

GOVERNANÇA, *ACCOUNTABILITY* E QUALIDADE: CONFLUÊNCIA E EMERGÊNCIA NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Maria de Fátima Magalhães de Lima
Pontifícia Universidade Católica – PUC Rio, Brasil
fatima_mlima@superig.com.br

RESUMO

Este estudo tem como objetivo discutir a emergência, a correlação e a centralidade dos conceitos governança e *accountability* nas políticas educacionais, sobretudo diante dos usos recentes dos resultados das avaliações em larga escala associados ao desenvolvimento de políticas de responsabilização. Explora-se a relação entre as mudanças ocorridas nas últimas décadas no contexto das reformas do Estado, a construção de uma agenda mundial assentada no desenvolvimento da “nova gestão pública” e suas implicações nas políticas educacionais da América Latina. Recorre-se à pesquisa bibliográfica e documental, no sentido de cotejar aspectos que favoreçam a construção de um panorama geral e a ampliação de um quadro teórico que contribua para melhor compreensão, análise e tratamento do tema.

Palavras-chave: política educacional, governança e *accountability*

1. Introdução

Não representa nenhuma novidade afirmar que a avaliação ocupou o centro do debate educacional nas duas últimas décadas no panorama mundial. É plausível também considerar que, no tocante ao Brasil, o tema balizou as políticas públicas, foi responsável por parte considerável da produção acadêmica e pela emergência de conceitos até então restritos ao debate educacional de outros países e inscritos em distintas áreas do conhecimento, como economia, administração e ciências políticas.

Estas mudanças, relacionadas à expansão e aprimoramento dos sistemas de avaliação, radicadas na década de 90, imanescentes às reformas do Estado e correlatas à modificação do desenho e dos propósitos da administração pública, apresentam

elementos comuns e padronização de funcionamento expressando uma agenda mundial com efeito de transbordamento, simultaneidade, mimetização, homogeneidade e caráter monolítico das políticas educacionais orientadas para o cumprimento de metas (BALL, 2004; BROOKE, 2006; CORAGGIO, 2007; COELHO, 2012; BONAMINO; SOUZA, 2012). Tais políticas, adotadas por sistemas nacionais e subnacionais de educação, enfatizam as avaliações em larga escala de caráter censitário, o uso de exames padronizados, a mensuração de desempenho de aprendizagem, a informação dos resultados, *rankings*, e recentemente o desenvolvimento de programas de responsabilização com atribuição de conseqüências simbólicas e materiais, relacionadas ao alcance de metas estabelecidas.

Cabe ressaltar que alguns fatores contribuíram para a expansão e a conformação da avaliação externa como estratégia da gestão educacional na América Latina. Dentre os principais a literatura reconhece: o processo de difusão do segundo ciclo de reformas educacionais na década 90 e a transposição de um modelo de gestão pública subjacente às reformas do Estado e de seus aparelhos, cujos objetivos declarados ressaltavam o aumento da eficiência e da equidade.

O primeiro ciclo de reformas educacionais ocorreu na década de 60 e, independente dos níveis distintos de desenvolvimento nos países apresentou como característica comum a expansão dos sistemas de ensino, com a intenção de ampliar o acesso a um contingente populacional que passava ao largo do processo de escolarização. O segundo ciclo, mais complexo, enfatizou temas relacionados à gestão de sistemas e a qualidade. Neste sentido, a eficiência e a equidade configuraram-se como temas centrais e elementos instrumentais para consolidar a democracia e fomentar a estabilidade política (CASASSUS, 2001; BORGES, 2003).

Conforme destacado por vários autores, essas intrincadas transformações assumem um caráter programático de extensão mundial em face da influência e do protagonismo do Grupo do Banco Mundial – GBM¹ na disseminação de novas regras internacionais caracterizadas, sobretudo, pela ênfase na reforma da administração pública e na formulação de uma agenda política de ajustes estruturais orientados para

¹ O Grupo do Banco Mundial é composto de cinco organizações: 1) o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird), 2) a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), 3) a Corporação Financeira Internacional (CFI), 4) a Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (Amgi) e 5) o Centro Internacional de Divergências nos Investimentos (Cicdi).

práticas de “boa governança”. (BORGES, 2003; BAUER, 2010; AMOS, 2010; COELHO, 2012).

