**UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA**
**ÁREA DAS CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO**
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE DOUTORADO

MICHELE LUCIANE BLIND DE MORAIS

# PROJEÇÕES DA RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E *ACCOUNTABILITY* NA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: ESTUDO COMPARADO BRASIL E CHILE

Joaçaba
2025

MICHELE LUCIANE BLIND DE MORAIS

# PROJEÇÕES DA RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E *ACCOUNTABILITY* NA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: ESTUDO COMPARADO BRASIL E CHILE

Tese apresentada como requisito à obtenção do grau de Doutora em Educação na linha de Pesquisa Educação, Políticas Públicas, do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina.

Orientadora: Profa. Dra. Marilda Pasqual Schneider

Joaçaba

2025

M827p Morais, Michele Luciane Blind de.
Projeções da relação entre democracia e accountability na avaliação da educação básica: estudo comparado Brasil e Chile / Michele Luciane Blind de Morais. – Joaçaba, 2025.
300 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Educação) — Universidade do Oeste de Santa Catarina, 2025.
Bibliografia: f. 265-289.

1. Educação comparada. 2. Educação – Brasil - Chile. 3. Democracia. 4. Responsabilidade. I. Título.

CDD 370.195

MICHELE LUCIANE BLIND DE MORAIS

# PROJEÇÕES DA RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY NA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: ESTUDO COMPARADO BRASIL E CHILE

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do grau Doutor em Educação.

Aprovada em 23 de setembro de 2025.

## BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Marilda Pasqual Schneider (Orientadora)
Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc)

Prof. Dr. Luiz Felipe de La Veja
(Universidade do Chile – Chile)

Profa. Dra. Andrea Minte Munzenmayer
(Universidade de Los Lagos – Chile)

Prof. Dr. Elton Luiz Nardi
Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc)

Profa. Dra. Camila Regina Rostirola
Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc)

# Relatório de assinaturas

**Camila Regina Rostirola**
CPF: 079.740.669-70
Data: 27/10/2025 15:39
IP: 138.122.208.202
E-mail: camila.rostirola@unoesc.edu.br

Examinadora interna

**Elton Luiz Nardi**
CPF: 692.873.419-15
Data: 30/10/2025 09:51
IP: 179.124.143.218
E-mail: elton.nardi@unoesc.edu.br

Examinador interno

**Andrea Minte Munzenmayer**
CNPJ: 53.829.295/0641-01
Data: 30/10/2025 10:22
IP: 138.84.33.11
E-mail: andrea.minte@ulagos.cl

Examinadora externa

**Marilda Pasqual Schneider**
CPF: 437.560.509-04
Data: 04/11/2025 13:37
IP: 172.16.128.126
E-mail: marilda.schneider@unoesc.edu.br

Orientadora

Luis Felipe de la Vega R
luis.de.la.vega@archilo.cl

Examinador externo

SOLIS

Escaneie a imagem para verificar a autenticidade do documento ou utilize o link:
https://ged.unoesc.edu.br/ecm_validador?hash=C9SDWNH5XR6IQ04DDJLP
Hash SHA-512 do PDF original
83864a0a7391969c3deab5da4475ab83aa1f46f80ff1969395603862a2f2cc5d582f4229dfcf9d
c664d00a31ecb1034ae3c62102a51f7c1c759e97eaca486445

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela dádiva de mais um dia de vida e pela força concedida para seguir adiante.

A Henrique e a Odete, meus amados pais, cujo apoio incondicional, carinho e confiança foram a base sobre a qual construí cada etapa desta caminhada. Por me fazerem capaz e feliz. Esta conquista é, antes de tudo, também de vocês.

A Luciano, meu amor, que esteve comigo em todos os momentos desta jornada, oferecendo apoio, compreensão e encorajamento, e cujo companheirismo foi essencial para que eu pudesse chegar até aqui.

Para Paulo, Laura e Milena, filhos queridos, que foram e continuam sendo o estímulo para superar os obstáculos impostos pela vida, bem como a fonte de inspiração para enfrentar novos desafios.

À minha orientadora Marilda, querida 'profe', pelo acolhimento da pesquisa, pelo rigor, pela presença constante, pelo incentivo, pelo olhar atencioso, pela voz serena, pela paciência com minhas questões ingênuas, pelos intensos conselhos e orientações que proporcionaram meu crescimento intelectual e profissional, pela parceria.

Aos membros da banca, pelas contribuições para o enriquecimento desta pesquisa e que permitiram qualificar a proposta de investigação e finalizar este trabalho. Foi um privilégio contar com o apoio de tão ilustres pesquisadores, viabilizando, assim, múltiplos olhares sobre o objeto investigado.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação de Educação da Unoesc, pela receptividade, ajuda e múltiplas possibilidades de aprendizagem e formação.

Aos colegas que, juntamente comigo, trilham esse caminho, pelos momentos de reflexão e hoje saudade. Que me ajudaram a recarregar as energias, por meio de incentivo, trocas, conversas e boas risadas. Contar com vocês deu mais leveza a este percurso.

A todos aqueles que, de uma forma ou outra, colaboraram comigo e serviram de amparo em muitos momentos dessa minha construção como pesquisadora.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa de dedicação exclusiva à pesquisa durante o período de realização do doutorado. Reforço meu agradecimento e o desejo de que outros estudantes possam experienciar essa oportunidade.

## RESUMO

MORAIS, Michele Luciane Blind de. **Projeções da relação entre democracia e *accountability* na avaliação da educação básica**: estudo comparado Brasil e Chile. 2025. 293 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2025.

A investigação está vinculada à Linha de Pesquisa Educação, Políticas Públicas e Cidadania do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina. Tem por objetivo analisar relações entre democracia e *accountability* brasileira e chilena, destacando possíveis projeções destas relações na política de avaliação da educação básica de cada país . O problema de pesquisa está sintetizado na seguinte questão: que relações entre democracia e *accountability* predominam no Brasil e no Chile, e em que medida elas são ou não projetadas na política de avaliação da educação básica de cada país? A tese perscrutada na investigação está fundamentada na compreensão de que, no Brasil e no Chile, prevalecem mecanismos de *accountability* inspirados na Nova Gestão Pública, projetados no *Sistema de Avaliação da Educação Básica* brasileiro e no *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación* chileno e, mais recentemente, em modalidades de controle externo que vinculam desempenho e financiamento. Favoravelmente à concepção de que ações que regulam o serviço público podem ser diferentes, considero a ideia de construir alternativas de *accountability* no campo educacional, especialmente na educação básica dos dois países. Dentre as alternativas apresentadas nesta tese, realço a social-democrática como uma possibilidade de (re)colocar a formação crítica e a esfera pública no centro das políticas educacionais. Ainda que declarem compromisso com a qualidade da educação, estes países acionam políticas e práticas associadas aos resultados de avaliações educacionais de largo espectro que, muitas vezes, comprometem os princípios democráticos de participação e mobilização social. Do ponto de vista epistemológico, a investigação ancora-se na teoria crítica, adotando como categorias analíticas a dialética, a razão instrumental, a historicidade, a totalidade e a emancipação, cujo referencial teórico compreende os estudos de Adorno e Horkheimer (1985), Adorno (2009) e Habermas (1996; 1997). A coleta e a análise dos dados são orientadas por um estudo comparado elaborado com base em autores do campo da Educação Comparada. Entre os resultados alcançados, saliento que a *accountability*, entendida como dimensão constitutiva da democracia liberal, perde seu potencial quando reduzida a controle, como ocorre nas avaliações em larga escala orientadas por agendas neoliberais. Tal lógica padroniza a educação, fragiliza a capacidade emancipatória e reforça desigualdades, ainda que sua implementação revele contradições e disputas entre modelos globais e contextos democráticos nacionais. A despeito de estar ocorrendo um redesenho nos formatos tradicionais dos sistemas de avaliação, persiste uma visão unidirecional de *accountability* na educação. A pesquisa mostrou que, embora regulação e avaliação se tenham tornado centrais na ação estatal no Brasil e no Chile, contribuíram pouco para a qualidade educacional, reforçando a necessidade de compreender a democracia como prática emancipatória, distinta de sua forma liberal subordinada ao capital. A análise comparada revelou que a *accountability* assume sentidos heterogêneos no Brasil e no Chile, ora como responsabilização, ora como prestação de contas, destacando a compreensão a quem serve e com quais finalidades, sobretudo diante da influência neoliberal que converte avaliação e *accountability* em soluções universais para os supostos males da educação.



**Palavras-chave:** *accountability;* democracia; educação comparada; sistemas de avaliação; educação básica.

## ABSTRACT

The research is linked to the Research Line *Education, Public Policies, and Citizenship* of the Graduate Program in Education at the Universidade do Oeste de Santa Catarina. Its objective is to analyze the relations between democracy and accountability, emphasizing the possible projections of these relations in the evaluation policy of basic education in Brazil and Chile. The research problem is summarized in the following question: what relations between democracy and accountability prevail in Brazil and Chile, and how are they projected onto the evaluation policy of basic education? The thesis examined in this investigation is grounded in the understanding that, in Brazil and Chile, mechanisms of accountability inspired by New Public Management prevail, projected in the Brazilian Basic Education Evaluation System and the Chilean *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación* and, more recently, in forms of external control that link performance to funding. In line with the notion that actions regulating public services can take different paths, this study considers the possibility of constructing alternative forms of accountability in the educational field, particularly in basic education in both countries. Among the alternatives discussed in this thesis, the social-democratic model is highlighted as a possibility to (re)place critical education and the public sphere at the center of educational policies. Although these countries declare a commitment to the quality of education, they implement policies and practices associated with the results of large-scale educational assessments that often compromise democratic principles of participation and social mobilization. From an epistemological perspective, the investigation is grounded in Critical Theory, adopting as analytical categories dialectics, instrumental reason, historicity, totality, and emancipation, with its theoretical framework based on the studies of Adorno and Horkheimer (1985), Adorno (2009), and Habermas (1996; 1997). Data collection and analysis are guided by a comparative study developed on the basis of authors in the field of Comparative Education. Among the results achieved, I highlight that accountability, understood as a constitutive dimension of democracy, loses its potential when reduced to control, as occurs in large-scale assessments driven by neoliberal agendas. Such logic standardizes education, undermines its emancipatory potential, and reinforces inequalities, even as its implementation reveals contradictions and disputes between global models and national democratic contexts. Despite the ongoing redesign of the traditional formats of evaluation systems, a unidirectional view of accountability in education persists. The research showed that, although regulation and evaluation have become central to state action in Brazil and Chile, they have contributed little to educational quality, reinforcing the need to understand democracy as an emancipatory practice, distinct from its liberal form subordinated to capital. The comparative analysis revealed that accountability assumes heterogeneous meanings in Brazil and Chile, at times as responsibility, at other times as answerability, highlighting the challenge of understanding whom it serves and for what purposes, especially in light of the neoliberal influence that turns evaluation and accountability into universal solutions for the alleged shortcomings of education.



**Keywords**: accountability; democracy; comparative education; evaluation systems; basic education.

## RESUMÉN

La investigación está vinculada a la Línea de Investigación *Educación, Políticas Públicas y Ciudadanía* del Programa de Posgrado en Educación de la Universidad del Oeste de Santa Catarina. Tiene por objetivo analizar las relaciones entre democracia y accountability, destacando posibles proyecciones de estas relaciones en la política de evaluación de la educación básica brasileña y chilena. El problema de investigación se sintetiza en la siguiente pregunta: ¿qué relaciones entre democracia y accountability predominan en Brasil y en Chile, y cómo se proyectan en la política de evaluación de la educación básica? La tesis que examiné en esta investigación se fundamenta en la comprensión de que, en Brasil y en Chile, prevalecen mecanismos de *accountability* inspirados en la Nueva Gestión Pública, proyectados en el *Sistema de Avaliação da Educação Básica* brasileño y en el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación chileno y, más recientemente, en modalidades de control externo que vinculan desempeño y financiamiento. En consonancia con la concepción de que las acciones que regulan el servicio público pueden asumir distintos caminos, considero la idea de construir alternativas de *accountability* en el ámbito educativo, especialmente en la educación básica de ambos países. Entre las alternativas presentadas en esta tesis, destaco la social-democrática como una posibilidad de (re)colocar la formación crítica y la esfera pública en el centro de las políticas educativas. Aunque estos países declaren un compromiso con la calidad de la educación, implementan políticas y prácticas asociadas a los resultados de evaluaciones educativas de gran escala que, en muchos casos, comprometen los principios democráticos de participación y movilización social. Desde la perspectiva epistemológica, la investigación se ancla en la teoría crítica, adoptando como categorías analíticas la dialéctica, la razón instrumental, la historicidad, la totalidad y la emancipación, cuyo marco teórico comprende los estudios de Adorno y Horkheimer (1985), Adorno (2009) y Habermas (1996; 1997). La recolección y el análisis de los datos se orientan por un estudio comparado elaborado a partir de autores del campo de la Educación Comparada. Entre los resultados alcanzados, destaco que la accountability, entendida como dimensión constitutiva de la democracia, pierde su potencial cuando se reduce al control, como ocurre en las evaluaciones a gran escala orientadas por agendas neoliberales. Esta lógica estandariza la educación, debilita su potencial emancipador y refuerza las desigualdades, aunque su implementación revele contradicciones y disputas entre modelos globales y contextos democráticos nacionales. A pesar de que se está produciendo un rediseño en los formatos tradicionales de los sistemas de evaluación, persiste una visión unidireccional de la *accountability* en la educación. La investigación mostró que, aunque la regulación y la evaluación se hayan convertido en elementos centrales de la acción estatal en Brasil y en Chile, aportaron poco a la mejora de la calidad educativa, lo que refuerza la necesidad de comprender la democracia como una práctica emancipadora, distinta de su forma liberal subordinada al capital. El análisis comparado reveló que la *accountability* asume significados heterogéneos en Brasil y en Chile, ora como responsabilización, ora como rendición de cuentas, lo que destaca el desafío de comprender a quién sirve y con qué fines, sobre todo frente a la influencia neoliberal que convierte la evaluación y la *accountability* en soluciones universales para los supuestos males de la educación.



