the expansion of control mechanisms and accountability of institutions and subjects. We seek to understand the dimensions of the concept and its incorporation by educational policies, related to the process of expansion of the Evaluating State. We have analyzed the insertion of the concept of accountability in three documents from International Organizations: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. Educación para todos. UNESCO (2015); Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe e LLECE - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. OREALC/UNESCO (2013); Prioridades y estrategias para la educación, examen del Banco Mundial – Banco Mundial, 1996. In this analysis, we sought to understand the link between the increased centrality given to large-scale assessments and the implementation of accountability mechanisms by educational systems. And in general, we found that the policies of external evaluation and accountability related to them, defended by the documents analyzed, contribute to the construction of consensus in relation to the educational model to be implemented by different countries. Under the justification of the need to improve educational quality, proven precarious by comparative tests, supposedly neutral mechanisms legitimize the training model for the working class, considered appropriate to the conformation of the subjects to the given conditions.

**Keywords:** 1. Accountability; 2. Evaluating State; 3. Evaluation.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>1. REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS DE 1990 E O ACIRRAMENTO DAS POLÍTICAS AVALIATIVAS PARA A EDUCAÇÃO – A LÓGICA DO ESTADO AVALIADOR</b>	<b>21</b>
1.1. REFORMA DO ESTADO NO BRASILEIRO NOS ANOS DE 1990	21
1.2. O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO E A DEFESA DA ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL	31
1.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO AVALIADOR NO BRASIL	35
<b>2. ACCOUNTABILITY: DIMENSÕES DO CONCEITO E INSERÇÃO NAS POLÍTICAS AVALIATIVAS EDUCACIONAIS</b>	<b>46</b>
2.1. ACCOUNTABILITY: A EXPANSÃO DO CONCEITO	46
2.2. ACCOUNTABILITY: AS DIMENSÕES DO CONCEITO PARA O'DONNELL, SCHEDLER E AFONSO	51
2.3. ACCOUNTABILITY NO BRASIL: CONSTRUINDO O CONSENSO EM TORNO DA NECESSIDADE DA REFORMA DO ESTADO	58
2.4. ACCOUNTABILITY E EDUCAÇÃO	68
<b>3. ACCOUNTABILITY NOS DOCUMENTOS DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS</b>	<b>72</b>
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>91</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>97</b>

## INTRODUÇÃO

Como professora pedagoga da Rede Estadual do Paraná, percebo que a avaliação externa tem adquirido centralidade nas políticas educacionais, de forma crescente ao longo dessas duas últimas décadas. A adoção de mecanismos de mensuração dos resultados educacionais e de controle da atuação pedagógica, cada vez mais sofisticados, pelos sistemas de ensino, em nível local e nacional, altera a rotina escolar, exige mudanças na prática dos docentes e nos leva a questionar em que pressupostos se assentam essa opção formativa tão naturalizada, quais suas raízes e intencionalidades. Constatamos, no discurso do governo e da Secretaria da Educação, a construção de um consenso em torno da necessidade de controle externo da prática escolar, como se os testes padronizados representassem o único caminho para a melhoria do processo de aprendizagem.

Ao longo da minha trajetória profissional tenho vivenciado a implantação de diversas proposições de políticas e reformas na Educação, e percebo que, muitas vezes, atribulados pelas questões imediatas e burocráticas, falta, a nós educadores, elementos para análise das condições de trabalho que vivenciamos. Além disso, faltam-nos conhecimentos dos determinantes sociais que nos possibilitem compreender de forma mais ampla as reformas que nos são, muitas vezes, impostas. Imersos nos problemas cotidianos e sem tempo e/ou condições, acabamos por tomar a prática escolar desvinculada da organização social e nesse sentido fica limitada nossa condição de análise e enfrentamento dos problemas no cotidiano escolar.

No bojo das políticas de avaliação que chegam à escola, priorizando o controle, a cobrança e a responsabilização docente, percebo, como educadora, uma inversão de foco na organização do processo educativo. O resultado, quantificável por meio de testes padronizados, passa a ser o norteador no processo, como se estivéssemos na linha de produção de um item qualquer, destinado ao mercado. Parece haver uma desconsideração em relação à complexidade da formação humana e todas as nuances nela implicadas.

A temática da avaliação, ao longo da minha formação, inicial e continuada, foi sempre apresentada como uma questão complexa. Aferir, mensurar a aprendizagem, não é tarefa fácil, quando se parte do pressuposto de que precisamos considerar o ensino e a aprendizagem como um processo, dimensionando os múltiplos fatores que

incidem sobre ele. A lógica da avaliação padronizada, criando rankings, comparando sujeitos, parece um grande contrassenso.

A minha vinculação e a apresentação do projeto que deu origem, a essa pesquisa no Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais e Sociais – GEPPE – da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE foi fundamental para a delimitação do objeto de pesquisa, bem como para o aprofundamento da análise em relação ao contexto de reformas políticas e educacionais em que se acirra a lógica avaliativa, vinculada a implantação da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil a partir dos pressupostos da administração gerencial.

A pesquisa ora apresentada é instigada pelo seguinte questionamento: Em quais pressupostos se assentam essas políticas avaliativas que reduzem o processo de ensino aprendizagem a resultados mensuráveis?

Na busca por responder essa primeira inquietação, deparei-me com o conceito de *accountability*, utilizado no Brasil, majoritariamente como sinônimo de responsabilidade ou responsabilização. A inserção desse conceito na política educacional, relacionado às práticas avaliativas têm adquirido relevância, inclusive nos documentos norteadores das políticas educacionais, elaborados pelos organismos internacionais.

Interessou-nos então compreender as relações entre avaliação externa e *accountability*, procurando pela origem do conceito, na busca por entender que aspectos dele fazem com que a língua portuguesa não tenha um termo correlato. O caráter de responsabilização/culpabilização atrelado ao termo e direcionado às instituições suscita indagações como: Em que medida, efetivamente, nós educadores, somos responsáveis e conseguimos ter controle sobre o processo de aprendizagem dos alunos? Que papel ocupam outros determinantes do processo ensino-aprendizagem? Consideramos que esse processo envolve sujeitos singulares, com suas histórias, marcas e processos formativos; que as instituições necessitam de uma estrutura física mínima, quase nunca a contento na Rede Estadual de Ensino; que existe um currículo formal a ser seguido, via de regra, elaborado por especialistas, distante da realidade escolar; entre outros fatores diretamente ligados e determinantes do processo ensino-aprendizagem.

Para responder nossa inquietação central, esta pesquisa está sendo realizada com o objetivo de: compreender em que contexto as avaliações externas passam a serem centrais nas políticas avaliativas. Quais relações estabelecem com a

*accountability*, considerando que as práticas de avaliação externa, mediante testes estandardizados acirram-se no mesmo período que a *accountability* ganha relevância no contexto nacional. Intencionamos verificar como o conceito de *accountability* aparece em documentos produzidos por Organismos Internacionais.

Articulados a esse objetivo, delineamos nossos objetivos específicos, quais sejam: a) compreender qual o conceito de *accountability*, em que contexto ele surge e como é transposto para o campo educacional; b) apreender como o conceito de *accountability* aparece em documentos produzidos por Organismos Internacionais.

Objetivo geral e objetivos específicos estão diretamente relacionados ao Projeto de Pesquisa em rede, do qual participo intitulado: Trajetórias desde o global ao local em políticas de avaliação educacional na América Latina: um estudo internacional em rede. Este projeto de pesquisa objetiva mapear e analisar as trajetórias entre o global e local e usos das políticas de avaliação da qualidade da educação realizadas no Brasil, Chile, Colômbia e México, relacionando os objetivos, metodologias e concepções que fundamentam as propostas. Esta pesquisa conta com o envolvimento de grupos de pesquisa de sete universidades, sendo elas: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul/UFMS; Universidade Federal da Grande Dourados/UFGD; Universidade do Estado de Mato Grosso do Sul/UEMS; Universidade Estadual do Oeste do Paraná/Unioeste; Universidade do Chile/Uchile – Chile; Universidade Distrital Francisco José de Caldas/UDistrictal - Colômbia e Centro de Investigações e Estudos Superiores em Antropologia Social/CIESAS – México) e é resultado da participação de parte dos membros são projeto em uma rede de investigadores em avaliação educativa na América Latina. A “Red Latinoamericana de Investigación en Evaluación” (RELIEVA), criada em 2016, na cidade de Santiago no Chile, com o objetivo de sistematizar, analisar as propostas de avaliação externa atualmente promovida nos países da América Latina e propor olhares e estratégias alternativas de avaliação.

Os documentos que selecionamos para a produção desta dissertação foram objeto de análise na primeira fase do projeto, que intencionou identificar as principais categorias presentes nos documentos dos Organismos Internacionais relacionados à avaliação. Para a dissertação selecionamos os documentos em que o conceito de *accountability* apareceu com mais regularidade, sendo: **Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo**. Educación para todos. UNESCO (2015); **Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe e LLECE - Laboratorio**

**Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.** OREALC/UNESCO (2013); **Prioridades y estrategias para la educación, examen del Banco Mundial** – Banco Mundial, 1996.

A pesquisa aqui apresentada tem caráter qualitativo, fundamentada em fontes bibliográficas e documentais. Procuramos tratar o objeto de pesquisa a partir de uma abordagem histórica, partindo do pressuposto que, conforme apontam Evangelista e Shiroma, nossos temas de pesquisa “surgem como temas na história e se transformam em objeto construído na história, em relações sociais de produção, imersos em interesses, em disputas” (2019, p. 6). Inserimos nosso objeto de estudo, portanto, em determinadas relações sociais de produção, que na sociedade capitalista, cindida em classes, são, em maior ou menor medida, perpassadas pelo conflito essencial entre Capital e Trabalho. (EVANGELISTA E SHIROMA, 2019, p. 6).

### **Bases conceituais**

As práticas de avaliação externa e a influência das políticas de *Accountability* no processo de implantação e ampliação dessa lógica avaliativa nos sistemas educacionais serão consideradas, a partir das condições objetivas de organização do capital, que levaram a necessidade de redefinição do papel do Estado brasileiro, na última década do século passado, culminando com a implantação do modelo de Estado Avaliador.

Procuramos situar à compreensão das práticas de avaliação externa, implantadas no Brasil, a partir dos anos de 1990, com intensidade crescente na prática escolar, como parte de um processo de formação intencional, especialmente projetado para a classe trabalhadora, que visa atender ao ordenamento da fase atual de organização e expansão do sistema do capital, adequando e conformando os sujeitos sociais a essa nova etapa.

Nesse sentido, tomamos as práticas presentes no interior da escola como resultantes da organização social macro, sem desconsiderar o processo de contradição e resistência, intramuros escolares. Pautamos nossa análise a partir da definição de categorias, consideradas por nós, como fundamentais para a compreensão ampliada do tema, como as categorias de Estado, globalização, Estado Avaliador e *Accountability*.

Para o desenvolvimento deste trabalho tomamos a concepção de Estado, a partir das definições de Mészáros, em especial na análise das proposições deste autor presentes no Capítulo 2 da obra *Para Além do Capital*, o qual aponta para a insuprimível relação entre a esfera material e o ordenamento político posto pelo Estado.

Fundamentamos nossa análise, no pressuposto de que o Estado moderno não pode ser compreendido como um ente autônomo, capaz de guardar em sua atuação uma dada “neutralidade”, pois, historicamente, desde sua origem, tem desempenhado a função de responder as demandas das classes em luta, sendo que em maior medida, as demandas da classe dominante. Conforme aponta MESZÁROS:

A formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema. O Capital chegou à dominância no reino da produção material paralelamente ao desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que dão forma ao Estado Moderno (MESZÁROS, 2011, p. 106).

Considerando essa interdependência entre a organização política representada pelo Estado e a base econômica da sociedade, para manter o domínio político e as condições de perpetuação no poder, a classe dominante precisa manter o domínio do processo produtivo, ao mesmo tempo o controle do Estado político predominante.

O Estado moderno, portanto, na essência, apresenta-se como uma mediação política cuja função é a realização das prioridades reprodutivas do sistema do capital, e para tanto tem que se adaptar a cada circunstância histórica, ou melhor, encontrar os meios mais apropriados a cada fase específica do desenvolvimento capitalista, definindo diferentes conformações históricas segundo os mesmos interesses dominantes (PANIAGO, 2011, p. 70).

Nesse sentido, conforme aponta Mészáros (2011, p.107), o Estado moderno tem como função precípua “exercer o controle abrangente sobre as forças produtivas”. Portanto, compreendemos a relação entre Estado-capital, situando o Estado como “parte integrante do próprio solo material do capital”, de forma alguma como ente determinado por ele. É a partir de tal pressuposto que nos propormos a estudar as reformas sociais implantadas pelo Estado, bem como a defesa da “necessidade” de reforma do próprio Estado, amplamente alardeada, a partir dos anos de 1980, consolidada no Brasil, com ênfase a partir da última década do século passado.

As mudanças no sistema de acumulação do capital, com a alteração da base econômica concorrencial para o modelo de organização monopolista, a crise de superprodução de 1929, somada a organização do proletariado, alteram as bases materiais, exigindo uma nova configuração que sustente material e ideologicamente o sistema do capital.

Segundo Warde (1986) esse momento histórico exigiu uma reconfiguração do pensamento liberal clássico, mas não o fim ou arrefecimento do liberalismo. Para essa autora o liberalismo surge como expressão histórica necessária ao modo de produção capitalista e apresenta-se de forma diferenciada em diferentes momentos da expansão do sistema do capital.

[...] o liberalismo surgiu como expressão histórica do modo de produção capitalista, não só na sua fase de estruturação e consolidação – na qual o liberalismo foi imposto como visão de mundo, através da qual a burguesia dirigiu o processo de luta contra a antiga ordem e de construção da nova – como também nas fases seguintes, de crescente expansionismo, nas quais a burguesia precisou da disponibilidade subjetiva para que o capitalismo fosse aceito como natural e necessário identificado a progresso, desenvolvimento, democracia, liberdade, etc... (WARDE, 1986, p. 26).

De acordo com Warde, essa é a fase do liberalismo mais difícil para se identificar o liberalismo, pois se reconfigura, a partir das demandas das classes subalternas, de modo a permanecer como concepção hegemônica, ainda que sob outros arranjos. “Os que buscam a sobrevivência do liberalismo clássico encontrarão outro liberalismo, aquele que foi tecido com as malhas da reação e do positivismo do século XIX e início deste” (WARDE, 1986, p. 83).

À medida que o modelo de Estado Keynesiano, não atendia mais ao modelo de expansão do Sistema do Capital, ganhou força a defesa dos preceitos neoliberais, com destaque para a “necessária” readequação do Estado e suas instituições, na busca pela “eficiência”.

As ferramentas de *Accountability*, das quais falaremos de forma mais aprofundada no segundo capítulo, tomadas aqui como estratégias de avaliação, controle, responsabilização do Estado e suas instituições, passam a ser cada vez mais requeridas e aprimoradas como estratégias para a correção dos desvios do Estado, tomado como atrasado, ineficiente, alçado à categoria de grande responsável pela crise econômica social.

Entendemos que este processo faz parte do movimento de globalização, vivenciado a partir dos anos 60/70 do século passado vinculado ao movimento de reorganização do capital, depois de esgotadas as possibilidades de conciliação entre capital e trabalho, vivenciada em alguns países do capitalismo central, nos pós-guerras. Entendemos que a globalização se constitui como uma categoria ideológica que reforça o capital em um determinado estágio de desenvolvimento.

Tal reorganização implicou em mudanças no campo político, econômico e cultural, na esteira das inovações tecnológicas, em diferentes graus e consequências divergentes para países do capitalismo central e periférico. Chesnais (1998) relaciona esse processo ao movimento de mundialização financeira, que começa a manifestar-se no final da década de 60, do século XX, mas que só pode ser devidamente compreendido a partir da análise das condições econômicas e políticas que levaram ao fim da chamada “era de ouro”<sup>1</sup> do capitalismo, representada nos Estados Unidos pelo Estado Keynesiano.

A mundialização financeira nasceu de um processo de interação, ao longo de uns 15 anos, entre o movimento de fortalecimento do Capital privado - tanto industrial quanto bancário – e o constante impasse das políticas governamentais. O contexto geral é o fim dos “anos dourados”. Ou seja, embora ela tenha começado a se manifestar em fins da década de 60, a mundialização financeira não pode ser compreendida fora do que os regulacionistas chamam de “crise do modo de regulação fordista”<sup>2</sup> (Boyer, 1986) e os marxistas descrevem como ressurgimento, num contexto determinado, de contradições próprias do modo de produção capitalista mundial, que haviam sido abafadas entre 1950 e a recessão de 1974 (CHESNAIS, 1998, p. 23).

---

<sup>1</sup> O período posterior a Segunda Guerra mundial, que se estende até o início dos anos de 1970, nos países do Capitalismo central, foi marcado por índices de desempenhos macroeconômicos acima das médias históricas, com baixo nível de desemprego e inflação controlada, sendo denominado por autores como o historiador Eric Hobsbawm de “Era de Ouro” do capitalismo.

“A uma Era de Catástrofe, que se estendeu de 1914 até depois da Segunda Guerra Mundial, seguiram-se cerca de 25 ou trinta anos de extraordinário crescimento econômico e transformação social, anos que provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que qualquer outro período de brevidade comparável. Retrospectivamente, podemos ver esse período como uma espécie de Era de Ouro, e assim foi visto quase imediatamente depois que acabou, no início da década de 1970. (HOBBSAWM, 1995 p.14).

<sup>2</sup> De acordo com Zanardini (2006) o modo de regulação fordista, por vezes denominado de taylorista ou taylorista-fordista, tratam do controle do trabalho. Apesar de constituírem-se em modelos distintos (taylorismo e fordismo) se complementam, reunindo mudanças “nos elementos objetivos (maquinaria, esteira rolante proposta por Ford) e subjetivos (organização do trabalho, gerência científica proposta por Taylor), constituindo-se em uma construção histórica no desenvolvimento do modo capitalista de produção. (ZANARDINI, 2006, p. 20). É esse modelo de controle do trabalho que está presente no Estado de Bem-Estar Social e que passa a ser amplamente questionado pelo ideário neoliberal.

Entendemos que a expressão “Mundialização do Capital”, conforme apresentada por Chesnais, é a mais adequada para representar o processo de expansão do capital, vivenciado a partir da década de 1970, conhecido como globalização. Para esse autor, esse período é marcado pela “capacidade estratégica de todo o grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar por conta própria, um enfoque e conduta “globais” (CHESNAIS, 1998, p. 17).

A integração dos mercados financeiros, propiciada pela mundialização do capital, resulta nos processos de liberalização e desregulamentação, que passam a serem defendidas, nos mais diferentes países, como estratégias necessárias à abertura dos mercados nacionais, de forma a possibilitar uma circulação maior do capital, atendendo a necessidade de expansão do sistema.

Para Mézáros:

Assim, a “globalização”, (tendência que emana da natureza do capital desde o seu início), muito idealizada em nossos dias, na realidade significa: o desenvolvimento necessário de um sistema internacional de dominação e subordinação. No plano da política totalizadora, corresponde ao estabelecimento de uma hierarquia de Estados Nacionais, mais ou menos, poderosos que gozem – ou padeçam – da relação a eles atribuída pela relação de forças em vigor (mas de vez em quando, é inevitável, violentamente contestada) na ordem de poder do capital global (MÉSZÁROS, 2011, p. 107).

Desta forma, o ideário da globalização como um processo visto e propalado como irreversível tomado ideologicamente como natural e homogêneo nos benefícios a todos os países que “souberem” nele se inserir, “camufla” as relações desiguais entre países. Desse modo, as relações de dominação econômica, política e cultural, de alguns poucos países do capitalismo central sobre os demais, subestima, inclusive, os que não estão inclusos nesse movimento “global”, como aquelas regiões do globo que não servem ao movimento de expansão do capital, seja como espaço de exploração de matéria prima ou mão-de-obra, seja como mercado consumidor.

Não restam dúvidas sobre a pretensão dos ideais globalizantes, a quem servem e a que se destinam. Trata-se de um movimento que dissimula os interesses particulares dos países economicamente desenvolvidos. O que constitui seu cerne é justamente a construção da crença de que os interesses de um grupo constituem interesse universal, fato que não é específico deste momento histórico, mas

próprio do funcionamento da ideologia burguesa (ZANARDINI, 2008, p. 33).

Interessa-nos a consideração do movimento de crise e reorganização do sistema do capital, a fim de apreendermos os determinantes das políticas educacionais vivenciadas no Brasil, que enfocam de maneira sistemática e cada vez mais acentuadas da década de 1990 até a atualidade, os processos de controle, efetivados pelo Estado, por meio da implantação de mecanismos de avaliação externa.

Como já indicamos, procuramos apreender, se e como a implantação de políticas centradas na avaliação externa está atrelada a mecanismos de *accountability*.

## **Organização dos Capítulos**

O trabalho aqui apresentado está organizado em três capítulos. No primeiro capítulo – **Reforma do Estado brasileiro nos anos de 1990 e o acirramento das políticas avaliativas para a educação – a lógica do Estado Avaliador** procuramos compreender a Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, implantada nos anos de 1990 atrelada ao contexto de reorganização do sistema do capital, identificando as justificativas ideológicas que apregoam à necessidade de adequação, inserção do país e da educação ao processo de modernização demandado pelo “mundo globalizado”. Destacamos a defesa da implantação na administração pública do modelo gerencial, apontando para a centralidade dada a avaliação de resultados nesse modelo e a intensificação das políticas de avaliação externas na educação, no bojo do que se tem denominado de Estado Avaliador. Buscamos o fundamento para nossas análises, principalmente, nos trabalhos de Zanardini (2006); Zanardini (2008) Afonso (2009), Peroni (2006), Warde (1986) e Abrucio (1997).

No segundo capítulo – ***Accountability*: Dimensões do conceito e inserção nas políticas avaliativas educacionais** - procuramos apreender as dimensões do conceito de *accountability*, buscando uma compreensão mais ampla de seu significado. Analisamos a inserção do conceito no Brasil por meio do trabalho de Campos (1990), considerado um dos pioneiros na discussão sobre a *accountability* no contexto nacional. Procuramos estabelecer relação entre a *accountability* e a Reforma

do Aparelho do Estado Brasileiro, proposto em 1995. Destacamos como os pressupostos da reforma e os mecanismos de *accountability* têm sido incorporados pelas políticas educacionais, vinculados ao processo de ampliação do Estado Avaliador. Nesse capítulo os autores nos quais apoiamos nossas análises foram, principalmente, O “Donnell (1998), Schedler (2004) e Afonso (2010), (2009, 2013), Campos (1999), Lei (1998), Schneider (2015), (2019).

No terceiro capítulo - ***Accountability nos documentos dos Organismos Internacionais*** - analisamos os documentos selecionados pelo grupo vinculado ao Projeto de Pesquisa em Rede: Trajetórias: desde o global ao local em políticas avaliativas, nos quais o conceito de *accountability* foi identificado com mais regularidade, elencando para análise três documentos: **Informe de Seguimiento de La EPT en el Mundo. Educación para todos**. UNESCO (2015); **Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe e LLECE** - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. OREALC/UNESCO (2013); **Prioridades y estrategias para la educación, examen del Banco Mundial** – Banco Mundial, 1996.

## 1. REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS DE 1990 E O ACIRRAMENTO DAS POLÍTICAS AVALIATIVAS PARA A EDUCAÇÃO – A LÓGICA DO ESTADO AVALIADOR

Consideramos fundamental compreender o movimento de acirramento das políticas de *accountability*, pautadas na implantação de mecanismos de avaliação em larga escala, a partir da análise do contexto sócio-histórico no qual se inserem tais políticas.

Nesse primeiro capítulo procuraremos compreender a inter-relação entre a propalada crise fiscal vivenciada pelo Estado brasileiro na década de 1990, atrelada ideologicamente à ineficiência do gerenciamento público e a crise do Sistema Capitalista. Intencionamos apreender a vinculação entre a proposta de reforma gerencial do Estado brasileiro e as proposições das políticas educacionais, em especial, quanto ao movimento de intensificação da centralidade dada às avaliações externas.