No âmbito da educação, uma das faces proeminentes das mudanças diz respeito à gestão, notadamente à modificação do desenho organizacional e institucional dos sistemas de ensino, pautada no tripé: avaliação, autonomia e descentralização. Assim, no tocante aos sistemas de ensino, as análises recentes dos usos das avaliações, sugerem que estamos diante da permanência de uma agenda estruturada com os mesmos dispositivos de décadas passadas (Afonso, 2012, p. 473-474). Os seus fundamentos parecem consolidar o caráter instrumental da governança, através dos princípios da administração gerencial com o objetivo de garantir a qualidade educacional. No tocante aos mecanismos de *accountability*, percebe-se crescente valorização da responsabilização de gestores e professores pelo desempenho alcançado.

Neste sentido, o presente estudo tem por objetivo apresentar a emergência, a correlação e a centralidade desses dois conceitos – governança e *accountability* – que parecem constituir-se como ferramentas de análise importantes para a compreensão das mudanças nos sistemas de avaliação, sobretudo diante dos usos recentes dos resultados das avaliações em larga escala associados à atribuição de consequências simbólicas e materiais aos profissionais da educação. Nossa hipótese é que a expansão de sistemas de avaliação baseados em “formas parcelares” de *accountability* (Afonso, 2009, p.60) está inscrita na correlação destes conceitos e na conformação instrumental de ambos.

Além desta introdução, o trabalho está dividido em outras quatro seções. A próxima seção apresenta um breve histórico da expansão e padronização dos sistemas educacionais de ensino na América Latina, a correlação com as reformas do Estado e seus aparelhos na década de 90, bem como o papel do GBM. A terceira seção analisa a expansão dos sistemas de avaliação na América Latina. A quarta discute os conceitos governança e *accountability*, suas confluências e correlação com a “nova gestão pública”. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

1. Sistemas de avaliação educacional na América Latina: o papel do Banco mundial na modelagem de políticas

A influência do Grupo do Banco Mundial sobre a expansão das reformas do Estado na década de 90 e a modelagem de políticas educacionais sob o paradigma gerencial neste período, são considerados aspectos estruturantes do desenvolvimento, da simultaneidade e da similitude dos sistemas de avaliação da América Latina nas últimas décadas.

O papel de destaque do GBM na produção de ideias e na formação de agentes centrais da implementação de políticas públicas para o desenvolvimento é reconhecido por diversos autores que enfatizam não somente a influência do Grupo, mas também o papel exercido na intermediação de condicionalidades para a captação de recursos a partir da adoção de medidas e condutas exigidas pelos credores aos países mais vulneráveis e sensíveis às oscilações econômicas internacionais (ALTMANN, 2002; BORGES, 2003; CORAGGIO, 2007; DE TOMMASI, 2007; COELHO, 2012) .

Coelho (2012) chama atenção para a dimensão persuasiva do Grupo na formalização de acordos, de regras de conduta e de princípios que geraram um processo de institucionalização através de contratos financeiros e da assistência técnica a projetos para o desenvolvimento. Segundo o autor, o GBM utiliza duas dimensões de intermediação como instrumentos para exercer influência nas políticas domésticas dos países dependentes de empréstimos: “[...] presta assistência aos países receptores na elaboração e execução de projetos e participa ativamente na formação intelectual de quadros, muitos dos quais irão compor o staff do grupo e terão passagem pelos governos dos países de origem” (p.18).

Borges (2003, p. 130) acentua a mudança de trajetória do GBM e a elevação dos empréstimos concedidos para a educação no período de 1990 a 1998 em relação ao decênio 1970 a 1979. Os percentuais passaram de 4,5% para 8,5%, representando a grande preocupação e interesse do Grupo pelo setor educacional, focadas especialmente nas questões relativas à reforma curricular, à administração educacional e à reforma trabalhista.

