

ACCOUNTABILITY E AVALIAÇÃO DE SISTEMA DO BRASIL E DO URUGUAI: EM DEFESA DA QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO

ACCOUNTABILITY AND SYSTEMS ASSESSMENT IN BRAZIL AND URUGUAY:
ADVOCATING FOR THE SOCIAL QUALITY IN EDUCATION

Liliane Ribeiro de Mello¹ 

Regiane Helena Bertagna² 

María Ester Mancebo³ 

RESUMO: Este artigo destaca as relações entre *accountability* e a avaliação de sistema, a partir das análises das avaliações da educação obrigatória do Brasil e do Uruguai. As avaliações de sistema ganham destaque no contexto histórico-político e se desdobram diferentemente em cada país. A pesquisa qualitativa foi desenvolvida a partir do estudo de dois casos (Brasil e Uruguai), por meio de levantamento documental e bibliográfico, e, análise de conteúdo. Entende-se que estas avaliações podem apontar para limitações no que tange à educação de qualidade social.

Palavras-chave: *Accountability*. Avaliação de sistemas Brasil. Avaliação de sistemas Uruguay. Políticas de avaliação educacional. Qualidade social.

ABSTRACT: This work highlights the relationship between accountability and systems assessment, based on research on assessment policies for basic education in Brazil and Uruguay. Systems assessment has been gathering prominence within the historical-political scenario and it also shows a different unfolding in each country. This qualitative research was conducted upon the analysis of two cases (Brazil and Uruguay), document/bibliographic surveys and content analysis as well. It is inferred, consequently, that these assessments may point out to limitations towards social quality education.

Keywords: *Accountability*. Systems assessment Brazil. Systems assessment Uruguay. Educational assessment policies. Social quality.

1. Secretaria Municipal de Educação de Paulínia - Paulínia (SP), Brasil. E-mail: liliane.mello@unesp.br

2. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” Instituto de Biociências - Departamento de Educação - Rio Claro (SP), Brasil. E-mail: regiane.bertagna@unesp.br

3. Universidad de la República - Facultad de Ciencias Sociales - Departamento de Ciencia Política - Montevideo, Uruguay. E-mail: memancebo@gmail.com

Artigo vinculado à pesquisa “Qualidade social na/da escola pública: construindo possibilidades junto aos estudantes” da equipe do Laboratório de Observação e Estudos Descritivos, LOED UNESP/Rio Claro, coordenada por Regiane Helena Bertagna.

Número temático organizado por: Regiane Helena Bertagna  e Maria Simone Ferraz Pereira 

Introdução

Este artigo destaca as relações entre *accountability* e a avaliação de sistema, a partir das análises das avaliações da educação obrigatória do Brasil e do Uruguai. Averigua-se as nuances contextuais para a introdução de políticas de avaliação na educação em nível internacional, principalmente, a partir dos anos 1990, e como foram projetadas nas realidades investigadas, induzindo a qualidade educacional.

As avaliações de sistema ganham destaque nas políticas públicas educacionais dentro de um determinado contexto histórico e se desdobram diferentemente em cada país, com funções e matrizes conceituais diversas, bem como se alinham e determinam as formas de gestão educacional correlatas. Contudo, este tipo de avaliação se acentuou a partir das reformas educativas dos anos 1990, que, por sua vez, está atrelada às reformas administrativas dos Estados que se inserem em uma agenda global (AFONSO, 2009).

Verifica-se que as similitudes das reformas educacionais no Brasil e no Uruguai se dão, também, pela influência de instituições internacionais, tais como: Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com as quais estes países contam para financiamentos em projetos educacionais e indicam em suas orientações e diretrizes a centralidade da regulação por meio dos sistemas de avaliação.