**Palabras clave:** *accountability*; democracia; educación comparada; sistemas de evaluación; educación básica.

## LISTA DE QUADROS


| | | |
|---|---|---|
| Quadro 01 | Espelho das questões de pesquisa e dos objetivos específicos..... | 28 |
| Quadro 02 | Perguntas orientadoras para contextualização dos aspectos selecionados..... | 42 |
| Quadro 03 | Características da democracia moderna observadas por Tocqueville nos Estados Unidos e na França/Europa continental..... | 85 |
| Quadro 04 | Sistematização das contribuições centrais dos autores acerca dos diferentes modelos de democracia..... | 103 |
| Quadro 05 | Síntese dos modelos de democracia no Brasil (1946-2025)..... | 120 |
| Quadro 06 | Síntese dos modelos de democracia no Chile (1920-2025)..... | 137 |
| Quadro 07 | Tipologias de *accountability*: perspectivas analíticas em distintos campos institucionais..... | 156 |
| Quadro 08 | Categorias da teoria crítica aplicadas à análise das tipologias de *accountability* na educação..... | 159 |
| Quadro 09 | Comparativo das classificações e atribuições do TCU no Brasil..... | 166 |
| Quadro 10 | Especificidades da Controladoria Geral da República (CGR)..... | 172 |
| Quadro 11 | Categorias de análise e contextualização na teoria crítica..... | 190 |
| Quadro 12 | Eixos, dimensões e indicadores do SAEB para implantação em 1994..... | 192 |
| Quadro 13 | Panorama das aplicações nacionais das avaliações na educação básica do Brasil (1990 a 2025)..... | 195 |
| Quadro 14 | Área de avaliação do SAEB, tópicos e descritores da matriz de referência..... | 201 |
| Quadro 15 | Cronograma de aplicação do SAEB em 2025..... | 202 |
| Quadro 16 | Panorama do sistema de avaliação do SIMCE e indicadores utilizados..... | 208 |
| Quadro 17 | Composição do SAC conforme a Lei nº 20.529/2011..... | 209 |
| Quadro 18 | Panorama das aplicações nacionais das avaliações na educação básica do Chile (1968 a 2025)..... | 211 |
| Quadro 19 | Algumas aproximações entre o SIMCE e o SAEB..... | 220 |
| Quadro 20 | Explicações relacionais entre Brasil e Chile na educação básica..... | 223 |
| Quadro 21 | Educação obrigatória no Brasil e no Chile..... | 224 |

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### Figuras

Figura 01 – Características epistemetodológicas da tese e aporte teórico..... 040

Figura 02 – Dimensões metodológicas do estudo comparado entre Brasil e Chile..... 044

Figura 03 – As quatro etapas de Bereday para estudos comparados ..... 060

Figura 04 – Síntese dos eixos temáticos sobre os aspectos teórico-metodológicos da Educação Comparada..... 071

Figura 05 – Dimensões metodológicas para estudos comparados em políticas educacionais entre países..... 078

### Gráficos

Gráfico 01 – Evolução do número de estudos sobre EC por ano de publicação..... 061

Gráfico 02 – Produções científicas sobre EC, segundo a abrangência temática..... 062

### Mapa

Mapa 01 – Características demográficas do Brasil e do Chile..... 177

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---|---|
| AGEE | Agenda Globalmente Estruturada para a Educação |
| ANPED | Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BIRD | Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento |
| BM | Banco Mundial |
| BNCC | Base Nacional Comum Curricular |
| BRL | Moeda Real |
| Capes | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CEP | Comitê de Ética em Pesquisa |
| CEPAL | Comissão Econômica e Social para América Latina |
| CIA | *Central Intelligence Agency* |
| CINDE | Corporação de Desenvolvimento da Pesquisa |
| CLAD | Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento |
| CLT | Consolidação das Leis do Trabalho |
| CLP | Moeda Peso Chileno |
| CNS | Conselho Nacional de Saúde |
| EC | Educação Comparada |
| EJA | Educação de Jovens e Adultos |
| ELADBES | Estado Latino Americano Desenvolvimentista de Bem-estar |
| ENEM | Exame Nacional do Ensino Médio |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FUNDEB | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica |
| GEPPAyA | Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação Educacional e *Accountability* em países da América Latina |
| IBAD | Instituto Brasileiro de Ação Democrática |
| IDEB | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| IEA | *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* |

| | |
|---|---|
| INEP | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| IPES | Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais |
| LDB | Lei de Diretrizes e Bases |
| LDBEN | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional |
| LGE | *Ley General de Educación* |
| LIBRAS | Língua Brasileira de Sinais |
| LOCE | Lei Orgânica Constitucional de Ensino |
| LLECE | Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação |
| MDB | Movimento Democrático Brasileiro |
| MEC | Ministério da Educação do Brasil |
| MINEDUC | Ministério de Educação do Chile |
| NGP | Nova Gestão Pública |
| NSP | Novo Serviço Público |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| OMs | Organismos Multilaterais |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OREALC | Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe |
| PAEG | Plano de Ação Econômica do Governo |
| PCB | Partido Comunista do Brasil |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| PPC | Paridade do Poder de Compra |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PISA | *Programme for International Student Assessment* |
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PPGEd | Programa de Pós-Graduação em Educação |
| PR | Partido Radical |
| PREAL | Programa de Promoção da Reforma Educacional na América Latina e no Caribe |
| PROMEDLAC | Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe |
| PSD | Partido Social-Democrata |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |

| | |
|---|---|
| RN | *Renovación Nacional* |
| SAEB | Sistema de Avaliação da Educação Básica |
| s.d. | Sem Data |
| SciELO | *Scientific Electronic Library Online* |
| SERVEL | *Servicio Electoral del Chile* |
| SIMCE | Sistema de Medición de la Calidad de la Educación |
| TREs | Tribunais Regionais Eleitorais |
| TSE | Tribunal Superior Eleitoral |
| UDI | *Unión Demócrata Independiente* |
| UDN | União Democrática Nacional |
| UIE | Instituto de Educação da UNESCO |
| UE | União Europeia |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| UNOESC | Universidade do Oeste de Santa Catarina |
| UP | Unidade Popular |
| VAAF | Valor Anual por Aluno Fundeb |
| VAAR | Valor Anual por Aluno por Resultados |
| VAAT | Valor Anual Total por Aluno |

**SUMÁRIO**


**1 INTRODUÇÃO..... 017**

**2 OS CAMINHOS DA PESQUISA: PERSPECTIVA EPISTEMOLÓGICA E AS CATEGORIAS ANALÍTICAS..... 034**

2.1 AUTODECLARAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ÉTICOS DA PESQUISA..... 047

2.2 ESTRUTURA DA TESE..... 050

**3 SITUANDO A METODOLOGIA COMPARADA NO CAMPO DA EDUCAÇÃO COMPARADA..... 054**

3.1 O CAMPO DA EDUCAÇÃO COMPARADA: ABORDAGENS HISTÓRICAS E EPISTEMOLÓGICAS..... 055

3.2 ASPECTOS ACADÊMICO-CIENTÍFICOS DA EDUCAÇÃO COMPARADA..... 062

3.3 DELINEAMENTO DA METODOLOGIA PARA ESTUDOS COMPARADOS EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS..... 073

**4 RECONFIGURAÇÃO DA DEMOCRACIA MODERNA: RUPTURAS, PERMANÊNCIAS E CONTRADIÇÕES..... 081**

4.1 PERSPECTIVAS NA CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE DEMOCRACIA ANTE O NEOLIBERALISMO..... 084

4.2 REGIME DEMOCRÁTICO BRASILEIRO À LUZ DE MODELOS DE DEMOCRACIA..... 108

4.3 REGIME DEMOCRÁTICO CHILENO À LUZ DE MODELOS DE DEMOCRACIA..... 122

**5 ENTRE CONCEITOS E TIPOLOGIAS: UMA SISTEMATIZAÇÃO CRÍTICA DA *ACCOUNTABILITY* EM REGIMES DEMOCRÁTICOS..... 140**

5.1 NOTAS SOBRE A INESPECIFICIDADE CONCEITUAL DA *ACCOUNTABILITY*..... 142

5.2 TIPOLOGIAS DE *ACCOUNTABILITY*: MAPEAMENTO E CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO..... 152

**5.2.1 Proposições tipológicas da *accountability* na educação..... 158**

5.3 *ACCOUNTABILITY* NA EDUCAÇÃO: PONDERAÇÕES SOBRE OUTRAS DIMENSÕES DA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL E NO CHILE..... 166
**6 DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY NO BRASIL E NO CHILE: PROJEÇÕES PARA OS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA..... 178**
6.1 CARACTERIZAÇÃO DAS INDIVIDUALIDADES DOS PAÍSES. 179
**6.1.1 Aspectos históricos do Brasil..... 179**
**6.1.2 Aspectos econômicos do Brasil..... 180**
**6.1.3 Aspectos culturais do Brasil..... 181**
**6.1.4 Aspectos políticos do Brasil..... 183**
**6.1.5 Aspectos educacionais gerais do Brasil..... 183**
**6.1.6 Aspectos históricos do Chile..... 185**
**6.1.7 Aspectos econômicos do Chile..... 186**
**6.1.8 Aspectos culturais do Chile..... 187**
**6.1.9 Aspectos políticos do Chile..... 188**
**6.1.10 Aspectos educacionais gerais do Chile..... 189**
6.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL: SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA..... 191
**6.2.1 O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) do Brasil... 192**
**6.2.2 O Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) do Chile..... 205**
6.3 COMPARAÇÃO LADO A LADO..... 214
6.4 COMPARAÇÃO FINAL..... 227
**6.4.1 Para além da Nova Gestão Pública: uma alternativa de *accountability* para a educação básica brasileira e chilena..... 232**
**7 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 247**
**REFERÊNCIAS..... 257**
**ANEXO 1 - ASPECTOS HISTÓRICOS DO BRASIL E DO CHILE..... 282**
**ANEXO 2 - ASPECTOS ECONÔMICOS DO BRASIL E DO CHILE..... 283**
**ANEXO 3 - ASPECTOS POLÍTICOS DO BRASIL E DO CHILE..... 284**
**ANEXO 4 - ASPECTOS CULTURAIS DO BRASIL E DO CHILE..... 286**
**ANEXO 5 - ASPECTOS EDUCACIONAIS GERAIS DOS PAÍSES..... 287**

# 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a questão da *accountability* tem sido aprisionada dentro das lógicas do pensamento hegemônico, predominantemente neoliberais e neoconservadoras. Esse confinamento fornece importantes ferramentas para a redefinição do papel do Estado na implantação e implementação de políticas públicas, especialmente as educacionais.

O neoconservadorismo é uma corrente ideológica política que surgiu nos Estados Unidos (EUA), na década de 1960, inicialmente como uma reação ao liberalismo e ao radicalismo da época nos movimentos de contracultura e às mudanças na política externa americana. Foi, também, uma resposta a crises econômicas e sociais vividas no país, advindas, principalmente, do Estado de Bem-estar Social[1] (Moll Neto, 2021), ou *Welfare State* (Bonavides, 2010; Sola, 2003; Streck; Morais, 2006).

Segundo Antunes (2006), embora as raízes do neoconservadorismo tenham brotado pela mão de intelectuais que originalmente pertenciam à esquerda, o neoconservadorismo evoluiu para uma forma de conservadorismo[2] alinhado aos valores tradicionais, como a família, a moralidade e a ordem social. Para o autor, o avanço do neoliberalismo e do neoconservadorismo, ideologias a serviço do capital, afeta a classe trabalhadora, as relações trabalhistas e as políticas públicas. Seu impacto é perceptível, ainda, nas reformas educacionais e trabalhistas, na medida em que ceifa direitos adquiridos pelos trabalhadores e precarizando o trabalho formal e acirrando as desigualdades sociais.

---

[1] Segundo Draibe e Riesco (2011, p. 235), o Estado de Bem-estar Social não representa um modelo universalista, pois, no contexto latino-americano tal modelo caracterizou-se por um Estado Latino Americano Desenvolvimentista de Bem-estar (ELADBES), "um tipo peculiar de Estado de Bem-estar Desenvolvimentista que moldou, em bom número de países da região, a emergência dos seus modernos sistemas nacionais de proteção social, no período 1930-1980". Mesmo nesse território "os ELADBES não foram homogêneos [...] ao contrário, construídos sobre terrenos sociais diversos, e em sociedades que avançaram por caminhos distintos em direção à modernidade capitalista, os ELADBES guardaram, na sua institucionalidade, as marcas das trajetórias de modernização em que se originaram" (Draibe; Riesco, 2011, p. 236). Para os autores, as políticas sociais foram subordinadas ao crescimento econômico, implementadas em grande parte sob regimes autoritários e estruturadas por critérios seletivos que excluíram maiorias sociais. Dentre os impactos para a democracia ressaltam que reforçou desigualdades históricas e limitou o alcance de uma cidadania plena e igualitária.

2 Para Saviani (1997), o conservadorismo busca preservar valores e instituições estabelecidas, enfatizando a continuidade e a estabilidade social. No campo educacional, isso se traduz, por exemplo, na manutenção de currículos tradicionais. Por sua vez, o neoconservadorismo que emergiu no século XX, incorporou elementos do conservadorismo, mas com ênfase, principalmente, em políticas sociais e culturais. No contexto educacional, o neoconservadorismo pode manifestar-se na promoção de reformas que valorizam disciplinas tradicionais e valores familiares, frequentemente em resposta a mudanças sociais percebidas como ameaçadoras.

Os analistas críticos Dardot e Laval (2016) salientam que o neoliberalismo foi influenciado pelo pensamento neoconservador, contudo, com singularidades. Refere-se, pois, a uma corrente de pensamento econômico e político que promove a expansão do livre mercado, a desregulamentação econômica, a redução do papel estatal na economia, menores investimentos em políticas assistencialistas e a privatização de empresas estatais. Ganhou força a partir da década de 1970, para dar conta do movimento de contraposição ao liberalismo keynesiano em direção ao *laissez-faire*[3], especialmente nas políticas de líderes como Margaret Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos.

Trata-se, segundo os autores, e a eles acrescento Brown (2018), de uma nova forma de governança[4] que redefine as relações sociais, a subjetividade e a organização política, assumindo a lógica capitalista em todos os aspectos da vida. Num Estado Neoliberal prevalece o discurso do mercado como o melhor regulador das relações sociais e da economia, com mínima interferência estatal, exceto para garantir os direitos à propriedade e estabilidade mercantil.

Convém salientar que o neoliberalismo se estabelece como um dos projetos mais eficazes para alcançar a hegemonia capitalista que, consequentemente, funciona como um indicador das políticas[5] em curso. Consoante adverte Wood (2011), o neoliberalismo representa o aprofundamento das formas de dominação capitalista sob o manto da democracia liberal, reforçando os mecanismos de expansão e concentração do capital, especialmente via financeirização, portanto, não constitui um novo modelo econômico, mas uma nova face de reconstituição do capital nos seus processos de concentração, acumulação e expansão.