A nova inflexão estava associada às implicações políticas das reformas educacionais e o reconhecimento de sua centralidade para o desenvolvimento social. De maneira funcional o GBM estabeleceu relação entre eficiência econômica, competitividade e educação. Fundamentado na teoria do capital humano encontrou

apoio e manifestações favoráveis ao seu ideário em função da crise econômica ocidental e da relevância da educação para o desenvolvimento econômico e a ascensão social.

Grosso modo, a teoria do capital humano postula que a educação é um investimento individual e social que reverbera na produtividade e no desenvolvimento econômico. A teoria explica que o trabalho humano quando qualificado pela educação é um dos mais importantes meios para aumentar a produtividade econômica e, conseqüentemente os ganhos do capital. Como pressuposto do desenvolvimento econômico, bem como do desenvolvimento individual, a educação possibilita que, sincronicamente, ao educar-se o indivíduo valoriza a si próprio na mesma lógica em que valoriza o capital (MINTO, 2008).

É certo que as condições objetivas para a aplicação das políticas, o modo como são acatadas as recomendações e a cooperação técnica dos organismos multilaterais são distintas em face das diferentes condições sociais, políticas e econômicas dos países que buscam crédito. Mas é inegável que há uma concepção homogênea da política a ser desenvolvida, bem como uniformidade de princípios a serem observados, conforme apresentado pelo organismo internacional no prólogo desta publicação.

En el presente informe se examinan opciones de política en materia de educación, y no proyectos de educación detallados. 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 e administrativas racionales que estimulen la expansión del sector privado y la mejora del funcionamiento de las instituciones públicas (BANCO MUNDIAL, 1996, p.xi).

Apesar do caráter hegemônico na padronização de políticas derivadas dos ajustes econômicos e da globalização, diversos autores admitem que as condições de apropriação das reformas, bem como a sua aplicação foram distintas nos países periféricos (SOARES, 2007; CORAGGIO, 2007; COELHO, 2012). Isto ocorreu tanto pelos diferentes graus de autonomia e de correlação de forças em relação aos organismos internacionais e países centrais, quanto pela orientação das políticas domésticas, que poderiam estar, ou não, dependentes da cooperação técnica e financeira do GBM. Em síntese, se as condicionalidades impostas pelos organismos aos países tomadores de empréstimos do FMI tiveram importância fundamental na modelagem de políticas, é importante sublinhar a eficácia de agentes locais na construção de alternativas a este processo.

Contudo, observa-se neste período a capilaridade de reformas nos países da América Latina baseadas em um conjunto de recomendações que propugnava a capacidade de governo através da adoção da administração gerencial, da eficiência e da melhoria dos serviços públicos prestados aos cidadãos como condições imprescindíveis para o alcance da qualidade, redução dos gastos públicos, produtividade e *accountability* (CLAD, 1998). Em consonância, no decorrer da década de 1990 são desenvolvidas reformas, programas e projetos educacionais, conforme prioridades divulgadas pelo GBM.

Los programas del Banco alentarán a los gobiernos a dar más prioridad a la educación y a la reforma de la educación, en particular a medida que la reforma económica se establece como un proceso permanente. En los proyectos se tendrán más en cuenta los resultados y su relación con los insumos, utilizando explícitamente los análisis de costo-beneficio, los métodos participatorios, las evaluaciones del aprendizaje y la vigilancia y la evaluación mejoradas. [...] Se fomentará la gestión flexible de los recursos educacionales, junto con una evaluación nacional y sistemas de exámenes nacionales para proporcionar incentivos. [...] La educación básica seguirá siendo la prioridad en los préstamos del Banco para educación en los países que aún no han logrado la alfabetización universal y el acceso, la equidad y la calidad en ese nivel (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 17-18).