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa e se baseou em um estudo de dois casos, Brasil e Uruguai (ANDRÉ, 2005). A escolha por este tipo de estudo foi motivada pela busca de uma compreensão detalhada e contextualizada do fenômeno, com ênfase na descrição dos objetos de estudo. A coleta de dados envolveu levantamento e análise documental e bibliográfica, com foco nos documentos oficiais sobre as avaliações nacionais publicadas após os anos 1990, período em que os sistemas avaliativos foram institucionalizados nos dois casos estudados. Os relatórios oficiais sobre a situação da educação, as legislações educativas, os instrumentos legais de regulação e sistematização dos modelos avaliativos e os planejamentos educacionais dos países compõem os objetos de estudo. Os dados foram submetidos à análise de conteúdo (BARDIN, 1995). Embora a pesquisa envolvesse dois casos, o objetivo não foi realizar uma comparação, uma vez que os sistemas públicos de ensino diferem em termos de gestão, organização da administração e tamanho, o que resguarda a contextualização do fenômeno em de cada realidade.

O presente texto parte de uma apresentação do conceito de *accountability* e da ênfase na avaliação educacional relacionada a ele, principalmente, dos modelos em larga escala, incidindo em formulações de políticas educacionais em muitos países; em seguida, apresenta sinteticamente as avaliações de sistema do Brasil e do Uruguai; e se encerra com a análise de como os formatos avaliativos nesses países implicam no significado de qualidade e em formas de *accountability* educacional.

Accountability e avaliação em larga escala: entre conceitos e contextos

Em sua origem, *accountability* é um conceito que está atrelado ao campo das ciências sociais, especificamente, à ciência política e administração pública; sua recorrência ocorreu, principalmente, a partir do processo de requerer, democraticamente, as evidências sobre a gestão e os resultados dos serviços públicos.

Embora historicamente *accountability* tenha sido referenciado como uma ideia promissora para a democracia liberal, com a perspectiva de fazer uso de ferramentas para regular o poder de governantes e fomentar a melhoria do serviço público (O'DONNELL, 2004; SCHEDLER, 1999; VILLALPANDO, 2009), o conceito extrapolou o campo das ciências políticas, desdobrando-se em estruturas de setores sociais ou empresariais.

Schedler (1999) destaca a noção de *accountability* política com duas conotações básicas: *answerability*, obrigação dos sujeitos de informar e explicar o que estão fazendo e *enforcement*, a capacidade das agências de impor sanções aos detentores do poder que violaram suas obrigações públicas. O autor nota três dimensões: informação, justificação e punição para sua efetividade, porém, reconhece que são dimensões contínuas, tendo suas combinações e ênfases variadas, de forma que, mesmo faltando uma ou duas dessas dimensões, ainda haja legitimidade no processo da *accountability*.

Villalpando (2009) avalia que *accountability* pode se associar à fiscalização e à responsabilidade, considerando que se trata de um elemento essencial à democracia para a responsabilização dos governos e controle de suas ações, priorizando as demandas comuns dos cidadãos.

A partir dessas perspectivas, a utilização de ferramentas de *accountability* elevaria a qualidade dos serviços públicos, por trazer transparência do que e como se tem feito nos diferentes setores públicos. No entanto, alguns estudos apontam para fragilidades da *accountability*, como por exemplo, O'Donnell (2004) destaca que a transgressão ilegal de uma instituição à outra e a corrupção são caminhos que influenciam a confiabilidade da verificação das informações e dos processos para que realmente sejam transparentes e relativos ao bem coletivo.

Em relação às políticas educacionais, a *accountability* tem se relacionado com processos de coletas de resultados, de responsabilização e de premiações ou punições de profissionais e escolas; sendo a avaliação educacional uma ferramenta desse sistema (LINN, 2000; DARLING-HAMMOND, 2004; FREITAS, 2012; AFONSO, 2009; BERTAGNA et al., 2020).

Os resultados de desempenho dos estudantes em avaliações standardizadas são considerados como uma evidência e os Estados passam a tomar a avaliação como política pública de regulação, o que Dias Sobrinho (2004) destaca como promoção do “Estado avaliador”.

Na discussão de *accountability* como política pública, em relação aos formatos avaliativos a serem adotados pelos Estados, nota-se que os sistemas educacionais recebem influências contextuais e, dependendo das adesões ou resistências internas, das variantes nacionais e locais, formam suas especificidades.