Como elemento central da nova face do capital tem-se uma amplitude significativa do Estado, posto que passa a intervir na própria subjetivação dos indivíduos. Conforme denominam Dardot e Laval (2016), trata-se de uma nova razão do mundo, portanto, mais

---

[3] *Laissez faire* significa 'deixar fazer' e representa a ideia de autorizar o mercado a agir sem interferências do governo.

[4] Segundo Brown (2018, p. 15), "governança não é o mesmo que neoliberalismo, não era parte do imaginário neoliberal estabelecido por Milton Friedman ou F. A. Hayek, e teve pouca participação nas transformações neoliberais da América Latina ou do sul da Ásia durante as décadas de 1970 e 1980. Porém, à medida que amadurecia e convergia com o neoliberalismo, a governança tornou-se sua principal forma administrativa, sem a qual o neoliberalismo contemporâneo é impensável". A autora enfatiza que o neoliberalismo não inventou a governança, ele mobiliza e se utiliza de suas características para se fortalecer enquanto racionalidade.

[5] A lógica neoliberal reduz as políticas públicas, em particular as educacionais, à subordinação dos interesses econômicos, confundindo eficácia social com eficiência econômica e esta, com a rentabilidade do capital.

densa e complexa do que a mera liberalização dos mercados, pois envolve o processo de construção da subjetivação do indivíduo e, simultaneamente, da sociedade. O resultado desse processo, do ponto de vista dos indivíduos, seria duplo: de um lado, uma postura triunfalista, de sucesso; de outro, o fracasso e a depressão.

Nessa nuance, Bianchetti (1999, p. 91) destaca que o indivíduo, tendo entendimento de sua natureza social e econômica desigual deve encontrar condições de superar tais desigualdades por meio de seu próprio esforço ou pela meritocracia, portanto, "o êxito ou o fracasso individual é resultado das condições do próprio indivíduo". Essa concepção é resultado de alterações advindas de mudanças na forma de governar em que tanto o Estado quanto a sociedade civil tiveram novos contornos.

O Estado reconfigurado assumiu, aos poucos, os preceitos da *New Public Management* – Nova Gestão Pública (NGP) –, tendo como horizonte concreto a garantia de eficiência e eficácia na realização dos serviços públicos. Com foco na racionalização e no arrefecimento desses serviços, a lógica capitalista encetada pela NGP favoreceu o crescimento do individualismo e a diminuição do coletivismo. Com orientações gerencialistas e mercadológicos, esta conformação do Estado tem servido de obstáculo para a democracia moderna e para uma contra hegemonia (Harvey, 2008; Behring, 2008).

Vale notar que ambos os movimentos, neoliberalismo e neoconservadorismo, influenciam duramente a educação, embora com diferentes ênfases e objetivos. Enquanto o neoconservadorismo defende a preservação de valores tradicionais, um currículo moralizante, disciplina e resistência às mudanças sociais, o neoliberalismo promove a desregulamentação do trabalho, a ampliação das liberdades civis e a privatização e mercantilização da educação básica.

A visão economicista, advinda dos movimentos aqui sinalizados coloca o mercado e a democracia como dimensões complementares, sem questionar os conflitos de interesse entre as esferas sociais e políticas. Ao reduzir o político a um serviço do econômico, esvazia-se o potencial criativo e emancipador da política, consolidando uma estrutura que favorece o capital e lesiona o bem comum. Essa distorção representa uma grave ameaça à democracia, que deveria ser concebida como o espaço de participação ativa e de resistência contra a subjugação das políticas públicas aos fins do capital.

Embora se apregoe a democratização do aparato do Estado, pelos órgãos oficiais, e a salvaguarda da democracia, as estratégias construídas têm por função assegurar condições de desenvolvimento capitalista, promovendo uma *modernização conservadora*

(Behring, 2008). Reverberam, assim, o afastamento do Estado enquanto provedor de políticas públicas sociais e o surgimento de um Estado avaliador e regulador, condicionado pela racionalidade econômica.

Sob o guarda-chuva das políticas neoliberais e neoconservadoras prevalece a apreensão de uma vertente de análise hegemônica nos estudos sobre a influência de políticas assentadas em ferramentas de *accountability*, desconsiderando-se as múltiplas dimensões do conceito (Morais, 2019). Também, ficam reduzidas as possibilidades de um diálogo interdisciplinar, que poderia favorecer a ampliação da análise e, ao mesmo tempo, o aprofundamento teórico da *accountability*.

Embora o termo *accountability* seja de uso contemporâneo[6], refere-se a noções sobre ferramentas e mecanismos instituídos por diversas sociedades em tempos remotos. Sobre seu conceito, não há tradução exata para a língua portuguesa (Campos, 1990; Pinho; Sacramento, 2009). A *accountability* caracteriza-se por ser um fenômeno amplo e, ao mesmo tempo, complexo, palco de disputa entre diferentes abordagens teóricas, perspectivas analíticas e dimensões práticas. Com base nos espaços, contextos e modelos em que é concebida, a *accountability* pode assumir contornos e características distintos. Apesar de amplamente aceita, essa explicação não esgota as possibilidades de sua compreensão.

Consoante Mulgan (2000, p. 555, tradução própria)[7], tanto o significado quanto o alcance da a*ccountability* têm sido estendidos para várias direções, "é um termo complexo e camaleônico", de modo que o conceito não pode ser explicado a partir de uma única vertente analítica, especialmente considerando os contextos nos quais o vocábulo é utilizado. A explicação do conceito no campo da ação política permite diferentes combinações, muitas delas presas, não raras vezes, à tradição neoconservadora. Desvelar outras possiblidades de análise e de uso de suas ferramentas, distintas do modelo hegemônico, envolve a incansável busca pelo conhecimento e, ao mesmo tempo, a necessidade de analisar o fenômeno para além de sua aparência.

---

[6] Hobsbawm (2012) afirma que a Revolução Francesa (1789), juntamente com a Revolução Industrial (cuja primeira fase teve início em 1760), inaugura o mundo contemporâneo, estabelecendo novas bases políticas, econômicas e sociais que moldaram as sociedades modernas. Esses dois processos históricos, que se sobrepõem no final do século XVIII, são considerados pelo autor como marcos inaugurais da chamada Era Contemporânea. Para os fins desta tese, demarca-se o ano de 1830 como referência temporal, pois, conforme será detalhado na subseção 3.1, é a partir desse período que a Europa começa a assistir ao florescimento da democracia, consolidando-se, portanto, dentro do contexto contemporâneo.

[7] "*Is a complex and chameleon-like term*" (Mulgan, 2000, p. 555).

Acerca disso, Adorno (2009) insiste na impossibilidade de tomar a aparência como simples ilusão ou a essência como substância isolada (escondida) do fenômeno, ambas existem apenas em sua mediação contraditória. Para o autor, é por isso que a crítica não pode deter-se na imediaticidade do fenômeno, pois este nunca coincide integralmente com o que pretende ser. A tarefa, portanto, é desvelar essa fissura, sem procurar dissolvê-la, sendo a dialética negativa[8] o ponto de partida da reflexão[9].

Adorno (2009) converge com os estudos de Kosik (2002), que igualmente[10] rejeita a concepção de essência como algo oculto *atrás* dos fenômenos. Para ambos, essência e aparência constituem momentos de uma mesma totalidade contraditória. A essência remete à tensão histórica e social inscrita no que aparece, enquanto a aparência não deve ser reduzida a mero engano, pois carrega em si a verdade deformada daquilo que a produz. Esse movimento, que Horkheimer (2002) enfatiza em sua crítica da razão instrumental, mostra como a dominação se naturaliza precisamente naquilo que se apresenta como dado, de modo que a ideologia reside no caráter convincente da aparência ao ocultar suas mediações.

A crítica, pois, vai além de ficar na aparência do fenômeno da *accountability* ou de apenas levantar uma denúncia à hegemonia neoliberal da exploração econômica ou à visão unilateral no uso das ferramentas de a*ccountability*, mas apontar para a necessidade de reconstruir outros caminhos que propaguem e difundam uma ideia do conceito sustentada em valores e princípios sobressaídos da essência da democracia. Dentre eles, Afonso (2012, p. 478) destaca "a cidadania crítica, a participação, o *empowerment*, o direito à informação, a transparência e a justiça, entre outros". A postura que o autor assume é de configuração de uma *accountability* democraticamente avançada, incluindo a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização, pressupondo, portanto, relações e conexões abertas, problematizáveis e suscetíveis de se aperfeiçoarem ou reconstituírem.

Para Olsen (2018, p. 8), a *accountability* é o "princípio fundamental das democracias, por meio do qual governantes prestam contas de suas ações aos cidadãos".

---

[8] Para Adorno, a dialética negativa tem como ponto de partida a não-identidade entre essência e aparência, recusando a redução do real ao conceito e insistindo na contradição como forma de conhecimento (Adorno, 2009). Conhecimento este que, para o autor, somente pode ser alcançado ao ultrapassar a imediaticidade reificada para perscrutar a totalidade em sua contradição.

[9] "[...] aliás, toda ciência seria supérflua se houvesse coincidência imediata entre a aparência e a essência das coisas" (Marx, 2008, p. 1080).

[10] Reconheço que Adorno (2009) e Kosík (2002) partem de perspectivas distintas, teoria crítica frankfurtiana e dialética marxista, mas ambos convergem ao enfatizar a necessidade de ultrapassar as aparências imediatas para alcançar a essência contraditória da realidade social.

Para o autor, assumir a *accountability* como uma ferramenta para garantir a democracia implica que os governantes operem em conformidade aos interesses da coletividade, podendo ter consequências punitivas "em caso de mau desempenho, ineficiência, corrupção ou arbitrariedade no uso do poder" (Olsen, 2018, p. 9). Assim, quem ocupa cargos políticos tem o dever de prestar contas segundo os parâmetros da lei sobre o uso de recursos públicos.

Neste contexto, adquire relevo a ideia de responsabilidade objetiva ou obrigação para o quê, de acordo com Campos (1990, p. 33), existe a possibilidade da atribuição "de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável. " Ou seja, a existência de *accountability* na administração pública pressupõe atribuição de consequências concretas quando o comportamento desejado não é alcançado. Além disso, a *accountability* abrange "não apenas instituições representativas, mas também organizações da burocracia e instituições com atores não eleitos" (Olsen, 2018, p. 9). As instituições a que se refere o autor procuram manter o controle por meio da ideologia e da cultura, moldando o consenso social.

Entre as instituições referidas sobressai-se a atuação dos Organismos Multilaterais (OMs), na medida em que alguns deles disseminam um discurso comum sobre "o desenvolvimento das 'boas práticas' na produção e na implementação de soluções para problemas tecnicamente definidos" (Brown, 2018, p. 17). Essa estratégia faz parte da "própria ideia de governança [...] pragmática e focada em soluções, uma 'política' que coloca diálogo, inclusão e consenso no lugar de poder, conflito e oposição" (p. 19). A busca por soluções dessa natureza, fundamentadas no consenso, se contrapõe tanto às negociações em torno de políticas públicas como também ao pluralismo de interesses e, inevitavelmente, aos conflitos de classe. Na medida em que a designação da expressão governança assume o papel de linguagem universal do *establishment*[11] no cenário político, conceitos aparentemente imparciais, mas carregados de valores normativos, como as chamadas 'boas práticas', passam a permear esferas políticas, culturais e, em especial, educacionais.

De acordo com Dale (2004, p. 426), a premissa principal dos institucionalistas

[11] Faoro (1993), ao analisar as elites políticas e econômicas que moldaram a história do Brasil, destacando como essas estruturas de poder se perpetuam e influenciam a sociedade, refere-se ao *establishment* como um conjunto de pessoas, instituições, grupos ou elites que detêm o poder ou a influência dominante em uma sociedade, sistema político, econômico ou cultural. Essa definição é frequentemente associada, segundo o autor, às estruturas de poder tradicionais e à manutenção do *status quo*.

mundiais "é que as instituições do estado-nação, e o próprio estado, devem ser vistos como sendo essencialmente moldados a um nível supranacional através de uma ideologia do mundo dominante (ou Ocidente), e não como criações nacionais autônomas e únicas". Sob essa ótica, busca-se moldar ações e políticas públicas de acordo com recomendações espalhadas globalmente.

Gomes (2015, p. 243) já alertava para o fato de que há a pretensão de instaurar uma agenda global (com soluções eficazes para todos), apontando para "as dificuldades suscitadas por um arco ideológico que tem nas pontas o isolacionismo e a imitação acrítica". Porém, conforme adverte Sadler (1979, p. 49), ainda que fenômenos, tais como a globalização e o neoconservadorismo, tenham alterado a maneira como pensamos, não podemos vaguear à vontade "nos sistemas educativos do mundo inteiro, como uma criança que brinca num jardim, e colhe, aqui e acolá, uma flor de um matinho, folhas de outro, e esperar que, ao plantarmos em nosso próprio jardim o produto dessa colheita, dela brote uma planta nova".

Assim como o próprio capitalismo forja "grandes variações ao longo do tempo e do espaço" (O'Donnell, 2017, p. 111), assumindo distintas conformações em cada país, essas variações nos tipos de capitalismo[12] e, consequentemente, no Estado, também repercutem significativamente "quanto ao *tipo de democracia* de cada país e de seus prováveis padrões de mudança" (idem). Portanto, cabe ao pesquisador redobrar esforços na sua investigação, visto que a democracia apresenta características próprias em cada país e não pode ser generalizada como se fosse igual em todas as nações. Há que se buscar compreender como se expressam as diferentes determinações, relações e disputas ao se fazer valer uma determinada feição da democracia.

Ribeiro e Coutinho (2006, p. 16), ao abordar modelos de democracia na era das transições em projetos de sociedade, defendem que

> há democracia(s) e democracia(s). Estudá-las hoje aponta para a necessidade de se discutir os temas da regulação (estado) e da participação (sociedade civil). Também, e em idêntica relevância, é mister considerar o lugar do *mercado* na definição do Poder Público e da vida em sociedade, observando que tratamos de uma época nomeadamente globalizada.