O controle da gestão do sistema educacional, através da avaliação de seu produto principal– a aprendizagem, figura então como mecanismo importante para o balanço da relação custo-benefício de um serviço social estratégico.

2. Sistemas de avaliação educacional na América Latina: expansão e tendências

Em estudo sobre a expansão e caracterização dos sistemas de avaliação na América Latina, Bauer (2010) considera que a internacionalização e a consolidação de programas e sistemas de avaliação do ensino no continente devem-se a economia globalizada e a influência de organismos multilaterais, destacadamente o GBM. As motivações são congruentes com a redefinição do papel dos Estados-Nação e a centralidade da educação, especialmente a básica, para o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza.

Segundo a autora, a avaliação, “através dos resultados obtidos por meio de indicadores de *performance* e do cumprimento de objetivos previamente determinados

pelos centros decisores do governo, [...] passa a exercer a função de controle sobre os serviços educacionais e prestação de contas tanto ao Estado quanto à sociedade” (p.324).

No contexto latino-americano há evidências de que as reformas educacionais, focalizadas na avaliação de desempenho, comparações de resultados, ranqueamentos e responsabilização foram inspiradas nas reformas pioneiras empreendidas por Margaret Thatcher na Inglaterra e por Ronald Reagan nos Estados Unidos. Ambas, amplamente divulgadas pelos organismos internacionais e inscritas em suas agendas foram implementadas na década de 80 com o objetivo de reestruturar o Estado e seu aparelho, melhorar os resultados escolares e a qualidade do ensino daqueles países (BROKE, 2006, 2008; BAUER, 2010; BECKER, 2010; GAME/FAE/UFMG, 2011).

No ano de 2003, em documento divulgado pelo PREAL (Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe), Ravela (2003, p.8) identifica, a partir da análise de 70 relatórios da região, “que a maioria dos sistemas nacionais de avaliação desenvolvidos na América Latina durante a década de 1990 enfatiza finalidades de caráter formativo (“low stake” ou “baixo risco”) sem consequências para as escolas”. Os sistemas tiveram como propósitos, até aquele momento, prestar informação, contribuir para a definição de políticas e para melhoria do trabalho das escolas e dos docentes, sem que houvesse, na maioria dos objetivos enunciados, quaisquer medidas relacionadas à premiação ou sanção de escolas e profissionais de educação pelos resultados alcançados.

O relatório destaca os sistemas de avaliação de nove países, a saber: Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Chile, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. Dentre eles, apenas o Chile e o México declararam o uso dos resultados das avaliações nacionais com alto risco (“high stake”) para as instituições escolares e seus indivíduos, conforme desempenho dos estabelecimentos. No caso do Chile, a utilização de um índice para classificar as escolas, a bonificação econômica dos professores e a adoção de “vouchers”, estimularam o desenvolvimento de um mercado escolar competitivo no tocante a escolha das escolas pelas famílias. Entretanto, conforme exposto no mesmo documento, a adoção deste conjunto de políticas não logrou resultados satisfatórios naquele período. Ao contrário, aprofundou as desigualdades e estimulou a privatização. Em relação ao México, o relatório menciona um programa que estabelece incentivos

econômicos individuais para os professores, com ênfase no “aproveitamento escolar” mensurado através do desempenho dos alunos em testes padronizados. Embora o programa tivesse caráter voluntário, registrou-se crescimento de adesões, e ainda, a divulgação de seus resultados ao público.

No relatório citado, o autor analisa as vantagens e desvantagens do uso dos resultados com consequências fortes, ou alto risco (prestação de contas públicas e consequências materiais) articulado aos exames padronizados. Como problema central o autor pontua a preocupação exacerbada de diretores e professores em preparar os alunos para os exames. Em contrapartida, assinala que a ausência deste mecanismo pode desobrigar escolas e professores a prestar contas dos resultados, a inteirar-se deles ou levá-los em consideração no desenvolvimento do ensino (idem p. 14).