Apesar da relevância de procedimentos de produção de dados sobre o sistema educacional com instrumentos adequados e confiáveis, estes têm ocorrido, em alguns casos, influenciados via lógica do mercado, alicerçados em valores de competição, meritocracia e “produtividade” dos profissionais de educação e dos estudantes com objetivos formativos concernentes à sociedade capitalista (FREITAS, 2016).

Linn (2000) reconhece que há muitas formas e usos distintos dos testes e das avaliações nos sistemas de *accountability* destinados a melhorar a educação, destacando que o importante é a identificação dos recursos de avaliação e *accountability* que influenciam a confiabilidade nas informações, seus impactos nas práticas de ensino e na aprendizagem dos alunos. Seu estudo busca, então, verificar os fatores relativos, considerando a melhoria dos aspectos positivos de avaliação e *accountability* e a redução dos efeitos colaterais negativos que podem surgir. O autor apresenta que, quando há fins de alto impacto para o uso das avaliações nos sistemas de *accountability*, surge o problema de corrupção de indicadores que forjam a eficácia da intervenção educacional.

Afonso (2009) apresenta que *accountability* educativo tem três dimensões: prestação de contas, avaliação e responsabilização. Apontando como marco histórico as políticas dos governos neoliberais e neoconservadores dos EUA e Inglaterra nos anos 1980, este autor afirma que, a partir de então, se passou a destacar a estratégia de indução de medidas de privatização e/ou lógicas de quase-mercado em educação com modelos de *accountability* compatíveis com o uso de avaliação, que chamou de “[...] avaliação standardizada criterial com publicitação de resultados, isto é, a avaliação que visa o controle de objetivos previamente definidos (enquanto produtos ou resultados educacionais)” (AFONSO, 2009, p. 19). Deste modo, esta compreensão influenciou mudanças nas políticas avaliativas de outros países, refletindo no processo de globalização da agenda da educação.

Destarte, ao entender a avaliação estandardizada na perspectiva neoliberal, recorrendo a um discurso da necessidade de reformas para melhorar a educação, compreende-se que residiria a perspectiva de *accountability* educativo, com base mercadológica. Ou seja, é uma forma de exigir a prestação de contas, responsabilizar e medir resultados para analisar gastos educativos, com intuito de reduzi-los ou direcioná-los a medidas meritocráticas (premiações) e, também, privatizantes, já que o mercado é enaltecido como promotor de qualidade pela competição.

Considerando que os procedimentos de avaliação foram apontados como um instrumento de *accountability* educativo, analisou-se as avaliações de sistema da educação básica do Brasil e do Uruguai para compreender seus percursos, suas características e suas influências na qualidade educacional.

Avaliações de sistema no Brasil e no Uruguai

Embora, como já mencionado, haja influências externas que apontem para uma agenda global da educação, a conjuntura organizacional da administração pública nacional e seus aspectos históricos, sociais e culturais refletem no planejamento e na efetivação de políticas públicas educativas com movimentos dinâmicos, o que suscitou a investigação dos sistemas de avaliação nos países selecionados para a pesquisa.

A partir de documentos publicados pelos órgãos responsáveis pela organização e aplicação da avaliação de sistema no Brasil – o Instituto Nacional de Educação e Pesquisa (INEP), e no Uruguai o *Departamento de Evaluación de Aprendizajes* vinculado à *Administración Nacional de Educación Pública* (ANEP) e do *Instituto Nacional de Evaluación Educativa* (INEEd), bem como de publicações científicas, foram encontradas algumas características das propostas nacionais de avaliação em larga escala nesses países.

Contextualizando o surgimento das avaliações de sistema, constata-se que, no Brasil, as primeiras experiências de avaliação em larga escala iniciaram na década de 1980, vinculando-se aos programas educacionais financiados pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). No entanto, se consolidaram com a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) pelo Instituto Nacional de Pesquisa Educacional (INEP), vinculado ao Ministério da Educação (MEC), no ano de 1990, em caráter amostral e destinada aos estudantes do primeiro grau, etapa de ensino obrigatória naquela época. Posteriormente, o Saeb foi reformulado, com ajustes dos instrumentos, ampliação do escopo de etapas de ensino avaliadas, incitando a proeminência de avaliações de sistemas em níveis locais, estaduais e municipais, como mostram Bertagna e Borghi (2018).