[12] Consoante destaca Fontes (2010), estudiosa do capitalismo e suas implicações históricas e sociais, especialmente no contexto brasileiro, existem tipos de capitalismo para cada momento histórico: capitalismo mercantil (séculos XV–XVIII), capitalismo industrial (século XVIII–XIX), capitalismo financeiro (final do século XIX e século XX), capitalismo monopolista ou imperialista (século XIX–XX), capitalismo de Estado (século XX) e capitalismo neoliberal (final do século XX). Para Castells (1996), já se pode falar em um tipo de capitalismo digital ou informacional (século XXI) atuando junto com o capitalismo neoliberal.

Para os autores, a polissemia no conceito de democracia deve-se às conformações nas relações entre Estado, sociedade civil e mercado. Assim, a democracia é determinada como um campo de disputas "por diferentes correntes/escolas/tradições que reivindicam legitimidade no plano discursivo quer acadêmico, político ou societário (Ribeiro; Coutinho, 2006, p. 14).

No cenário contemporâneo, a democracia encontra-se regulada pela lógica do mercado o que implica uma transformação em seu significado. Como bem destaca Sola (2003, p. 24), é preciso refletir sobre

> como situar-se ante a questão da reforma do estado - e ante a questão democrática - a partir de teorias e de receituários com pretensões universalistas, e por isso abstratos, válidos indistintamente para países e regiões tão diversas? De qual democracia se fala, da democracia possível, política e economicamente viável, ou daquela a que aspiram as sociedades envolvidas; ou ainda aquela desejável pelo sujeito da oração?

Sabe-se que, na sua origem, a expressão democracia remete à união entre dois termos gregos, *demo* (povo) e *kratia* (governo), governo do povo. Coerente com o postulado grego, fundamentada majoritariamente nas ideias do filósofo Aristóteles (384-322 a.C.), a democracia constitui um regime político baseado na soberania exercida pelos cidadãos que compõem o que, naquele contexto, constituía a *polis*.

O conceito se diferencia tanto do regime monárquico, caracterizado pelo poder concentrado em um soberano (poder de um só), quanto do regime oligárquico, marcado pelo domínio de poucos, predominantes nas estruturas políticas medievais e antigas. Na democracia clássica, a vontade popular, e não a dos governantes, geralmente orientava as decisões, ainda que o próprio termo 'povo' impusesse limitações àquela forma de democracia.

Conforme Dahl (2001), mesmo em sociedades primitivas organizadas em pequenos grupos que dependiam diretamente da natureza para a sua sobrevivência, existia algum nível de participação coletiva nas decisões, ainda que restrito aos mais velhos ou líderes. Trata-se, pois, de uma ampliação do conceito que suplanta sua definição enquanto um regime político, abrangendo também interpretações baseadas nas relações sociais. Dessa forma, o conceito pode ser analisado tanto pela perspectiva das interações entre o povo e o governo quanto pelas dinâmicas sociais mais amplas. Essa flexibilidade contribui para a ambiguidade e a polissemia que marcam a interpretação do termo.

De acordo com Bobbio (2000), o desenvolvimento da sociedade capitalista não se

caracteriza pela criação de um novo tipo de democracia, mas pela possibilidade de expansão da democracia representativa em outros espaços que antes eram dominados por estruturas hierárquicas e burocráticas. Para este sociólogo, a democracia envolve a participação ativa dos cidadãos, tal participação, tem relação direta o modo como os indivíduos internalizam normas e valores do capital social.

Destaco, na esteira de Dahl (2001) e Bianchini (2014), que a democracia representativa é um modelo de governo no qual os cidadãos elegem representantes para tomar decisões e legislar em seu nome, geralmente por meio de eleições periódicas. Nesse sistema, a soberania popular é exercida indiretamente, sendo os governantes eleitos como representantes dos interesses da população, sujeitos a ferramentas de *accountability*, tais como o controle social[13] (por meio das eleições) e a responsabilização (por meio da prestação de contas).

Apesar de contrastar com a democracia participativa, atraente em sua premissa de permitir "o exercício da cidadania nos atos do governo, significando, em última análise, um sistema no qual os cidadãos possam efetivamente participar das decisões políticas fundamentais" (Bianchini, 2014, p. 15), a forma participativa apresenta sérias limitações que a tornam impossibilitada na sociedade capitalista.

Mas, essa complexidade das sociedades tem favorecido o surgimento do que O'Donnell (1991, 1998, 2017), Weffort (1992), Dahl (2001), entre outros, denominam de 'novas democracias'. Segundo os autores, o termo 'novas democracias' refere-se a regimes políticos que recentemente superaram ditaduras militares, como o Brasil e o Chile, sendo por isso caracterizados como "democracias em construção" (Weffort, 1992, p. 6). Além de não terem experimentado uma democracia sólida antes dos períodos ditatoriais, a transição democrática[14] nesses países ocorreu em um contexto de crise social e econômica, cujo impacto mais significativo foi o agravamento da desigualdade social. Essas condições têm levado à conformação de democracias[15] que, como aponta Weffort

---

[13] Controle social, neste estudo, afasta-se da concepção clássica presente na sociologia e na ciência política, formulada por Émile Durkheim, na qual o termo designa práticas que servem para assegurar que os indivíduos e grupos se comportem de acordo com as regras e valores em uma sociedade. De acordo com o Dicionário de Política (Bobbio et al., 1998, p. 283), "por controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social, a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam de impedir e desestimular os comportamentos contrários às normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança no sistema normativo".

[14] Tais democracias, na assertiva de Dahl (2001), representam versões incompletas e limitadas do ideal democrático, motivo pelo qual ele as classifica como poliarquias.

[15] O'Donnell (1991, p. 26) argumenta que o conjunto heterogêneo de democracias surgidas das transições

(1992, p. 6), apresentam "formas institucionais peculiares que colocam mais ênfase na delegação do que na representação (ou participação)".

É justamente na brecha de diferentes conformações do conceito de democracia que a presente proposta investigativa finca seus alicerces teóricos. A análise que procuro desenvolver na tese concentra-se na interpretação da democracia enquanto articulação entre povo e governo. Em outras palavras, meu interesse recai, num primeiro momento, sobre o debate da democracia enquanto regime político, nomeadamente seus contornos na modernidade, e como esses contornos se relacionam aos usos de ferramentas e mecanismos de *accountability*.

Reconheço, pois, que a *accountability* é uma ferramenta e também um mecanismo. Enquanto ferramenta, ela se constitui em um recurso que pode ser utilizado pela sociedade civil ou pelos governantes para alcançar um determinado objetivo; enquanto mecanismo, ela remete à ideia de um conjunto organizado de partes inter-relacionadas que trabalham de forma coordenada para realizar uma determinada função, ou seja, representa um sistema ou estrutura que regula o funcionamento de um processo (Holanda, 1975).

Ceneviva (2006, p. 13), ao analisar as intersecções entre democracia e *accountability*, seja como ferramenta, seja como mecanismo, defende que

> a *accountability* é um atributo do sistema político, e não dos agentes públicos. Isto é, diz respeito não apenas à responsabilidade dos burocratas e governantes, mas à imposição, pelo sistema, de visibilidade e transparência nos atos do governo, assim como à responsabilização dos governantes (e burocratas) pelos governados, inclusive com a possibilidade de sanções. E, portanto, *accountability* se refere ao arcabouço institucional e ao sistema político de um determinado país.

Reafirmo que a *accountability* deve ser entendida enquanto característica constitutiva do sistema político, pois depende do arcabouço institucional que garante transparência, visibilidade e possibilidade de sanções. Em governos autoritários, tal dinâmica se inviabiliza. Como destaca O'Donnell (1998), a *accountability* só sobrevive em democracias, pois requer controles institucionais e pressão social organizada. Nesse mesmo sentido, Peruzzotti e Smulovitz (2002) sublinham o papel dos mecanismos sociais de fiscalização, e Olsen (2017) vincula a *accountability* diretamente à qualidade

---

de regimes autoritários constitui democracias delegativas, que não se enquadram como democracias representativas. Ele sustenta que as democracias delegativas, caracterizadas pela prevalência dos interesses pessoais dos governantes eleitos em detrimento da vontade popular, não são consolidadas, embora possam perdurar por longos períodos.

democrática.

No estudo de Anna Maria Campos (1990), a dificuldade de traduzir *accountability* para o português é atribuída ao estágio de desenvolvimento político e à fragilidade de uma cidadania organizada. Ceneviva (2006), contudo, considera essa explicação insuficiente, pois reduz a ausência de *accountability* no Brasil a um *déficit* cultural e político, sem levar em conta que ela deve ser compreendida, sobretudo, como atributo das instituições democráticas, que se impõe aos agentes públicos por meio de mecanismos formais de responsabilização e controle.

Nesse sentido, autores como O'Donnell (1998; 2017) e Peruzzotti e Smulovitz (2002) sublinham que a *accountability* deve ser entendida como parte de um arranjo institucional capaz de viabilizar fiscalização e sanção. Ainda assim, a observação de Campos mantém certa pertinência, em minha opinião, ao lembrar que, em contextos de baixa participação cidadã e de sociedade civil fragilizada, há risco de esvaziamento dos princípios democráticos, já que a eficácia das instituições de *accountability* depende também da atuação de atores sociais engajados. Nesse ponto, Avritzer (2010) e Dagnino (2004) reforçam que a vitalidade democrática está diretamente vinculada à capacidade da sociedade civil de intervir nos processos de deliberação e controle, sob pena de a *accountability* institucionalizada tornar-se meramente formal[16] e ineficaz.

Diante do contexto esboçado, a hipótese que se levanta é de que ferramentas de *accountability*, como participação, transparência de informações e controle social, podem ser usados para coibir o abuso do poder público e, ainda, para fortalecer a democracia pela via da participação ativa[17]. Então, para possibilitar uma transformação nos usos das ferramentas de *accountability*, entendo que a educação nacional, por exemplo, deve converter-se em um espaço de construção do pensamento crítico e de formação para a cidadania (Saviani, 1997).

Implica, pois, defender o desenvolvimento de uma sociedade mais democrática e

---

[16] Em artigo publicado na Folha de S. Paulo, em 30 de dezembro de 2006, Walter Ceneviva alerta para um dado importante, segundo o autor "a Constituição, lei das leis, perdeu organicidade, transformada em colcha de retalhos, com sucessivas emendas. Começamos 2000 com a Emenda nº 25 e chegamos ao fim de 2006 com a de nº 53, mais que o dobro. Cada vez que uma emenda constitucional é aprovada, o direito vigente se altera, na medida em que interfere nas normas legais de nível inferior". Portanto, é preciso estar atento a tantas alterações. Apenas para exemplificar, o autor destaca que apenas em 2006, "na esfera federal: saíram três leis complementares, 155 leis ordinárias, além de algo como 400 decretos presidenciais", sendo muito difícil de acompanhar "a produção legislativa de 27 Estados, do Distrito Federal e dos quase 6.000 municípios" do território brasileiro.

[17] Para Pateman (1992), a participação ativa está relacionada a um envolvimento direto dos cidadãos com as decisões do governo, sendo, pois, um elemento central da democracia.

ativa, capaz de utilizar a *accountability* em favor do interesse coletivo. No entanto, iniciativas como o *Valor Aluno Ano Resultado* (VAAR), no Brasil, e o *Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados* (SNED), no Chile, evidenciam estratégias do capital que subordinam a educação à lógica do mercado. Em vez de promover uma formação humana integral, tais mecanismos reforçam uma racionalidade instrumental, orientada para o ajustamento da escola às demandas do trabalho. O que se anuncia como modernização e aperfeiçoamento da qualidade converte-se, na prática, em uma estratégia de controle que naturaliza desigualdades e reorienta os processos educativos para finalidades imediatistas e utilitárias.

Na América Latina, o país pioneiro na implementação de mecanismos de *accountability*, especialmente na educação, foi o Chile. Por meio de políticas de responsabilização que, desde 1988, investiam na construção de metodologias voltadas à aferição das aprendizagens por meio de experiências amostrais em seu território, o país consolidou os sistemas de avaliação externa. Outros países, como Bolívia e El Salvador, também possuem políticas de responsabilização por meio de bonificação e incentivos monetários àqueles profissionais que alcançam certos objetivos e metas educacionais definidos no contexto do Estado Avaliador. Contudo, o Chile é destacado pela ênfase nos resultados, utilizando para isso o cálculo do indicador final de desempenho junto com alguns indicadores de processo e de igualdade de oportunidades (Brooke, 2006).

Outro exemplo na implementação de políticas educacionais voltadas à *accountability*, todavia na América do Norte, é o dos Estados Unidos. Ao contrário do Chile, onde a responsabilização se concentra predominantemente nos professores, nos Estados Unidos as políticas de *accountability* são voltadas primeiramente para os alunos. A legislação norte-americana define metas educacionais baseadas na porcentagem de estudantes que alcançam o desempenho mínimo necessário para a obtenção do diploma de ensino médio (Camargo, 2022). Nesse contexto, a responsabilidade recai inicialmente sobre os alunos, enquanto os professores são responsabilizados de forma secundária. Uma alternativa a isso, conforme a opinião de Olsen (2017) é a "*accountability* democrática". Para este autor, é necessário construir outras possibilidades que valorizem a participação e os direitos sociais, redirecionando as formas e os mecanismos de *accountability* no sentido de fortalecer a democracia.

Em face da problemática brevemente anunciada, a investigação orienta-se pela seguinte **questão problema**: que relações entre democracia e *accountability* predominam no Brasil e no Chile, e em que medida elas são ou não projetadas na política de avaliação da educação básica de cada país?

Enquanto cursava o mestrado, tive a possibilidade de participar de uma viagem de estudos ao Chile. Realizei incursão acadêmica em parceria com a Universidade de Val Paraíso, onde conheci as linhas de pesquisa nas quais estudantes e professores estão inseridos e o sistema educacional chileno. Foram dias de intenso aprendizado, visitando escolas públicas e privadas, cursando disciplinas e conhecendo setores da administração pública educacional. Esse foi, pois, um dos motivos pela escolha deste país da América Latina para efetuar o estudo comparado com o meu país de origem.

Tomando por base a questão-problema inicial o estudo tem o seguinte **objetivo geral**: analisar relações entre democracia e *accountability* no Brasil e no Chile, destacando possíveis projeções destas relações na política de avaliação da educação básica de cada país.

A partir do problema central e na esteira do propósito pretendido, demonstro no Quadro 01 as questões de pesquisa e os objetivos específicos que, segundo Eco (2007), devem ser como duas faces do mesmo enunciado, apenas mudando do modo interrogativo para o afirmativo.