Em publicação posterior do mesmo Programa, Ravela *et al.* (2008) assinalam que embora seja observado o crescimento dos sistemas de avaliação na América Latina e Caribe, alguns países destacam-se pela descontinuidade. Mas, ainda assim, os esforços empreendidos para a consolidação de uma rede de sistemas de avaliação “en la que participan actualmente casi todos los países latinoamericanos”(p. 9), para a promoção de troca de experiências e formação, vêm produzindo efeitos favoráveis à consolidação de sistemas estandardizados na região. Os autores consideram que o desenvolvimento deste modelo de sistema de avaliação, além de produzir informações comparáveis acerca do desempenho da aprendizagem, pode obrigar os sistemas de ensino a discutir que aspectos do currículo formal são imprescindíveis para todos os estudantes e que aprendizagens necessitam estar consolidadas ao final de cada ciclo de estudo.

Por outro lado, não são poucos os alertas quanto aos riscos e erros encontrados na implementação destes sistemas. Dentre os erros encontrados os autores destacam: considerar os resultados das avaliações estandardizadas como os únicos indicadores de qualidade educativa; inscrever a avaliação como condição suficiente para o alcance da qualidade; desenvolver sistemas de avaliação sem considerar as debilidades técnicas; dar maior importância à difusão dos resultados e à prestação de contas em detrimento da discussão da qualidade da avaliação; utilizar deliberadamente os resultados para culpar determinados atores envolvidos no processo educativo; desenvolver políticas de responsabilização desconsiderando os apoios necessários aos professores e escolas.

Ainda a este respeito é digno de registro o estudo realizado por Bauer (2010), sobre o desenvolvimento dos sistemas de avaliação e a tendência dos usos de resultados na América Latina. Em levantamento realizado acerca da implementação de avaliação de sistemas educacionais em 21 países das Américas, a autora identifica que apenas 5 países tiveram experiências de sistemas de avaliação na década de 1980. Todos os outros criaram e expandiram seus sistemas no decorrer dos anos 90, e muitos tiveram a cooperação técnica do Banco Mundial para desenvolver suas experiências iniciais.

No tocante aos objetivos declarados dos usos das avaliações, a autora organizou quatro categorias de análise: 1) objetivos relacionados à *accountability*; 2) objetivos relacionados ao diagnóstico instrucional das aprendizagens; 3) objetivos relacionados ao gerenciamento e ao controle educacionais e 4) objetivos relacionados com a seleção, classificação, premiação ou certificação. Como resultado final, os países, em sua maioria, declararam que utilizam os resultados com objetivos gerenciais (administração, controle e direcionamento da educação) e *accountability* (prestação de contas e responsabilização pelos resultados). Em alguma medida são mencionados usos com finalidades informativas e formativas, direcionadas principalmente à informação aos professores, com o intuito de orientar o planejamento curricular e a avaliação da aprendizagem. De maneira mais escassa foram registradas utilizações para fins de seleção, classificação ou premiação. Apenas o México e o Chile informaram usos com estes propósitos, conforme observações da autora.

3. O paradigma da “nova gestão pública”: confluência de governança e *accountability* nas políticas educacionais

Em análise ao relatório “Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth”, divulgado em 1989 pelo Banco Mundial, Borges (2003) identifica os motivos que levaram a implementação de uma nova agenda de ajustes políticos. Segundo os argumentos deste organismo internacional, “a crise de governança” foi o maior obstáculo para o desenvolvimento da África Sub Saariana. O relatório assinala que a instabilidade política crônica e a fraqueza dos Estados africanos foram responsáveis pelo fracasso das reformas apoiadas pelos organismos internacionais.

De acordo com definição do Bando Mundial (apud Borges, 2003, p. 52) , governança “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento”.

O documento “Uma Nova Gestão Pública para a América Latina”, de 1998, publicado pelo Centro Latino Americano para o Desenvolvimento – CLAD, reitera a relação entre governança e a reforma da administração pública. Conforme a publicação, governança é a “capacidade do Estado de transformar em realidade, de forma eficiente e efetiva, as decisões politicamente tomadas” (CLAD, 1998, p, 8). Segundo o Conselho, a reforma gerencial é condição primordial para o aumento da governança, cujo escopo seria equacionar os três principais problemas latino-americanos: democracia, desenvolvimento econômico e distribuição de riqueza.