Uma mudança significativa na política avaliativa brasileira ocorreu no ano de 2005, quando o Saeb passou a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), amostral, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil, censitária (BRASIL, 2005). A Aneb mantinha a aplicação em amostras representativas de estudantes de 4ª e 8ª série de ensino fundamental e de 3º ano do ensino médio matriculados em unidades escolares públicas e privadas da área urbana, como também, amostra de estudantes de 4º ano de escolas rurais, com objetivo de obter informações sobre a educação brasileira para subsidiar políticas educacionais. Estabeleceu-se que a Anresc/Prova Brasil tinha como público-alvo todas as turmas de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental de escolas urbanas com, no mínimo, 20 estudantes, para avaliar a qualidade do ensino nas escolas.

Na sequência histórica, no ano de 2007, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), um indicador que combina os resultados do fluxo escolar, considerando dados de aprovação, reprovação e evasão do Censo Escolar, com as médias de desempenho da Prova Brasil, em uma escala de 0 a 10, estabelecendo metas para cada unidade escolar e sistema de ensino. O Inep apresenta o Ideb como

instrumento de análise e condutor de política pública em prol da qualidade da educação (INEP, 2020). Na prática, os governos federal, estaduais, distrital e municipais brasileiros têm enfatizado o índice para avaliar a qualidade de unidades escolares e redes de ensino e para exigir resultados.

Destaca-se, portanto, uma maior incidência de *accountability* e da avaliação em relação à preocupação com os resultados do Saeb e Ideb como representativos da qualidade das escolas. No entanto, entende-se que, com essa regulação por resultados, o Estado brasileiro se esquivou da análise de fatores políticos, sociais e econômicos que atravessam os sistemas de ensino, e da promoção dos insumos necessários por aluno, constante na Constituição Federal de 1988, art. 208, inciso IX (BRASIL, 1988) que requer, por exemplo, maior investimento financeiro e melhores estruturas às redes de ensino, e inclina a responsabilidade por melhorias nos profissionais da educação, nos estudantes e nos familiares.

As modificações do Saeb nas edições dos anos 2019 e 2021, demonstram a ampliação das etapas avaliadas com inclusão da educação infantil. O novo formato traz a proposta de considerar outras dimensões da qualidade da educação básica, a saber: Atendimento Escolar; Ensino e Aprendizagem; Investimento; Profissionais da Educação; Gestão; Equidade; e Cidadania, Direitos Humanos e Valores, com coleta de dados a partir de questionários aplicados a gestores de sistemas e de unidades escolares, professores, famílias e estudantes (BRASIL, 2019).

No Uruguai, a experiência de avaliação educativa nacional teve início no fim dos anos 1980 e início dos 1990 e se institucionalizou no ano de 1996 com a criação da *Evaluación Nacional de Aprendizajes* (ENA), organizada e aplicada pela *Administración Nacional de Educación Pública* (ANEP), órgão autônomo estatal responsável por gerir a educação pública uruguaia, com responsabilidade técnica e organizativa da *Unidad de Medición de Resultados Educativos* (UMRE), criada e financiada a partir do *Proyecto de Apoyo a la Mejora de la Calidad de la Educación Inicial y Primaria* (MECAEP), do Banco Mundial.

A ENA, que tinha foco na etapa final do ensino primário, 6º ano, e a justificativa das áreas avaliadas (leitura, escrita e matemática) por serem consideradas áreas instrumentais (ANEP, 1996), foi a primeira proposta e ocorreu censitariamente. No entanto, foi resguardada a confidencialidade de informações sobre escolas e participantes e, a partir da edição seguinte, no ano de 1999, tornou-se amostral. Contou com aplicação de teste de desempenho aos alunos nas áreas mencionadas e questionários destinados a alunos, familiares, professores e diretores das escolas avaliadas para obter dados do contexto social e institucional. Experiências avaliativas também ocorreram na etapa de educação média, 3º e 6º anos, a partir da relação com programas financiados pelo Banco Mundial e aplicadas pela ANEP.