Quadro 01 - Espelho das questões de pesquisa e dos objetivos específicos

| QUESTÕES DE PESQUISA | OBJETIVOS ESPECÍFICOS |
|---|---|
| Quais elementos epistemetodológicos do campo da Educação Comparada contribuem no delineamento de uma metodologia para estudos comparados sobre as relações entre democracia e *accountability* em países da América Latina? | **Apreender** os fundamentos epistemetodológicos do campo da Educação Comparada com vistas ao delineamento de uma metodologia para estudos comparados sobre as relações entre democracia e *accountability*, com ênfase na análise entre Brasil e Chile. |
| Como os modelos de democracia no Brasil e no Chile, na contemporaneidade, têm sido recontextualizados? | **Auscultar** como os modelos de democracia têm sido recontextualizados nos regimes democráticos brasileiro e chileno. |
| Em que medida distintas interpretações e tipologias de *accountability* permitem compreender sua complexidade conceitual e contribuir para a construção de alternativas na educação básica do Brasil e do Chile? | **Identificar** distintas interpretações e tipologias de *accountability*, evidenciando em que medida elas permitem compreender sua complexidade conceitual e contribuir para a construção de alternativas na educação básica brasileira e chilena. |
| A partir das políticas educacionais dos 1990, que singularidades são distintivas no uso de ferramentas e mecanismos de *accountability* na avaliação da educação básica do Brasil e do Chile? | **Discutir** singularidades no uso de ferramentas e mecanismos de *accountability* associadas à avaliação da educação básica do Brasil e do Chile. |

Fonte: elaborado com base no problema geral e objetivo geral da pesquisa

Nesse horizonte e na esteira de Eco (2007), entendo que a tese não nasce apenas dos objetivos nem apenas do problema e questões de pesquisa, mas da articulação entre eles. É com base nessa articulação que se formula a *tese desta pesquisa*: de que, no Brasil e no Chile, prevalecem mecanismos de *accountability* inspirados na NGP, projetados no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e no *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación* (SIMCE) e, mais recentemente, em modalidades de controle externo que vinculam desempenho e financiamento. Esses arranjos reforçam a dimensão gerencial da *accountability*, centrada em métricas de desempenho e eficiência, mas também produzem tensões próprias da regulação por resultados.

Favoravelmente à concepção de que ações que regulam o serviço público podem ser diferentes, considero a ideia de construir alternativas de *accountability* no campo educacional, especialmente na educação básica dos dois países. Dentre as alternativas apresentadas nesta tese, destaco a *accountability* social-democrática[18] como uma possibilidade de (re)colocar a formação crítica e a esfera pública no centro das políticas educacionais.

A tese também procura defender que por meio de uma educação orientada à emancipação humana e política é possível transformar o cenário vigente. Tal perspectiva pressupõe superar a lógica restrita da regulação por resultados, recolocando a educação como prática social voltada à formação crítica, à ampliação da cidadania e ao fortalecimento da esfera pública democrática. Em vez de subordinar os processos educativos a métricas de desempenho, trata-se de construir políticas que reconheçam a historicidade das lutas sociais e a centralidade do sujeito como agente político. A educação para a emancipação, nesse sentido, constitui caminho para romper com a racionalidade instrumental que sustenta a NGP e abrir espaço para formas de *accountability* democráticas.

A proposta de investigação apresenta potencial de contribuição para o avanço do campo de estudos por possuir algumas características. Primeiramente, por procurar apreender a relação dialética entre democracia e *accountability*, ainda pouco explorada no campo da educação. Em busca recente[19] no Catálogo de Teses e Dissertações da

[18] É importante não confundir a perspectiva da *accountability* social-democrática com a ideologia política da 'social-democracia', cuja orientação é o apoio a intervenções econômicas e sociais do Estado para promover justiça social no sistema capitalista.

[19] Acesso em 14 de outubro de 2024.

CAPES, com os termos "*accountability" and* "democracia" foram encontrados apenas dezenove trabalhos (quatro eram anteriores à plataforma Sucupira). Nenhum dos trabalhos pertencia à área da educação. Chamou a minha atenção a inexpressividade de trabalhos na área da ciência política, uma vez que localizei apenas quatro dissertações. O restante dos trabalhos, somente dissertações, na área da administração (três) e no direito (oito).

A análise do objeto leva em conta uma certa metodologia para estudos comparados forjada por mim e minha orientadora durante o Doutorado. Elaborada considerando um estudo bibliográfico aprofundado e procedimentos metodológicos examinados passo-a-passo, procuramos engendrar uma metodologia para estudos comparados internacionais em política educacional.

Pesquisas tomando esses dois países, Brasil e Chile, já foram realizadas por outros pesquisadores brasileiros, como pude verificar ao fazer um levantamento[20] no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, utilizando os descritores "Brasil" and "Chile". A motivação que me levou ao referido levantamento foi a de identificar os estudos realizados em universidades envolvendo os países em questão. Localizei cinquenta e sete trabalhos, sendo vinte e oito teses e vinte e nove dissertações. A primeira aparição foi no ano de 1998, com duas pesquisas, sendo uma dissertação (mestrado em Genética e Biologia Molecular) e uma tese[21] (doutorado em Ciência Política). Contudo, trabalhos anteriores à implantação da plataforma Sucupira (somando dezesseis ao todo) não estão disponíveis na íntegra e, portanto, foram desconsiderados[22].

No conjunto de trabalhos selecionados para a leitura aprofundada (quarenta e um), foi possível constatar a presença de diversas áreas de conhecimento na análise comparada entre Brasil e Chile, sendo elas: ciências humanas (vinte e quatro); ciências sociais aplicadas (nove); ciências da saúde (três); e, por fim, áreas multidisciplinares (cinco). Na subárea educação, encontrei treze trabalhos (oito teses e cinco dissertações), mas nenhum deles se aproximava do que enfoca esta tese: relações entre democracia e *accountability*,

---

[20] Esse levantamento foi realizado no dia 2 de outubro de 2024.

[21] A tese de Leandro Piquet Carneiro, intitulada 'Direitos civis e cultura política: um estudo comparativo sobre a consolidação democrática na América Latina', dedicou-se a analisar as relações entre cultura e consolidação democrática em seis países da América Latina (Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador e Venezuela) e um europeu (Espanha).

[22] Mesmo sendo anteriores à plataforma Sucupira, os trabalhos identificados não são totalmente inacessíveis. Contudo, pretendo apenas demonstrar um panorama. Mesmo porque trabalhos anteriores ao ano de 2012 já ficam desatualizados em relação ao momento histórico desta tese.

sobretudo com projeções na avaliação da educação básica.

Posso afirmar que apenas uma tese no doutorado em Educação, publicada no ano de 2018, na Instituição de Ensino Universidade *La Salle*, em Canoas, com autoria de Suzana Hildegard Jung, intitulada 'Educação básica e autonomia do educando: aproximações e distanciamentos entre Brasil e Chile', conserva alguns aspectos similares à minha proposta de investigação, por eleger a educação básica como abrangência e discorrer sobre a influência dos OMs na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), nº 9394/96, no Brasil, e na *Ley General de Educación* (LGE), nº 20.370/09, no Chile. Não obstante, a autora focalizou as percepções dos acadêmicos brasileiros e chilenos, estudantes do primeiro semestre do ano de 2017, nos cursos de graduação de duas universidades.

É importante também destacar a relevância do estudo no contexto da América Latina, especialmente pelos impactos da globalização e das políticas neoliberais na esfera educacional. Tanto o Chile quanto o Brasil constituem, no contexto atual, 'novas democracias' (O'Donnell, 2017, Weffort, 1992). Nesta seara, é necessário realçar que, segundo Ianni (1998), as políticas públicas implementadas no período pós-ditadura sofreram as influências de OMs, sendo decorrentes de políticas econômicas mais amplas que repercutiram nas reformas educacionais. Corroboram esse pensamento, os de Shiroma e Evangelista (2007), quando afirmam que as políticas educacionais detêm um relacionamento com a forma como o Estado capitalista declara seus anseios. Pesquisas dessa natureza no âmbito das políticas educacionais requerem um pensar, a meu ver, que se contrapõe à neutralidade proclamada pelo positivismo.

Considerando a complexidade e a centralidade que as relações entre democracia e *accountability* assumem nos debates contemporâneos sobre políticas educacionais, especialmente no contexto latino-americano, esta tese busca oferecer aportes tanto para o campo científico quanto para a sociedade. No âmbito acadêmico, a pesquisa pretende contribuir no aprofundamento da compreensão sobre as interfaces entre democracia e *accountability* no contexto educacional.

Em primeiro lugar, ao realizar uma análise crítica sobre como mecanismos de *accountability* são implementados em países latino-americanos, a pesquisa problematiza a conjuntura atual, sugerindo alternativas mais adequadas à realidade sociopolítica da região. Além disso, por meio da sistematização de evidências acerca das projeções desses mecanismos na qualidade da educação, a tese oferece subsídios para o avanço teórico-

metodológico em investigações que visem políticas de avaliação da educação básica.

Para além de sua relevância teórica, a pesquisa também busca gerar impactos sociais ao fornecer elementos que qualifiquem o debate público sobre a relação entre democracia, participação social e *accountability* na educação básica. Nesse sentido, evidencia projeções da relação entre democracia e *accountability* na avaliação educacional., no Brasil e no Chile.

Ao apontar que, quando utilizados de maneira inadequada, esses instrumentos podem intensificar desigualdades educacionais, produzir práticas escolares voltadas para resultados numéricos (como ‘ensino para o teste’) e comprometer a função pública e emancipadora da educação, a pesquisa alerta para os riscos que tais práticas impõem à qualidade da democracia. Isto porque a educação, ao ser instrumentalizada de forma tecnocrática, perde sua capacidade de formar cidadãos críticos e participativos, elemento essencial para a consolidação de democracias substantivas.

# 2 OS CAMINHOS DA PESQUISA: PERSPECTIVA EPISTEMOLÓGICA E AS CATEGORIAS ANALÍTICAS

A realização da presente investigação tem em conta a participação em diferentes pesquisas e eventos, cujo percurso iniciou-se há alguns anos, como estudante do Mestrado em Educação da Unoesc e bolsista da CAPES. Nesse espaço, a atuação como pesquisadora de políticas públicas educacionais foi decisiva para a inicialização, o amadurecimento e o desenvolvimento de uma determinação pessoal para realizar estudos mais aprofundados acerca da temática da *accountability* na educação.

Com a conclusão do mestrado, em 2019, com dissertação intitulada 'Produção de conhecimento sobre *accountability* educacional: um estudo a partir de teses brasileiras (1987-2016)', as experiências construídas me impulsionaram a seguir o caminho da pesquisa, dado que, no mesmo ano, fui convidada a integrar o Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação Educacional e *Accountability* em países da América Latina (GEPPAyA) – sob coordenação de minha orientadora, Dra. Marilda Pasqual Schneider. Foi a partir desses trabalhos que pude evidenciar a inexpressividade de pesquisas que discutem o tema da *accountability* na educação a partir das relações entre democracia e *accountability* e suas interfaces com os sistemas de avaliação da educação básica.

Outro aspecto relevante neste processo consistiu em algumas fragilidades epistemetodológicas[23] evidenciadas por mim em pesquisas sobre o tema, tanto quanto à capacidade heurística da expressão assim como em relação aos aspectos epistemológicos e estruturais de investigação. Nesse ponto, destaco contribuições que estudos sobre a metapesquisa podem oferecer. Os resultados advindos de minha incursão no mestrado revelaram elementos importantes e me desafiaram a aprofundar os estudos acerca das políticas públicas educacionais, especialmente no tocante ao uso de mecanismos de *accountability* como estratégia para impulsionar a melhoria da qualidade da/na educação

[23] Para Mainardes (2018, p. 6), a epistemetodologia "é o modo como se constrói metodologicamente a pesquisa com base em determinada perspectiva epistemológica e posicionamento epistemológico. Nenhuma metodologia é neutra e, por essa razão, ao explicitar as suas bases epistemológicas, o pesquisador deve preocupar-se com a vigilância epistemológica em sua pesquisa (metodologia, análise de dados, argumentação, conclusões etc.), cuja construção parte da perspectiva epistemológica e do posicionamento epistemológico". Em linhas gerais, para o autor, o enfoque epistemetodológico está relacionado ao nível de coerência entre o referencial teórico, opções metodológicas, análises e conclusões.

básica.

Realço um leque de opções de análise sobre este tema, quer seja pela novel entrada da *accountability* no campo educacional ou mesmo pela falta de estudos que levem em conta diferentes perspectivas de análise. Tello e Mainardes (2015) e Mainardes (2018) destacam que a pesquisa se constrói a partir da perspectiva e do posicionamento epistemológico. O domínio do conhecimento especializado, que inclui explicitação das teorias, das abordagens e das linguagens, constitui um desafio ao rigor científico, necessário a qualquer investigação em educação.

Sobre esse aspecto, Mainardes (2018, p. 9) destaca que a explicitação da perspectiva teórico-epistemológica de uma investigação melhora "a consistência da pesquisa, a coerência entre teoria e análise de dados e conclusões e o rigor na pesquisa". Contudo, para o autor, apenas explicitar a perspectiva da investigação "não garante que os elementos da pesquisa estejam alinhados e coerentes e que o pesquisador efetivamente opere satisfatoriamente com o referencial adotado" (p. 9). Conclui, assim, que os conceitos de reflexividade e de vigilância epistemológica emergem como de fundamental importância.

A perspectiva epistemológica que abraço na tese é a teoria crítica. A meu ver, esta teoria de conhecimento contribui para a construção de um caminho mais sólido de investigação ao me permitir refletir sobre o objeto de estudo numa perspectiva dialética. A epistemologia crítica rejeita a visão positivista de que a ciência é neutra e objetiva, "que valoriza, acima de tudo, o método" (Goes *et al*., 2017, p. 75). Por isso mesmo, ela possui um vasto campo de análise com potencial para o desenvolvimento de pesquisas em várias áreas, dentre elas a da Educação.

A teoria crítica defende que a investigação acadêmica deve se comprometer não apenas com a compreensão do mundo, mas também com a transformação das condições sociais que perpetuam a dominação e a desigualdade, propondo que o conhecimento se constitua como uma ferramenta de emancipação, conscientização e justiça social (Habermas, 2022). Está assentada na ideia de que todo conhecimento é construído dentro de um contexto social, político e histórico e, portanto, é influenciado por interesses relacionados à obtenção de (mais) poder.