Para tanto, o modelo gerencial deveria ser desenvolvido em todas as esferas da administração pública, com ênfase na descentralização, na transparência e responsabilização pelos resultados, sob a influência das transformações do setor privado (idem, p. 5).

Em meio ao combate ao clientelismo, ao nepotismo, ao patrimonialismo e outras práticas de corrupção, arraigadas no continente latino-americano, e as reiteradas críticas à ineficiência dos serviços públicos, o aumento de graus de *accountability* (responsabilização) afirma-se como um argumento consistentemente democrático para estimular o cidadão ao controle das políticas públicas com a finalidade de torná-las mais eficientes e com melhor qualidade.

Entretanto, o pressuposto democrático da aludida relação Estado-sociedade, é refutado por Borges (2003, p. 130) que aponta o caráter restritivo e instrumental desta aliança, referenciada em novos atores com o objetivo de conter a agitação das lutas sociais sob o apelo da estabilidade política e do desenvolvimento das reformas no Brasil. Desta forma, os agentes que pautaram os movimentos sociais e as lutas populares são substituídos por novos arranjos participativos que exijam, mas que também assegurem a boa *performance* dos governos.

A consolidação das reformas e os esforços envidados para melhorar os resultados educacionais, através da ênfase da participação das famílias, de enfoques educativos mais globais, da descentralização da gestão escolar, da autonomia dos estabelecimentos escolares, da criação de conselhos escolares, do desenvolvimento de

parcerias com o setor empresarial e da valorização de exames externos não foram suficientes para elevar a níveis desejáveis o desempenho da aprendizagem na educação básica. Uma das evidências foi a *performance* dos países latino-americanos na edição do PISA, *Programme for International Student Assessment* do ano 2000. Dentre os 41 países que participaram do Exame nenhum país latino-americano ficou entre os 30 primeiros colocados. Mais agravante foi que 10 a 54% destes estudantes demonstraram habilidade pífia em Leitura, inferior ao Nível 1 de proficiência (CEPAL/ UNESCO, 2004, p. 7).

Neste contexto, a discussão sobre os usos dos resultados das avaliações como mecanismo para induzir melhoria do desempenho da aprendizagem foi intensificada nos países da América Latina, principalmente através dos organismos multilaterais que pautaram o tema utilizando como parâmetro as experiências pioneiras dos Estados Unidos no uso da *accountability* nos sistemas de avaliação standardizados (GAME/FAE/UFGM, 2011).

Uma evidência inequívoca deste movimento é a inculcação do termo *accountability* articulado ao aperfeiçoamento da gestão e ao uso dos resultados educacionais como mecanismo de informação, prestação de contas, mas também de responsabilização com consequências materiais (“high stakes”) para professores e diretores, conforme o documento “Financiamento y gestión de la educación en la América Latina y el Caribe”, produzido através da parceria UNESCO - CEPAL:

Una mayor autonomía de la escuela reconoce la importancia de la rendición de cuentas (*accountability*) cuyo objeto es entregar información que permita a la comunidad, a la autoridad y a la sociedad en general saber si el establecimiento está cumpliendo con las metas y funciones acordadas. El sistema de rendición de cuentas se asocia al mejoramiento en el desempeño de los alumnos no sólo porque faculta a actores extra-escuela – desde padres has instancias centrales de planificación y evaluación – para exigir una oferta pertinente y de calidad, sino porque también introduce en la escuela rutinas de compromiso y monitoreo, que imponen mayor sentido de responsabilidad por el funcionamiento y los resultados. Un compromiso con la rendición de cuentas requiere incentivos. En general, las remuneraciones o la promoción de los maestros no están condicionadas a su desempeño en la sala de clase, precisamente porque este desempeño no es evaluado ni monitoreado. Es importante ligar la rendición de cuentas a sistemas meritocráticos de premios y sanciones al personal docente y a los directivos de las escuelas (CEPAL/UNESCO, 2004, p. 71).