### 1.1. REFORMA DO ESTADO NO BRASILEIRO NOS ANOS DE 1990

Para compreender a Reforma do Estado brasileiro, amplamente defendida a partir dos anos 1990, sob a alegação da necessidade de torná-lo “eficiente”, faremos considerações, de forma breve, sobre a configuração do Estado Keynesiano, ascensão e crise, resultante da crise estrutural do capital, e a defesa dos princípios neoliberais como orientadores para a reorganização dos Estados. Movimento percebido a partir do final da década de 1970 nos países do Capitalismo Central, como os Estados Unidos e Inglaterra e ao longo das últimas décadas nos chamados países periféricos ou em desenvolvimento.

No período pós-guerra, o Estado Capitalista assume novas configurações, especialmente nos países de capitalismo central, entre outros elementos, em virtude da crise de superprodução de 1929 e do modelo de produção de massa vigente, implantado pela organização fordista de produção. Esse modelo de produção requeria investimentos em capitais fixos e um mercado consumidor estável. Cabia ao Estado o controle das políticas fiscais e monetárias a fim de manter estáveis os ciclos econômicos.

De acordo com Peroni (2006) “as políticas eram direcionadas para o investimento público, principalmente para os setores vinculados ao crescimento da produção e ao consumo de massa, que tinham também o objetivo de garantir o pleno emprego” (PERONI, 2006, p. 2).

O modelo de produção capitalista daquele momento atribuía aos governos a função de garantidor das políticas de seguridade social, habitação, assistência médica, educação, como complemento do salário a fim de garantir as condições de consumo. Segundo WARDE, a crise de 1929 expôs a fragilidade do modelo de acumulação, pondo em xeque a solidez do sistema e a sua lógica de “livre mercado”, abrindo “espaço para a constituição de um novo modelo de Estado, forte e interventor” (WARDE, 1986, p. 12).

Nesse contexto ganham espaço as teses Keynesianas, pautadas nas ideias de John Maynard Keynes (1883-1946), para o qual não existem forças de auto ajustamento na economia, sendo necessária a intervenção do Estado, por meio da implantação de políticas de gasto público. A defesa desse pressuposto resultou, em alguns países do capitalismo central<sup>3</sup>, na formação do Estado de Bem - estar Social.

Esse modelo de Estado forte e interventor, promotor de políticas sociais, perdurou por algumas décadas, até meados dos anos de 1970, como foi possível manter altas taxas de lucro e atender demandas da classe trabalhadora, fomentando o consumo. Esse modelo de organização social pautado na produção e realização do capital encontra limites no esgotamento de novos territórios para expansão/exploração e na saturação do mercado consumidor, levando a uma crise de superprodução.

Durante algumas décadas foi possível manter as altas taxas de crescimento da economia, a expansão do consumo estimulado pela produção em massa e a valorização da força de trabalho e de seu poder aquisitivo. No entanto, essa expansão da produção e da realização do capital encontrou duas barreiras intransponíveis: esgotamento da ocupação de novos territórios e mercados, e a saturação da capacidade de consumo naquela escala e intensidade.

---

<sup>3</sup> Vieira (1995) ao analisar o desenvolvimento da política social no Brasil aponta para a inexistência de um modelo de Estado de Bem-estar Social. Segundo esse autor, mesmo entre os anos de 1950 até o golpe militar de 1964, considerado período democrático na história brasileira, o foco da política nacional centrou-se no aspecto econômico em detrimento das políticas sociais. Vieira aponta que: “as metas econômicas do governo federal não só conviveram com precárias condições da maioria da população brasileira, como ainda permitiram ocultá-las através da febre desenvolvimentista (VIEIRA, 1995, p. 127).

Novas contradições se recolocam, pois, uma vez que se buscou o aumento da produtividade por meio do uso mais intenso da tecnologia, o efeito imediato foi a redução da demanda por força de trabalho. Ao mesmo tempo em que há um aumento da produção ocorre à eliminação dos potenciais consumidores e um excesso de capitais acumulados, tendo como efeito a crise de superprodução (MÉSZÁROS, 2002, apud PANIAGO, 2012, p. 62).

À medida que as grandes corporações passam a intensificar a competição, implantando mecanismos de racionalização da produção, reestruturando e intensificando o controle sobre o trabalho, o modelo de produção fordista, pautado em padrões considerados rígidos, é substituído em grande medida, pelo modelo de acumulação flexível. Esse novo modelo, segundo HARVEY (1989) é marcado pela financeirização do capital, pela abertura de novos mercados, pela inovação comercial, e tecnológica e pela reorganização do espaço/tempo de trabalho, para alguns setores. Amplia-se a liberdade do capital em mover-se na esfera internacional, ao mesmo tempo há a diminuição dos postos de trabalho tradicionais, aumentando o exército de reserva, possibilitando a imposição de regimes e contratos de trabalho precarizados.

O papel desempenhado pelos Estados Nacionais passa a ser questionado, ganhando força à defesa da necessidade de abertura dos mercados, que devem aderir ao processo de globalização, no bojo da retomada dos valores da Teoria Liberal, sustentáculo teórico do capitalismo desde o seu surgimento, revestido de uma nova roupagem, denominado de Neoliberalismo.<sup>4</sup>

A afirmação do Neoliberalismo, como ideologia dominante, tem como base teórica o pensamento de Friedrich August Von *Hayek* (1899-1992) e Milton *Friedman* (1912-2006), considerados os responsáveis por conferir um caráter acadêmico à

---

<sup>4</sup> De acordo com Fiori em uma análise rigorosa não há diferença essencial entre o velho e o novo liberalismo. Segundo o autor a tese principal do liberalismo permanece a mesma: “o menos de Estado e de política possível”. Enfatiza ainda que, “desde os pais pioneiros do liberalismo, a proposta foi e segue sendo, a busca da despolitização total dos mercados e a liberdade absoluta de circulação dos indivíduos e dos capitais privados.” (FIORI, 1997, p.202). Para o autor, apesar do liberalismo apresentar diferentes constituições, ao longo da história do modo de produção capitalista, os valores fundamentais do liberalismo permanecem inalterados: “[...] depois disso, a partir do século XVIII, o liberalismo se transformou num movimento de ideias que passou por autores muito diferentes e discordantes entre si, e serviu, ao mesmo tempo, como legitimação ideológica de políticas e instituições extremamente heterogêneas e contraditórias. Mas, apesar de todas as diferenças e desacordos, a força utópica do liberalismo, seus valores fundamentais e suas propostas básicas continuam sendo exatamente as mesmas, desde suas origens.” (FIORI, 2001, p. 77). No entanto, para Fiori, é possível identificar aspectos que diferenciam o neoliberalismo do Liberalismo Clássico, apontando os quatro principais, segundo sua concepção: um pretensão caráter de neutralidade científica; a inter-relação com a mundialização do capital; a influência da derrota do socialismo real e o caráter revolucionário, na contraposição ao absolutismo, que apresentava o liberalismo clássico (Fiori 2001, p. 79).

*retomada do ideário liberal, com ênfase para a defesa do “livre mercado” na regulação da economia.*

Segundo Peroni (2006), a ofensiva neoliberal surge como estratégia ideológica de justificação da crise estrutural do capital, que sob a premissa de manter competitivos os mercados e resolver as crises provocadas pelo excesso de prerrogativas atribuídas ao Estado no período pós-guerra, promove um movimento de desmonte da força de trabalho organizada, dos sindicatos e associações de defesa de classe.

Da mesma forma que o fordismo dependia de um sistema geral de regulamentação por parte do Estado, chegando a ser visto menos como um mero sistema de produção de massa do que como um modo de vida total, também esse momento histórico, com suas especificidades no âmbito do modo de produção, necessita de uma ideologia para que tais particularidades sejam aceitas e incorporadas, e o neoliberalismo é a ideologia própria dessa fase do capitalismo (PERONI, 2006, p. 4).

Apontada a ineficiência do Estado, a partir da ideologia neoliberal, a solução encontrada e amplamente defendida era a de uma ampla reforma, que atingisse suas instituições, diminuísse os gastos do Estado, “enxugando-o”; retirando de suas atribuições o que não fosse essencial e deixando que as regras do mercado organizassem os setores vistos como fontes possíveis de lucro.

Segundo Zanardini (2007), a ineficiência do Estado, apontada pelo ideário neoliberal, seria resultante de um determinado “erro de racionalidade”. A superação de tal erro tornava-se condição essencial para a retomada do desenvolvimento e consequente inserção do país no processo de globalização (ZANARDINI, 2007, p. 3).

As alterações apontadas até o momento no capitalismo mundial atingem a organização da sociedade brasileira, com ênfase a partir da década de 1990, quando a defesa da Reforma do Estado ganha destaque no cenário sociopolítico. Peroni (2006) aponta para a importância de considerar as condições específicas do país, tendo em vista sua inserção tardia e dependente no sistema do capital. “Em cada país a intervenção do Estado dependerá das condições de reprodução dessas relações, assim como das condições de acumulação produtiva” (PERONI, 2006, p. 7).

No caso brasileiro, país de capitalismo marcado pelo caráter de dependência<sup>5</sup> que caracteriza sua inserção no processo de expansão do capitalismo mundial; de realidade econômica e social marcada pela contradição entre a heteronomia econômica condicionada pelos países, à dinâmica própria de desenvolvimento e manutenção do poder da burguesia análise de Florestan Fernandes,<sup>6</sup> a Reforma do Estado brasileiro, ao mesmo tempo em que se atrela aos condicionantes externos, apresenta características próprias e desdobramentos que procuraremos explicitar de forma breve.

A década de 80, no Brasil e em outros países da América Latina, tem sua história marcada pela crise do capital, atrelado às condições próprias do esgotamento do regime ditatorial<sup>7</sup>. Portanto, marcada pela degradação econômica e social, pelo movimento em prol da democracia, da luta por direitos sociais e civis, pela crise da dívida externa que leva à crise fiscal (PERONI, 2006). É nesse cenário que começa a ganhar destaque à defesa da necessidade de reforma do Estado orientada por preceitos e justificativas neoliberais, conforme modelo implantado e defendido em outros países, de acordo com as prescrições de Organismos Internacionais.

Zanardini, ao analisar as proposições do Banco Mundial em relação à defesa da Reforma do Estado brasileiro, aponta que este Organismo Internacional se encarrega de prescrever a “materialização de uma dada política econômica e social” sob a justificativa da preocupação “com a incapacidade de investimento e gestão do Estado” (ZANARDINI, 2007, p. 247).

---

<sup>5</sup> Florestan Fernandes indica que o capitalismo dependente, resultante do processo específico de absorção e expansão do capitalismo em alguns países, a exemplo do Brasil, não se constitui em uma “cópia em atraso” do modelo de desenvolvimento dos países de capitalismo central. Ele é resultante da dinâmica do processo de inserção do país na fase monopolista/imperialista do capital, destacando que: [...] Daí resulta um capitalismo típico, extremamente “moderno” (pois ele extrai sua modernidade do capitalismo industrial avançado) e por vezes extremamente dinâmico e flexível (já que ele reflete as estruturas e os dinamismos internacionais do capitalismo monopolista), que é um “capitalismo difícil” (escravo de uma acumulação espoliativa, que constitui um processo sem fim e sem compensações) e, por isso mesmo, um capitalismo selvagem. Ele concilia o desenvolvimento capitalista, a transição industrial e a aceleração do crescimento econômico segundo as exigências do capitalismo mais maduro e avançado, mas faz isso por meio de formas de exploração do homem pelo homem que inoculam no “capitalismo moderno” o que havia de pior na ordem colonial.” (FERNANDES, 1995, p. 139-140).

<sup>6</sup> FERNANDES, Florestan. *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*, Zahar Editores, 2ª ed. Rio de Janeiro, 1975.

<sup>7</sup>Para aprofundamento a respeito das condições que levaram ao esgotamento do modelo ditatorial, sugerimos a leitura de: GERMANO, José Wellington. *Estado militar e a educação no Brasil (1964 - 1985)*. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2005; FIORI, José Luiz; TAVARES, Maria da Conceição. (Des) ajuste Global e Modernização Conservadora. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

No Brasil, segundo Peroni (2006), desde o governo Collor de Melo percebe-se uma minimização do papel do Estado, mas é na primeira gestão do governo Fernando Henrique Cardoso que se propõe efetivamente uma reforma do Estado, por meio da criação de um ministério com essa finalidade, o Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE, dirigido pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

De acordo com Antunes (2005), o governo Collor, primeiro governo eleito por meio do voto direto pós ditadura militar, em 1989, apresentava alinhamento estreito com as propostas neoliberais para a administração do país, porém, as medidas adotadas pelo seu governo não agradaram alguns setores do capital nacional.

Collor elegeu-se com base em um projeto de "modernização" do país. Em seus contornos mais gerais, esse projeto contempla uma integração subordinada do Brasil nos marcos do mundo capitalista avançado. Fundado num ideário neoliberal para um país de Terceiro Mundo industrializado e intermediário, tal projeto opera uma brutal reestruturação do país, levando à desindustrialização inúmeros setores que se expandiram nos últimos trinta anos (ANTUNES, 2005, p. 16).

Antunes (2005) demonstra a continuidade da adoção das políticas de cunho neoliberal nos diferentes governos que seguem a gestão Collor de Mello (FHC e LULA). Indica como o grupo no poder ao longo desses governos priorizou a reestruturação produtiva indicada no Consenso de Washington,<sup>8</sup> utilizando-se de políticas que favoreceram o desemprego, a precarização e a flexibilização do trabalho.

Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o MARE apresenta o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, propondo a reforma administrativa, inserida no contexto de redefinição do papel do Estado, intentando que a partir da reforma proposta, o Estado deixaria “de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 17).

---

<sup>8</sup> “Entre os dias quatorze e dezesseis de Janeiro de 1992, o Institute for International Economics, destacado think tanks de Washington, tendo à frente Fred Bergsten, reuniu cerca de cem especialistas em torno do documento escrito por John Williamson, in: Search of a Manual for Techmopols, num Seminário Internacional cujo tema foi: The Political Economy of Policy: Reform. Durante dois dias de debates, executivos de governo, dos bancos multilaterais e de empresas privadas, junto com alguns acadêmicos, discutiram com representantes de onze países da Ásia, África e América Latina, “as circunstâncias mais favoráveis e as regras de ação que poderiam ajudar um techmopol a obter o apoio político que lhe permitisse levar a cabo com sucesso” o programa de estabilização e reforma econômica que o próprio Williamson, alguns anos antes havia “chamado de Washington Consensus. “Um plano único de ajustamento das economias periféricas, cancelado, hoje, pelo FMI e pelo BIRD em mais de sessenta países de todo mundo.” (FIORI, 1995, p. 3-4).

Para Misoczky, Abdala, e Damboriarena (2017), o Plano Diretor da Reforma do Estado não deve ser analisado como um “episódio historicamente localizado”, visto que se trata de um marco para “um processo continuado de reformas de matriz neoliberal que avançam a partir do gerencialismo de maneira inexorável nas últimas décadas, independente dos partidos e coalizões do governo” (MISOCZKY, ABDALA e DAMBORIAREMA, 2017, p. 185).<sup>9</sup>

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresenta uma interpretação da crise consoante com os preceitos neoliberais; os modelos de administração pública que orientaram/orientam a ação do Estado; um histórico das reformas administrativas efetivadas no Brasil a partir dos anos de 1930; o diagnóstico da situação da administração pública brasileira, com os dados dos gastos públicos com área social e funcionalismo, supostamente responsáveis pelo desequilíbrio fiscal; setores de atuação do Estado e as formas de propriedade, incluindo a propriedade pública não estatal e os tipos de gestão; e a estratégia de reorganização do Estado com a finalidade de torná-lo eficiente e adequá-lo à nova ordem econômica mundial.

O documento reforça ainda a ideia de que a redefinição do papel do Estado é um tema universal, que no caso brasileiro “adquire importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional.” (BRASIL, 1995, p. 14). A suposta sobrecarga que os gastos com as áreas sociais demandavam do Estado aparece como justificativa para a urgência da reforma, pois o Estado sobrecarregado de demandas mostrava-se ineficiente. Nesse sentido era preciso reduzir a ação estatal para áreas prioritárias e descentralizar áreas em que o mercado pudesse assumir a condução.

A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico,

---

<sup>9</sup> Exemplificando o movimento de continuidade da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil Misoczky, Abdala, e Damboriarena (2017), destacam que: “Para além de 1995, do Plano Diretor e de sua expressão legal é preciso considerar as alterações constitucionais (em especial a EC 19/1998) e o conjunto de leis que, de fato, mudaram a organização do Estado brasileiro, tais como as mudanças no Regime Jurídico Único e a instituição do emprego público, a supressão da revisão salarial anual dos servidores públicos, a legalização das privatizações/concessões, a introdução da cultura do desempenho e das avaliações de cunho produtivista, o movimento da qualidade total na AP, a consolidação da responsabilidade fiscal desconectada da oferta de serviços e das necessidades sociais, o uso de entes privados para a prestação de serviços públicos, a contratualização como forma de relação, inclusive entre entes públicos, a flexibilização da AP e a disseminação da terceirização”. (MISOCZKY, ABDALA e DAMBORIAREMA, 2017, p. 191).

aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro, afinal, que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios da América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra (BRASIL, 1995, p. 14).

São apontadas, na fundamentação do Plano Diretor três dimensões para a crise vivenciada pelo Estado: A fiscal, devido à crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; o esgotamento do modelo de Estado interventor, revestido de vários modelos (Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, o desenvolvimentismo no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas); e a superação do modelo de administração burocrática. (BRASIL, 1995, p. 14). Diante do quadro apresentado, são indicadas medidas consideradas “inadiáveis” para a reorganização do Estado, enfatizando que o Ministério de Administração e Reforma do Estado, por meio do Plano Diretor, objetivava, de forma específica, “estabelecer as condições para que o governo pudesse aumentar a sua “governança”, ou seja, “superar a rigidez e ineficiência da máquina” estatal.

Nesse sentido são inadiáveis: 1) o ajustamento fiscal duradouro; 2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; 3) a reforma da previdência social; 4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo maior qualidade para os serviços sociais; e 5) a reforma do Aparelho do Estado, com vistas a aumentar a sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRASIL, 1995, p. 17).

Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro do MARE, responsável pela proposta da reforma administrativa apresentada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, um dos principais nomes ligados a defesa da necessidade de reformulação do Estado, aponta quais componentes deveriam ser considerados no movimento de reforma a fim de que o país atingisse o modelo de “Estado Social-Liberal do século vinte-e-um”.

- (a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e "publicização" (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- (b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;
- (c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente;
- (d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta. (PEREIRA, 1997, p. 59).

Costa (2005), ao realizar a crítica a reforma do Estado proposta pelo Plano Diretor, aponta que os argumentos que pautam a defesa de uma "crise do Estado", conforme apresenta Bresser Pereira, "ora se apoiam no excesso de demandas, ora se fundam no modelo de intervenção", desconsiderando as "causas exógenas" que levaram à crise do Estado em geral e a crise do Estado brasileiro em particular (COSTA, 2005, p. 4).

O documento elaborado pelo MARE, como era de se esperar, embora aponte indiretamente para as alterações provocadas pela reestruturação produtiva, pelas mudanças no padrão de acumulação capitalista, não considera como central para a explicação da crise os problemas estruturais da ordem capitalista.

Examinada dessa outra perspectiva, a crise do Estado é mais do que uma crise fiscal e decorre em larga medida da sua incapacidade de regular a vida social diante da emergência de uma nova organização produtiva e de um novo padrão de acumulação. Nesse raciocínio, foi o mercado livre que se tornou disfuncional à sociedade pós-industrial, pois não é mais capaz de gerar empregos e financiar o Welfare State, inaugurando aquilo que Pierre Ronsavallon e Jean-Paul Fitoussi chamam de nova era das desigualdades. Trata-se de uma crise de largo espectro, que põe em causa as relações entre economia e sociedade (crise do trabalho), que desfigura as instituições encarregadas de promover a solidariedade social (crise do welfare

state) e que esvazia a cidadania e as identidades individuais e coletivas (crise da democracia) (Rosanvallon e Fitoussi, 1996) no caso brasileiro, além desses aspectos exógenos, os problemas do endividamento externo e interno e da inflação inercial, et pour cause, das políticas destinadas a enfrentá-los, estão no centro da crise econômica dos anos 80. É certo que a explosão do endividamento por conta do aumento das taxas de juros se deu em decorrência de opções de investimento financiado com recursos externos, a taxas flutuantes, numa conjuntura de déficit da balança comercial (COSTA, 2005, p. 4).

A Reforma empreendida no Brasil, a partir do Plano Diretor, segundo seu idealizador, não está pautada na resposta neoliberal clássica adotada nos anos 1980, que propunha a retirada total do Estado das funções de promotor das políticas sociais. Segundo Bresser - Pereira a reforma representa o pensamento de “uma terceira via” entre o Estado Mínimo e o modelo do *Welfare State*. Seria então, segundo ele, uma reforma Social-liberal.

No entanto, conforme aponta Zanardini, “os pressupostos da globalização e do neoliberalismo estão evidentes no Plano Diretor”, à medida que este se propõe a superar a ineficiência do Estado; modernizar e desburocratizar a máquina estatal; flexibilizar o processo e controlar os resultados; buscando a racionalidade e eficiência, supostamente alcançada pela modelo de gestão gerencial do setor privado. (ZANARDINI, 2006, p. 80).

Na próxima seção trataremos, de maneira mais direta, dos pressupostos defendidos pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que aponta para a necessidade de combate à “ineficiência” da administração estatal por meio da modernização da gestão, a ser realizada por meio da implantação do modelo de Administração Gerencial (New Public Management).

## 1.2. O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO E A DEFESA DA ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

A crise que atingiu os Estados Nacionais, afeta de forma direta a organização da gestão pública. Abrucio (1997) aponta que diante do aumento do déficit do Estado e da diminuição dos recursos, “o corte de custos virou prioridade.” A redução de custos com pessoal passa a ser considerada saída necessária e se sobressai o discurso em defesa do aumento da eficiência governamental. Para atingir essa prerrogativa é recomendada “uma modificação profunda do modelo weberiano, classificado como

lento e excessivamente apegado a normas — leia-se: o modelo weberiano era ineficiente” (ABRUCIO, 1997, p. 10).

Nesse contexto, destacam-se nos meios acadêmicos, teorias críticas as burocracias estatais, abrindo espaço para o avanço do modelo gerencial, tomado como referência para a administração pública. Segundo Costa (2010) o modelo gerencialista, ou New Public Management – NPM – é fruto de ideias presentes nos meios acadêmicos desde os anos de 1950. Que diante da crise e reorganização do capital, pós década de 1970, ganham destaque nos meios acadêmicos e na formulação dos programas de reforma estatal. Esse modelo, segundo o autor, é implementado inicialmente na Inglaterra, na gestão de Margareth Thatcher (1979) representando à crítica ao modelo de intervenção social-democrata e baseando o programa de governo “nas premissas do livre mercado e do neoliberalismo” (COSTA, 2010, p. 150).

Abrucio (1997) destaca que a visão negativa da burocracia, para além da academia, atingiu “de maneira avassaladora” o senso comum, já a partir do final da década de 1970”. Somava-se ao sentimento anti-burocrático, causado pela percepção de que este modelo não atendia mais ao contexto institucional, devido a sua morosidade e descolamento das necessidades dos cidadãos, a ideia de que o modelo de gestão empregado na iniciativa privada trazia melhores resultados (ABRUCIO, 1997, p. 11).

Misoczky, Abdala, e Damboriarena (2017), ancorados nas pesquisas de Puello Socarrás (2014) apresentam a NPM (NAP – Nova Administração Pública, na tradução para o português) como um conjunto de técnicas e tecnologias de gestão, responsáveis pela operacionalização do ideário neoliberal e do gerencialismo.