O marco de institucionalização da avaliação no Estado uruguaio ocorreu no ano de 2005, quando as avaliações nacionais começam a ser responsabilidade da ANEP. Continuou a ser realizada com base em coleta de dados de contextos escolares e socioeconômicos (através de questionários) e testes na área de linguagem e de matemática destinados à amostra de estudantes de 6º ano de educação primária, característica que perdurou nas edições de 2009 e 2013.

Um avanço para a organização e aplicação das avaliações educacionais no Uruguai foi a implementação de avaliações em computador, *on-line*, com mudança tanto em questões materiais (supressão de uso de papel), quanto tecnológica pela facilidade de tratamento de dados, possibilitada pelo *Proyecto de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea* (Plan Ceibal).

O uso do modelo *on-line* para a ENA ocorreu em 2013, e este foi o último ano em que a ANEP se responsabilizou pela avaliação do sistema de ensino uruguaio, dado que a *Ley General de la Educación* de 2008 (LGE/08) (URUGUAY, 2008) formalizou este nível de avaliação como atribuição do *Instituto Nacional de Evaluación Educativa* (INEEd). Suprimiu-se, assim, as aplicações da ENA no sistema de ensino.

O INEEd começou efetivamente em 2013 e, a partir do ano de 2016, organizou e implementou uma nova proposta de avaliação da educação básica: a *Evaluación Nacional de Logros Educativos*, denominada Aristas.

Esta avaliação tem como objetivo produzir informação sobre o sistema educativo e, segundo o documento oficial de apresentação, consiste em uma avaliação multidimensional que considera os contextos em que o sistema educacional está inserido e não somente a pontuação obtida por alunos em testes estandardizados (INEED, 2018, p. 97).

Para a obtenção dos dados, toma-se os desempenhos em leitura e matemática dos estudantes de 3º e 6º anos do ensino primário e 3º ano da educação média, em testes com foco nos conhecimentos e capacidades que o sistema educativo uruguaio propõe que alcancem seus estudantes. As aplicações *on-line* dos testes permanecem e, complementarmente, os questionários: sobre as habilidades socioemocionais e opiniões sobre o clima escolar, a convivência e a participação nos centros educativos - destinados aos estudantes; a situação familiar - destinados aos familiares; informações sobre formas habituais das aulas e opiniões sobre o clima escolar e o trabalho nos centros educativos - destinados aos diretores e professores.

A partir do ano de 2017 foi efetivada a aplicação da Aristas em amostras das etapas de educação primária e de educação média. A proposta do INEEed de que as aplicações da Aristas ocorram a cada três anos para cada etapa educacional tem se preservado.

O INEEed afirma, com os resultados da Aristas, abranger as informações a diversos públicos, tais como: decisores de política educativa, investigadores e analistas de política, docentes, famílias, estudantes e a população em geral (INEED, 2018).

Olhando para as nuances na educação pública do Brasil e do Uruguai, a partir do processo de *accountability* apresentado por Afonso (2009), a análise dos dados coletados possibilitou a seguinte apreciação, conforme o Quadro 1:

Quadro 1. Accountability educativo no Brasil e no Uruguai.

		Avaliação		Prestação de Contas			Responsabilização	
	Formato	Objetivo	Modelo	Sujeitos	A quem	Impacto	Sujeitos	Ferramenta
Brasil	Censitária	Desempenho dos alunos e dados contextuais – direito à aprendizagem	Divulgação pública por unidade e sistema	Estudantes, profissionais e gestores	Todos aos respectivos gestores superiores e à sociedade	Alto	Profissionais e poder público	Cobrança de metas, recursos financeiros, voto
Uruguai	Amostral	Multidimensões de qualidade – direito à educação	Divulgação pública de resultado geral da amostra	Estudantes, profissionais e gestores	Profissionais: aos inspetores e conselheiros Poder público: à sociedade	Baixo	Profissionais e poder público	Orientação pedagógica, voto

Fonte: Mello (2020).