Goes *et al*. (2017, p. 74) afirmam que se trata de uma perspectiva voltada para a emancipação humana, contribuindo "teoricamente para desvelar questões sociais que emergem da sociedade atual". Estes autores defendem que "uma das mais importantes

contribuições da teoria crítica consiste no diagnóstico do tempo presente, capaz de demonstrar os obstáculos e as possibilidades para a emancipação humana" (p. 73). Por esse motivo, parece fazer sentido a atenção despendida para um entendimento dos desdobramentos da relação entre democracia e a*ccountability* no contexto dos sistemas de avaliação da educação básica.

Mesmo compartilhando uma origem comum[24] na análise das relações de poder e opressão dentro do capitalismo, a teoria crítica e o marxismo apresentam abordagens e escopos específicos. A perspectiva marxista, desenvolvida por Karl Marx e Friedrich Engels no século XIX, concentra-se na crítica ao capitalismo a partir das relações de produção e da luta de classes. Seu foco principal é econômico, buscando entender e transformar as estruturas materiais que geram desigualdade.

Já a teoria crítica propõe uma análise mais abrangente. Originada na Escola de Frankfurt no início do século XX, com pensadores como Jürgen Habermas, Max Horkheimer, Theodor Adorno e Herbert Marcuse, a análise é expandida para além da economia, incorporando também aspectos culturais, sociais, ideológicos e os meios de comunicação como instrumentos centrais de dominação (Freitag, 1994). Considera, portanto, que a opressão e a alienação não ocorrem apenas no contexto do trabalho e da produção econômica, mas também no nível da cultura de massa e da subjetividade individual.

Em termos de emancipação, enquanto o marxismo vê a revolução proletária como o caminho principal para a libertação e para a verdadeira democracia, em que a classe trabalhadora, ao tomar consciência de sua situação, organiza-se para derrubar a burguesia e criar uma sociedade sem classes, a teoria crítica parte de uma visão mais pluralista da emancipação, acreditando que ela pode ocorrer de diferentes formas, incluindo transformações culturais e ideológicas. A conscientização crítica, o desenvolvimento individual e a libertação dos condicionamentos culturais são vistas como caminhos possíveis para a mudança social.

Além disso, a teoria crítica oferece uma crítica ao marxismo ortodoxo, rejeitando o determinismo econômico deste último. Teóricos como Adorno e Horkheimer argumentam que a superestrutura cultural e ideológica desempenha um papel ativo na reprodução das condições de opressão, criticando a ênfase excessiva do marxismo

[24] Os pesquisadores Goes et al. (2017, p. 73), afirmam que "a teoria crítica é decorrente da perspectiva marxista e foi sistematizada pelos representantes da Escola de Frankfurt".

ortodoxo na infraestrutura econômica como motor da história. A Escola de Frankfurt também focou na crítica da indústria cultural e dos meios de comunicação de massa, defendendo que esses elementos servem para perpetuar o *status quo* capitalista.

Outro elemento importante a ser considerado é a dialética. No marxismo a abordagem dialética centra-se no conflito entre forças produtivas e relações de produção como impulso para a transformação social. Na teoria crítica, por sua vez, a abordagem dialética inclui a crítica à razão instrumental, posto que esta vertente de pensamento reduz, segundo Freitag (1994), a razão humana a um instrumento de controle e dominação. Teóricos da Escola de Frankfurt argumentam que a razão instrumental se tornou dominante na modernidade e que uma crítica a essa forma de racionalidade é essencial para se alcançar a verdadeira liberdade.

Deste modo, pretendo utilizar a *dialética* como uma categoria eleita *a priori*. Herdada do pensamento de Hegel e Marx, na teoria crítica a dialética se refere à busca pelo entendimento das contradições da realidade social, cultural e política, e de como estas contradições impulsionam o desenvolvimento e a transformação da sociedade destacando, nesse sentido, a democracia como elemento fundamental.

Na obra *Dialética do Esclarecimento,* publicada em 1944, Adorno e Horkheimer expandiram o uso da dialética para além da análise econômica marxista. Estes dois estudiosos aplicaram a dialética para criticar o iluminismo e a modernidade, mostrando como a busca racional pela emancipação também contém sementes da dominação que fazem produzir a razão instrumental. Essa abordagem dialética revela como a racionalidade, que deveria libertar os indivíduos, tornou-se um instrumento de controle. Nesse ponto, percebo que, por meio da dialética é possível compreender como a democracia, no contexto de um Estado neoliberal e neoconservador, pode ser utilizada para uma participação instrumental (Bordenave, 1985) ou para uma *pseudo* participação.

O que quero dizer é que a dialética permite a análise das dinâmicas contraditórias da sociedade e enfatiza a importância do processo de transformação por meio da tensão e do conflito. Ela é uma ferramenta para compreender como as estruturas de dominação podem ser subvertidas e, ao mesmo tempo, como os processos de emancipação podem ser cooptados pelo sistema de poder vigente.

Além da dialética, outras categorias eleitas *a priori* são basilares para entender os mecanismos de dominação e emancipação dentro de contextos históricos específicos. Na teoria crítica, a dominação vai além do âmbito econômico da classe burguesa sobre o

proletariado e inclui a dominação cultural, ideológica e psicológica. Nesta direção, destaco os OMs como um exemplo de influência e recomendações para políticas globais, com viés neoliberal, para a educação. Realço que algumas recomendações destes organismos será objeto de estudo mais aprofundado no decorrer da tese.

Outra categoria que surge desta teoria de conhecimento é a *razão instrumental*, também advinda dos escritos de Adorno e Horkheimer (1985), que introduziram a crítica à razão instrumental, considerando que, na modernidade, seu uso vem sendo empregado como um meio para atingir fins, muitas vezes em nome do controle e da regulação. Essa forma de racionalidade se manifesta nos sistemas de avaliação e, consequentemente, em alguns mecanismos e ferramentas de *accountability*, que priorizam a eficiência e a eficácia mercantis, enquanto ignoram questões éticas e de transformação da realidade social. Esse entendimento sobre razão instrumental permite inferir que as avaliações em larga escala, ao priorizarem indicadores quantitativos que focalizam os resultados em detrimento dos processos, frequentemente desconsideram contextos distintos, o que limita seu potencial para fortalecer a democracia nas escolas.

Diferente da visão positivista, de que a história avança inevitavelmente para o progresso, a teoria crítica destaca que a modernidade pode gerar tanto avanços quanto novas formas de dominação. Desta forma, a *historicidade* é outra categoria eleita para o estudo, pois enfatiza que os fenômenos sociais, políticos e culturais não são estáticos ou naturais, mas sim produtos de processos históricos. Ela implica que as estruturas sociais, as ideologias e as formas de dominação são construções que podem ser transformadas ao longo do tempo. Ainda mais em uma região como a América Latina, caracterizada por profundas desigualdades socioeconômicas e uma ampla diversidade étnico-cultural. Além disso, os projetos educacionais adotados na região são influenciados por uma rede de atores que representam interesses distintos, muitas vezes conflitantes.

A *emancipação* é a categoria que orienta o objetivo final da teoria crítica e que considero crucial para compreender com maior profundidade o objeto desta tese. Ela se refere à libertação dos indivíduos e da sociedade das formas de dominação, opressão e alienação. Diferente do marxismo tradicional[25], que coloca a emancipação principalmente

[25] O marxismo ortodoxo refere-se à interpretação que preserva o núcleo metodológico do materialismo histórico-dialético de Marx, enfatizando a luta de classes e a determinação econômica da sociedade. Já o marxismo tradicional, criticado pela Escola de Frankfurt, designa a aplicação dogmática e não crítica de categorias marxistas, desconsiderando as transformações históricas do capitalismo e as novas formas de dominação social (Adorno; Horkheimer, 1985).

em termos econômicos (pela revolução proletária), a teoria crítica vê a emancipação como um processo mais complexo, que envolve a conscientização crítica, a transformação cultural e a autonomia individual.

Goes *et al*. (2017, p. 79) enfatizam que a emancipação, na perspectiva crítica, refere-se à "capacidade que o sujeito possui para compreender sua realidade, para desenvolver a consciência acerca das condições em que se dão as relações sociais e, assim, superar a ideologia predominante na cultura e intervir na sua realidade". A consciência crítica por sua vez, é uma categoria associada à capacidade dos indivíduos de reconhecer e questionar as estruturas de poder e dominação que os cercam.

Por fim, elejo a *totalidade* como uma categoria fundamentada na premissa de que compreender os sistemas nacionais de avaliação da educação básica exige mais do que abordagens fragmentadas ou unicamente descritivas. Reconheço, pois, que para Marx (2014), a totalidade é um processo dinâmico de transformação, enquanto para Adorno (2009), é uma totalidade complexa e fragmentada. Na esteira de Goes *et al.* (2017, p. 73), "a Teoria Crítica é decorrente da perspectiva marxista", portanto, mesmo Adorno 'bebendo' em Marx, é na concepção de totalidade[26] desenvolvida por Adorno (2009) que direciono meu olhar.

A despeito da aparência de neutralidade técnica que caracteriza instrumentos como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no Brasil e o *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación* (SIMCE) no Chile, torna-se necessário superar a dimensão fenomênica para adentrar os nexos profundos que articulam esses sistemas às dinâmicas estruturais da sociedade.

A totalidade, distinta da mera acumulação de fatos ou da agregação de aspectos isolados da realidade, refere-se à apreensão do real como um todo estruturado, dinâmico e contraditório. Para Adorno (2009), a realidade não é constituída por elementos que se somam de forma mecânica, mas por partes que se inter-relacionam dialeticamente, formando uma unidade em constante movimento, cuja essência só pode ser compreendida a partir da crítica às aparências imediatas e da destruição da pseudoconcreticidade. Tal abordagem exige, portanto, que o objeto de investigação seja analisado em sua inserção histórica, cultural, social, política e econômica, e não apenas enquanto instrumento

[26] Ou seja, para Marx (2014), a totalidade é uma categoria ontológica e metodológica que expressa a unidade contraditória das relações sociais, sempre em movimento e aberta à transformação histórica; já em Adorno (2009), a totalidade não é reconciliadora, mas se manifesta como uma configuração complexa e fragmentada, marcada pela negatividade e pela impossibilidade de síntese plena.

técnico-administrativo.

Do ponto de vista metodológico, a utilização da categoria totalidade permite tratar o SAEB e o SIMCE não apenas como ferramentas para aferição da qualidade educacional, mas como integrantes de momentos históricos determinados da luta pela hegemonia em contextos sociais específicos.

Por fim, a análise crítica dos sistemas de avaliação visa também a subsidiar a reflexão sobre alternativas políticas e educacionais que rompam com as limitações impostas verticalmente, contribuindo para a construção de processos avaliativos emancipatórios e socialmente comprometidos. Resumidamente, as categorias que emergem da teoria crítica e que orientam a análise do objeto são: dialética, razão instrumental, historicidade, emancipação e totalidade.

Tendo em conta o percurso epistemetodológico (Tello; Mainardes, 2015) eleito para esta tese, o *objeto de pesquisa* está fundamentado em dois elementos relacionados entre si: democracia e *accountability*, evidenciando suas projeções na avaliação da educação básica no Brasil e no Chile. A centralidade está na *accountability* que, na educação tem a materialização de seus mecanismos por meio de políticas públicas no campo da avaliação educacional. Para Afonso (2000, 2009, 2009a, 2009b, 2010, 2012, 2013), a variável avaliação é fundamental na construção de um modelo abrangente de *accountability* educacional, articulando com ela, a prestação de contas e a responsabilização.

No anseio de aprofundar o debate orientado pelas questões de pesquisa e alcançar os objetivos pretendidos, a investigação se identifica como bibliográfica-documental (Maria Oliveira, 2007) ao associar, para sua construção, estudos publicados por autores de referência no campo e análises quanto aos documentos que situam as perspectivas relativas aos estudos comparados dos países envolvidos. Baseia-se essencialmente nos pressupostos da abordagem qualitativa (Minayo, 2012), com vistas ao desenvolvimento de uma pesquisa exploratória, com instrumentos técnicos de coleta e análise dos dados assentados no estudo comparado[27] sobre a relação entre democracia e *accountability* no Brasil e no Chile, e possíveis projeções nos sistemas de avaliação da educação básica

[27] Na próxima seção e no decorrer da tese, opto pelo uso da expressão ‘estudo comparado’ em lugar de ‘Educação Comparada’, em razão do enfoque analítico adotado nesta pesquisa, que se distancia de uma tradição institucionalizada ou disciplinar da área. Tal escolha visa sublinhar a natureza metodológica do trabalho, centrada na comparação de contextos nacionais específicos, e não na filiação a um campo de estudo.

brasileira e chilena. Demonstro na Figura 01 as principais bases epistemetodológicas que sustentam a pesquisa, conforme Morais (2019).

Figura 01 - Características epistemetodológicas da tese e aporte teórico

| | |
|---|---|
| Perspectiva epistemológica | • Teoria Crítica (Freitag (1994), Adorno; Horkheimer (1985)) |
| Posicionamento epistemológico | • Crítico (Tello; Mainardes (2015)) |
| Abordagem metodológica | • Qualitativa (Minayo (2012)) |
| Tipo de investigação | • Bibliográfica-documental (Maria Oliveira (2007)) |
| Abrangência do estudo | • Internacional |
| Instrumento técnico | • Estudo comparado (Goergen (1991); Malet (2004); Gomes (2015); Bereday (1972); Ferreira (2008), Nóvoa (2017); Bonitatibus (1989)) |
| Categorias de análise | • Historicidade, dialética, razão instrumental, emancipação e totalidade (Adorno; Horkheimer (1985); Freitag (1994); Adorno (2009)) |

Fonte: elaborado pela autora com base em Morais (2019)

Para o delineamento de uma metodologia assentada no estudo comparado tendo como referência a política educacional em distintos países, que atenda às categorias e princípios da perspectiva epistemológica abraçada, investi parte da primeira etapa da pesquisa no propósito de forjar uma metodologia para o estudo comparado de políticas educacionais em contexto internacional. Contudo, a proposta descrita na seção 3 não constitui uma forma acabada de percurso, pois engloba a possibilidade de ampliação para outras alternativas analíticas.

No intuito de estruturar a metodologia proposta foram empreendidos três movimentos. No primeiro, procuro compreender o panorama histórico e epistemológico dos estudos comparados no campo da Educação Comparada. Para isso, analiso as contribuições de autores renomados do campo, com destaque para suas principais perspectivas sobre a temática.