A NAP - teoria unificadora, geral e normativa - se dissemina a partir dos países centrais anglo-saxões, com apoio das agências internacionais de financiamento e cooperação - e suas prescrições (visão gerencial de Estado, ênfase nas relações contratuais, privatizações, cidadão-cliente, descentralização, gestão por resultados, flexibilização das relações de trabalho, articulação entre público e privado e empreendedorismo como valor, entre outras) funcionam como matriz para processos de reforma implementados, com nuances decorrentes de especificidades nacionais e momento histórico, desde os anos 1980. (MISOCZKY, ABDALA e DAMBORIAREMA, 2017, p. 191 apud Puello-Socarrás, 2014).

Autores como Costa (2010) e Abrucio (1997) chamam a atenção para as reformulações que o Modelo Gerencial sofreu ao longo dessas décadas, tendo em vista o movimento histórico, as críticas e as características próprias de cada Estado-nação que o implanta. Ainda assim, segundo Costa, é possível apresentar, de forma geral, as principais tendências desse modelo:

- Descentralização administrativa e política;
- Devolução de funções e autonomia ao mercado e a sociedade;
- Flexibilização de gestão, especialmente nas áreas de pessoal, suprimento, orçamentos e finanças;
- Ênfase na qualidade do processo e dos resultados;
- Preocupação com a eficiência e a redução de custos;
- Busca de maior transparência nos procedimentos e de aumento no controle social sobre a formulação, execução e avaliação das políticas, programas e projetos; (ORMOND e LÖFLER, 1999, apud COSTA, 2010, p. 139).

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, aponta como objetivo da reforma administrativa “colocar em prática as ideias gerenciais”, apontando para a necessidade de adequação da administração pública ao modelo gerencial. Para atender a esse “novo horizonte” de entrada do país no mundo globalizado, alcançar a capacidade competitiva e enfrentar o problema da ineficiência estatal, seria necessário, então, uma reforma baseada em uma “nova racionalidade”, implementada, por meio da chamada administração pública gerencial, que, segundo os seus defensores é orientada para o cidadão e para o controle dos resultados (ZANARDINI, 2007, p. 249).

Pautado no discurso da necessária adequação da Administração do Estado a “nova ordem do capitalismo mundial”, que seria marcada pela globalização, flexibilidade, novos padrões de produção e consumo, o Plano Diretor apresenta o modelo de administração gerencial, como o mais adequado para que a administração pública atinja o almejado padrão de eficiência. Visto que, o modelo de administração vigente, o burocrático, marcado pela rigidez, pela racionalidade formal, pela centralização, estaria ultrapassado, sendo necessária a sua substituição ou combinação com o modelo gerencial, seguindo o padrão de gestão do mercado.

Segundo Zanardini (2006) o Plano Diretor do Aparelho do Estado apresenta a perspectiva de administração gerencial como à solução para a crise do Estado à medida que propõe a mudança no modelo de intervenção do Estado e a substituição do modelo racional-legal ou burocrático que vinha orientando a administração pública.

No conjunto das críticas feitas ao modelo burocrático de administração, parece haver o entendimento de que um “novo” Estado não poderia conviver com uma perspectiva de administração arcaica, típica do contexto da modernidade. Seria a afirmação de que, tendo entrado em crise a modernidade, entram também em crise os paradigmas por ela elaborados; uma interpretação de que urge novas instituições para atender às demandas da sociedade competitiva e globalizada (ZANARDINI, 2006, p. 73).

Um dos pontos de crítica apresentado pela proposta de implantação da administração gerencial é a centralidade característica da administração burocrática, que sobrecarregava o Estado com a gestão de serviços que poderiam ser transferidos a outras instituições ou ao próprio mercado. Nessa perspectiva, os defensores da implantação da reforma gerencial defendem a necessidade de descentralização dos serviços públicos, tendo como critério de definição para descentralização e para a definição do modelo de gestão, o setor ao qual a atividade pertença e o regime de propriedade do serviço.

Bresser Pereira divide as atividades de atuação do Estado em três setores: Atividades exclusivas do Estado, Atividades não-exclusivas e a produção de bens e serviços.

Os Estados modernos contam com três setores: o setor das atividades exclusivas de Estado, dentro do qual estão o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos, mas que, dadas as externalidades e os direitos humanos envolvidos, demandam dos pontos de vista técnico e ético que contem com forte financiamento do Estado; e, finalmente, o setor de produção de bens e serviços para o mercado. O núcleo estratégico é o centro no qual se definem a lei e as políticas públicas, e se garante, em nível alto, seu cumprimento. É formado pelo presidente ou primeiro-ministro e seus ministros, pelo Parlamento, pelos tribunais superiores e pela cúpula dos servidores civis. Autoridades estaduais e das grandes cidades também podem ser consideradas parte do núcleo estratégico. As atividades exclusivas são aquelas que envolvem o poder de Estado. São aquelas que implicam um poder extroverso em relação ao Estado, na medida em que este, como aparato, é a única organização com poder para regular não apenas os próprios membros da organização, mas os de toda a sociedade. São as atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Integram este setor as Forças Armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos — as tradicionais funções do Estado — e também as agências às quais o Parlamento delega diretamente e/ou através do presidente da República determinados poderes discricionários, em especial as agências reguladoras, as agências de fomento e controle

dos serviços sociais (educação, saúde e cultura) e da pesquisa científica e a agência de seguridade social básica. As atividades exclusivas, portanto, não devem ser identificadas com o Estado liberal clássico, para o qual bastam a polícia e as Forças Armadas. Os serviços não-exclusivos são os que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso, podem ser também oferecidos pelos setores privado e público não-estatal. Este setor compreende especialmente os próprios serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Por fim, o setor de produção de bens e serviços é formado pelas empresas estatais. (PEREIRA, 2000, p. 24).

A partir dessa divisão das atividades em setores é apresentada a divisão de tais atividades, considerando o regime de propriedade destas. Pereira (1998) destaca que: “além da propriedade privada e da propriedade estatal existe uma terceira forma de propriedade relevante no capitalismo contemporâneo: a propriedade não-estatal.” Segundo o autor, essa terceira forma de propriedade, a público não estatal, compreende os bens que, embora não seja propriedade do Estado, servem ao interesse público, como a saúde e educação. Não sendo, portanto, possível ou interessante, relegar a sua administração completa ao mercado (PEREIRA, 1998, p. 66). Estas podem ser gerenciadas por Organizações Públicas não Estatais, sob o controle do Estado, num sistema de “quase-mercado”, como veremos mais adiante.

O Plano Diretor aponta para a criação de Agências Públicas não- estatais e para a parceria com as organizações sociais para a condução das atividades, nos campos considerados não exclusivos do Estado. Desregulamentando essas atividades, atender-se-ia ao fundamento da descentralização, defendido pelo modelo gerencial de administração.

Através da instituição da propriedade pública não-estatal e das agências autônomas (reguladoras), que residem no âmbito das atividades exclusivas e que requerem contratos de gestão, temos a chamada desregulamentação, que concretamente significa a ampliação da relação de parceria entre Estado e mercado, no controle das políticas públicas (ZANARDINI, 2006, p. 76).

Esse processo de descentralização de responsabilidades sociais, proposto pelo Plano Diretor, por meio do movimento denominado de “publicização” – “tendência de o Estado transferir seu papel de executor de serviços e políticas sociais, depositando tal responsabilidade sobre as comunidades locais” (LORD, 2006, p. 107) – não se traduziu, necessariamente, em participação efetiva da sociedade nos processos decisórios e na melhoria dos serviços, conforme reivindicado pelos

movimentos sociais nos anos de 1980, ao contrário, efetivou a “racionalização” dos recursos destinados às políticas sociais, que longe de ter caráter de universalidade, pautam-se em ações compensatórias e focalizadas.

Em suma, conforme aponta Zanardini (2006), o modelo de gestão gerencial, apresentado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, por meio da constituição de novas instituições, de caráter público não-estatal, configura-se na “materialização do princípio liberal de regulação das políticas sociais pelo mercado” acarretando que, “a proposta de publicização traduz-se no “Estado enxuto” proposto pelo neoliberalismo (ZANARDINI, 2006, p. 78).

Na próxima seção procuraremos abordar as consequências da implantação do modelo de administração gerencial na política educacional, enfatizando a centralidade conferida à avaliação de resultados, condizente com os pressupostos desse modelo de gestão.

### 1.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO AVALIADOR NO BRASIL

A reconfiguração demandada do Estado brasileiro a partir dos anos de 1990, como saída apresentada pelo ideário neoliberal para a crise fiscal e para adequação do país ao “mundo globalizado”, seguindo as prescrições dos Organismos Internacionais,<sup>10</sup> atribuiu à educação um papel relevante, apontando para as reformas educacionais como prioritárias, visto o papel central da educação, sejam como responsável pela crise, à medida que não estariam adequadas às necessidades de formação do “novo trabalhador”, seja como a responsável por garantir a paz e o desenvolvimento social, se atingir os almejados padrões de qualidade e eficiência, supostamente alcançados pelos países do capitalismo desenvolvido.<sup>11</sup> A qualidade é

---

<sup>10</sup> Diversos estudos tem apontado para a influência crescente, nas últimas décadas, dos organismos multilaterais como o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização Mundial de Comércio (OMC) e a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) na orientação das políticas educacionais nos países periféricos, enfatizando o papel destinado à educação por esses organismos como mecanismo de eliminação da pobreza e desenvolvimento social, além de constituir-se em mercado promissor de serviços a ser explorado. Nesse sentido ver ZANARDINI (2008); PASSINI (2022).

<sup>11</sup> Segundo Afonso (2013) a teoria da modernização tem sido requisitada, em diversas conjunturas, para explicar os processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento. Segundo esse autor essa explicação é pautada numa “concepção evolutiva unilinear da mudança social.” Parte-se do pressuposto que para atingir os padrões de desenvolvimento dos países tomados como modelos, as sociedades consideradas menos desenvolvidas devem percorrer os mesmos caminhos trilhados pelas primeiras,

definida em termos do grau de adequação do trabalhador às necessidades do mercado, ou a condição de subemprego ou mesmo de desemprego e a eficiência como garantia de mais resultados com menos recursos.

Nesse sentido, os anos de 1990 são marcados por amplas reformas educacionais, como a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/96, a Elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), as Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio, (.) além de propostas de gestão compartilhada, premiação das chamadas escolas de excelência e do acirramento na implantação de políticas de Avaliação Externa, como Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE e o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM.

Percebe-se, no caso brasileiro, seguindo o padrão verificado em outros países, o consenso de que a intensificação das práticas avaliativas se constitui em critério para a melhoria na qualidade da aprendizagem. Diferentes pesquisadores têm apontado como os Organismos Internacionais desempenharam e desempenham um papel fundamental na criação desse consenso, por meio da proposição de estratégias, de elaboração de relatórios e da divulgação de “boas práticas”, por exemplo.

O recrudescimento das práticas avaliativas possibilita a implantação de sistemas de recompensas e punições a partir dos resultados apresentados, seguindo a lógica de controle e responsabilização dos sujeitos envolvidos no processo educacional (políticas de *accountability*), conforme apontam pesquisadores como AFONSO (2009) e SCHENEIDER (2018), discussão que se constitui objeto desse trabalho e na qual nos deteremos no próximo capítulo.

Para compreender como se organiza a implantação desses sistemas de *accountability* no Brasil, procuraremos, de forma breve, tecer considerações sobre os elementos que definem o Estado Avaliador e quais elementos das políticas educacionais implantadas no Brasil atrelam-se a esse modelo de Estado.

Para Afonso (2009), o Estado é chamado a se reconfigurar, à medida que perde autonomia como Estado Nacional na condução de suas políticas internas, pois precisa atender as demandas das grandes corporações e realizar a abertura de mercado, conforme os interesses de expansão do sistema da capital, pautado no ideário neoliberal.

---

desconsiderando, entre outros aspectos, a divisão internacional do trabalho e as condições particulares de cada Estado – Nação.

Afonso (2009) chama a atenção para o aparente paradoxo do Estado Neoliberal, pois ao mesmo tempo em que evoca a “liberdade de mercado” como solução para a crise, assume o caráter controlador e centralizador no que diz respeito aos processos educacionais, em especial, quanto à centralidade das políticas curriculares e avaliativas. No entanto, esse autor aponta que, essa contradição não chega a ser substancial, à medida que, considerando a propalada crise educacional como fator responsável pela crise social, a introdução de um currículo nacional e a implantação de ferramentas de avaliação como mecanismo de controle, transmitiriam a ideia de preocupação governamental com a qualidade dos serviços oferecidos. Nesse sentido, a regulação realizada pelo Estado não se contrapõe ao mercado. Verifica-se uma relação de interdependência em que a criação e manutenção do mercado dependem do Estado.

É, aliás, essa combinação específica de regulação do Estado e de elementos de mercado no domínio público que, na nossa perspectiva, explica que os governos da nova direita tenham aumentado consideravelmente o controle sobre as escolas (nomeadamente pela introdução de currículos e exames nacionais) e, simultaneamente, tenham promovido a criação de mecanismos de publicização dos resultados escolares, abrindo espaço para a realização e pressões competitivas no sistema educativo (AFONSO, 2009, p. 116-117).

Essa reconfiguração do Estado se dá em diferentes momentos para diferentes países, a depender de suas condições internas, mas apresenta certo grau de homogeneidade quanto às estratégias adotadas, tendo em vista a já apontada coordenação dos Organismos Internacionais nesse processo de reestruturação dos Estados e dos Sistemas de Ensino.

A defesa desse modelo pauta-se na justificativa de que por meio do controle dos resultados seria possível tornar o sistema mais eficiente, no sentido de ampliar os resultados, com aporte menor de recursos e incentivar a competição, favorecendo o alcance de metas pré-estabelecidas. Percebe-se nas reformas educacionais o mesmo modelo proposto para a reforma econômica, ou seja, a transposição de modelos de gestão empresarial para o sistema público.

A fim de que a educação responda à altura aos requerimentos de ataque às fontes de desigualdade é necessário que seja referida ao mundo dos negócios, principalmente porque deve ser pensada de forma imanente ao mercado e se faz necessário torná-la eficiente,

reduzindo os custos de sua organização, melhorando a relação custo-benefício e, dessa forma, atender às demandas da sociedade “globalizada” (ZANARDINI, 2008, p. 131).

Para Afonso, a expressão “Estado Avaliador” significa que o Estado passa a admitir “a lógica do mercado, por meio da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados e nos produtos dos sistemas educativos” (AFONSO, 2009, p. 49). De acordo com o referido autor, são implantados, no campo educacional, mecanismos denominados de “quase-mercado”. São quase, porque o controle dos resultados educacionais fica centralizado no Estado, mas observa-se a crescente abertura do campo educacional para a atuação de instituições privadas, seja na determinação da organização do sistema educacional, seja no fornecimento de serviços e materiais por parte da iniciativa privada ao sistema público, num sistema que estreita as parcerias público-privadas.

Na definição de Le Grand, quase-mercado são mercados porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos. São quase porque diferem dos mercados tradicionais em aspectos importantes. Assim, por exemplo, as organizações competem por clientes, mas não visam necessariamente à maximização de seus lucros; o poder de compra dos consumidores não é necessariamente expresso em termos monetários e, em alguns casos, os consumidores delegam a certos agentes a sua representação de mercado (C.F.LE GRAND, 1991, p. 1259-1260, apud, AFONSO, 2009, p. 115).

Assentada no pressuposto de que a gestão de serviços públicos deveria estar próxima aos usuários a fim de aumentar o controle e a fiscalização, melhorar a eficiência e superar a ineficiência, a reforma do Estado de muitos países, como no caso do Brasil, conforme apresentado no tópico anterior, traz novos e sofisticados mecanismos de averiguação de desempenho dos alunos e instituições escolares, que incluem mecanismos nacionais, locais e transnacionais. “Como consequência dessas mudanças o Estado passou a fiscalizar e avaliar os resultados em testes externos (à escola e ao país) impulsionando uma espécie de competição entre as instâncias sob o seu domínio” (SCHENEIDER e ROSTIROLA, 2015, p. 495).

Para AFONSO (2009), a diversificação, intensificação e ampliação dos sistemas de avaliação permitem classificar diferentes estágios do Estado Avaliador. Segundo esse autor é possível identificar, nas políticas de avaliação implementadas em diferentes países, três estágios, com características próprias. No entanto, podem

coexistir, na configuração própria dos Sistemas de Ensino, características de diferentes estágios.

O primeiro estágio representaria a emergência de uma acentuada “vaga avaliadora” que ocorre primeiro nos países centrais do capitalismo nos anos de 1980 e propaga-se para diversos países, na senda das mudanças sociais e políticas vivenciadas nesse período, acompanhando a nova fase de acumulação do capital, conforme explicitamos nos tópicos anteriores deste trabalho. A avaliação constitui-se, nesse primeiro momento, como eixo das reformas demandadas pelos Estados Nacionais.

Assim, nesta primeira fase, a adoção de políticas de avaliação (incluindo a avaliação em larga escala no interior de um mesmo país) dependeu, em grande medida, de uma (ainda) expressiva autonomia relativa dos Estados nacionais ou, mesmo, da autonomia relativa de Estados como unidades de uma Federação (como no caso brasileiro) (AFONSO, 2013, p. 271).

As políticas avaliativas encontram-se, nessa primeira fase, vinculadas ao exercício do controle social por parte do Estado. Destaca-se ainda, nesse primeiro momento, a introdução de mecanismos de *accountability*, tendo como base o resultado de testes padronizados, o ranqueamento e a responsabilização de instituições e indivíduos.

A segunda fase, segundo Afonso, vincula-se, de maneira mais direta, ao contexto da mundialização do capital, vinculada as transformações socioeconômicas e aos efeitos externos sobre as políticas educativas, “tecendo e intensificando novas relações entre o nacional e o global”. (AFONSO, 2013, p. 274). É marcada pela forte presença, no campo educacional, da atuação de organismos internacionais, como a Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Segundo Afonso:

Nos anos de 1990, com a presença crescente e incontornável no campo educacional de organizações internacionais como a OCDE, entramos numa nova fase de desenvolvimento do Estado-avaliador. Várias dezenas de Estados, independentemente das suas orientações político-ideológicas e, em grande medida, acima delas, participam ou interferem ativamente, de formas diversas, na construção de um sistema de indicadores e de avaliação comparada internacional em larga escala cujas consequências, mais imediatas, permitem legitimar muitos discursos e vincular muitas políticas nacionais para a educação e formação (AFONSO, 2013, p. 274).

A implantação de uma agenda global ampla, como definidora das políticas educacionais, com forte influência das organizações internacionais e pautadas na ideia de avaliação comparada, que levaria ao alcance dos padrões de modernidade, confere às políticas de avaliação uma aparente consensualidade e neutralidade. Dessa maneira, as reformas educacionais, pautadas no acirramento do controle viam mecanismos de aferição de resultados, perpassam diferentes configurações governamentais.

Um exemplo, para Afonso, do que denomina de “*comparativismo avaliador*” é o *Programme for international Student Assessment* – PISA. Um programa de avaliação comparada, elaborado por alguns países, com destaque para países que ocupam posição central no capitalismo, com forte adesão de países periféricos e semiperiféricos, a partir dos anos de 1990. Para Afonso, essa grande adesão as formas de avaliação comparada podem relacionar-se a ideologia da modernização.

A este propósito, a minha perspectiva (aqui provisoriamente enunciada) é a seguinte: certas formas de avaliação comparada (como o PISA) espalham-se mundialmente porque muitos países periféricos e semiperiféricos continuam a perseguir objetivos de modernização, seduzidos por ímpetos de progresso (ou de desenvolvimento) conectáveis com agendas educacionais de países capitalistas centrais ou altamente desenvolvidos (ainda que estas agendas pareçam neutras ou benévolas por serem veiculadas por organizações internacionais prestigiadas como a OCDE). Mais especificamente, é a crença nos postulados das teorias da modernização e da neomodernização (e do efeito-demonstração) que subjaz a esta obsessão e expansão avaliativa, a que adere talvez acriticamente, uma grande parte dos países do sistema mundial (AFONSO, 2013, p. 276).

A ideia subjacente a essa lógica avaliativa comparada, é a de que seria possível aos países periféricos ou semiperiféricos atingirem os mesmos padrões de desenvolvimento dos países centrais. Caberiam as avaliações, internacionais e nacionais, demonstrar os déficits e indicar os caminhos para que, por meio da educação, se atinja o nível de competitividade e desenvolvimento econômico desejável. Afonso (2013) faz a denúncia de viés ideológico presente no pressuposto acima, apontando que:

[...] a ideologia da modernização pode ser um indutor eficaz da adesão incondicional de um número crescente de países a formas de

avaliação (aparentemente benévolas) que, depois de homogeneizarem para comparar, acabam por justificar as desigualdades, na base dessa mesma comparação, entre países com estatutos profundamente diferenciados no mesmo sistema mundial. Estamos efetivamente em presença de “fenômenos simultâneos e contraditórios de convergência sistêmica e de divergência competitiva” (Lima, 2011, p. 72) que, do meu ponto de vista, mantêm assim os pressupostos essenciais do sistema capitalista (AFONSO, 2013, p. 277).

Afonso (2013) observa a delimitação de uma terceira fase, a qual denomina de Pós-Estado Avaliador. Apoiado em Santos (2004), destaca como característica dessa fase uma “exacerbação e diversificação de lógicas neoliberais de transnacionalização da educação, com ênfase na privatização, mercadorização e mercantilização” (AFONSO, 2013, p. 281).

Esta terceira fase estaria mais vinculada ao Ensino Superior e não significa que a avaliação externa deixe de ter papel central, mas sim que irá transpor cada vez mais as barreiras nacionais, principalmente nos países periféricos e semiperiféricos.

É possível observar, portanto, que a Avaliação emerge como dispositivo de controle por parte do Estado e serve, ao mesmo tempo, como mecanismo de introdução da lógica do mercado no espaço público e de estreitamento das parcerias entre o público e o privado. Desta forma, segundo Afonso (2013) foi possível articular, no interior do sistema educativo um controle maior dos conteúdos e simultaneamente abrir espaço aos interesses privados de todos os “supostamente interessados no mercado educacional” (AFONSO, 2009, p. 128).

Com a finalidade de explicitar como se materializa o Estado Avaliador no Brasil, apresentamos a seguir aspectos gerais dos mecanismos de avaliação adotados pelo Estado, que ganham relevância ao longo da década de 1990 e expandem-se nas últimas décadas. Destacamos a implantação e expansão do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, que possibilita a aferição e divulgação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB e a crescente vinculação do país aos sistemas de avaliação internacional.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional – INEP, a partir de 1988, com aplicação a partir de 1990, tem como objetivo explicitado o monitoramento da qualidade da educação básica.

O Saeb é um processo de avaliação em larga escala, realizado periodicamente pelo Inep, e oferece subsídios para a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas com base em evidências, permitindo que os diversos níveis governamentais avaliem a qualidade da educação ofertada no País. Por meio de testes e questionários, o Saeb reflete os níveis de aprendizagem demonstrados pelo conjunto de estudantes avaliados. Esses níveis estão descritos e organizados, de modo crescente, em escalas de proficiência de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências, para cada uma das etapas avaliadas (BRASIL, 2022, p. 70).

O SAEB produz indicadores educacionais do Brasil, regiões, unidades da Federação, municípios e escolas. Esse sistema ganha relevância nos anos de 1990, tendo sua ação progressivamente expandida ao longo das últimas décadas, independente da filiação partidária/ideológica a frente do governo federal.

Gestado no final do governo de José Sarney, permanece com seus objetivos principais inalterados até o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores – PT. Porém, conforme o estabelecido na Portaria nº 931, de 21 de março de 2005 (BRASIL, 2005), o sistema sofreu uma bifurcação compondo-se de dois processos, a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), que recebe o nome de Prova Brasil (ZANARDINI, 2008, p. 145).