Em relação à educação brasileira, Freitas (2012; 2016; 2018) tem reafirmado a relação incisiva da avaliação como ferramenta da implementação da reforma empresarial, promovendo a regulação que movimentava o mercado financeiro, a disputa pela formação dos estudantes e pelos recursos públicos pelo setor privado.

Com a disseminação da cultura avaliativa e intensificação dos sistemas de avaliação no Brasil, nota-se a consonância com a ideia de obsessão avaliativa do Estado (AFONSO, 2009) e fomento de processos de privatização educacional (BERTAGNA; BORGHI; 2018; ADRIÃO et al., 2016).

Intensificações de avaliação e cobrança de metas por unidade, com informações públicas sobre resultados, possibilitam desdobramento de políticas meritocráticas (bonificações, premiações e sanções), visando a culpabilização e o controle, vendas de produtos e serviços do setor privado à educação pública, competição entre unidades escolares e, ainda, desmoralização de profissionais da educação, estudantes e unidades escolares que apresentem baixo rendimento (FREITAS, 2012). Esses aspectos, presentes na educação brasileira, apontam

para caminhos que levam à uma *accountability* economicista, que propõe a inserção de valores e operações de mercado acentuadamente na administração pública, visando a contenção de gastos e buscando a eficiência do mercado, desconsiderando a complexidade do fenômeno educativo e o direito humano à educação

No Uruguai não se evidenciou políticas de incentivo à competição entre instituições e profissionais da educação, tais como: programas meritocráticos e ranqueamento de escolas, o que desvela uma perspectiva de qualidade pouco baseada em preceitos mercadológicos no ensino público, uma vez que as informações são resguardadas. Porém, o processo formativo pode ficar à mercê dos pressupostos de um modelo de sociedade desigual, por destacar uma limitada perspectiva de educação determinada por habilidades e competências impostas como fundamentais.

A mudança de responsabilidade da avaliação do sistema de ensino uruguaio para o INEE trouxe ajustes técnicos e ampliou as dimensões da avaliação. Porém, os documentos oficiais destacam uma ideia técnica de medir, descrever e avaliar os componentes da educação, evidenciando uma tentativa de neutralidade da avaliação, mas que, concordando com Dias Sobrinho (2004), não deixa de trazer opções políticas, dado o contexto em que se insere.

O modelo avaliativo adotado no caso uruguaio conta com análises que relacionam os desempenhos dos estudantes aos quintis socioeconômicos a que pertencem, destacando a associação entre os condicionantes externos e internos ao sistema educacional. Mas, é pautado em medidas quantitativas, suscitando o questionamento sobre o potencial de sua característica multidimensional, além do fato de que não agrega o aspecto dialógico e participativo com os atores sociais imersos no sistema educacional, para discutir qualitativamente as diversas dimensões avaliadas.

A possibilidade de transparência pública sobre o sistema de ensino uruguaio como um todo, remete a um processo de *accountability*, voltado à ciência dos cidadãos sobre a atuação dos governantes, demonstrando uma perspectiva de *accountability* na administração pública como um indicativo de progresso democrático (SCHEDLER, 1999), que tende a resvalar na avaliação educacional.

Compreende-se que versar sobre a melhoria da eficiência do serviço público alude refletir sobre um determinado padrão de qualidade. Quando atrelado à produtividade e ao rendimento com o menor gasto possível, impacta a construção de processos de *accountability* que remetem à responsabilização verticalizada e não como compromisso coletivo dos diferentes participantes responsáveis pela qualidade da educação.

É importante, portanto, conscientizar sobre a luta para promover a efetivação e consolidação do direito à educação de qualidade para todos. Entende-se, que a formulação política da avaliação incide na concepção de educação de qualidade da sociedade em que está inserida. E, com base na defesa da qualidade da educação socialmente referenciada (SORDI; VARANI; MENDES, 2017), esse direito não pode ficar limitado à uma perspectiva de educação com viés mercadológico e para grupos privilegiados.