O desenvolvimento de sistemas de *accountability* na gestão educacional e, principalmente a adoção de consequências fortes para as escolas a partir do uso dos resultados, é um tema controverso que tem suscitado debates e apresentado indícios que

esta medida não assegura a melhoria do ensino, contrariando os preditores acerca do êxito da aplicação deste modelo de política no âmbito da educação (BAUER, 2010; FREITAS, 2012).

Ainda assim é crescente o uso de resultados de avaliação articulado à responsabilização de agentes escolares, constituindo o que Afonso (2009, p. 60) denominou como formas parcelares de *accountability*. As formas parcelares são, de acordo com o autor, aquelas que dizem respeito a algumas das dimensões de prestação de contas ou responsabilização, não integrando outras dimensões complexas e democráticas fundadas em princípios e valores do bem comum que o termo *accountability* abrange.

No tocante ao Brasil pesquisas recentes (GAME/FAE/UFMG, 2011) registram o crescimento de sistemas subnacionais de educação, intensificado nas últimas décadas após a criação do SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica, da aplicação bianual de exames padronizados censitários (Prova Brasil) e, sobretudo, após a criação do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Inscrito no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), calculado por escola, por rede e para o país, o Índice combina fluxo escolar (taxas de reprovação e aprovação) com o resultado do desempenho padronizado na Prova Brasil e é divulgado a cada dois anos, com acesso público no portal eletrônico do MEC/INEP.

Com o intuito de melhorar os resultados de desempenho destacam-se ainda, nas redes públicas de ensino, aliados estratégicos provenientes da parceria público-privada e da ênfase na participação do empresariado na política educacional (FREITAS, 2012), aprofundando desta forma os mecanismos da “nova gestão pública” e da governança.

4. Considerações finais

Nos anos 90, sob os legítimos argumentos da baixa *performance* da educação básica, dos níveis elevados de corrupção, das profundas desigualdades e da ineficiência dos serviços públicos, uma agenda de reformas do Estado e da administração pública foi consolidada na América Latina fortemente orientada pelo GBM e organismos multilaterais. Neste contexto, a introdução da “nova gestão pública” e o seu postulado gerencialista tiveram como propósitos, deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins), garantir a eficiência e a eficácia dos serviços públicos e, neste

sentido, consolidar a governança. Cabe pontuar que novos agentes entram em cena na relação Estado-sociedade reforçando os interesses e o desenho do setor privado na organização e nos propósitos da administração pública.

No âmbito educacional, os países foram induzidos a implementar sistemas de avaliação em larga escala com o intuito de controlar o ensino ofertado, estabelecer metas, produzir resultados para monitoramento e controle da sociedade, além da responsabilização dos gestores e professores. Favoreceu, desta forma, além de padrões de avaliação, o estabelecimento parcial de *accountability*, cujas interpretações e usos privilegiaram o sentido instrumental, articulado à governança, com ênfase menor no controle do Poder Público pelas famílias, que se tornam figurantes neste processo.

A centralidade, a conformação da avaliação e os usos distintos dos resultados dos exames padronizados são comprovados através das evidências que várias pesquisas apresentam. A tendência em articular os resultados dos exames à bonificação ou punição para escolas e profissionais de educação parecem reproduzir políticas de responsabilização das experiências pioneiras dos Estados Unidos e da Inglaterra, implementadas há pelo menos três décadas e alvo de debates que expõem os resultados controversos das formas expandidas desta política.

O desenvolvimento de sistemas de avaliação configura-se como importante política da gestão educacional de países e de redes que se preocupam com o ensino ministrado e a qualidade do desempenho da aprendizagem de crianças e jovens que cursam distintos níveis de escolaridade. Esta premissa deveria estar articulada ao currículo, pois parece incongruente que a implantação de sistemas de avaliação em larga escala preceda ou descure da discussão do conjunto de conhecimentos e experiências da sociedade e da sua implicação com a definição dos objetivos educacionais. Dessa forma, processo e resultado deveriam fazer parte da mesma moeda da qualidade educacional.