Com a intenção de fazer um mapeamento sobre Educação Comparada em artigos, o segundo movimento consistiu na captura de artigos na *Scientific Electronic Library Online* (*SciELO*), uma base de dados amplamente reconhecida internacionalmente, especialmente na América Latina. A seleção do material que orienta este exercício, leva

em conta os seguintes critérios de escolha para seleção do material coligido: artigos da área da educação, descritor - Educação Comparada; língua - português, inglês ou espanhol. Com o fito de capturar a literatura existente nesta base de dados, na sua integralidade, opto por não delimitar o período temporal[28].

Observando os dados colhidos nas duas etapas anteriores e a abrangência e perspectivas analíticas que se apresentam para este campo, no terceiro movimento recorro a alguns teóricos consagrados da metodologia comparada, tais como Bereday (1972), Bonitatibus (1989), Lourenço Filho (2004), Ferreira (2008) e Nóvoa (2017). Levando em consideração as ideias desses autores busco forjar um caminho para o estudo comparado entre Brasil e Chile.

Partindo do suposto que o olhar comparativo expande o horizonte analítico e o posicionamento compreensivo (Krawczyk; Vieira, 2012), os procedimentos metodológicos compõem-se a partir da delimitação de quatro dimensões do processo de investigação, quais sejam: caracterização das individualidades; contextualização da política educacional; comparação lado a lado; e comparação final. Na subseção 3.3, intitulada, 'Delineamento de uma metodologia para a pesquisa comparada internacional em políticas educacionais', demonstro detalhadamente cada dimensão considerando que a proposta desta subseção é flexível e adaptável a outras pesquisas.

Assim, a primeira dimensão, caracterização das individualidades, foi dividida em dois momentos distintos: a recolha e seleção de dados e informações (organizados e sistematizados em tabelas) que abordam os aspectos históricos, culturais, econômicos, políticos e educacionais (gerais) do Brasil e do Chile; e, posteriormente, a descrição e interpretação dos referidos aspectos. Para essa tarefa, algumas perguntas foram orientadoras na coleta de informações para cada país. As perguntas impulsionadoras do estudo comparado estão listadas no Quadro 02.

[28] As buscas foram realizadas em abril de 2023, sendo identificados 41 artigos que apresentavam a expressão EC no título, resumo ou palavras-chave.

Quadro 02 - Perguntas orientadoras para contextualização dos aspectos selecionados

| ASPECTOS | PERGUNTAS ORIENTADORAS |
|---|---|
| Aspectos históricos | a) Em que ano o país foi colonizado e por qual país/nação colonizadora?<br>b) Quantas regiões geográficas o país possui e como são chamadas?<br>c) Qual é a extensão territorial atual do país?<br>d) Qual é a população atual do país?<br>e) Qual é a expectativa de vida atual para homens e mulheres no país?<br>f) Qual é o índice de desemprego atual no país?<br>g) Existem outros aspectos demográficos, geográficos ou socioeconômicos relevantes que devem considerar para entender melhor a situação atual do país? |
| Aspectos culturais | a) Qual é a língua oficial ou predominante no país?<br>b) Quais são as principais crenças e religiões praticadas no país?<br>c) Quais são os costumes tradicionais mais proeminentes no país?<br>d) Qual é o vestuário típico do país?<br>e) Quais são as manifestações artísticas e culturais predominantes?<br>f) Existem outros aspectos culturais significativos que devem considerar para entender melhor a cultura do país em questão? |
| Aspectos econômicos | a) Qual é o Produto Interno Bruto (PIB) do país?<br>b) Qual é a renda per capita atual do país?<br>c) Qual é a moeda utilizada pelo país?<br>d) Qual é o percentual do PIB que o país investe em educação?<br>e) Qual é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) atual do país?<br>f) Existem outros indicadores econômicos relevantes que devem considerar para compreender a situação econômica atual do país? |
| Aspectos políticos | a) Qual a forma de governo atualmente presente no país?<br>b) Existem outros aspectos legais ou regulatórios relevantes que devem considerar para entender melhor o sistema político do país em questão? |
| Aspectos educacionais (gerais) | a) Como o sistema de ensino está organizado no país?<br>b) Quantos estudantes estão matriculados em cada um dos níveis de ensino, considerando-se as diferentes categorias administrativas do país?<br>c) Qual é a qualificação dos professores em cada uma das categorias administrativas?<br>d) Quantos analfabetos existem no país, de acordo com os dados mais recentes?<br>e) Qual é a escolaridade média da população?<br>f) Quantas instituições públicas e privadas de ensino existem no país e como elas estão distribuídas geograficamente, segunda as categorias administrativas?<br>g) Quais são as principais leis e regulamentos que regem a educação no país?<br>h) Quais são os órgãos governamentais responsáveis pela educação (Ministério da Educação, secretarias estaduais e municipais)?<br>i) Quais recursos financeiros são destinados à educação no país, de onde eles provem e como são distribuídos?<br>j) Existem outros aspectos educacionais relevantes que devem considerar para a análise do sistema educacional do país? |

Fonte: elaborado com base nos levantamentos sobre EC (2024)

A segunda dimensão compreende a contextualização da política educacional do Brasil e do Chile. O trabalho inicia com uma análise compreensiva do processo de implementação, operacionalização e funcionamento destes sistemas. O entendimento destes elementos culmina na análise crítico-dialética de como se desenvolveu, ao longo

do tempo, no Brasil, o SAEB e, no Chile, o SIMCE. A contextualização será explorada, em cada país, separadamente, buscando identificar marcos referenciais aplicáveis aos dois países para comparação. As perguntas listadas podem ser consideradas no desenvolvimento da análise crítico-dialética sobre o SAEB e o SIMCE:

De que forma o contexto neoliberal e as reformas educacionais da década de 1990 influenciaram a implementação e expansão desses sistemas de avaliação em cada país?

Em que medida as mudanças nos governos (progressistas e conservadores) impactaram a continuidade, modificação ou ampliação dessas avaliações nacionais?

Quais eram os objetivos iniciais do SAEB e do SIMCE e como eles foram se transformando ao longo do tempo?

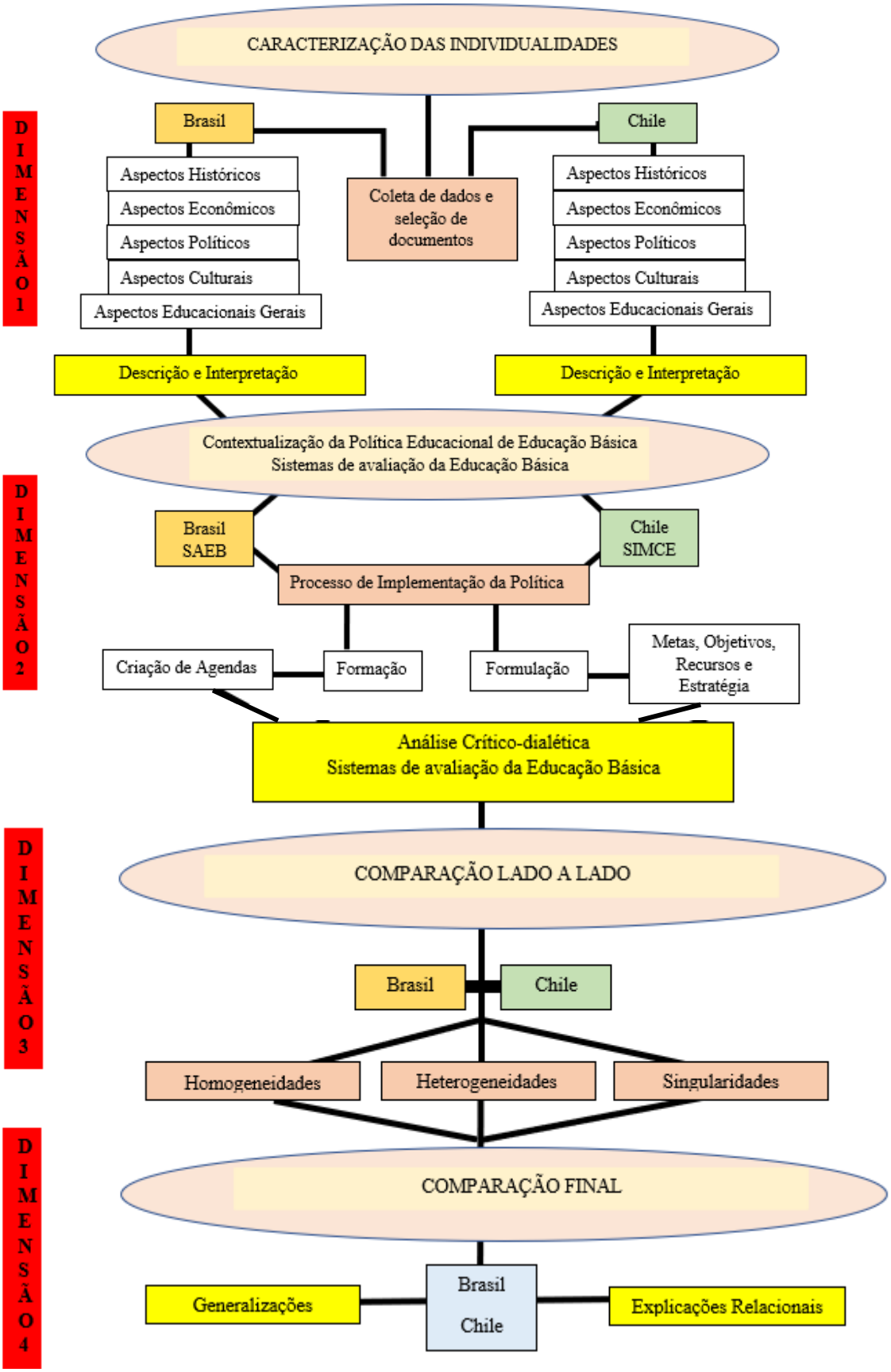
Quais distinções marcam os dois sistemas de avaliação da educação básica praticada em cada um dos países comparados nesta tese? Entre outras.

A terceira dimensão, que compreende a comparação lado a lado, tem por finalidade encontrar homogeneidades, heterogeneidades e singularidades nos dados correspondentes a cada um dos países, levantados na primeira e segunda dimensão.

A quarta e última dimensão consiste na comparação final, na qual analiso simultaneamente homogeneidades, heterogeneidades e singularidades, confrontando-as com vistas a transformá-las em conhecimento válido. Essa etapa exige destacar aspectos gerais sem perder suas especificidades. A partir dos dados obtidos sobre o Brasil e o Chile, procurarei formular generalizações teóricas, explicando-as de forma relacional. Esse processo pode contribuir para integrar dimensões históricas, sociais, políticas, econômicas e culturais, para demonstrar os vínculos entre diferentes aspectos da realidade educacional.

Na Figura 02, demonstro graficamente as quatro dimensões do estudo comparado e seu nível de abrangência.

Figura 02 - Dimensões metodológicas do estudo comparado entre Brasil e Chile




Fonte: elaborado com base no estudo sobre o campo da EC (2024)

Destaco que a tarefa de esquematizar uma proposição metodológica não foi fácil. Vários são os autores que discorrem sobre o assunto, com diferentes apontamentos e abordagens. Compreendo que a pesquisa vai se desbravando na medida em que os achados vão se apresentando para o pesquisador. Nem sempre o planejamento minucioso dos filtros de busca e procedimentos metodológicos segue conforme o delineado, exigindo de quem conduz a investigação humildade para fazer novos planos e resiliência na trajetória.

Todas as dimensões de análise propostas servem de aprendizado para a formação do pesquisador. Seja em aprender a lidar com buscas/desencontros na *internet* e *sites* oficiais do governo, seja em desnudar informações não facilmente disponíveis nos documentos, seja, ainda, em organizar e sistematizar os achados. Adentrei o campo de conhecimento de estudos comparados sem saber ao certo o que encontraria na fase de coleta de dados.

Saliento que é preciso estar preparado para enfrentar alguns entraves que o processo de pesquisa impõe ao pesquisador. Um deles se refere à quantidade de subsídios desordenados que podem ser encontrados no mapeamento do material, o que acarreta em desperdício de tempo e necessidade de maiores esforços no garimpo de informações. Uma definição bem elaborada dos critérios de mapeamento, tais como, parâmetros de definição do objeto a ser comparado, precisão na delimitação do âmbito geográfico e cronológico do estudo e categorias analíticas, pode constituir importante orientação na composição do banco de dados do objeto a ser comparado. Na esteira de Minayo (2012), Gamboa (2012), entre outros, compreendo que as escolhas do pesquisador são fundamentais para um bom delineamento da pesquisa uma vez que ela se refere aos diferentes modos pelos quais o pesquisador constrói a realidade.

A metodologia de análise comparada, que perscrutei na bibliografia examinada, permitiu evidenciar aspectos teórico-metodológicos que orientam pesquisas dessa natureza. Percebi a importância de uma investigação que supere a mera descrição de fenômenos educacionais. No exercício comparativo, é fundamental considerar as distintas realidades sociais, locais e culturais que atravessam os contextos educacionais, uma vez que tais elementos condicionam e possibilitam diferentes formas de aprendizagem. Mesmo admitindo que os problemas educacionais podem ser semelhantes em muitos países, reconheço que existem especificidades identitárias que os distinguem e que refletem no tipo de sociedade vigente. Assevero que o objetivo de estudos comparados

não deve ser o de encontrar apenas as semelhanças e as diferenças, mas sim, buscar um sentido para os processos educacionais uma vez que nem todos acontecem da mesma forma e ao mesmo tempo em todas as nacionalidades, nem acontecem de igual modo dentro de um mesmo país.

Sem dúvida, ainda é preciso avançar no campo da análise comparada em educação, contudo, a literatura disponível corrobora a importância dessa ferramenta para alargar o campo de visão sobre os sistemas nacionais de educação, proporcionando um conhecimento mais fecundo da realidade de um país pela compreensão do outro. Desta forma, estudos comparados não podem limitar-se à comparação técnica, mas buscar compreender os processos sociopolíticos que influenciam a educação globalmente.

## 2.1 AUTODECLARAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ÉTICOS PARA A PESQUISA

A Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), estabelece diretrizes éticas específicas para pesquisas nas ciências humanas e sociais no Brasil. Como esta investigação não envolve diretamente participantes humanos, a Resolução não exige submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP/CONEP). No entanto, pode ser utilizada como referencial normativo para assegurar a condução ética do estudo.