No geral, nota-se que os processos de *accountability* aos quais os instrumentos de avaliação analisados estão atrelados, trazem percursos de políticas educacionais com nuances peculiares e que se fundamentam em perspectivas diferentes para acompanhar os sistemas educacionais.

Ainda que possam trazer olhares para a qualidade educacional, as políticas de avaliação de sistemas seguem com limitação frente à formação humana (BERTAGNA, 2017) e necessitam de ampliação dos canais de participação e decisão junto com os atores sociais para efetivação da qualidade social da educação.

Para a discussão continuar: os desdobramentos da ênfase nas avaliações para a qualidade educacional

As avaliações estandardizadas têm se apresentado como uma forma de controle estatístico da qualidade na busca pela diminuição dos desperdícios. No entanto, esta perspectiva é questionável, pois “[...] se baseia apenas numa racionalidade instrumental que tende a sobrevalorizar indicadores e resultados

quantificáveis sem levar em conta as políticas educacionais, os sujeitos e os respectivos processos e contextos educativos” (AFONSO, 2007, p. 18).

A crescente ênfase nos sistemas avaliativos em nível mundial para indicar a qualidade impulsionou adesão a “cultura” e aceitação da medida como expressão de qualidade e, ainda que diversos estudos desvelem os discursos políticos acerca da qualidade educacional que se relacionam à avaliação, entende-se a relevância de ressaltar a necessidade de promover a sua qualidade social (SILVA, 2009; BERTAGNA et al., 2020).

À luz destas análises, compreende-se que é necessário construir outras possibilidades, para além da quantificação de acesso e de rendimento escolar, em uma perspectiva multidimensional, promover ações estratégicas e defender a democracia.

Desta forma, não se busca aqui mencionar um padrão de qualidade minuciosamente delineado, mas trazer uma reflexão da amplitude de sua conceituação frente à defesa da educação para formação humana como direito social, pensando nas possibilidades de construção democrática. Assim, modelos de regulação que se encerram em avaliar resultados e buscam culpados, podem inviabilizar essa construção. Por outro lado, quando se busca regulação para a análise de dados a serem considerados para a tomada de ações de melhorias junto aos atores sociais, se potencializa a democracia com responsabilização participativa (SORDI; FREITAS, 2013).

Tais considerações remete ao questionamento sobre se a formulação de avaliação de sistemas em caráter censitário, com forte responsabilização, seria necessária para orientar as ações políticas. O modelo do Uruguai, guardadas as proporções de um sistema educacional menor, com organização política democrática mais direta, e respeitando-se o período histórico estudado, revela que o formato avaliativo amostral se configura como uma medida de responsabilização de baixo impacto (*low stake*), diminuindo as possibilidades de consequências negativas, como a corrupção de indicadores apresentada por Linn (2000).

Reitera-se que a *accountability* educativa deve ser colocada a favor da democratização da qualidade da educação, seus instrumentos não devem ser arbitrários e, tampouco, enaltecer grupos privilegiados, respeitando o princípio do bem comum e a garantia do direito humano à educação.

Conflitos de interesse

Nada a declarar.

Contribuição das autoras

Conceitualização: Mello LR, Bertagna RH, Mancebo ME; **Metodologia:** Mello LR, Bertagna RH, Mancebo ME; **Investigação:** Mello LR, Bertagna RH, Mancebo ME; **Redação – Primeira versão:** Mello LR, Bertagna RH, Mancebo ME; **Redação – Revisão & edição:** Mello LR, Bertagna RH, Mancebo ME.

Financiamento

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Processo: 88881.186846/2018-01
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
Processo: 2022/06861-7

Disponibilidade de dados da pesquisa

Dados serão fornecidos mediante solicitação.

Agradecimentos

Não se aplica.

Referências

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP). Unidad Medición de Resultados Educativos (UMRE). **Material Informativo para Maestros Directores: I. Fundamentos**. Montevideo: ANEP, 1996.

ADRIÃO, T. et al. Grupos empresariais na educação básica pública brasileira: limites à efetivação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.37, n. 134, p.113-131, mar. 2016. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302016157605>

AFONSO, A. J. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, Itajaí, volume 7, n. 1, p. 11-22, jan/abr 2007. Disponível em http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-71142007000100002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 25 mar. 2022.

AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, n.13, p.13-29, jul. 2009. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/545>. Acesso em: 18 mar. 2022.

ANDRÉ, M. **Estudo de Caso em Pesquisa e Avaliação Educacional**. Liberlivros: Brasília, 2005.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995.

BERTAGNA, R. H. Dimensões da formação humana e qualidade social: referência para os processos avaliativos participativos. In: SORDI, M. R. L. de; VARANI, A.; MENDES, G. S. C. V. (Org.). **Qualidade(s) da escola pública: reinventando a avaliação como resistência**. Uberlândia: Navegando Publicações, p.31-46, 2017.

BERTAGNA, R. H.; BORGHI, R. F. Sistemas de avaliação dos estados no Brasil: avanços do gerencialismo na educação básica. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 54, p. 48-62, set. 2018. <https://doi.org/10.12957/teias.2018.36248>

BERTAGNA, R. H. et al. Avaliação da qualidade social da escola pública: delineamentos de uma proposta referenciada na formação humana. **Políticas Educativas – PolEd**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 63-86, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/PolEd/article/view/107364>. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: D.O.U. 5 jun. 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 931, de 21 de março de 2005**. Institui a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC como um dos processos de avaliação que passam a integrar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. D. O. U. 22 mar 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n. 366, de 29 de abril de 2019**. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2019.D.O.U.: 02/05/2019, edição:83, seção: 1, p. 47.

DARLING-HAMMOND, L. Standards, accountability and school reform, **Teachers college record**, v. 106, n. 6, p. 1047-1085, 2004. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9620.2004.00372.x>

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n.88, p. 703-725, out. 2004. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300004>

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol.33, n.119, p. 379-404, jun. 2012. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200004>

FREITAS, L. C. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 137-153, ago. 2016. <https://doi.org/10.1590/CC0101-32622016160502>

FREITAS, L. C. **A reforma empresarial da educação** - nova direita, velhas ideias. Coleção Educação/ Pedagogia. Editora Expressão Popular: São Paulo, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Áreas de Atuação Pesquisas Estatísticas e Indicadores Educacionais **Ideb**. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>. Acesso em: 18 mar. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (INEEd). **Aristas**. Marco general de la evaluación. INEEEd: Montevideo, 2018.

LINN, R. L. Assessments and accountability. **Educational Researcher**, vol. 29, n. 2, p. 4-16, mar. 2000. <https://doi.org/10.2307/1177052>

MELLO, L. R. **A avaliação de sistema educacional (em larga escala) do Brasil e do Uruguai**: relações com accountability e com o direito à educação de qualidade. 291f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Instituto de Biociências, Rio Claro, 2020.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. **Revista Española de Ciencia Política**, n. 11, p. 11-31, out. 2004. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37355/20873>. Acesso em: 18 mar. 2022.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A; DIAMOND, L.; PLATTNER, M.F. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Lynne Rienner Publishers: London, 1999.

SILVA, M. A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 216-226, ago. 2009. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200005>

SORDI, M.R.L.; VARANI, A.; MENDES, G. S.C. V. (orgs). **Qualidade(s) da escola pública: reinventando a avaliação como resistência**. Uberlândia: Navegando Publicações; 2017.

SORDI, M. R. L.; FREITAS, L. C. Responsabilização participativa. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 87-99, jun. 2013. Disponível em <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/263>. Acesso em: 23 mar. 2022.

URUGUAY. **Ley n. 18.437,12 de diciembre de2008**. Ley General de Educación. Montevideo: Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales, 2008.

VILLALPANDO, E. A. T. La rendición de cuentas (*accountability*) y la retórica de la nueva gestión pública. **Espacios Públicos**, Toluca (México), v. 12, n 24, p. 71-89, abr. 2009. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/676/67611167005.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2022.

Recebido: 22 nov. 2022

Aprovado: 21 jun. 2023

Editoras Associadas:

Ana Luiza Bustamante Smolka  e Daniela Dias dos Anjos 