No 4º ano A alteração efetivada no SAEB em 2005 ampliou a aplicação da avaliação, que era realizada por amostra e passa a abranger todos os estudantes das séries finais, tornando-se censitária.

Da composição dos resultados dessas duas avaliações promovidas pelo SAEB a partir de 2005 (ANEB+ANRESC) obtêm-se o Índice Nacional de Educação Básica – IDEB, que passa a ser divulgado a partir de 2007, atribuindo aos sistemas de ensino e às instituições um score, possibilitando o ranqueamento e a comparação entre eles. A possibilidade de comparação a partir dos dados divulgados é amplamente explorada pela imprensa e utilizada como ferramenta de responsabilização, premiação e punição de escolas, que passam a ter a destinação de recursos atrelados aos resultados verificados.

Os resultados do SAEB passam a nortear as políticas de investimento em diferentes governos, percebe-se que ora se privilegia as instituições com melhores resultados, por meio de políticas de bonificação e premiações, ora os investimentos voltam-se para as instituições com piores indicadores, com políticas compensatórias. Em uma ou outra situação evidencia-se a lógica de investimentos focalizados, na

contramão da perspectiva universal do direito a educação de qualidade. Consideramos que é possível relacionar a implantação e ampliação do SAEB e seus desdobramentos à primeira fase do Estado Avaliador, conforme apresentada por Afonso (2009-2013).

Além do Sistema de Avaliação Nacional o Brasil tem aderido a uma série de avaliações internacionais comparadas, num movimento de intensificação nos últimos anos, conforme é possível observar na análise do Caderno de Gestão do Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira – INEP, do ano de 2021. Apontamos a seguir de forma breve essas avaliações como elementos que parecem reforçar a tese defendida por Afonso (2013) em relação à transposição crescente das barreiras nacionais no que diz respeito ao comparativíssimo avaliativo. O referido caderno aponta como Ações Internacionais:

- PISA: Programme for International Student Assessment, estudo comparativo internacional, realizado a cada três anos pela OCDE. Aplicado aos estudantes na faixa dos 15 anos de idade, com o objetivo de avaliar habilidades de leitura, matemática e ciências. A pesquisa também avalia outros domínios opcionais, chamados inovadores, que podem variar a cada edição.
- ERCE: O Estudo Regional Comparativo e Explicativo, conduzido pelo Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), ligado à Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe (OREALC/UNESCO Santiago). Avaliação educacional direcionada aos países da América Latina e Caribe, com o objetivo de produzir informações sobre a aprendizagem dos alunos nas áreas de escrita, leitura, matemática e ciências, e a análise de fatores associados a esses resultados. O Brasil participa do ERCE desde a primeira edição, em 1997.
- PIRLS - Progress in International Reading Literacy Study (Estudo Internacional de progresso em leitura), estudo realizado a cada cinco anos pela International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), associação internacional de avaliação em educação. Tem como objetivo investigar as habilidades de leitura de estudantes matriculados do ensino fundamental. É composto por testes cognitivos e por questionários voltados a estudantes, familiares, professores e diretores. A primeira aplicação para estudantes brasileiros ocorreu em 2021.

- ICCS - International Civic and Citizenship Education Study, (Estudo Internacional de Educação Cívica e Cidadania) avalia como as crianças da oitava série (com mais de 13,5 anos de idade) estão preparadas para desempenhar seus papéis como cidadãos na sociedade moderna, por meio da construção de um teste internacional comparável de conhecimento de cidadania dos alunos, que aferir os entendimentos conceituais e competências em educação cívica e educação para a cidadania. O estudo também registra habilidades, atitudes cívicas e comportamentos dos países participantes. Segundo o caderno do INEP os resultados permitem que cada país avalie suas concepções de cidadania e do papel da educação cívica para a cidadania na preparação dos jovens para as novas tendências mundiais no contexto da globalização. A adesão do Brasil a esse exame ocorreu em 2020.
- TIMSS - Trends in International Mathematics and Science Study (Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências) é realizado a cada 4 anos pela International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), associação internacional de avaliação em educação. O estudo investiga as habilidades de Ciências e Matemáticas dos estudantes do 4º e 8º anos do ensino fundamental. No estudo, também são analisados os fatores contextuais associados aos resultados. A avaliação é composta por testes cognitivos e por questionários aplicados aos diretores, professores, alunos e familiares. A primeira participação do Brasil nesse exame está prevista para ocorrer em 2022.

Consideramos, portanto, apoiados nos autores estudados neste capítulo, que as políticas avaliativas implantadas a partir dos anos de 1990, inseridas no movimento de reforma educacional, sustentaram-se na defesa neoliberal de crise do Estado e suas instituições. A educação, segundo esses pressupostos, enfrentava e enfrenta uma crise de ineficiência, e as avaliações externas nacionais e comparadas internacionalmente, seria o meio necessário para averiguar os déficits, melhorar a qualidade da oferta, aos moldes das prescrições dos Organismos Internacionais.

A introdução, consolidação e ampliação de mecanismos de Avaliação em larga escala aparecem nas últimas décadas como a principal estratégia do Estado para direcionar as mudanças e pautas das políticas educacionais. Altera-se por meio dessas políticas avaliativas a maneira como o Estado regula os Sistemas

Educacionais, com a ampliação de mecanismos de controle, responsabilização de instituições e sujeitos. Atrelado ao acirramento das relações público privadas.

No capítulo que segue procuramos apreender as dimensões inerentes ao conceito de *accountability*, buscando em autores da área da ciência política, uma compreensão mais ampla de seu significado; procuramos analisar a inserção do conceito no Brasil, estabelecendo relação entre a *accountability* e a Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro. Propusemos a entender se e como, os mecanismos de *accountability* têm sido incorporados pelas políticas educacionais, vinculado ao processo de ampliação do Estado Avaliador.

## 2. **ACCOUNTABILITY: DIMENSÕES DO CONCEITO E INSERÇÃO NAS POLÍTICAS AVALIATIVAS EDUCACIONAIS**

Neste capítulo procuramos apreender o impacto e abrangência do conceito de *accountability* no cotidiano, além de nos aproximarmos de uma compreensão mais ampla de seu significado, a luz de autores referenciados no estudo do tema.

Destacamos o movimento contraditório entre a ampliação do uso do termo, de forma quase indiscriminada, em contradição à dificuldade em traduzi-lo, devido a seu caráter complexo e polissêmico, conforme nos apresentam autores como: O “Donnell (1998), Schedler (2004) e Afonso (2010). Na busca pela apreensão do termo na realidade brasileira analisamos o trabalho de Campos (1990), considerado um dos pioneiros na discussão sobre a *accountability* no contexto nacional. Procuramos analisar, por meio deste, a relação entre *accountability* e a Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, proposto em 1995.

Esse percurso delimitado, na busca por esclarecer o conceito de *accountability*, tem como objetivo prioritário, neste trabalho, identificar como este tem sido incorporado pelas políticas educacionais, vinculado ao processo de ampliação do Estado Avaliador, marcado pela utilização crescente de instrumentos de avaliação em larga escala, conforme apontam Afonso (2009, 2013) e Schneider e Miguel (2019). Portanto, finalizamos o capítulo apontando para a inserção da *accountability* no campo educacional.

### 2.1. **ACCOUNTABILITY: A EXPANSÃO DO CONCEITO**

O termo *accountability* não é recente na língua inglesa, de acordo com Pinho e Sacramento (2009), é possível encontrá-lo no final do século XVIII, no dicionário britânico. O termo consta no dicionário Merriam-Webster’s Collegiate Dictionary, desde 1794, apresentando sentido implícito de “responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas.” (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1347).

Pinho e Sacramento (2009) apontam que é possível estabelecer uma relação, ainda que de forma especulativa, entre o aparecimento do termo na realidade inglesa e a “emergência do capitalismo e, portanto, da empresa capitalista a ser gerida de

acordo com os parâmetros desse sistema e de uma moderna administração pública, rompendo com os referenciais do patrimonialismo.” (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1347).

Apesar do termo não ser novo, verifica-se que é nas últimas décadas que se concentram estudos mais referenciados sobre sua aplicação, vinculado especialmente as ciências políticas.

Em artigo publicado em 1990, *accountability*: quando podemos traduzi-la para o português? Anna Maria Campos apresenta seu estranhamento ao ouvir o termo pela primeira vez, no ano de 1975, durante uma aula de pós-graduação numa universidade dos Estados Unidos. Discorre no artigo sobre a dificuldade que teve em compreender do que se tratava por não encontrar uma tradução para o português, compreendendo mais tarde que, para além de não conhecer o termo, faltava, segundo ela, aos brasileiros, o conceito em questão. Nos deteremos com mais cuidado nesse ponto, em tópico posterior, na tentativa de compreender o desenvolvimento do conceito na realidade brasileira.

Do momento em que Campos é apresentada ao termo *accountability*, em 1975, até o momento em que este trabalho é escrito, muita coisa mudou em relação ao conhecimento e uso deste. Ele expandiu-se das ciências políticas para as mais diferentes áreas, com traduções diferenciadas e servindo a ideologias diversas.

Numa rápida pesquisa ao Google, numa busca simples, em que se digite apenas o termo *accountability*, é possível encontrar centenas de milhões de resultados (algo em torno de 840.000.000 em 40 segundos). Em breve averiguação desses resultados, nas primeiras páginas, identificamos o termo atrelado a conceitos de controle, fiscalização, prestação de contas, responsabilização, responsabilidade pessoal, ética, transparência.

Em vídeos disponíveis na internet, prolifera a apresentação do termo com conotação de responsabilidade individual, relacionado ao “desenvolvimento pessoal”, empreendedorismo, à atitude do funcionário/sujeito que “vai além”, “veste a camisa”, “faz mais pela empresa do que prevê o contrato”. De forma artificial o encontramos em meio ao arcabouço de palavras estrangeiras, comumente usadas nos treinamentos de pessoal, palestras motivacionais, e, inclusive, na lógica da educação mercadológica, em formações pedagógicas. Encontramos este conceito também ao lado de termos como: feedback, coaching, mindset, mentoring, case, e tantas outras

que compõe os termos empresariais corporativos, que geralmente possuem traduções diretas no português.

Da vinculação do termo ao discurso que o atrela a responsabilização/culpabilização individual a fundamentações mais aprofundadas, o conceito perpassa diferentes áreas do conhecimento. Da Ciência Política, vinculado à administração pública, expande-se, por exemplo, à administração empresarial, à economia e à educação.

No que diz respeito à transposição do conceito para a educação, espaço principal de interesse dessa pesquisa, percebe-se também a utilização dele com diferentes conotações. É fácil encontrar referência a ele em discursos que tratam a educação, inclusive a pública, como mercadoria a ser explorada e que assumem a defesa da gestão empresarial como modelo a ser seguido nos serviços públicos. Quanto às pesquisas que tenham como objetivo compreender o conceito a fundo, sua influência nas políticas educacionais e possíveis implicações na prática escolar, essas não têm apresentado tanta abrangência.

Schneider e Miguel em artigo publicado em 2019, intitulado: PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE AVALIAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO (*ACCOUNTABILITY*) NO BRASIL, apontam para a “necessidade de estudos mais consistentes e aprofundados, especialmente voltados às discussões teórico-conceituais em áreas onde o tema, apesar de ainda pouco explorado, vem ganhando expressividade.”

No referido artigo, Schneider e Miguel, apresentam mapeamento e análise de artigos publicados no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, entre os anos de 2001 a 2016, que tratam da temática da *accountability*. Os autores apontam como objetivo do estudo “identificar matrizes teórico-conceituais que oferecem sustentação à produção científica sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) no Brasil.” (SCHNEIDER e MIGUEL, 2019, p. 263). Tendo como foco do trabalho, as áreas de Administração, Ciências Sociais e Educação, áreas nas quais, provavelmente, predomine os estudos relacionados a essa temática.

Para a pesquisa referida, foram definidos, pelos autores, como critérios para seleção dos artigos: “a incidência, no título ou palavras-chave, de um ou mais dos seguintes descritores: avaliação, prestação de contas e responsabilização, associados à palavra *accountability*” (SCHNEIDER e MIGUEL, 2019, p. 264) A

pesquisa no portal resultou na seleção de 28 artigos publicados no recorte temporal delimitado, conforme tabela dos autores, apresentada abaixo:

**Tabela 1** – Produções científicas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) - 2001 a 2016.

Área de Conhecimento	Descritores		
	Avaliação e <i>Accountability</i>	Prestação de Contas e <i>Accountability</i>	Responsabilização e <i>Accountability</i>
Administração	6	1	3
Ciências Sociais	9	4	4
Educação	0	0	1
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>8</b>

**Fonte:** Schneider e Miguel, 2019, p. 269.

Em relação às áreas de abrangência dos trabalhos encontrados, o maior número de produções relaciona-se a área de ciências sociais e incide sobre o par de descritores avaliação e *accountability*. Os autores chamam a atenção para a recorrência do tema avaliação nesse levantamento, apontando que esse era um elemento que não se fazia tão presente em pesquisas anteriores, especialmente no campo das ciências sociais. Ressaltam ainda que os primeiros artigos publicados datam de 2008, demonstrando a recente preocupação com a temática no país.

Outro fator importante, destacado pelos autores, diz respeito à subárea das ciências sociais a qual se encontram relacionados, majoritariamente, os trabalhos referentes à subárea da ciência política. Nessa subárea situam-se 25 dos 28 trabalhos levantados, demonstrando certa tendência “a uma avaliação das políticas de *accountability* nos trabalhos publicizados” (SCHNEIDER e MIGUEL, 2019, p. 270).

É possível inferir, a partir da pesquisa apresentada e referenciados nos apontamentos de Afonso (2009), que a preocupação recente com a temática está atrelada à avaliação das ferramentas de *accountability*, implantadas no país a partir de meados da década de 1990, quando da implantação da Reforma administrativa do Estado. Os autores apontam para uma possível relação entre a implantação das ferramentas de *accountability* e o modelo gerencial de administração defendido pelo Plano Diretor da Reforma do Estado brasileiro, de 1995, assunto tratado no primeiro capítulo deste trabalho.

Como resultado desta nova vaga democrática — baseada em valores e movimentos sociais de cidadania activa e crítica, mas também

sincrônicos com pressões contraditórias de redefinição do papel do Estado, de tímida e ambígua descentralização administrativa, de expansão de lógicas de quase mercado e retração de direitos sociais, de crescente centralidade dos processos comparados de avaliação em larga escala (nacionais e internacionais) — as demandas por maior participação, transparência, prestação de contas e responsabilização (*accountability*), sobretudo no que diz respeito às instituições públicas estatais e também às organizações do chamado terceiro sector, vão ganhando consistência e maturidade, que merecem ser analisadas (AFONSO, 2009, p. 58).

A pesquisa realizada por Schneider e Miguel aponta para um número restrito de autores envolvidos com a temática, no recorte temporal delimitado, tendo em vista a complexidade e relevância deste. Analisando os títulos das obras encontradas, apresentam que estes se relacionam, na sua maioria com categorias de Estado, sociedade e Administração Pública; que os trabalhos encontrados são majoritariamente de autores brasileiros e relacionados ao campo da Ciência Política. Em relação à área da educação apontam para a “inexpressividade de autores a se debruçar sobre o conceito a partir de ferramentas específicas do campo” (SHNEIDER e MIGUEL, 2019, p. 275).

Com o objetivo de verificar se nos anos posteriores ao recorte temporal do trabalho apresentado por Schneider e Miguel houve aumento no número de produções relacionadas a temática da *Accountability*, com interesse específico na área da educação, realizamos uma procura no portal da CAPES, destacando como recorte o período de 2017 a 2021.

Nossa intenção não foi a de analisar os trabalhos encontrados, tendo em vista os limites e objetivos desta dissertação, nem, tão pouco, alcançar a abrangência do trabalho de pesquisa de Schneider e Miguel. Nossa intenção ficou restrita a averiguação referente a quantidade de trabalhos publicados, a fim de observarmos uma possível ampliação do interesse pelo tema.

Para a referida averiguação realizamos a pesquisa pelo campo de busca avançada, no portal CAPES, elencando como critério de seleção, trabalhos cujo o título apresentassem o termo *Accountability* e que contivessem o termo avaliação no assunto. Filtramos a busca selecionando artigos em português, publicizados no período de 2017 a 2021. Para os critérios apontados foram selecionados 38 trabalhos, destes 13 relacionados a avaliação educacional.

Percebemos uma ampliação no interesse pelo tema no campo educacional, coincidindo com o crescimento apresentado desde 2008, apontado por Schneider e

Miguel. Inferimos que esse interesse tem como motivação o acirramento das políticas de avaliação externa que tem contribuído para a ampliação do controle do Estado sobre a prática docente e promovido a responsabilização de instituições e educadores pelos baixos resultados aferidos por tais avaliações.

No tópico posterior procuraremos compreender de forma mais aprofundada o conceito de *accountability* e as dimensões nele implicadas, que dificultam sua tradução literal para a língua portuguesa.

## 2.2. ACCOUNTABILITY: AS DIMENSÕES DO CONCEITO PARA O'DONNELL, SCHEDLER E AFONSO

É consenso entre os autores estudados que não existe uma tradução literal de *accountability* para o português, ou mesmo para o espanhol, conforme aponta Schedler (2004), pois este não é um conceito unidimensional. Na busca por apreender quais são as dimensões deste conceito, buscamos uma aproximação a partir da conceituação apresentada por O'Donnell e Schedler, autores referenciados nos trabalhos sobre o tema e que trataram dele considerando o contexto da democracia representativa da América Latina, no âmbito da ciência política. Em Afonso (2010), buscamos a compreensão da transposição do conceito para o campo educacional.

Guilherme O'Donnell (1936-2011), reconhecido cientista político argentino, devido à relevância de seus estudos sobre a transição dos regimes autoritários para regimes democráticos, onde aponta para os déficits no funcionamento da democracia, pela sua contribuição para o avanço da ciência política na América Latina, demonstra preocupação com a ausência ou deficiência de mecanismos institucionalizados para controlar a ação dos detentores do poder.

Conforme apontam Bulcourf e Dufour (2012), O'Donnell procura compreender as “características e peculiaridades do tipo democrático que foi se consolidando na América Latina e das diferenças entre estes e aqueles que caracterizam historicamente as democracias anglo-saxônicas” (BULCOURF e DUFOUR, 2012, p. 22). É nesse comparativo que aponta para as fragilidades no controle do poder nessas novas democracias.

Buscamos em O'Donnell a concepção do conceito de *accountability* a partir da relação que estabelece entre esse conceito e a consolidação da democracia representativa. Nesse processo ele aponta para os limites da implantação da

*accountability* nas democracias não consolidadas ou de características delegativas<sup>12</sup>, como denomina, por exemplo, a democracia brasileira.

Para O'Donnell o conceito de *accountability* é bidimensional, apresentando as dimensões verticais e horizontais. Estabelece essa classificação considerando o lugar que ocupam os participantes do processo. A dimensão vertical é o controle da sociedade sobre os representantes, pressupõe uma relação entre desiguais – representados versus representantes. Na dimensão horizontal a relação estabelecida é entre iguais – controle realizado entre os poderes ou por agências estatais com tal finalidade.

A *accountability* vertical, segundo O'Donnell (1998), tem nas eleições livres sua principal manifestação. O controle exercido pelos eleitores no momento do voto constitui a dimensão eleitoral da *accountability* vertical. É pelo voto que o cidadão pode punir ou premiar um mandatário, votando ou deixando de votar nele ou nos candidatos por ele apoiados.

Além desse momento da eleição, a *accountability* vertical se efetiva, segundo esse autor, por meio de associações da sociedade, ou por reivindicações individuais, por cidadãos que, sendo livres para manifestarem-se, fazem cobranças e reivindicações as autoridades constituídas. Ressalta que, para que tais reivindicações sejam possíveis, é essencial a existência de uma imprensa livre.

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões que chamo de “*accountability* vertical”. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência aqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não (O' Donnell, 1998, p. 28).

---

<sup>12</sup> Para O'Donnell algumas sociedades de regime democrático mais recente, entre elas o Brasil, atendem alguns pressupostos que permite classificá-las como democráticas, como a existência de eleições livres e com prazos determinados (atendem as características apontadas por Robert Dahl em *Polyarchy, Participation and opposition* (1971)). No entanto, não poderiam ser consideradas democracias representativas por não constituírem-se como “democracias consolidadas ou institucionalizadas”. O'Donnell as denomina de democracias delegativas. Para aprofundamento ver: O'Donnell. *Guilherme, Democracias delegativas? Novos Estudos – CEBRAP*. V.31, p. 25-40, out de 1991, disponível em: <<https://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>>. Acesso em 26/08/22.

Em relação à efetividade da *accountability* vertical como ferramenta de controle do poder, em especial no que diz respeito ao processo eleitoral, O'Donnell aponta para os limites desta:

Evidentemente, o que pode ser definido como o canal principal da *accountability* vertical, as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos. Além disso, não está claro até que ponto elas são efetivas como mecanismos de *accountability* vertical. Análises recentes introduzem uma nota cética sobre o grau que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos, mesmo em poliarquias formalmente institucionalizadas. [...] parece claro que as condições que prevalecem em muitas novas poliarquias (sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política públicos pobremente definidos e reversões políticas súbitas) diminuem definitivamente a eficácia da *accountability* eleitoral (O'DONNELL, 1998, p. 28-29).

Segundo O'Donnell, nessas democracias recentes, o processo eleitoral efetiva a *accountability* vertical, porém, esta não é suficiente para garantir o controle do poder, sendo necessária a implantação de mecanismos de *Accountability* horizontal, definida como o controle entre os órgãos da administração e entre os poderes constituídos (executivo, legislativo, judiciário). Segundo esse autor, nos países de democracia recente, essas ferramentas de *accountability* horizontal são fracas ou inexistentes.

O autor destaca ainda, que se somam as fragilidades em relação às eleições, a possibilidade de que denúncias e reivindicações da sociedade, realizadas por intermédio da mídia, não sejam devidamente investigadas, punidas pelas agências estatais e poderes legalmente constituídos para essa finalidade.

Esse processo de investigação, a cargo de agências estatais próprias ou do controle de pesos e contrapesos entre os poderes constituídos, é denominado por O'Donnell de *accountability* horizontal. São em relação à implantação e efetivação de mecanismos de *accountability* horizontal que, segundo O'Donnell, as novas democracias apresentam uma dificuldade maior. O'Donnell define *accountability* horizontal como:

[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina e sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Apesar de estabelecer uma divisão entre *accountability* vertical e horizontal, observamos que, para O'Donnell há uma relação estreita entre elas. Pois, as reivindicações e denúncias feitas pelos cidadãos (de forma individual ou em associação) servem de impulsionadores para a investigação, punição, por parte das agências estatais e poderes constituídos, estabelecendo um controle amplo. Observamos também que a possibilidade de sanção, em O'Donnell, representa uma dimensão sempre presente na conceituação de *accountability*. Para ele, a não efetividade de investigação e/ou a não punição de forma razoável, caracterizam a falta ou ineficiência de controle do poder.

Para Andreas Schedler, cientista político mexicano, figurando entre os autores mais referenciados nos trabalhos analisados, que tratam da conceituação de *accountability*, a existência do poder concentrado nas mãos de alguns, vincula a necessidade de controle desse poder pelos demais. Esta constitui-se, segundo ele, em preocupação recorrente para os pensadores vinculados a ciência política. O conceito de *accountability* expressa essa preocupação.

Hoy en día, el concepto de la rendición de cuentas (*accountability*), que ya forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder (SCHEDLER, 2004, p. 9).

Schedler (2004) aponta que esse conceito ganha relevância nas últimas décadas, em especial nos países nos quais os processos democráticos foram restaurados após períodos de regimes totalitários, como no caso brasileiro. Procura esclarecer de quais dimensões este conceito é constituído, visto que não tem uma tradução literal em outras línguas, devido a seu caráter polissêmico.