Em síntese, este trabalho apontou que há uma estreita relação entre a segunda onda de reformas educacionais e o desenvolvimento de sistemas de avaliação na América Latina. E ainda, que o uso dos resultados dos exames padronizados é potencialmente importante para reorientar o ensino-aprendizagem e aprimorar a gestão das redes públicas de ensino. Entretanto, diante da permanência de uma agenda que desenvolve a governança instrumental e utiliza a *accountability* com fins exclusivos de responsabilização, a qualidade pode estar longe de ser alcançada, os resultados

produzidos podem ser nebulosos e não retratar os problemas enfrentados no desempenho dos alunos e na gestão escolar.

5. Referências bibliográficas

AFFONSO, A. J. Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate ibero americano. *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*, n. 09, maio-ago, 2009.

_____ Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404m abr.-jun. 2012.

ALTMANN, H. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 28, n. 1, p.77-89, jan/jun. 2002.

AMOS, K. Governança e governabilidade: relação e relevância dos dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. especial, p. 23-38, 2010.

BALL, S. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem estar. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n.89, p. 1105-1126, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22613.pdf>>. Acessado em: 06/11/2012.

BAUER, A. Usos dos resultados de avaliações dos sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América Latina. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 91, n. 228, p. 315-344, maio/ago. 2010.

BECKER, F. R. Avaliação educacional em larga escala: a experiência brasileira. *Revista Ibero-americana de Educação*, n. 53/1, p. 1- 11, 25/6/2010. Disponível em: <http://www.rioei.org/deloslectores/3684Becker.pdf>. Acesso em 05/11/12.

BONAMINO A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interface com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 372-388, abr./jun. 2012.

BORGES, A. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 18, n. 52, pp. 125-138, jun. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbsoc/v18n52/18069.pdf>. Acessado em 18/12/2012.

BROKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 128, pp. 377-401, 2006.

_____ Responsabilização educacional no Brasil. *Sísifico. Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*. v. 1, n. 1, p. 94-109, 2008. Disponível em: <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/art7.pdf>. Acesso em 20/10/2012.

CASASSUS, J. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n 114, pp. 7-28, nov. 2001.

CEPAL/UNESCO. *Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. San Juan, Puerto Rico, 2004. Disponível em: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/15087/DGE-2253-SES30-15.pdf>. Acesso em: 5/01/2012.

CLAD. *Uma nova gestão pública para a América Latina, Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento*, 1998. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCLAD%5Cngppor.pdf>. Acesso em: 23/11/2012.

COELHO, J. C. *Economia, poder e influência externa: o Banco Mundial e os anos de ajuste na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? Trad. Mônica Corullón. In: DE TOMMASI, L; WARDE, J; HADDA S. (Orgs) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 75-124.

DE TOMMASI, L. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: _____, WARDE, J; HADDAD S. (Orgs) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 195-227.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012.

GAME/FAE/UFMG. *A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. Relatório final*. Fundação Victor Civita. Agosto/2011. 201p.

MINTO, L. W. *Teoria do Capital Humano*. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_teorias_do_capital_humano.htm. Acesso em 28/12/2013.

RAVELA, P. *Como os Sistemas Nacionais de Avaliação Educativa da América Latina Apresentam Seus Resultados* (versão resumida). PREAL, 2003. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCLAD%5Cngppor.pdf>. Acesso em: 02/12/2012.

RAVELA, P et. al. *Las evaluaciones educativas que América Latina necesita*. PREAL, Documento nº 40, marzo 2008. Disponível em: <http://m.preal.org/detalle.asp?det=1115>. Acesso em 02/12/2012.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas In: DE TOMMASI, L; WARDE, J; HADDA S. (Orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 15-39.