Para Schedler, apesar da relevância, o conceito é pouco explorado, e muitas vezes traduzido de maneira simplificada, sem o necessário cuidado com seu sentido mais amplo. A tradução recorrente de *accountability*, como sinônimo de responsabilidade ou mesmo de responsabilização, é exemplo citado por ele como empobrecimento do conceito, visto que para ele *accountability* não estaria relacionado à responsabilidade individual, e mesmo que a responsabilização seja um aspecto presente no conceito, não o encerra.

A obra escrita por Schedler em espanhol – *Qué es la rendición de cuentas?* (2004), na qual reelabora e atualiza a obra *Conceptualizing accountability*, de 1999, traduz *accountability* com “rendición de cuentas” (prestação de contas), considerando esta a forma mais aproximada, mas aponta para os limites dessa tradução:

Ahora bien, la rendición de cuentas sí es un familiar muy cercano de *accountability*. Hay matices que separan los dos conceptos. Para empezar, mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Podemos precisar entonces que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas (SCHEDLER, 2004, p. 10).

A prestação de contas obrigatória de que trata Schedler é um conceito circunscrito ao campo da política (*political Accountability*), abrangendo a “classe política”, incluindo os funcionários do Estado que ocupam cargos altos na hierarquia, funcionários dos partidos políticos, responsáveis pelo comando das organizações da sociedade civil, como os sindicatos.

Schedler toma o conceito como uma ferramenta de diálogo, com conotação democrática, à medida que “la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas – a los que rinden cuentas a igual que a los que exigen cuentas (SCHEDLER, 2004, p. 11-12). Trata-se, portanto, de uma relação entre autoridades que tem o dever de prestar contas, devido à posição de representantes que ocupam e a população representada, a quem cabe o direito legítimo de conhecer os direcionamentos da gestão da *res pública*. Como ferramenta de diálogo entre as partes, a *accountability* não tem a presunção de estabelecer um controle absoluto do poder. “Se yo controlo a una persona, no hay por que exigirle cuentas a ella” (SCHEDLER, 2004, p. 26).

Portanto, para Schedler, a prestação de contas obrigatória, cumpre a função de disciplinar o poder, não de eliminá-lo. O objetivo é limitar as arbitrariedades do poder, prevenir e remediar abusos. É sobre a margem do poder discricionário que os representantes precisam prestar contas.

Por un lado, exigir cuentas al poder no es lo mismo que encerrarlo en una jaula de regulación burocrática. La rendición de cuentas es un proyecto más modesto que admite, de entrada, que la política es una

empresa humana y como tal se caracteriza ineludiblemente por elementos de libertad e indeterminación (SCHEDLER, 2004, p. 26).

Schedler destaca que o conceito de *accountability* é complexo por não ser unidimensional. Para ele trata-se de um conceito radial, por ter, quase sempre presente, três dimensões: informação, justificação e punição. Apesar de apresentar as três dimensões, considera possível o exercício da *accountability* sem uma dessas dimensões, ou em situações em que uma ou duas delas sejam menos relevantes.

Los tres aspectos en su conjunto –información, justificación y castigo– convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. La convierten en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como La vigilancia, La auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder (SCHEDLER, 2004, p. 13).

O direito de pedir informação e exigir justificação e o dever de prestação de contas, Schedler condensa no que denomina de *answerability*. Ao direito de pedir informação e justificação contrapõe-se o dever de dar respostas orientadas pela transparência e legalidade, responsabilizando-se pelos atos praticados. Essa dimensão impositiva, com possibilidade de sanção, pode ser traduzida por *enforcement* – pilar da responsabilização.

É importante destacar que para Schedler a obrigação de prestar contas é dirigida a quem tem um mínimo de liberdade e autonomia de atuação, não sendo razoável exigir contas daqueles que são subordinados ao poder. Nesse sentido a *accountability* não se confunde com o exercício do poder hierárquico.

Almerindo Janela Afonso, sociólogo português, apresenta o conceito de *accountability*, transpondo-o para o sistema educacional, vinculado a análise das políticas avaliativas implantadas em diversos países a partir da década de 1970, no bojo da estruturação do modelo de Estado Avaliador. Afonso aponta para a possibilidade de construção de um sistema de *accountability* democrática para o campo educacional, contrapondo-se a perspectiva hegemônica.

O autor faz a crítica aos discursos que “reclamam a introdução de mecanismos de *accountability*”, mas que não são necessariamente democráticos ou ainda que, pautados na defesa ideológica da democracia não são “motivados por razões estritamente democráticas”. Ao contrário são motivadas por razões instrumentais e de controle.

Afonso sugere a distinção entre formas parcelares de *accountability*, modelos de *accountability* e sistemas de *accountability*. Essa distinção é relevante ao analisarmos a relação entre as políticas avaliativas implantadas a nível nacional e/ou local e a efetivação de mecanismos de *accountability* a elas relacionadas.

[...] podemos designar de formas parcelares *accountability* aquelas ações ou procedimentos que dizem respeito apenas a algumas dimensões da prestação de contas ou da responsabilização (“atos de *accountability*”, na linguagem de Schedler), não constituindo por isso, um modelo ou uma estrutura integrada. Por outro lado, chamamos de modelo de *accountability* a uma estrutura mais complexa, preferencialmente adaptável, aberta e dinâmica, em que diferentes dimensões ou formas parcelares de *accountability* apresentam relações e intersecções congruentes, funcionando e fazendo sentido como um todo. Finalmente, chamamos de sistema de *accountability* a um conjunto articulado de modelos e de formas parcelares de *accountability* que, apresentando especificidades e podendo manter diferentes graus de autonomia relativa, constituem, no entanto, uma estrutura congruente com a ação e orientação do Estado no quadro de políticas públicas fundadas em certos valores e princípio (AFONSO, 2010, p. 152).

Tomando como referência a concepção de *accountability* apresentada por Schedler, acrescenta a ela a categoria da avaliação. Para Afonso (2010), mesmo que a *accountability* contemple os três pilares apresentados por Schedler – informação, justificação e sanção - ainda estará incompleta se não for acrescentado a eles o pilar da avaliação. “Do nosso ponto de vista, um modelo de *accountability* (ou categoria prototípica) estará mesmo assim incompleto se sua capacidade heurística não for ampliada acrescentando-lhe o pilar da avaliação” (AFONSO, 2010, p.150)

Para Afonso o conceito de *accountability* seria representado como: AVALIAÇÃO ex-ante – PRESTAÇÃO DE CONTAS – (Answerability) – AVALIAÇÃO ex-post – RESPONSABILIZAÇÃO (enforcement). Esclarece que por processo de avaliação entende-se “[...] o processo de recolha, tratamento e análise de informação, teórica e metodologicamente orientado e fundamentado no sentido de produzir juízos de valor sobre uma determinada realidade social” (AFONSO 2010, p. 152).

Segundo o esquema apresentado por Afonso, a avaliação poderá aparecer em dois momentos, quando se julgar necessário. Esta poderá ser requerida antes da prestação de contas (avaliação ex-ante) ou entre a fase da prestação de contas e a fase da responsabilização (avaliação ex – post).

O pilar da avaliação, para Afonso, seria essencial na construção de um sistema de *accountability* contra-hegemônica. Caberia a esse pilar, numa perspectiva democrática, a função de recolher e tratar informações, a fim de realizar o diagnóstico da função educacional. Nessa perspectiva a avaliação não pode circunscrever-se a aplicação de testes estandardizados comparativos entre escolas/sistema de ensino ou países.

No próximo tópico analisaremos como a discussão em torno da necessidade da *accountability* ganha relevância no contexto nacional, relacionado à defesa da Reforma do Aparelho do Estado implantada na década de 1990.

### 2.3. ACCOUNTABILITY NO BRASIL: CONSTRUINDO O CONSENSO EM TORNO DA NECESSIDADE DA REFORMA DO ESTADO

Conforme podemos verificar nesse trabalho, até poucas décadas o termo *accountability* era pouco conhecido no Brasil, mesmo nas áreas com as quais possui uma relação mais estreita, como a Ciência Política e a Administração pública. Na atualidade encontra-se em expansão, sendo comumente traduzido como responsabilização ou tomado como sinônimo de responsabilidade.

O trabalho de Anna Maria Campos: *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? datado de 1990, é apontado como pioneiro na busca por compreender como o conceito permeava o contexto nacional. Destaca limites socioculturais da sociedade brasileira que constituem entraves para a prática da *accountability*. Para a autora, mais do que desconhecer o termo, faltaria aos brasileiros, naquele período, o próprio conceito, razão pela qual não disporíamos, no vocabulário português, uma palavra capaz de traduzi-lo. Essa falta do conceito na realidade brasileira estaria relacionada à fragilidade da nossa democracia.

Daí decorreu que a *accountability* começou a ser entendida como questão de democracia. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade (CAMPOS, 1999, p. 31).

O artigo de Campos constitui-se em um dos primeiros trabalhos de relevância sobre o tema no Brasil. Este precede a proposta de reforma do aparelho do Estado de 1995 e apresenta uma análise das “fragilidades da democracia nacional”, similares as que se apresentam como justificativa para a reforma, contidas no Plano Diretor da Reforma do Estado Brasileiro, do qual tratamos no capítulo I.

Podemos inferir que o trabalho de Campos teve influência ou somou-se ao discurso em defesa da necessidade de reformular o Estado, amplamente difundido nos anos de 1990, em diversos países, incluindo o Brasil. Tal discurso tem como grande difusor os Organismos Internacionais, conforme têm relatado diversos pesquisadores.

Conforme apontamos no primeiro capítulo, a necessidade de reformas estatais é atrelada, ideologicamente, à entrada dos países no “mundo globalizado” e à superação da crise, por meio do desenvolvimento de valores democráticos, tendo como referência alguns países, considerados de capitalismo desenvolvido, a exemplo dos Estados Unidos da América.

Nossa inferência quanto a essa ligação pauta-se no apontamento da autora, em nota de rodapé, de que este foi um trabalho produzida em 1987, para compor uma coletânea sobre *accountability*, destinada aos alunos de Administração pública, profissionais responsáveis por prestar assistência técnica aos países em desenvolvimento e as Organizações Internacionais.

Este trabalho foi produzido em junho de 1987, como contribuição brasileira a uma coletânea de texto: *Pu-Me service accountability: a comparative perspective*. Jabbara Joseph G. & Dwivedi. O.P. West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1988. Assim, o público-alvo do trabalho contemplou estudantes de administração pública comparada e administração para o desenvolvimento, bem como profissionais envolvidos em assistência técnica a países em desenvolvimento (CAMPOS, 1999, p. 31).

O trabalho tinha, portanto, como objetivo proclamado, orientar aqueles que prestavam assessoria aos países “em desenvolvimento”, prescrevendo as reformas a serem implantadas nesses países, pressupondo uma agenda comum de reformas para eles.

Essa relação entre *accountability* e Reforma do Estado Brasileiro encontra respaldo em Mota (2006), quando essa autora aponta que as discussões sobre o conceito de *accountability* no Brasil aparecem de forma mais efetiva, a partir da

década de 1990, vinculada aos processos de “redemocratização” vivenciados por diversos países, incluindo países da América Latina.

Na década de 90, após o sentimento que tomou conta do pensamento latino americano na década precedente e que lamentava a “década perdida”, surgiram novas correntes teóricas buscando analisar a dinâmica das interações entre a sociedade civil e o Estado, enfocando a participação cidadã e iniciando uma nova agenda de estudos. Examinam-se os mecanismos de que os cidadãos dispõem para participar, mais diretamente, da orientação do poder político institucionalizado e como as demandas por transparência e informação dos negócios públicos são ampliadas. É nesse contexto que se situa a discussão contemporânea da *accountability* (MOTA, 2006, p. 31).

Reforçando essa vinculação Pinho e Sacramento (2009), dão destaque para a Publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, como marco legal que promove “mudanças políticas, sociais e institucionais” relacionada à *accountability*.

Com a publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, e a conseqüente adoção do paradigma da administração gerencial em substituição ao burocrático, a necessidade de mecanismos para o exercício do controle social no Brasil ganhou especial notoriedade. Desde então, o foco do controle, que no modelo anterior se dava nos procedimentos, deslocou-se para o resultado. Para Bresser-Pereira (2006), os controles sociais são essenciais na administração pública gerencial, na medida em que compensam a redução do controle legal de procedimentos e complementam o controle de resultados (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1355).

A ideia apresentada por Campos, de que a *accountability* no Brasil, até aquele momento era inexistente, inclusive como conceito, está ancorada na comparação que ela estabelece entre a organização política dos Estados Unidos da América e a brasileira. Tomando o modelo norte americano como exemplo de democracia avançada – desenvolvida, constituindo parâmetro a ser alcançado pelos demais países – em desenvolvimento. “O país é comparado com outros politicamente desenvolvidos na medida em que seus aspectos culturais e políticos são destacados para servir de contrastes entre suas possibilidades e nossos limites contextuais” (CAMPOS, 1999, p. 32).

A análise comparativa de Campos entre a sociedade brasileira e os Estados Unidos, tomado por ela como a referência de país “politicamente desenvolvido”, não

aponta para as condições sócio-históricas que distanciam esses dois países, inclusive no que tange ao papel desempenhado por eles no ordenamento do sistema global do capital.

Na contraposição da perspectiva do desenvolvimento linear, descolado das condições históricas e socioeconômicas macro, que parecem fundamentar a análise de Campos, Leher (1998) explicita o caráter ideológico presente na perspectiva de desenvolvimento apresentada, situando historicamente essa perspectiva como ideologia dominante “produzida com o objetivo histórico de “manejar” as tensões sociais decorrentes da pobreza”

Toda periodização resulta de uma construção teórica. O ciclo do desenvolvimento não é uma exceção. Longe de representar um fato econômico inexorável, regido exclusivamente por leis econômicas, cujas etapas são apenas as fases sucessivas de uma evolução rumo à maturidade! o estágio de alto consumo de massa! o desenvolvimento é antes uma ideologia (Limoeiro Cardoso, 1978; 1997) produzida num contexto determinado: o pós- Segunda Guerra, como afirmação da hegemonia econômica e política dos EUA, e do deslocamento da guerra fria para os países do chamado Terceiro Mundo. A ideologia do desenvolvimento tem como determinante a pujança econômica dos EUA, sobretudo como ideologia política, expressando relações sociais que ultrapassam as fronteiras nacionais. Esta ideologia condensa relações de domínio da potência hegemônica sobre frações aliadas nos países industrializados avançados e, principalmente, sobre os agora denominados “países em desenvolvimento” (LEHER, 1998, p. 50).

Afonso relaciona a perspectiva de desenvolvimento, como apontada por Campos, à teoria da modernidade, à medida que pressupõe uma “concepção evolutiva unilinear” (AFONSO, 2013). A teoria da modernização, aponta, ideologicamente, que o caminho de desenvolvimento percorrido pelos países tomados como modelos, pode ser reproduzido pelos países “em desenvolvimento” para que atinjam o mesmo ponto numa suposta escala evolutiva.

Eu diria mesmo que a ilusão de Fukuyama do fim da história combina bem com essa ideologia da modernização (ressuscitada e ela própria modernizada), uma vez que a inculcação nos indivíduos (e governos) da crença que não há alternativa para além do capitalismo democrático liberal é não só congruente com o a-historicismo vigente nas últimas décadas, como é também congruente com a adoção de orientações políticas, culturais e econômicas que parecem pressupor um único padrão de referência – a dos países capitalistas centrais e/ou

países mais desenvolvidos e competitivos, e supostamente mais cultos e mais educados (AFONSO, 2013, p. 278-279).

Tanto Leher quanto Afonso apontam para a ideologia do desenvolvimento como base de sustentação da proposição de uma agenda global de reformas, destinadas em especial aos países de capitalismo periférico. Agenda esta que visa à regulação social, que em última instância propicia a continuidade do modelo de reprodução que mantém a hegemonia econômica e política das nações centrais do capitalismo, com destaque para os EUA.

O texto de Campos não aponta de forma direta para a relação entre a implantação de mecanismos de *accountability* e inserção do país na sociedade globalizada. O foco do trabalho é apresentar as fragilidades do modelo burocrático como empecilhos para o desenvolvimento dos valores democráticos e por consequência do próprio desenvolvimento econômico do país. Porém, as análises apresentadas vão de encontro às justificativas ideológicas de necessidade de alteração da organização dos “países em desenvolvimento”, para ajustarem-se à sociedade globalizada, que ganham centralidade no período imediatamente posterior a publicação do artigo.

Cabe destacar a ressalva de Leher (1998) de que as análises apresentadas por ele, defendendo a perspectiva que a teoria do desenvolvimento se constitui em ideologia dominante, com a finalidade de manutenção do poder, serem “inteiramente válidas para a análise da ideologia da globalização surgida no contexto da crise estrutural do capitalismo na década de 1970” (LEHER, 1998, p. 51).

A *accountability* está relacionada, para Campos, à necessidade “de proteger o cidadão da má conduta burocrática”. A autora estabelece relação direta entre o mau funcionamento das estruturas burocráticas do Estado e a ineficiência dos servidores públicos. Tal ineficiência seria resultante da fragilidade em relação à noção do conceito de “público” no Brasil, diferente da percepção de público nos Estados Unidos.

A busca passou a orientar-se por outros questionamentos: quais as consequências dessa ausência do conceito para a realidade da administração pública brasileira? De que forma as relações entre burocracia e público são diferentes no Brasil e nos Estados Unidos? Qual a relação entre essas diferenças e a ausência da *accountability*? Estive ligada a essas observações por mais de 12 anos, tendo registrado algumas observações e comparações entre a experiência

do meu país e aquela vivida na cultura política americana. As primeiras observações diziam respeito ao próprio relacionamento entre a administração pública e seu público, a própria noção de público (CAMPOS, 1999, p. 31).

De forma generalizada, faz um relato da atuação do funcionalismo público brasileiro, situando-o como relapso e descompromissado. Considera que por parte dos servidores verificava-se “um desrespeito pela clientela (exceto os clientes conhecidos e recomendados) e uma completa falta de zelo pelo dinheiro público”. Quanto ao posicionamento dos beneficiários do serviço público, denominados por ela como clientela, destaca que é de “aceitação passiva quanto ao favoritismo, ao nepotismo e todo o tipo de privilégio.” (CAMPOS, 1999, p.31)

Para conceituar *accountability*, Campo busca em Frederick Mosher as bases para a formulação deste conceito. Apresenta, a partir de Mosher, a vinculação da *accountability* à responsabilidade objetiva ou a obrigação de responder por algo.

Da explicação de Mosher veio-me a ideia do caráter de obrigação embutida no conceito de *accountability*. Se essa não é sentida subjetivamente (da pessoa perante si mesma) pelo detentor da função pública, deverá ser exigida “de fora para dentro”, deverá ser compelida pela possibilidade de atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável (CAMPOS, 1999, p. 33).

A preocupação com a implantação de ferramentas efetivas de *accountability* em Campos parece estar centrada, em especial, na “proteção do cidadão comum” contra o mau uso do poder por parte do funcionário público de carreira. Nesse sentido, argumenta que:

Na proporção em que as organizações oficiais aumentam seu tamanho, complexidade e penetração na vida do cidadão comum, cresce também a necessidade de salvaguardar esse último dos riscos da concentração de poder nas mãos dos servidores públicos, quando esses não são representantes ativos dos cidadãos. A inexistência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas, de acordo com Mosher, enfraquece o ideal democrático do governo *pelo povo* porque expõe o cidadão aos riscos potenciais da burocracia (CAMPOS, 1999, p. 33).

O destaque dado à necessidade de proteger o “cidadão comum” dos atos dos representantes não ativos, ou seja, dos funcionários de carreira, é justificada em nota

de rodapé. A autora utiliza como argumento o fato de que os ocupantes de cargo eletivo têm representação por prazo determinado, podendo ser removidos do poder pela vontade popular, como “a sanção definitiva da remoção do cargo raramente ocorre no caso dos servidores de carreira” (CAMPOS, 1999, p. 33).

Considerando que o trabalho de Campos é tomado como um dos primeiros a trazer a discussão da *accountability* para a análise do conceito na realidade brasileira, podemos apreender que este ganha relevância no território nacional como sinônimo de responsabilização dos servidores públicos, em especial os servidores de carreira. Tal perspectiva, consoante com o ideário neoliberal que aponta os desajustes fiscais dos Estados nacionais como responsáveis pela crise, transforma, ideologicamente, a crise econômica vivenciada a nível mundial pelo capitalismo em crise política. Nessa direção Campos destaca que: “A nação não pode confiar em suas instituições e a crise econômica não é senão o outro lado de uma severa crise política.” A autora aponta então como saída para a crise a “recuperação de valores fundamentais como a cidadania, a liberdade e a justiça social” (CAMPOS, 1999, p. 38).

A relação intrínseca entre *accountability* e a reforma gerencial pode ser verificada na similaridade dos pressupostos do que Campos define como “padrões da *accountability* governamental” e os princípios da administração gerencial. Segundo a autora:

A economia de recursos públicos, a eficiência e a honestidade requerem atenção especial, mas há outros padrões de desempenho que merecem consideração: qualidade dos serviços; maneira como tais serviços são prestados; justiça na distribuição de benefícios, como também na distribuição de custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos; grau de adequação do resultado dos programas às necessidades das clientelas (CAMPOS, 1999, p. 34).

Souza (2017) estabelece relação entre a *Nova Gestão Pública* (gerencialismo) e *accountability*, argumentando na direção apontada por Campos, ao destacar que a inovação trazida pela Nova Gestão Pública não está na ênfase dada à eficiência, visto que esta já estaria presente no modelo de gestão burocrática, mas sim nos resultados e nos impactos sociais – na eficácia.

Talvez a maior inovação da “Nova Gestão Pública” não seja exatamente a ênfase dada à eficiência, uma vez que esta característica já existia no modelo burocrático ao qual se contrapõe. Por suposto, sua maior inovação consiste na preocupação com o grau

de alcance dos resultados – eficácia; e com os impactos gerados para a sociedade – efetividade. Nessa perspectiva, para a obtenção de melhores resultados, a “Nova Gestão Pública” toma como referência a ideia de *accountability*, ou seja, a ideia de que a administração pública deve pautar-se pela responsabilidade social, imputabilidade e obrigatoriedade de prestação de contas à população. Tudo isso se daria por meio de estratégias de mensuração de resultados do serviço prestado, de modo a permitir o cálculo preciso da satisfação dos clientes por intermédio de índices estabelecidos a priori, segundo critérios da Lei de Mercado, tendo como pressuposto um conjunto de metas estabelecidas pelos governantes, segundo critérios tecnocráticos (SOUZA, 2017, p. 6).

Ao enfatizar a necessária “distribuição de custos econômicos, sociais e políticos dos serviços e bens produzidos” faz a defesa da descentralização, bem como da privatização dos serviços públicos ou da criação das organizações públicas não estatais, bases da reforma do aparelho do Estado, proposta posteriormente.

O caminho para a *accountability*, segundo Campos, atrela-se a “emergência e ao desenvolvimento de instituições na sociedade que favoreçam a recuperação da cidadania e, portanto, a verdadeira vida democrática.” Conclama como responsáveis pelo controle do poder a cidadania organizada, à medida que os controles burocráticos não estariam sendo suficientes para garantir os padrões da *accountability* governamental descrita acima.

O exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracias e clientelas. O comportamento (responsável ou não responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamentos das próprias clientelas (CAMPOS, 1999, p. 35).

Essa defesa coaduna-se com os pressupostos ideológicos que sustentam a Reforma Administrativa implantada no Brasil nos anos 1990. Bresser Pereira, teórico, proponente e defensor do modelo gerencial para a gestão pública, argumenta que tal modelo, para além de mudanças na organização do Estado, pressupõe alterações no modelo de “governança”<sup>13</sup> do país.

É um modelo estrutural, porque, como veremos não se limita a estratégia de gestão, mas envolve mais do que mudanças organizacionais: implica mudanças na estrutura do Estado, porque envolve todo o tipo de parcerias público-privadas, porque os serviços

---

<sup>13</sup> Para Bresser Pereira (2008), governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas de maneira eficiente.

sociais e científicos que a sociedade exige que o Estado forneça são terceirizados para organizações não estatais. É um modelo de gerência que é também um modelo de “governança”, porque envolve outros atores, além do próprio governo, no processo de governar (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 394).

Portanto, a defesa da *accountability*, apontada por Campos, vincula-se a defesa de que a solução para a crise vivenciada pelo Estado seria a reorganização do sistema de gestão desse Estado, abandonando o modelo antigo, burocrático e rígido e adotando o modelo gerencial, próprio do setor privado, flexível e adaptado aos novos tempos de “mundo globalizado”. Essas mudanças seriam condição para que os governos pudessem aumentar a sua governança e governabilidade<sup>14</sup>. Condizente com a argumentação presente no texto do Plano Diretor, quando aponta os elementos necessários para que o país atingisse o “modelo de Estado necessário ao século XXI”, conforme apontamos no primeiro capítulo.

As similaridades entre as proposições de Campos e as reformas implantadas pelo Estado brasileiro a partir dos anos de 1990, ancoradas nas prescrições dos organismos internacionais, apontam para a maneira como vão se construindo consensos em relação aos modos de organização e regulação social.

A relação intrínseca entre a *accountability* e a contabilidade é outro indicativo de como a expansão desse conceito vincula-se ao modelo de gestão gerencial adotado pelo Estado Brasileiro. Bovens (*apud* Nakagawa, Sordi Relvas e Dias Filho, 2006) indicam que o termo *accountability* é de origem anglo-normanda e que é, historicamente e semanticamente, vinculada a contabilidade. Esse autor chama a atenção para o fato de que a contabilidade tem em suas funções a “prestação de contas”. Nesse sentido, a contabilidade serve de instrumento à *accountability*.

Ijiri (1975, *apud* Nakagawa, Sordi Relvas e Dias Filho, 2006) destaca que a *accountability* “é a razão de ser da contabilidade”. Para Ijiri, a prestação de contas é a função da contabilidade que fornece informações quantitativas para a tomada de decisões.

É possível verificar também na área da contabilidade, um maior interesse nas pesquisas sobre *accountability* nas últimas décadas, bem como sua inserção nas prescrições de órgãos de controle desse ramo de atividade, indicando a relevância do

---

<sup>14</sup> A governabilidade refere-se à capacidade política de governar, está relacionada à relação de legitimidade e confiança que a sociedade possui em relação ao Estado e aos governantes. BRESSER-PEREIRA, 2008.

tema para o modelo atual de organização e expansão do capital. Nakagawa, Sordi Relvas e Dias Filho (2006) analisando a incorporação do conceito de *accountability* na prática contábil destacam a defesa do conceito da “plena *accountability*”, presente no trabalho intitulado Enterprise Governance–Getting the Balance Right, publicado em 2004, pela International Federation of Accountants (Ifac).

As demonstrações financeiras são direcionadas pela necessidade de prestação de contas que a empresa e seus dirigentes deverão fazer aos acionistas e stakeholders reunidos em Assembléia Geral e/ou toda vez que forem solicitados. Trata-se, neste caso, de quitação da *accountability* relacionada com a evidenciação da conformidade (compliance) da empresa às leis e outros institutos jurídicos que regulam suas atividades no Brasil.

A outra forma de quitação da *accountability* da empresa e seus dirigentes está relacionada com a prestação de contas que se faz ao Conselho de Administração, em decorrência das responsabilidades assumidas e/ou atribuídas aos dirigentes da empresa, evidenciando a eficácia do desempenho (performance) econômico-financeiro dos negócios da empresa.

As duas formas de prestação de contas estão presentes no modelo de governança empresarial da Ifac sob o nome de plena *accountability* (NAKAGAWA, SORDI RELVAS E DIAS FILHO, 2006, p. 86).

A partir dessas considerações, observamos que a implantação do modelo de administração gerencial na administração pública reforça no espaço público conceitos do mercado, a exemplo da *accountability*.

Pode-se inferir que a reorganização e expansão do capital, verificada nas últimas décadas, traz novas formas de regulação que abrangem todos os setores da vida social. Nesse contexto, amplia-se a discussão acerca da necessidade da *accountability* como ferramenta de controle da eficácia e da eficiência na gestão, tanto no setor privado como no público.

Nakagawa, Sordi Relvas e Dias Filho (2006), apoiados em Covalski e Michael (1986, p. 297-319), em relação à crescente “necessidade” de sistemas de *accountability* indicam que, “as modernas sociedades anônimas de capital aberto em particular, dependem da eficiência, da eficácia de uma complexa rede interna e externa de *accountability*.”

Neste sentido, a *accountability*, ancorada nos dados apresentados pela contabilidade, teria como finalidade assegurar a lucratividade da empresa e no setor público assegurar o uso eficiente e eficaz dos poucos recursos públicos destinados às políticas sociais, considerando a perspectiva de crise fiscal que justifica

ideologicamente a defesa da Reforma do Estado. É, portanto, um conceito importante para atender a lógica da racionalidade econômica, aliada à perspectiva do gerencialismo.

O sistema Educacional é inserido nesse contexto de reformulação dos Estados. Os princípios norteadores da reforma gerencial do Estado, entre eles a proposição de ferramentas de *accountability*, vinculadas às avaliações de larga escala, passam a ser demandados também para a educação. Na próxima seção abordaremos como esse conceito alcança o campo educacional e quais alterações sua possível implantação implica.

#### 2.4. ACCOUNTABILITY E EDUCAÇÃO

O consenso construído em torno da necessidade de reestruturação do Estado, na perspectiva de uma agenda global de reformas, a ser seguida pelos diversos países, em especial aqueles nomeados de países “em desenvolvimento”, atingem, sobremaneira a educação, alçada ao papel de um dos principais responsáveis pelo desenvolvimento econômico dos países.

Prescrições realizadas para o campo da reforma administrativa, a partir de orientações dos Organismos Internacionais, como a implantação da reforma gerencial e de mecanismos de *accountability*, são transpostas para a educação, no bojo da difusão ideológica de necessidade de adequação dos sistemas educativos à sociedade globalizada. Mainardes e Alferes (2014), com base nas contribuições de Dale, analisando a relação entre a globalização e a educação, apontam para a constituição de uma agenda globalmente estruturada para a educação, com impacto sobre as finalidades educacionais e sobre os meios pelos quais são produzidas as políticas educacionais.

Dale (2008b) considera que a globalização tem um duplo impacto nas políticas educacionais. Ela não afeta apenas as metas e finalidades da educação, mas os meios pelos quais são produzidas as políticas educacionais. O primeiro impacto, nas metas e finalidades, pode ser visto como “a produção de uma agenda globalmente estruturada para a educação” (p. 20). O segundo impacto está associado à mudança do governo para a governança, na medida em que os Estados deixam de ser vistos apenas como obstáculos à liberalização do comércio, que está no centro do projeto neoliberal, o que é distinto de formas mais antigas de liberalismo que viam o Estado necessariamente como obstáculo ao livre comércio (MAINARDES E ALFERES, 2014, p. 406).

Segundo Mainardes e Alferes (2014), Dale, conceitua a globalização neoliberal como um “conjunto de regras político-econômicas de organização da economia global, impulsionado pela necessidade de manter o sistema capitalista” (MAINARDES E ALFERES, 2014, p. 407). Essas regras, ou novos modos de regulação social, tem resultado na reestruturação da “governança” educacional. Nesse processo o Estado perde sua exclusividade de atuação nessa área, e passa a assumir o papel de coordenador das políticas educacionais.

A partir desses pressupostos vemos que segundo Schneider e Nardi:

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 (SCHNEIDER E NARDI, 2015 p. 59).

No bojo da denúncia da ineficiência do Estado burocrático, a “ineficiência da escola” passa a ser destacada. Os mesmos argumentos que apontam para a falta de comprometimento dos servidores públicos em geral, são utilizados em relação aos educadores. A saída para essa problemática é traduzida na defesa de implantação, no sistema educacional, do modelo de administração gerencial. A prerrogativa é a de que alterando as formas de regulação do trabalho escolar, por meio do controle dos resultados educacionais, se atingiria a melhoria na qualidade da educação. Tais resultados são pré-definidos a partir da necessidade de formação do “capital humano” necessário as novas configurações do sistema do capital. É a regulação dos resultados para garantir a qualidade definida como necessária para o mercado.

Para Afonso (2013) a *accountability*, conforme modelo hegemônico tem servido à implantação de novas formas de regulação e controle da educação, inserida numa agenda global, que apresenta a educação como grande estratégia para o alívio da pobreza e da melhoria das condições socioeconômica dos países (AFONSO, 2013).

As práticas de controle e regulação, que apontam para práticas de *accountability* em educação, realizam-se mediante implantação de políticas avaliativas comparativas, pautadas na divulgação de resultados e ranqueamento entre as instituições. Afonso (2012) destaca que a *accountability* é, na maioria das vezes, tomada como uma “forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas”, utilizada de forma autoritária e propiciando a responsabilização de instituições e indivíduos. Essa perspectiva, segundo o autor, assume a avaliação, prestação de contas e responsabilização como “supostamente capazes de, por si sós, satisfazer as expectativas de grupos e setores aparentemente desejosos de resolver os déficit e problemas de qualidade da educação pública” (AFONSO, 2012, p. 472).

Schneider e Nardi (2015) dão destaque para as políticas nacionais de *accountability*, implantadas nos Estados Unidos da América a partir da década de 1970, por meio de testes estandardizados, com a finalidade de aplicar sanções às escolas, com base nos resultados. Essa prática expandiu-se para países europeus e da América Latina.

As reformas educacionais implantadas no Brasil inserem-se nessa agenda global para a educação. Schneider e Miguel (2019) apontam que a reformulação no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 2005, e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2007, constituem exemplos emblemáticos do alinhamento entre políticas de avaliação educacional e mecanismos de *accountability* (SCHNEIDER E MIGUEL, 2019, p. 268).

Na análise de Schneider, no Brasil, a configuração de um sistema de *accountability*, como uma política nacional “não tem sido tema de maior recorrência na agenda político-administrativa.” Para a autora, o que se percebe, são algumas iniciativas localizadas nos Estados, em nível nacional, a prioridade seria a organização do sistema de avaliação. “É justamente em torno de um sistema de avaliação que o debate sobre o tema vem ganhando alguns impulsos nos últimos anos, conforme apontam alguns estudos em curso” (SCHNEIDER e NARDI, 2015, p. 68).

Schneider e Nardi (2015) apontam que pesquisadores como: Brooke (2004), Andrade (2008), Fernandes e Gremaud (2009), em suas análises consideram que no Brasil, a implantação da *accountability* educacional, poderia ser classificada como fraca ou branda pautada mais no pilar da responsabilização e não configurando um sistema completo. Reforçam ainda que os modelos de *accountability* que vêm sendo

implantados no país pautam-se numa perspectiva unidirecional, dando sustentação ao modelo de qualidade na perspectiva do mercado.

Podemos considerar, a partir dos estudos apresentados, que as políticas avaliativas implantadas no Brasil a partir dos anos de 1990, a exemplo da própria criação do Sistema Nacional de Educação e da implantação do IDEB, podem ser consideradas, no mínimo, como formas parcelares de *accountability*. Alguns Estados e municípios aprofundam a implantação da *accountability* à medida que implantam mecanismos de bonificação ou punição a partir dos resultados apresentados pelas avaliações em larga escala.

Consideramos importante a constatação de que a implantação e acirramento das políticas avaliativas comparativas, atreladas a mecanismos de controle e regulação, que apontam para a efetividade de sistemas de *accountability* estão em curso no Brasil. O consenso construído em torno de sua necessidade, como estratégia de melhoria da qualidade de ensino, nesse momento histórico, segue fortalecido, ao menos nas proposições oficiais das políticas educacionais.

Os estudos que pressupõe a análise crítica e a proposição contra hegemônica tem apresentado maior recorrência nos últimos anos, e desenham novas possibilidades, apontando para a necessidade de retomada do caráter formativo da avaliação, por exemplo. Parece-nos que tais estudos precisam ser ampliados e amplamente divulgados.

No capítulo que segue pretendemos analisar a proposição do conceito *accountability* em três documentos de Organismos Internacionais (UNESCO e do Banco Mundial), verificando como estes orientam para a implantação das estratégias de *accountability* nos sistemas educacionais locais.

Os documentos selecionados foram objeto de pesquisa e análise pelo Projeto de Pesquisa em Rede: Trajetórias: desde o global ao local em políticas avaliativas, e para essa dissertação selecionamos os textos em que o conceito de *accountability* foi identificado com mais regularidade, sendo: **Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. Educación para todos.** UNESCO (2015); **Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe e LLECE** - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. OREALC/UNESCO (2013); **Prioridades y estrategias para la educación, examen del Banco Mundial** – Banco Mundial, 1996.

### 3. **ACCOUNTABILITY NOS DOCUMENTOS DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS**

Neste capítulo analisamos três documentos publicados por Organismos Internacionais relacionados à análise de políticas educacionais implantadas nas últimas décadas. Procuramos apreender, na análise destas publicações, a vinculação entre o acirramento na centralidade conferida as avaliações em larga escala e a prescrição/implantação de mecanismos de *accountability*. Trata-se das seguintes publicações: **Prioridades e estrategias para la educación – examen del Banco Mundial**, publicado pelo Banco Mundial em 1996; **Las Políticas Educativas de América Latina y el Caribe**, publicado em 2013 pelo Laboratório Latino Americano de Evaluación de la Calidad de la Educación - LLECE; **Informe del Segmento de la EPT en el Mundo**, publicado pela UNESCO no ano de 2015.

Ressaltamos que a definição dos documentos se deu a partir das análises realizadas pelos integrantes do Projeto de Pesquisa em Rede “Trajetórias: desde o global ao local em políticas avaliativas: um estudo internacional em rede”. Na primeira fase de desenvolvimento dos trabalhos do grupo, os integrantes da pesquisa realizaram um amplo mapeamento e fichamento de documentos publicados pelos organismos internacionais com foco em identificar as categorias: avaliação, qualidade e aprendizagem. Além dessas três categorias principais, o grupo destacou também, categorias axiais presentes nos documentos, consideradas fundamentais para a compreensão das políticas educacionais e das diretrizes dos Organismos Internacionais contemplados nas análises.

Entre as categorias axiais identificadas, a *accountability* apareceu em alguns documentos, de maneira explícita (nomeada com o termo *accountability*) ou implícita (sendo identificados elementos do conceito pelos pesquisadores). Por meio da análise dos fichamentos realizados, definimos os textos em que a categoria estava evidenciada, para estudo e análise nesta dissertação. Os documentos são apresentados em ordem cronológica, quanto à data da publicação.

O documento **Prioridades e estrategias para la educación – examen del Banco Mundial**, publicado em 1996, em versão espanhola, pelo Banco Mundial, é apresentado como o primeiro documento abrangente sobre a educação publicado por esse Organismo Internacional desde 1980, apresentando-se como uma síntese das conclusões das publicações realizadas no período compreendido entre 1980 e 1995.

Nesse documento observamos a construção do discurso que embasa as reformas educacionais implantadas, em diversos países, incluindo o Brasil, a partir da década de 1980. Reformas essas, que, conforme apontamos nos capítulos anteriores levam a implantação/ampliação das políticas de avaliação comparada, atreladas aos mecanismos de *accountability*.

O documento declara como objetivo auxiliar os responsáveis pela elaboração de políticas educacionais nos países em desenvolvimento, por meio da apresentação de opções políticas que podem ser adotadas por esses países, a fim de solucionar os problemas educacionais, para que consigam “avançar para o século XXI”. Destaca que a análise apresentada prioriza a educação formal, a aplicação de políticas financeiras e administrativas racionais e o estímulo à expansão da iniciativa privada no campo educacional.

[...] El trabajo se concentra en el sistema de educación formal y en el papel que pueden desempeñar los gobiernos mediante la aplicación de políticas financieras y administrativas racionales que estimulen la expansión del sector privado y la mejora del funcionamiento de las instituciones públicas (BANCO MUNDIAL, 1996, p. xii).

O documento indica um alinhamento com o objetivo fundamental do Banco, que constituiria em: “ayudar a los prestatarios a reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida por através del desarrollo sostenible y la inversión en los seres humanos” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. xiii).

A publicação apresenta um resumo dos principais problemas educacionais enfrentados pelos países em desenvolvimento, destaca que o enfrentamento desses problemas está diretamente vinculado aos desafios dos países em reduzir a pobreza e adequar-se às novas demandas. Trata-se, segundo o relatório, de melhorar as condições para o uso produtivo da força de trabalho, visto como “el principal activo de los pobres”.

Nesse sentido, seria prioritário que a educação atendesse a demanda do mercado, sob a alegação de que o mercado sofreu profundas modificações nas últimas décadas, em razão do avanço da tecnologia, passando a demandar trabalhadores adaptáveis e em processo de constante aprendizagem.

[...] Esas circunstancias han determinado dos prioridades fundamentales para la educación: ésta debe atender a la creciente

demanda por parte de las economías de trabajadores adaptables capaces de adquirir sin dificultad nuevos conocimientos y debe contribuir a la constante expansión del saber (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 1).

O documento menciona o crescimento econômico, após a década de 1980, dos países em desenvolvimento, destacando que os avanços alcançados na educação contribuíram para tal crescimento e colaboraram para a redução da pobreza. Relacionam o aumento do tempo médio de escolarização com o crescimento econômico.

Destaca-se no documento, no entanto que, apesar dos avanços substanciais, persistem desafios importantes a serem enfrentados, citando a necessidade de ampliação do acesso à educação em alguns países; a elevação da qualidade; a melhoria em relação à equidade e a necessidade de acelerar as reformas dos sistemas educacionais a fim de adequá-los as prescrições do Banco.

LA EDUCACION, en particular la primaria y la secundaria de ciclo básico, es crucial para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, especialmente en momentos en que, como resultado del cambio tecnológico y la reforma económica, las estructuras de los mercados de trabajo están cambiando radicalmente. La difusión de la educación ha reducido la pobreza al contribuir a que las economías de los países en desarrollo crezcan a ritmos sin precedentes. Sin embargo, sigue habiendo todavía muchos problemas por resolver: ampliar el acceso en algunos países y, en muchos otros, aumentar la equidad, mejorar la calidad de la educación y acelerar el ritmo de la reforma educacional (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 19).

As reformas educacionais são tomadas como medidas que exigem urgência, visto que o atraso na organização dos sistemas escolares estaria diretamente relacionado ao atraso no crescimento econômico dos países. “El atraso de la reforma puede menoscabar el crecimiento y, recíprocamente, la reforma oportuna puede reportar beneficios en términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 3).

A urgência em reformar os sistemas de ensino pauta-se na aceleração rápida do desenvolvimento tecnológico, que produziria um distanciamento crescente entre as demandas da mão de obra do mercado e o sistema educacional. Apontamos para o discurso enfático que coloca a educação escolar prioritariamente a serviço da formação de mão de obra. Segundo o documento,

[...] a medida que se acelera el ritmo del cambio tecnológico, hay un atraso alarmante entre la reforma de las estructuras económicas y de los sistemas de educación, especialmente en los países en la etapa de transición de economías planificadas a economías de mercado (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 41).

O desenvolvimento tecnológico é apresentado como ente autônomo e homogêneo, desvinculado das necessidades de desenvolvimento e ampliação de lucro do capital. Como característica de uma sociedade de classes, são desconsiderados os papéis diferenciados que ocupam os países na produção e consumo de ciência e tecnologia. Leher (1998) contrapõe-se a essa formulação apontando que o “mito da globalização” é evocado constantemente pelo Banco Mundial, como justificativa para a necessidade de reformas estruturais a partir da década de 1990. Entre essas reformas, as educacionais apresentam papel relevante, sendo vistas como “meio capaz de deslocar os países em desenvolvimento para a sociedade globalizada e, por isso, compõe o “núcleo sólido” da formulação recente do Banco” (LEHER, 1998, p. 82).

Leher (1998) destaca que a globalização é uma “verdadeira ideologia da mudança sem transformação. Para este autor as mudanças preservam os interesses do capital, à custa dos direitos do trabalho. Nesse sentido, a chamada “*globalização*” para Leher, “é uma ideologia exacerbadamente reacionária” (LEHER, 1998, p. 82).

O autor enfatiza, porém, que, tomar a globalização como ideologia “não significa afirmar que ela é apenas um falseamento da realidade, algo irreal”, mas compreender que as transformações produzidas pelo atual regime de acumulação do capital, não possuem, em todos os lugares, “as características que geralmente lhe são imputadas” (LEHER, 1998, p. 82).

O documento analisado indica a necessidade dos países efetivarem a reforma no financiamento e na administração dos sistemas de ensino, acompanhando a reforma dos aparelhos estatais, como meio de priorizar a “boa governança”.

Además, la educación contribuye al fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil, a la creación de una capacidad nacional y al buen gobierno, que son todos elementos críticos cada vez más reconocidos para la aplicación efectiva de políticas económicas y sociales racionales (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 41).

Conforme elencamos nos capítulos anteriores, o que temos aqui é a defesa de que o Estado se torne menos provedor e mais controlador em relação às políticas

educacionais. É nesse contexto, atrelada as prescrições de reforma gerencial na educação pública que as práticas avaliativas vão adquirindo crescente relevância.

O documento indica, como meio de garantir a eficiência da reforma educacional, que os sistemas de ensino implantem mecanismos de responsabilização das instituições e dos servidores, tendo como parâmetro os resultados apresentados pelas instituições nos exames de avaliação externa. Nesse sentido destaca a importância da implantação ou fortalecimento de sistemas de avaliação e controle do processo educacional. A responsabilização das instituições de ensino, com ênfase para o Ensino Superior, poderia, de acordo com o documento, tornar a aprendizagem mais eficaz, melhorando a qualidade.

En las circunstancias adecuadas, se puede hacer que las escuelas y las instituciones de enseñanza superior logren un aprendizaje más eficaz haciendo que sean responsables ante los padres, las comunidades y los estudiantes, y mejorar así la calidad de la educación (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 9).

Com o intuito de efetivar a “prestação de contas” das instituições de ensino à sociedade, a adoção de exames standardizados, nacionais e internacionais, adquire centralidade, visto que possibilitam a mensuração e ranqueamento das instituições. Nesse sentido observamos a orientação para a implantação de mecanismos de *accountability* e a adoção de mecanismos de recompensa. “Se puede además combinar com incentivos para impulsar a um sistema de obtener mejores resultados” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 112).

Em relação ao ensino primário e secundário, o documento destaca a importância dos sistemas de avaliação, com o objetivo de monitorar a aprendizagem dos estudantes e enfatiza a importância de vincular os resultados das avaliações a incentivos, indicando a implantação de mecanismos de *accountability*.

La atención a los resultados entraña también el establecimiento de normas sobre rendimiento, en particular para las escuelas primarias y secundarias, y el desarrollo de un sistema de evaluación para vigilar lo que aprenden los estudiantes. Las normas, los planes de estudio y la vigilancia son más eficaces cuando están directamente vinculados mediante incentivos apropiados ( BANCO MUNDIAL, 1996, p.11).

O relatório reforça a eficácia de práticas que vinculam os resultados das avaliações comparativas com a responsabilização das instituições, indicando que

existem experiências bem-sucedidas a nível internacional. No entanto, segundo a publicação, por serem essas práticas recentes, podem apresentar limitações.

La experiencia hasta la fecha demuestra que esa práctica tiene posibilidades, pero ellas son limitadas. Puede ser difícil exigir que las escuelas sean plenamente responsables de los resultados que obtienen los alumnos porque: a) no siempre se pueden hacer distinciones estadísticamente válidas entre escuelas; b) es posible que en las comparaciones de escuelas no se tengan en cuenta las diferencias entre los estudiantes admitidos desde el punto de vista socioeconómico, o las condiciones sociales y físicas en que funcionan las escuelas; c) la categoría de las escuelas puede variar según la medida específica del rendimiento que se utilice, y d) la publicación de los resultados puede llevar a que las escuelas cuyo rendimiento se considera satisfactorio atraigan a los alumnos más capaces, en tanto que las escuelas cuyo rendimiento se considere deficiente, aunque de hecho puede ser satisfactorio considerando el número de alumnos admitidos y las condiciones en que operan, no logren atraer a ese tipo de alumnos (Greaney y Kellaghan 1995). (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 112 -113).

A análise da publicação do Banco Mundial possibilitou referendar que, conforme apontamos nos capítulos anteriores, as reformas efetivadas no Brasil nos anos de 1990, que, dentre outros aspectos, alteram a organização curricular, acirram os processos de implantação das avaliações externas e o ranqueamento entre as instituições, estão consoantes com as prescrições dos Organismos Internacionais.

Retomando AFONSO (2009), conforme apontado no capítulo II observa-se nas prescrições do documento analisado a lógica do Estado Avaliador, quer seja, o Estado sendo chamado a assumir o controle dos resultados, ao mesmo tempo em que abre espaço à atuação do mercado.

Identificamos que a prescrição apresentada pelo documento, de implantação de mecanismos de *accountability*, bem como o exercício de controle social por parte do Estado, por meio da unificação do currículo e das avaliações educacionais, atrela-se a primeira fase do Estado Avaliador, conforme distinção feita por Afonso (2013), apresentada no primeiro capítulo. Para esse autor, essa primeira fase estaria assentada na emergência de uma acentuada “vaga avaliadora”, em diversos países, a princípio com ênfase nos países de capitalismo central, expandindo-se para os países periféricos. A implantação desses mecanismos de controle faz-se de forma articulada as reformas mais amplas, promovidas em relação aos modelos de

administração pública dos Estados Nacionais, a exemplo da Reforma Gerencial do Estado brasileiro, de 1995, apresentada no primeiro capítulo dessa dissertação.

Ao mesmo tempo, a construção do consenso sobre o modelo de gestão educacional e consequente necessidade de acirramento das avaliações externas, apresentada pelo documento analisado, coaduna com os pressupostos da segunda fase do Estado Avaliador, conforme indica Afonso (2013), fase marcada pela forte presença das prescrições dos Organismos Internacionais e pautado na ideia de que a adesão ao modelo de avaliações comparadas, nacionais e internacionais, possibilitaria aos países atingir os padrões de qualidade de ensino, supostamente existente nos países de capitalismo central e responsáveis, ideologicamente, pelo espaço de destaque ocupado por eles no “mundo globalizado”, denotando um caráter neutro e consensual em relação às políticas de avaliação comparada.

El Banco Mundial y otros donantes están ayudando a muchos países a fortalecer las instituciones responsables de los sistemas nacionales de exámenes y evaluación públicos (Larach y Lockheed 1992). Ello permitirá a los donantes seguir de cerca el efecto que produce su apoyo financiero en un importante objetivo de desarrollo, a saber, el rendimiento escolar de los niños. Las redes de colaboración entre los países que introducen evaluaciones del aprendizaje son también un factor cada vez más importante en la mejora de su ejecución. El Banco Mundial alienta el uso de indicadores del rendimiento y la eficacia en los proyectos de educación que contribuye a financiar. Son especialmente importantes en este caso los resultados relativos a los mercados de trabajo, al aprendizaje y la relación entre los resultados y los insumos (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 114).

Para Afonso (2013), conforme apontamos ao analisar o conceito de Estado Avaliador, no primeiro capítulo, a implantação de uma “agenda global” definidora das políticas educacionais, com ênfase nas avaliações comparadas, pode ser relacionada à “ideologia da modernização”, que “pode ser um indutor eficaz da adesão incondicional de um número crescente de países a formas de avaliação (aparentemente benévolas) que, depois de homogeneizarem para comparar, acabam por justificar as desigualdades” (AFONSO, 2013, p. 277).

Na perspectiva apresentada pelo documento, o objetivo preconizado de melhorar a qualidade da educação seria alcançado por meio da alteração das formas de regulação do trabalho docente, ampliando o controle sobre os resultados educacionais, reforçando a perspectiva de ineficiência do sistema público e da responsabilização dos servidores públicos por tal ineficiência.

O Documento intitulado **Las Políticas Educativas de América Latina y el Caribe**, publicado em 2013 pelo Laboratório Latino-Americano de Evaluación de la Calidad de la Educación - LLECE - apresenta as políticas educacionais de oito países da América Latina e Caribe, sendo eles: Colômbia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e República Dominicana.

O documento é fruto de um Estudo com três objetivos explicitados: 1º) Coletar e divulgar informações sobre as principais políticas educacionais dos oito países participantes; 2º) Traçar um mapa das políticas educacionais destes países e oferecer uma imagem das principais políticas educacionais da região, observando semelhanças e diferenças nos objetivos e metas traçadas pelos países participantes; 3º) Subsidiar o desenvolvimento do Terceiro Estudo Regional Comparativo (TERCE)<sup>15</sup>. O relatório ressalta que, trata-se de uma análise descritiva das políticas educacionais implantadas por estes países.

[...] Este estudio es descriptivo y no permite cuantificar o calificar las políticas educativas y relacionar esta cuantificación / cualificación con el aprendizaje de los estudiantes. Sin embargo, esta visión de las políticas educativas caracteriza el entorno de cada país y describe políticas y programas que podrían tener un efecto en el aprendizaje de los estudiantes. Esto abre la puerta para indagar específicamente en la relación entre estas políticas y programas con el logro de los alumnos en el TERCE (UNESCO, 2013, p. 4).

A publicação dá ênfase às políticas de *accountability* dos países participantes da pesquisa, além de apresentar a estrutura e a gestão dos sistemas de ensino dos mesmos.

Específicamente, el presente reporte destaca la estructura y gestión del sistema educativo, las principales políticas educativas y las metas educacionales en los países participantes. Las políticas se enfocan en el *accountability*; la duración del día y año escolar; la preparación (formación inicial y en servicio), contratación y evaluación de profesores; los programas compensatorios (transferencias condicionadas y programas de alimentación, por ejemplo); y los programas de la primera infancia (UNESCO, 2013, p. 4).

---

<sup>15</sup> Conforme apresentamos no primeiro capítulo, o Brasil participa do Estudo Regional Comparativo e Explicativo - ERCE, conduzido pelo Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), ligado à Oficina Regional de Educação Para a América Latina (OREALC/UNESCO), desde a primeira edição em 1997. A publicação analisada antecedeu a terceira edição desta avaliação.

O documento esclarece ainda que a publicação não trate de todas as políticas educacionais dos países envolvidos. O recorte para análise foi feito considerando as políticas que estariam, segundo a literatura, associadas à aprendizagem dos estudantes na educação básica. Portanto, o estudo, segundo a publicação, considerou as políticas com potencial efeito sobre os resultados do TERCE.

[...]Cabe reiterar que este estudio aborda ciertas políticas educativas que, según la literatura, estarían asociadas al aprendizaje de estudiantes de primaria y secundaria en la región de América Latina y el Caribe , por lo que no es un análisis exhaustivo de todas las políticas en los países participantes (UNESCO, 2013, p. 4).

A metodologia utilizada para o levantamento dos dados apresentados e analisados no documento compreende uma pesquisa realizada por meio de questionário aos Coordenadores Nacionais do LLECE. Tal questionário, composto por nove perguntas, abrangendo a estrutura dos sistemas educativos, o financiamento e as principais metas educacionais, foi enviado a 15 países e respondido por oito. Trata-se, de acordo com a publicação, de uma análise comparativa entre os países respondentes.

El análisis de políticas educativas se basa en las respuestas de los países que contestaron este cuestionario. El instrumento se envió a 15 países de América Latina y el Caribe y ocho de ellos lo contestaron. El cuestionario fue enviado a los Coordinadores Nacionales del LLECE y se solicitó que estos consultaran con las autoridades competentes de los ministerios de educación respecto de la información relativa a las políticas y metas educacionales. Es importante destacar que las respuestas al cuestionario constituyen la fuente principal de información del presente estudio. En las fichas por país también se incluyó información básica obtenida de las bases de datos de UIS-UNESCO y, en ciertos casos, las páginas web de los ministerios de educación de los países (UNESCO, 2013, p. 5).

Focamos a nossa análise na parte do documento que apresenta e analisa as políticas de *accountability* dos países, conforme objetivo dessa dissertação. O documento usa como sinônimo para *accountability* o termo *rendición de cuentas*, sendo este o título dado a sessão destinada à apresentação das políticas de *accountability*. Conforme apontamos no segundo capítulo, a partir dos estudos de Schedler (2004), esta seria a tradução em espanhola mais aproximada para

*accountability*, comumente mantido em inglês, por tratar-se de um conceito multidimensional.

A publicação destaca que em relação às políticas de *accountability*, os países analisados encontram-se em diferentes níveis de desenvolvimento e implementação de tais políticas em seus sistemas educacionais. Enfatizam que a implantação de mecanismos de *accountability* é recente, sendo posto em prática nos últimos anos e que estes abarcam diferentes aspectos com medidas que visam monitorar, avaliar e retroalimentar os sistemas de ensino. Destaca que, entre os mecanismos de *accountability* implantados nos sistemas de ensino dos países pesquisados, os exames estandarizados e os Conselhos Escolares são os mais comuns.

Los países de la Región se encuentran en varios niveles de desarrollo e implementación de sistemas de *accountability* del sistema escolar. Muchos países han puesto en marcha mecanismos de *accountability* en los últimos años, los cuales siguen aún en proceso de desarrollo. Los sistemas incluyen estándares de aprendizaje, exámenes estandarizados, evaluación docente, evaluación de directores, incentivos docentes (pago en base a desempeño, por ejemplo), acreditación de escuelas, consejos escolares y selección de escuelas por apoderados (sistema de competencias entre escuelas). Entre ellos, los exámenes estandarizados y los consejos escolares son los sistemas o prácticas más comunes (UNESCO, 2013, p. 10).

O documento destaca que todos os países analisados possuem sistema de avaliação externa, aplicando testes estandarizados, seja por sistema amostral ou censitário. Destaca que os dados desses exames são utilizados, pela maioria dos países, para subsidiar as decisões das autoridades em relação à definição de políticas educacionais. Segundo o documento, os dados dos exames são utilizados também, para retroalimentar docentes e gestores, como meio de promoção para os alunos alcançarem o próximo ano escolar e como prestação de contas aos pais e a comunidade. “Cinco de los ocho países (Colômbia, Guatemala, México, Perú y República Dominicana) declaran publicar los resultados y orientar la información para los padres” (UNESCO, 2013, p. 11)

Apresentada como mecanismo de *accountability*, a implantação de conselhos escolares é prática na maioria dos países analisados. Sendo cinco países com políticas consolidadas para essa implantação e o Paraguai destacado como um país em que os conselhos podem ser implantados, mas não constituem uma política

nacional. Segundo a publicação, os conselhos escolares teriam como objetivo “asegurar la calidad de la educación, planificar, administrar recursos e informar a la comunidad sobre las decisiones y las actividades de la escuela” (UNESCO, 2013, p. 11)

Quanto às políticas de avaliação docente, o documento apresenta que alguns países possuem sistemas organizados, outros estão em fase de desenvolvimento de políticas nessa área. Em geral as avaliações aplicadas aos docentes consistem, de acordo com o documento, em exames escritos, que não avaliam de forma direta a atuação dos docentes em sala. O documento aponta ainda que a avaliação dos docentes não leva em consideração o rendimento dos alunos nos exames estandardizados.

A implantação de outros mecanismos de *accountability* são verificados nos países envolvidos na pesquisa, são eles: avaliação de diretores, sistemas de incentivos para docentes (este relatado como presente em quatro dos oito países), padrões de aprendizagem a serem alcançados e medidos por meio das avaliações estandardizadas e sistema de credenciamento das instituições escolares, conforme apresentado na tabela abaixo, retirada do documento:

**Tabela 2: Políticas e sistemas de *accountability* nos países**

	Exámenes estandarizados a estudiantes	Evaluación docente	Evaluación de directores	Incentivos docentes	Estándares de aprendizaje	Sistema de acreditación de escuelas	Consejos escolares	Selección de escuelas por apoderados
Colombia	•	•	•	•	•	•	–	–
Costa Rica	•	•	•				•	•
Guatemala	•	•		–	•		•	–
México	•	•	–	•	–	–	•	–
Nicaragua	•				•		•	
Paraguay	•			•			•	
Perú	•	•					•	
República Dominicana	•			•		•	•	

• = existe política      = política en desarrollo      – = información no disponible  
 Cuando el espacio está en blanco significa que el país no tiene política en esta materia.  
 Fuente: Cuestionarios aplicados a países.

**Fonte:** UNESCO 2013, p. 11.

No tópico em que trata das políticas voltadas aos docentes, o documento volta a afirmar que em relação aos “incentivos docentes” as políticas são incipientes. Esses incentivos estão vinculados ao trabalho em zonas rurais, ao ensino de língua indígena

e ao mérito. Quanto ao critério de mérito, destaca que “solo Guatemala, México y Perú cuentan con incentivos al mérito docente.” (UNESCO, 2013, p.17). Não especifica, no entanto, que fatores são considerados para que incentivos sejam pagos em função do mérito, se tal critério teria uma vinculação direta com os resultados das avaliações externas.

O documento apresenta uma sessão destinada às metas dos países em relação à educação. Entre as metas explicitadas aparece o fortalecimento de mecanismos de *accountability*.

Otras de las metas mencionadas por al menos dos o tres países son: ampliar la provisión de educación inicial, fortalecer la educación multicultural (indígena), fortalecer el recurso humano (docentes y directores), fortalecer los mecanismos de transparencia y *accountability*, y fortalecer las instituciones del sistema educativo (UNESCO, 2013, p. 18).

Na conclusão do texto a publicação aponta para a introdução recente das medidas de *accountability* nos países pesquisados, destacando que essas medidas visam monitorar, avaliar e retroalimentar os sistemas e instituições de ensino.

O documento apresenta nos anexos o formulário enviado aos países, cujas respostas fundamentaram as análises apresentadas. Em relação as indagações quanto as políticas de *accountability*, estão presentes em duas das questões, num universo de nove. Estão contempladas nas questões 3 e 4 e abrange a análise da implantação de diferentes medidas, que comporiam um sistema de *accountability*. Enfatiza as políticas de “incentivos docentes por mérito” e trata da divulgação dos dados das instituições para a comunidade.

A primeira questão referente às políticas de *accountability* apresenta alguns mecanismos de prestação de contas e solicita que o respondente assinale aqueles que foram implantados em seu sistema de ensino e faça uma descrição de tais políticas, conforme tabela apresentada abaixo.

**Tabela 3: Políticas de *accountability* implantada pelos países respondentes**

Sistema de rendición de cuentas	¿Existe en su país?	Si existe, provea una descripción del programa/política que incluye: obligatoriedad de participación, consecuencias positivas o negativas, sistema de retroalimentación (si corresponde), usos intencionados y actuales de la información que provee, desafíos/metapas para el país en torno a este sistema, actores del sistema educativo que involucra y si es censal o muestral	Si existe, especifique los años de implementación y % de cobertura
1. Exámenes estandarizados a Estudiantes			
2. Evaluación docente			
3. Evaluación de directores			
4. Incentivos docentes (pago o contrato en base de desempeño)			
5. Estándares de aprendizaje			
6. Sistema de acreditación de escuelas			
7. Consejos escolares (comités de escuela)			
8. Selección de escuelas por padres/apoderados			
9. Otra (especificar):			

Fonte: UNESCO, 2013, p. 42-43.

A segunda questão faz referência a publicização dos resultados dos mecanismos de *accountability* implantados e a utilização desses dados.

**Tabela 4: Publicização dos resultados e utilização dos dados referentes as políticas de *accountability* pelos países respondentes:**

Sistema de rendición de cuentas	¿Se publica? ¿Dónde?	¿Qué actores tienen acceso a la información? (padres, escuelas, autoridades locales, etc.)	¿Para qué deberían usar la información estos actores (consecuencias, decisiones, etc.)? Y, ¿para qué otros fines no planificados se usa?
1. Exámenes estandarizados a Estudiantes			
2. Evaluación docente			
3. Evaluación de directores			
4. Incentivos docentes (pago o contrato en base de desempeño)			
5. Estándares de aprendizaje			
6. Acreditación de escuelas			
7. Otra (especificar):			

Fonte: UNESCO, 2013, p.43.

O fato dessas questões constarem no questionário indica a relevância que o tema tem adquirido nas últimas décadas, conforme apontamos ao longo dessa

dissertação, em especial no segundo capítulo. Parece referendar seu destaque como parte das prescrições de uma ampla agenda para educação, estruturada e difundida, em especial pelos Organismos Internacionais, com ênfase a partir dos anos de 1990, conforme apontado por pesquisadores citados nesse trabalho.

Apesar de não orientar claramente a adoção de políticas de *accountability*, deixa clara a importância dada a estas, inclusive no que tange a responsabilização dos docentes, indicada, de forma implícita na verificação de medidas de remuneração docente atreladas ao mérito. Percebemos no texto o uso da expressão “só tais e tais países estabelecem incentivos aos docentes por mérito”, dando a entender que tais políticas deveriam estar presentes em mais de um ou em todos os países pesquisados.

O terceiro documento analisado intitula-se **Informe del Segmento de la EPT en el Mundo**, publicado pela UNESCO no ano de 2015. Este documento se propõe a apresentar uma avaliação dos progressos realizados pelos países participantes da Conferência de Dakar, realizada no ano 2000, tendo como referência as áreas abrangidas pelos seis objetivos definidos pelo Marco de Dakar: Atenção à educação na primeira infância; Universalização da educação primária; Formação de jovens e adultos; Alfabetização de adultos; Igualdade de gênero e qualidade da educação. A publicação se propõe a analisar os fatores que tem influenciado o cumprimento ou não dos objetivos e apontar caminhos a partir de experiências exitosas.

En 2000, en el Foro Mundial sobre la Educación que se celebró en Dakar (Senegal), 164 gobiernos concertaron el Marco de Acción de Dakar - Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes, poniendo en marcha un ambicioso programa orientado a la consecución de seis vastos objetivos educativos para 2015. En respuesta a ello, la UNESCO empezó a elaborar los informes de seguimiento de la EPT en el mundo para supervisar los avances, señalar las deficiencias persistentes y formular recomendaciones con miras a la agenda mundial para el desarrollo sostenible después de 2015 (UNESCO, 2015, p. I).

A publicação de relatórios, como este aqui analisado, segundo o documento, ocorre desde 2002, com o intuito de apresentar os avanços em relação aos objetivos e metas definidos pelo Marco de Dakar. A publicação de 2015 se destaca por atingir todo o período definido para que se atingissem as metas definidas (2000 a 2015). “En el Informe de 2015 se presenta una evaluación completa de los progresos realizados

desde 2000 hasta la fecha fijada para el logro de los objetivos establecidos en el Marco de Dakar” (UNESCO, 2015, p. 1).

O relatório é organizado em duas partes, sendo a primeira intitulada “Seguimiento de los avances hacia la consecución de los objetivos de la EPT”. Essa parte é subdividida em 8 capítulos. Os capítulos 1 ao 6 tratam dos objetivos definidos em Dakar, objetivando apresentar os avanços em relação a eles. O capítulo 7 apresenta projeções para o alcance de tais objetivos até 2015, tendo em vista que os dados utilizados na elaboração do relatório estavam limitados a 2012 e o prazo para o cumprimento dos objetivos de Dakar era 2015. O capítulo 8 discute o financiamento necessário à efetivação dos objetivos e metas proclamados.

A segunda parte do relatório, denominada Después de 2015, compreende o capítulo 9 e os anexos. No capítulo nove apresenta os objetivos e metas para a EPT pós 2015.

Trata-se, portanto, de um relatório abrangente, perpassando diferentes objetos tratados nas pesquisas educacionais. Para a finalidade desse trabalho procuramos apreender os indicativos em relação às políticas de *accountability*, atreladas as políticas avaliativas.

O capítulo seis, que trata do objetivo de Dakar, relacionado à melhoria da qualidade educacional, foi o que mais elementos apresentaram para a fundamentação desta pesquisa. Ele trata, de forma incisiva, da relação entre políticas que ofereçam dados mensuráveis do processo ensino-aprendizagem e a melhoria da qualidade para a educação defendida desde a Declaração de Jontiem.

O referido capítulo inicia apontando para a possibilidade de expansão do acesso à educação atrelado a melhoria do processo ensino-aprendizagem, por meio da utilização do uso dos resultados da aprendizagem, verificados por meio de avaliações nacionais e internacionais.

La búsqueda de la educación de buena calidad es común a todos los objetivos de la EPT. En este capítulo se sostiene que es posible ampliar el acceso a la educación mejorando al mismo tiempo la enseñanza y el aprendizaje. Se subraya la importancia de invertir en los docentes, los materiales didácticos, la elaboración de planes y programas de estudios, la eficacia de la pedagogía, la enseñanza en la lengua materna y el uso de las tecnologías adecuadas. En el capítulo se describen los esfuerzos que se despliegan en los países por medir los resultados del aprendizaje utilizando evaluaciones nacionales e internacionales (UNESCO, 2015, p. 218).

O resultado das avaliações é visto como o norteador das políticas a serem implantadas, com a finalidade de possibilitar que os países atinjam o objetivo definido em Dakar em relação à qualidade na educação, qual seja:

Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevadas, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales (UNESCO, 2015, p. 219).

O documento observa que houve expansão no acesso à educação após o Marco de Dakar. No entanto, nem sempre tal expansão foi acompanhada de melhoria na qualidade. Destaca a necessidade de priorizar a qualidade e a aprendizagem nas políticas a serem definidas para o período posterior a 2015.

O capítulo 6 apresenta uma seção destinada a examinar como foi efetivada a estratégia definida em Dakar que tratava da necessidade de ampliação das avaliações em larga escala, com o objetivo de fornecer dados sobre os sistemas educacionais. Nesse tópico o relatório indica o crescimento considerável no número de países que realizaram avaliações nacionais, com as quais obtêm informações a respeito dos resultados da aprendizagem nacional.

En los últimos 25 años, el número de evaluaciones nacionales se ha incrementado notablemente, ya que ha pasado de 12 en 1990 a 101 en 2013 (Benavot y Köseleci, 2015). La tendencia se ha observado no solo en los países más ricos, sino también en los más pobres (Gráfico 6.2). En los países en desarrollo, se llevaron a cabo 8 evaluaciones nacionales en 1990, 35 en 1999 y 64 en 2013. En consecuencia, la disparidad mundial en la participación en evaluaciones ha disminuido (véase la sección Panorama) (UNESCO, 2015, p. 221).

O relatório apresenta exemplos de ações desenvolvidas pelos países em relação a aplicação e uso dos dados das avaliações em larga escala. Destacamos a citação que se refere à implantação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB no Brasil.

En el Brasil, el sistema de evaluación nacional Prova Brasil se utilizó para elaborar un Índice de Desarrollo de la Educación Básica, en el que se combinan las mediciones del aprendizaje y los avances de los alumnos, incluidos la repetición, el paso de un grado a otro y las tasas de graduación (Bruns y otros, 2011a) (UNESCO, 2015, p. 222).

Outra política da América Latina citada é a chilena, que, segundo o documento, faz uso dos dados das avaliações como meio de analisar o uso de incentivos monetários sobre o rendimento escolar. O documento não explicita, no entanto, como se dá a aplicação desses recursos, se como financiamento aos sistemas de ensino, instituições, ou como bônus a docentes vinculados aos resultados.

[...] En Chile, los datos de la evaluación nacional se utilizaron para analizar los efectos de los incentivos monetarios en el rendimiento escolar (Mizala y Urquiola, 2013) (UNESCO, 2015, p. 222).

O documento destaca a ampliação da participação dos países nas avaliações comparativas transnacionais, enfatizando a importância desse modelo avaliativo, sob o argumento de que “permitem comparar los progresos realizados en distintos entornos sócio-políticos” (UNESCO, 2015, p. 224). Desta forma, o relatório referenda a ideia apontada por Afonso (2013), conforme indicamos no primeiro capítulo, ao analisarmos as fases do Estado Avaliador, sobre a construção de um consenso em torno da neutralidade das avaliações standardizadas, facilitando a adoção de uma agenda única para a educação, que perpassa diferentes configurações governamentais.

O documento destaca dois exemplos de avaliações transnacionais, ambos já tratados nesse trabalho, sendo: o PISA, organizado pela OCDE e o ERCE. Detivemo-nos, apresentando brevemente esses exames, e outros aos quais o Estado brasileiro aderiu, no primeiro capítulo desta dissertação. Sendo eles: PIRLS - Progress in International Reading Literacy Study (Estudo Internacional de progresso em leitura); ICCS - International Civic and Citizenship Education Study, (Estudo Internacional de Educação Cívica e Cidadania; TIMSS - Trends in International Mathematics and Science Study (Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências). Destacamos esses exames a fim de demonstrar como o país tem aderido fortemente ao que Afonso (2013) denomina de “comparativismo avaliador.”

O relatório aqui analisado apresenta os modelos de avaliações comparadas como imprescindíveis para a formulação das políticas educacionais dos países.

Las evaluaciones regionales e internacionales se han hecho imprescindibles para examinar y apoyar la formulación de políticas educativas. La mayoría de los países de la OCDE han emprendido

reformas e iniciativas sobre las políticas en respuesta directa a los resultados del PISA (Breakspear, 2012) (UNESCO, 2015, p. 225).

O relatório destaca que as avaliações de aprendizagem têm influenciado nas reformas educacionais de diversos países, que buscam fazer frente ao baixo rendimento apresentado, pelos estudantes, nos exames. As reformas são principalmente em relação às propostas curriculares e alteração nas metodologias de aprendizagem. Bem como destaca a relação entre o uso das avaliações em larga escala e os processos de responsabilização de sistemas de ensino e instituições, via mecanismos de prestação de contas.

La proliferación de exámenes, informes y evaluaciones transnacionales de la calidad de la educación refleja la notable importancia que se concede desde hace relativamente poco a la rendición de cuentas y a la supervisión de los sistemas (UNESCO, 2015, p. 251).

Outra medida importante para a melhoria da qualidade de ensino, segundo o relatório, é a descentralização administrativa das instituições de ensino, entre outros aspectos, pela ampliação da responsabilidade das instituições frente aos resultados apresentados nos exames. Por meio da descentralização, destaca o relatório, é possível melhorar a governança.

Se considera que la descentralización es una estrategia para mejorar la calidad que permite llevar la adopción de decisiones a las comunidades locales y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas entre las escuelas y los padres y niños a los que atienden (UNESCO, 2015, p. 348).

Desta forma, a análise dos documentos apresentados, permite compreender como e por que os resultados, mensurados por exames standardizados, tem-se constituído como norteadores da organização escolar, bem como a vinculação dessa perspectiva ao discurso dos Organismos Internacionais.

No primeiro documento analisado, Prioridades e estratégias para la educación – examen del Banco Mundial, observamos as indicações em relação à responsabilização das instituições e servidores, como medida a ser alcançada mediante a implantação de mecanismos de avaliação externa nos sistemas de ensino dos países e pelo processo de descentralização da gestão.

O segundo documento analisado, *Las Políticas Educativas de América Latina y el Caribe*, refere-se, de forma direta, aos mecanismos de *accountability* como ferramentas essenciais na regulação estatal. Indica a responsabilização das instituições em relação aos resultados apresentados pelos alunos e a prestação de contas à comunidade. Referenda, inclusive, a implantação de premiação, via remuneração dos docentes por mérito, de acordo com os resultados apresentados pelos estudantes nas avaliações comparativas.

O terceiro documento analisado, *Informe del Segmento de la EPT en el Mundo*, referenda o discurso apresentado pelos documentos anteriores, ressaltando a importância das avaliações nacionais e transnacionais, como mecanismos imprescindíveis para o alcance da melhoria da aprendizagem, indicam a necessidade de fortalecimento dos sistemas de avaliação e adesão dos países às avaliações comparadas internacionais.

Retomamos a perspectiva de Leher (1998) e Afonso (2013), apresentada no segundo capítulo, quando apontam para a ideologia do desenvolvimento e da modernização, respectivamente, como possibilidade explicativa para o fortalecimento do consenso em relação às políticas de avaliação comparativas, visto que os resultados apresentados em tais testes, considerados neutros em suas intencionalidades, acabam por levar os países em que os índices são baixos, a alterarem suas políticas educacionais, buscando assemelhar-se aos países tomados como referência. Vai-se, desta forma, se consolidando os pressupostos de uma agenda global, perpassada pelas orientações de documentos dos organismos internacionais, como os apresentados neste capítulo.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme discorreremos, a proposta desta pesquisa tem como origem, os estudos do Projeto de Pesquisa em Rede Trajetórias: desde o local ao global em políticas avaliativas, bem como perpassa pelas análises e aprofundamentos realizados pelos encontros do Grupo de Pesquisa em Políticas Educacionais e Sociais – GEPPEs.

Nosso objetivo foi desvelar nos documentos analisados, as bases que dão sustentação as políticas de *accountability* e quais pressupostos embasam a prescrição da adoção de tais mecanismos, como vinculam-se ao acirramento das avaliações estandardizadas. No decorrer da investigação que resultou nessa dissertação, nos propusemos a compreender a relação, entre o acirramento de políticas avaliativas externas no sistema de ensino nas últimas décadas, práticas de controle do trabalho docente e de responsabilização/culpabilização dos docentes pelos resultados apresentados nos exames, via de regra, aquém do mínimo desejado. Buscamos compreender os pressupostos que embasam as políticas educacionais, procurando desvelar o modelo societário que demanda dos sistemas de ensino esse padrão de regulação. Tais mecanismos de verificação, controle, responsabilização, compõe o conceito de *accountability*, e podemos perceber como este adquire relevância, também, nas últimas décadas.

Procuramos estabelecer o vínculo entre *accountability* e o acirramento das práticas avaliativas estandardizadas a partir da compreensão do contexto sociopolítico em que as reformas educacionais que as propõe emergem. Identificamos, a partir das análises dos referenciais selecionados para estudo, que as avaliações externas se tornam cada vez mais demandadas, no Brasil, a partir dos anos de 1990. E que estão atreladas as reformas em torno da configuração do Estado, chamado a se reorganizar a fim de adequar-se a nova configuração do Sistema do Capital.

A crise do capital, a partir dos anos de 1970, à medida que escancara os limites de modelos estatais com viés de promotor de políticas sociais, abre espaço para o crescimento da defesa do neoliberalismo. Ancorados na ideia de que o Estado é ineficiente, excessivamente carregado de demandas, burocratizado, propõe-se a sua reforma, a fim de aproximar seu modelo de administração ao modelo privado, supostamente mais eficiente. A partir de tal ideário, analisamos a proposta de reforma para o Estado brasileiro, apresentada pelo Plano Diretor, de 1995, no qual

constatamos a defesa da implantação do modelo de administração gerencial, nos moldes do setor privado, para a administração pública.

Como parte do aparelho do Estado, e vista como central pelos Organismos Internacionais, a reforma da educação, para adequá-la as novas demandas da sociedade, passa a ser prioridade para os governos. É nesse contexto, de busca ideológica pela maior eficiência na escola, que a lógica meritocrática de avaliar para ranquear e comparar se sobressai nas políticas educacionais, a partir dos anos de 1990. Discurso e reformas são vinculados às prescrições dos Organismos Internacionais, que vão construindo o consenso em relação à necessidade de implantação de uma agenda única para educação, norteadas pela propalada busca pela Educação para Todos, sob a justificativa da necessidade de adequação dos países ao ideário da globalização.

Nesse contexto, compreendemos a implantação do modelo de Estado Avaliador, ancorado na ideia que, por meio da política de avaliação externa seria possível aos países “em desenvolvimento”, observar e corrigir os desvios em seus sistemas de ensino e, procurando se aproximar dos padrões atingidos pelos países em desenvolvimento, chegarem também, ao almejado status de nação desenvolvida. A partir das análises de Zanardini (2006), Zanardini (2008), Leher (1998) e Afonso (2013), compreenderam os limites e o viés ideológico presente nesses discursos e práticas.

Observamos que nas últimas décadas, o Brasil tem ampliado as políticas internas de avaliação e aderido a exames comparativos internacionais, perpassando pelos diferentes estágios do Estado Avaliador, conforme apresentado por Afonso (2013). Por meio dessas práticas avaliativas, o Estado define e altera a regulação e controle sobre o sistema de ensino e, ao mesmo tempo, estreita a relação entre público e privado.

No bojo da reforma do Estado, mecanismos de *accountability* passam a ser demandados, sob a justificativa de possibilitar a melhoria na “governança” e a consolidação da democracia, conforme apontamos, a partir de Schedler (2004) e O’Donell (1998).

O conceito de *accountability*, advindo das ciências políticas como mecanismos garantidores da “prestação obrigatória de contas” da classe política aos seus representados, com a finalidade de possibilitar o controle de possíveis desmandos

daqueles que ocupam as posições de poder no regime democrático representativo, é transposto para outras áreas, incluindo a educação.

No entanto, o que se observa é que, como o conceito, na ciência política, pressupõe o controle sob o Estado, na educação, é prioritariamente utilizado como ferramenta de regulação, controle e responsabilização pelo Estado, sob as instituições de ensino e docentes, tendo como justificativa os baixos índices atingidos nas avaliações externas.

Observamos que o uso de mecanismos de *accountability* na educação, por meio das avaliações em larga escala, que permitem medir, ranquear, comparar os resultados de diferentes países, sistemas, instituições, adquirem relevância em consonância com a defesa da descentralização da administração da educação. Consideramos que, ao atrelar o processo de descentralização de responsabilidades à centralidade no processo avaliativo, facilita-se a consolidação da lógica meritocrática, visto que, a responsabilidade sobre o resultado passa a ser analisada de forma parcelar (a nota de uma instituição em relação à meta ou a maior nota) escamoteando a análise do todo e responsabilizando individualmente. Justifica-se, inclusive, o financiamento a parcelas do sistema e não ao todo. Parcela essa definida, seja pelos bons índices da instituição, que a tornam merecedora, seja pelo baixo rendimento, que demonstra que A necessita mais que B.

Na análise dos documentos dos organismos internacionais verificamos a relevância atribuída aos mecanismos de *accountability* nas políticas educacionais.

Verificamos, nos documentos analisados a centralidade atribuída às avaliações comparadas, nacionais e supranacionais, consideradas como mecanismos essenciais para a melhoria da qualidade do ensino, considerando qualidade a oferta ao trabalhador da formação supostamente necessária para atender as demandas do mercado por mão de obra, portanto, diretamente ligada ao investimento no “capital humano.”

A implantação de práticas de avaliação externa, feita, via de regra, pela aplicação de testes estandardizados, constitui-se, nesses documentos, como estratégia de *accountability*, à medida que possibilitam a prestação de contas dos investimentos na área por meio dos resultados alcançados. Servem ainda como parâmetro para a responsabilização de docentes, via, políticas de “incentivos”, ou seja, pagamento diferenciado vinculado ao “mérito” do docente. Outras políticas de *accountability* aparecem nos documentos analisados, entre elas, avaliação de

professores e gestores, implantação de conselhos escolares, implantação de matrizes de referência para nortear a formulação das avaliações.

Desta forma, a realização desta pesquisa nos possibilitou verificar como as políticas de avaliação têm justificado e construído o consenso em relação à implantação pelo Estado de mecanismos e de responsabilização das instituições educadoras. Sob a alegação de necessidade de melhoria da qualidade educacional, comprovadamente precária pelos testes comparativos, mecanismo supostamente neutro legitima-se o modelo de formação para a classe trabalhadora, considerado adequado à conformação dos sujeitos as condições dadas.

A análise mais aprofundada do tema, propiciada pela pesquisa, nos remeteu a inseparável relação entre os pressupostos que ancoram as políticas educativas e o modelo de sociedade que elas representam. Para uma dada configuração social corresponde determinadas práticas avaliativas. Testes padronizados, baseados em matrizes pré-determinadas e supostamente neutras, que possibilitam o ranqueamento, atendem a necessidade de referendar a lógica meritocrática. Consideramos que a dita neutralidade e objetividade dos exames comparativos, procura afastar do campo de análise as condições materiais, cada vez mais excludentes.

Consideramos, portanto, não ser possível avançar na compreensão sobre as políticas educacionais sem analisar as concepções de sociedade que alicerçam o modelo avaliativo hegemonicamente sustentado. Não há, tão pouco, como vislumbrar uma contraposição às políticas de avaliação, controle e responsabilização, sem retomar no espaço possível de contradição, dentro do espaço escolar, a análise das concepções de sociedade, de sujeito, de educação, de qualidade, sob as quais amparam-se as nossas práticas.

Desse vincular necessário entre modelos avaliativos e concepções por eles representados, outros objetos de pesquisa possivelmente/necessariamente emergem. Entre eles, o pensar/repensar concepções e instrumentos avaliativos que nos possibilitem o vislumbrar de uma sociedade mais incluyente e mais humanizada. Do avanço da pesquisa científica anseia-se o avanço da escola pública, tão necessária aos filhos da classe trabalhadora. Escola essa, essencial para a pesquisadora que aqui encerra essa pesquisa na busca pelo título de Mestre pela universidade pública, após uma vida inseparável das contradições, limites e possibilidades que o sistema público de ensino oferta.

Filha de condições materiais precárias, com uma infância dependente de programas de assistência social, como complementação de cesta básica, material didático, e outros, que, nos anos 1980, o Estado oferecia aos filhos dos trabalhadores de carteira assinada; de programas sociais destinados a ocupar o tempo das crianças carentes, com atividades lúdicas e com acesso a literatura, que as mantinha longe dos “perigos da periferia”. Filha da contradição de uma sociedade que produz a pobreza e oferta políticas sociais que procuram manter os pobres sob controle. Foi na escola e nesses projetos que tive acesso aos livros, que descobri a função social da escrita, que vi o despertar da curiosidade e o apego ao conhecimento.

Filha da contradição dessa escola pública, permeada por políticas de conformação para os filhos da classe trabalhadora, que, seguindo as “regras do jogo” segrega, justifica as desigualdades, reforça os valores da meritocracia, do individualismo, culpabiliza os que não tiveram escolhas. Mas também, filha da escola pública e da universidade pública, feita de sujeitos, que, nas brechas possíveis para a contra hegemonia procuram apurar o olhar humano e oferecer possibilidades de emancipação aos sujeitos que por ela passam.

Como profissional, com duas décadas de atuação, da docência à administração da escola, mergulhada nas tarefas cotidianas, cada dia mais técnico-burocráticas (cujos pressupostos compreendo melhor ao término dessa pesquisa), permaneço em meio à contradição e ela perpassa a minha prática. De um lado a obrigação do fazer pedagógico que chega a escola formatada, na base do “siga o modelo”, pensado por quem ocupa cargos superiores na hierarquia; a necessidade de submissão as regras do jogo, ao controle, pois, filha da classe trabalhadora, a educação é trabalho que garante sobrevivência, minha e dos meus; de outro lado, a percepção, referendada por esta pesquisa, de que práticas avaliativas empregadas constantemente na escola, excludentes, rankeadoras, meritocráticas, são cruéis e podem ser determinantes para as escolhas e possibilidades dos que dependem da educação pública.

## 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. 2009.

\_\_\_\_\_. **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.

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

ANDRADE, M. A. **De Marx a Mészáros: A inseparável relação entre o Estado e a Reprodução do Capital.** In: MELO, E.; PANIAGO, M.C.S; ANDRADE, M.A. (Org.) Marx, Mészáros e o Estado. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação Neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula). - 2. ed. - Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP, Brasília, n.10, p. 1-50, 1997. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>>. Acesso em: 20 Ago. 2022.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial.** Washington: DC/Banco Mundial, 1996. (El desarrollo en la práctica). 218p.

BRASIL, Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.** Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2000). **A reforma gerencial do Estado de 1995.** *Revista De Administração Pública*, 34(4), 7 a 26. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>>. Acesso em: 20 Ago. 2022.

BULCOURF, Pablo; DUFOUR, Gustavo Guillermo. **O'Donnell e sua contribuição para o desenvolvimento da Ciência Política Latino-Americana.** Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 55, núm. 1, 2012, p. 5-35. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/SgBPkYWF6WbKWRdPTFv93Hj/?lang=pt#>>. Acesso em: 20 Ago. 2022.

PEREIRA, L. C. Crise Econômica e reforma do Estado no Brasil. São Paulo: editora 34, 1996.

\_\_\_\_\_. **A reforma do Estado dos anos 90: crise e reforma. 1997.** Disponível em: <<http://www.mare.gov.br/reforma>>. Acesso em: 04 Set. 2022.

\_\_\_\_\_. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]. 1998, n. 45 [Acessado 4 Setembro 2022], p. 49-95. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/?lang=pt#>>. Acesso em: 04 Set. 2022.

CAMPOS, Anna Maria (1990). *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?*. *Revista De Administração Pública*, 24(2), 30 a 50. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>>. Acesso em: 04 Set. 2022.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E. **O caráter histórico da pesquisa em educação.** *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, v. 4, p. 1-14, 10 nov. 2019.

HARVEY, David. **Condição Pós Moderna.** 4 ed. São Paulo: Loyola, 1989.

LORD, L. **Limites e dificuldades à gestão democrática: um estudo sobre a área de Educação a partir do Conselho Municipal de Porto Alegre,** em: *Dilemas da Educação Brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado.* Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2006.

HOBSBAWM, Eric J., 1917- **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991** / Eric Hobsbawm; tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. — São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para alívio da pobreza.** 1998. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998. Acesso em: 04 Set. 2022.

LIMA, Licínio C. **Avaliação, competitividade e hiperburocracia.** In: Alves, Palmira; De Ketele, Jean-Marie (Orgs.). *Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo.* Porto: Porto Editora, 2011. p. 71-82.

MAINARDES, Jefferson; ALFERES, Marcia Aparecida. **SOCIOLOGIA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: CONTRIBUIÇÕES DE ROGER DALE. Atos de Pesquisa em Educação,** [S.l.], v. 9, n. 2, p. 392-416, ago. 2014. ISSN 1809-0354. DOI: <http://dx.doi.org/10.7867/1809-0354.2014v9n2p392-416>. Disponível em: <<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/4353>>. Acesso em: 04 Set. 2022.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição.** Tradução Paulo Casar Castanheira, Sérgio Lessa, - 1 ed. Revista - São Paulo: Boitempo, 2011.

MISOCZKY, M. C. A.; ABDALA, P. R. Z.; DAMBORIARENA, L. A. (2017). **A trajetória ininterrupta da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: Continuidades nos Marcos do Neoliberalismo e do Gerencialismo.** *Administração Pública E Gestão Social*, 1(3), 184–193. Disponível em: <<https://doi.org/10.21118/apgs.v1i3.5126>>. Acesso em: 20 Mar. 2023.

NAKAGAWA, Miba, M.; SORDI RELVAS, T. R.; MARIA DIAS FILHO, J. (2008). **Accountability: a razão de ser da contabilidade.** *Revista De Educação E Pesquisa Em Contabilidade (REPeC)*, 1(3), 83–100. Disponível em: <<https://doi.org/10.17524/repec.v1i3.17>>. Acesso em: 20 Mar. 2023.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **As reformas da educação escolar brasileira e a formação de um intelectual urbano de novo tipo.** In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 27.; 2004, Caxambu. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt05/t0510.pdf>>. Acesso em: 01 Abr. 2022.

O'DONNELL, Guilherme. **Democracia Delegativa?** Novos Estudos – CEBRAP. v. 1, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

\_\_\_\_\_. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** Lua Nova nº 44. São Paulo, p. 27-54. 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 25 Mar. 2022.

OREALC/ UNESCO - Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe e LLECE - Laboratorio Latino Americano de Evaluación de la Calidad de la Educación. **Las políticas educativas de America Latina y el Caribe**, Santiago: OREALC/UNESCO, LLECE, 2013.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. **Keynesianismo, neoliberalismo e os antecedentes da “crise” do Estado.** 1 ed. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

PERONI, Vera. O estado brasileiro e a política educacional dos anos 90. Anais da 23ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, 2000. Disponível em: <[www.anped.org.br/biblioteca/item/o-estado-brasileiro-e-politica-educacional-dos-anos-90](http://www.anped.org.br/biblioteca/item/o-estado-brasileiro-e-politica-educacional-dos-anos-90)>. Acesso em: 25 Mar. 2022.

PERONI, V. M. V. Reforma do Estado e Políticas Educacionais no Brasil / <i>State Reform and Education Policies in Brazil</i>. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2012. Disponível em: <<https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducapoliticas/article/view/17362>>. Acesso em: 26 Mar. 2022.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. (2009). **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** *Revista De Administração Pública*, 43(6), 1343 a 1368.

Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6898>>. Acesso em: 04 Set. 2022.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; MIGUEL, Samuel Santos. Produção científica sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização (*Accountability*) no Brasil. **Atos de Pesquisa em Educação**, [S.l.], v. 14, n. 1, p. 262-278, maio 2019. ISSN 1809-0354. DOI: <http://dx.doi.org/10.7867/1809-0354.2019v14n1p262-278>. Disponível em: <<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/6634>>. Acesso em: 04 Set. 2022.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Luiz Elton; DURLI, Zenilde. **Políticas de avaliação e regulação da qualidade: repercussões na Educação Básica**. Revista e-Curriculum, São Paulo, v.16, n.1, p. 109 – 138 jan./mar.2018 e-ISSN: 1809-3876 Programa de Pós-graduação Educação: Currículo – PUC/SP. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum>>. Acesso em: 10 Jul. 2022

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](http://works.bepress.com/andreas_schedler/6)>. Acesso em: 10 Jul. 2022

SOUZA, José Santos. **Crise orgânica do capital, recomposição burguesa e intensificação da precariedade do trabalho docente: fundamentos sócio-históricos da (des)configuração do trabalho docente**. 38ª Reunião Nacional da ANPED – 01 a 05 de outubro de 2017 – UFMA – São Luís/MA. Disponível em: <[http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/sesoes\\_38\\_anped\\_2017\\_4\\_desconfiguracao\\_do\\_trabalho\\_docente\\_texto\\_jose\\_dos\\_santos.pdf](http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/sesoes_38_anped_2017_4_desconfiguracao_do_trabalho_docente_texto_jose_dos_santos.pdf)>. Acesso em 20 Ago. 2022.

UNESCO. **Informe del Segmento de la EPT en el Mundo**. 2015.

VIEIRA, Evaldo Amaro. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel: 1951 a 1978**. São Paulo: Cortez. . Acesso em: 04 set. 2022. , 1995.

WARDE, Mirian Jorge. **Liberalismo e educação**. 1984. 166 f. Tese (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História, Política, Sociedade, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1984.

ZANARDINI, I. M. S. A ideologia da pós-modernidade e a política educacional brasileira. **Educere et Educare**, [S. l.], v. 14, n. 32, p.10, 2019. DOI: 10.17648/educare.v14i32.22798. Disponível em: <<https://e-revista.unioeste.br/index.php/educereteducare/article/view/22798>>. Acesso em: 8 Abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **A reforma do estado e da educação no contexto da ideologia da pós-modernidade**. Perspectiva, Florianópolis, V.25, n.1, 245-270, 2007.

\_\_\_\_\_. A Ideologia da Pós-Modernidade e a política de Gestão Educacional brasileira – Tese (doutorado em educação), Campinas, SP. 2006.

ZANARDINI, J. B. **Ontologia e avaliação da Educação Básica no Brasil (1990-2007)**. 2008. 208 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.