Mesmo em pesquisas teórico-comparativas, a Resolução destaca a necessidade de rigor acadêmico, especialmente no uso adequado das fontes consultadas. Isso significa que qualquer análise baseada em documentos, artigos científicos, relatórios governamentais ou bases de dados públicas deve garantir a correta citação e interpretação das informações. O respeito à integridade acadêmica é um dos princípios éticos fundamentais, evitando plágio e distorções na interpretação dos dados. Dessa forma, o estudo comparado deve respeitar as abordagens específicas de cada país envolvido na análise.

Outro aspecto relevante é que a Resolução nº 510/2016 orienta sobre a transparência na divulgação dos resultados, recomendando que as interpretações sejam contextualizadas e embasadas em fontes confiáveis. Isso implica que a análise comparada entre Brasil e Chile deve ser conduzida com responsabilidade, evitando generalizações indevidas ou abordagens que possam reforçar estereótipos sobre as políticas e práticas

analisadas. A pesquisa deve, portanto, buscar contribuir para o avanço do conhecimento científico, respeitando os princípios éticos da produção acadêmica e promovendo uma investigação responsável e cientificamente válida.

Em 28 de maio de 2024 foi sancionada a Lei nº 14.874, com o objetivo de estabelecer diretrizes para pesquisas envolvendo seres humanos no Brasil, incorporando as resoluções anteriores (CNS nº 196/1996, CNS nº 466/2012, CNS nº 510//2016) ao seu escopo. Embora represente um marco regulatório significativo, sua aplicação às ciências humanas e sociais tem sido objeto de críticas e preocupações por parte da comunidade acadêmica.

Isso porque a referida lei foi concebida predominantemente para atender às demandas das pesquisas biomédicas e clínicas, refletindo interesses da indústria farmacêutica e resultando em uma estrutura normativa que não considera adequadamente as especificidades metodológicas e éticas das pesquisas de outras áreas. A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), em 2024, destacou a necessidade de regulamentações que contemplem as particularidades das pesquisas em ciências humanas e sociais, pois, sua estrutura atual não abrange.

Nesta tese, a autodeclaração[29] de princípios e de procedimentos éticos permeia todo o processo de pesquisa, não se limitando à fase de coleta de dados dos países envolvidos no estudo comparado. Ademais, não intenciono a classificação das informações em melhores ou piores, pois compreendo que elas pertencem a um determinado momento histórico e às especificidades locais. Ao fazer as comparações especial cuidado é despendido no entendimento das diferentes linguagens e seus complexos significados, bem como da interpretação de sua história e de sua cultura.

Ao pesquisar a história de países e seus povos ou, ao promover um intercâmbio intercultural, o ato de comparar está sempre presente, mesmo que de forma inconsciente ou não explicitamente manifesta. Nesse sentido, Franco (2000, p. 198) adverte que "o próprio processo de conhecimento do outro e de si próprio, nesta troca entre realidades culturais diversas, implica um confronto que vai além do mero conhecimento do outro. Implica a comparação de si próprio com aquilo que se vê no outro". Nesse processo, a autora adverte que é essencial reconhecer e utilizar as categorias que possibilitam tal

[29] Segundo Mainardes e Carvalho (2019, p. 2), a autodeclaração "é a explicitação, pelo/a pesquisador/a, no seu relatório de pesquisa e em suas publicações, dos princípios, dos procedimentos e das demais questões éticas envolvidas no processo de pesquisa. Constitui-se em um exercício de explicitação, de reflexividade e de vigilância sobre as questões éticas".

confronto. De fato, o domínio das técnicas metodológicas contribui para uma postura investigativa vigilante quanto aos procedimentos éticos.

O tema da ética na pesquisa em educação tem sido debatido por diversos autores, dada sua importância na produção de um conhecimento responsável e respeitoso em relação aos sujeitos e à sociedade. Segundo Lakatos e Marconi (2017), a ética na pesquisa deve ser entendida como um conjunto de princípios e valores que orientam as atividades científicas, com o objetivo de garantir a integridade dos processos.

Na mesma direção, Gil (2019) argumenta que a pesquisa orientada por princípios éticos não apenas previne abusos, mas também promove a confiança na ciência. Ao contrário da moral, que se refere a normas, regras, comportamentos e costumes aceitos socialmente, a ética tem como foco a análise e investigação da natureza dos princípios subjacentes a essas normas. A ética questiona o significado dessas normas e reflete sobre a estrutura das diversas teorias morais, além de examinar a argumentação utilizada para decidir se determinados traços culturais devem ser mantidos ou não.

Meu estudo foca em discursos, sistemas e modelos adotados por certos agentes em prol da educação. Considerando este aspecto, busco assentar minha redação em análises críticas imparciais e respeitosas em relação a todos os envolvidos, sejam eles pesquisadores, autores renomados, formuladores de políticas, OMs, governos e governantes.

Adicionalmente, penso que a ética na pesquisa científica vai além de respeitar os procedimentos que regulamentam a investigação. Ela requer uma postura reflexiva e crítica ao longo de todo o processo, considerando não apenas o cumprimento das resoluções formais, mas também os impactos sociais das investigações. Nesse sentido, a responsabilidade ética inclui a consideração dos potenciais benefícios e malefícios da pesquisa para a sociedade como um todo, não apenas para os sujeitos da pesquisa ou para a academia.

Por fim, ampliando o espectro de aplicação da temática para outros âmbitos, Pedro (2023) defende que há uma relação intrínseca e, sublinho, vital, entre ética, educação e democracia. Para a autora, é impossível pensar a educação sem considerar a democracia e vice-versa, “nomeadamente em tempos conturbados como os que vivemos atualmente, sob pena de a educação não cumprir a sua verdadeira tarefa eminentemente ética de educar todos e cada um para aprender a pensar por si próprio, livre e autonomamente” (p. 18). É somente no reconhecimento e na afirmação dessa relação indissociável que

avançaremos para uma sociedade mais íntegra, com princípios éticos sólidos, que guiem tanto as ações individuais quanto as coletivas em direção ao bem comum.

## 2.2 ESTRUTURA DA TESE

A tese desta pesquisa sustenta que as relações entre democracia e *accountability* no Brasil e no Chile revelam a predominância de mecanismos de responsabilização e de prestação de contas inspirados na lógica da NGP. Esses mecanismos se materializam tanto nos sistemas nacionais de avaliação da educação básica (SAEB e SIMCE) quanto em modalidades mais recentes de controle externo que vinculam avaliação e financiamento (VAAR e SNED).

O entendimento é de que tais arranjos reforçam a dimensão gerencial da *accountability*, centrada em métricas de desempenho e eficiência, mas também produzem tensões próprias da regulação por resultados. Ao mesmo tempo, inscrevem-se em um movimento mais amplo de convergência regional, marcado pela influência de organismos multilaterais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial (BM), que projetam sobre a América Latina recomendações voltadas à adoção de agendas globais e de políticas públicas de orientação neoliberal.

Nesse contexto, a avaliação é alçada a elemento central, convertendo-se em instrumento privilegiado para maximizar o controle sobre resultados e condicionar o financiamento da educação. Essa lógica, ao invés de assegurar uma formação plena e integral, tende a reforçar processos de homogeneização, subordinando a escola a métricas de desempenho e às exigências do mercado de trabalho. A implementação de políticas de avaliação em larga escala, apresentada como resposta às fragilidades da educação, revela-se, na verdade, parte de um projeto hegemônico que articula interesses litigantes e desloca o princípio democrático da escola.

Defendo, portanto, que a *accountability* deve ser compreendida como atributo institucional do sistema democrático, mas que sua concretização não pode estar reduzida à racionalidade instrumental que sustenta a NGP. A análise comparada dos casos brasileiro e chileno permitirá verificar se os mecanismos em vigor contribuem efetivamente para ampliar a qualidade da educação, promessa persistente das políticas, ou se permanecem atrelados à lógica de controle externo orientada pelo capital. Em contraponto, esta tese também procura afirmar que, por meio de uma educação orientada

à emancipação humana e política, é possível transformar esse cenário.

Tal perspectiva exige superar a lógica restrita da regulação por resultados e recolocar a educação como prática social voltada à formação crítica, à ampliação da cidadania e ao fortalecimento da esfera pública democrática. Somente por meio da valorização da historicidade das lutas sociais e do reconhecimento do sujeito como agente político será possível abrir espaço para uma educação para a emancipação.

A partir de uma perspectiva crítica, é possível perceber que os dissensos entre sociedade civil e Estado são parte integrante do processo de construção dessas políticas. Portanto, a tese em curso deve ser compreendida não apenas como um reflexo das influências externas, mas também como um processo dialético em que a democracia, com suas especificidades, reconfigura o espaço de disputa sobre o significado e a função da *accountability* na educação básica de cada país.

Ainda que o horizonte revele incertezas e contradições, a tese sustenta a possibilidade de construção de uma alternativa de *accountability* que supere os limites do modelo gerencialista e neoliberal atualmente dominante. Trata-se de vislumbrar uma concepção que não se restrinja à lógica da eficiência, do desempenho e da regulação por resultados, mas que assuma um caráter mais social e democrático, ancorado na participação cidadã e no fortalecimento das instituições. Essa perspectiva implica deslocar o foco da responsabilização meramente técnica para formas de responsabilização para uma formação emancipatória, resgatando a *accountability* como atributo constitutivo de uma democracia substantiva.

Dito isso, a presente tese está estruturada em sete seções.

A primeira seção, introdutória, contém a contextualização da temática e a delimitação do objeto de estudo, sequenciada pela descrição da originalidade, problema de pesquisa e questões orientadoras, objetivos e a delimitação da tese a ser comprovada ou refutada.

A segunda seção enfoca os caminhos da pesquisa do ponto de vista da orientação teórica, distinguindo a perspectiva epistemológica e as categorias analíticas eleitas, bem como a autodeclaração dos procedimentos éticos da pesquisa. Termino demonstrando a organicidade da tese.

Na terceira seção, realizo uma análise do campo de conhecimento da EC, cuja especificidade reside no estudo dos sistemas nacionais de avaliação da educação básica por meio de uma abordagem metodológica comparativa internacional. Ainda que este

campo oriente a definição dos procedimentos metodológicos adotados, opto por privilegiar a expressão ‘estudo comparado’ como eixo estruturante da tese. O objetivo da seção, portanto, é apreender os fundamentos epistemetodológicos do campo da Educação Comparada com vistas ao delineamento de uma metodologia para estudos comparados sobre as relações entre democracia e *accountability*, com ênfase na análise entre Brasil e Chile.

Os elementos apresentados resultam de leituras aprofundadas de autores clássicos e contemporâneos no campo da Educação Comparada. No desenvolvimento desta etapa da investigação, pude observar que, embora haja uma produção significativa acerca da temática e de sua relevância, ainda são escassos os estudos que se dedicam à proposição de metodologias específicas para esse fim. Nesse sentido, proponho um conjunto de elementos orientadores considerados fundamentais para a realização de estudos comparados que atendam aos critérios de validade acadêmico-científica.

A quarta seção dedica-se ao tema da democracia. Nela, busco dar conta do objetivo de auscultar como os modelos de democracia têm sido recontextualizados na democracia brasileira e chilena. Sigo este desiderato escrutinando contribuições de Tocqueville para a democracia na América e Europa; sigo discorrendo disputas pela construção de um modelo de democracia no contexto neoliberal. Na sequência, começo a efetuar a primeira dimensão do estudo comparado, qual seja, a análise dos aspectos políticos dos países eleitos para a comparação e como o regime democrático foi se transformando em distintos modelos de democracia nestes países. Chamo a atenção para a dialeticidade que pretendo desenvolver na condução da escrita, pois, mesmo deixando o estudo comparado para a sexta seção, já nas anteriores (seções 4 e 5) estarei desenvolvendo a comparação, todavia, retomando alguns pontos na seção destinada para esse fim.

Na quinta seção, procuro identificar distintas interpretações e tipologias de *accountability*, evidenciando em que medida elas permitem compreender sua complexidade conceitual e contribuir para a construção de alternativas na educação básica brasileira e chilena. Destaco que, na educação, a *accountability* vem apresentando outras dimensões da avaliação educacional com a promessa de melhoria da qualidade dos sistemas, contudo, tais políticas configuram um afastamento ainda maior de uma educação que vise a emancipação política e humana desde a educação básica.

Na sexta seção, efetuo o estudo comparado levantando os dados ainda não

abordados nas seções anteriores, quais sejam, os aspectos históricos, econômicos, sociais e educacionais gerais de cada país, com o fito de contextualizar suas especificidades. A partir das informações levantadas, pretendo constituir um arcabouço suficiente para analisar homogeneidades, heterogeneidades e singularidades, partindo assim, para a comparação final. O objetivo desta seção é, pois, discutir singularidades da *accountability* associadas à avaliação da educação básica, verificando alternativas possíveis para o Brasil e o Chile. Procuro pensar uma alternativa de *accountability* para a educação básica, que seja, acima de tudo, para além dos pressupostos da NGP.

Nas considerações finais realizo uma compilação dos principais dados encontrados, consoante os objetivos do estudo e em correlação com a tese apresentada, tencionando responder aos questionamentos iniciais, sinalizando para as limitações encontradas e para outras perspectivas na continuidade de estudos sobre a temática.

# 3 SITUANDO A METODOLOGIA COMPARADA NO CAMPO DA EDUCAÇÃO COMPARADA (EC)

Segundo Lourenço Filho (2004, p. 17), “comparar é um recurso fundamental nas atividades de conhecer”, pois permite identificar semelhanças, diferenças, padrões, tendências globais, conceitos ou realidades distintas. No campo da educação, a comparação possibilita uma análise crítica e contextualizada de sistemas, políticas e práticas, contribuindo para uma compreensão mais ampla e fundamentada dos objetos de estudo.

Além disso, a comparação não se limita a uma simples justaposição de elementos, mas envolve uma reflexão aprofundada sobre as relações e implicações que emergem desse exercício analítico. A EC é um campo de conhecimento que tem como objeto “os sistemas nacionais de ensino. Cada um deles se apresenta como um conjunto de serviços escolares e paraescolares, devidamente estruturados e com sentido peculiar em cada povo” (Lourenço Filho, 2004, p. 17). Esse campo busca interpretar os fatores históricos, sociais, culturais, econômicos e políticos que influenciam a educação em escala internacional.

Já o estudo comparado é uma metodologia que pode ser aplicada em diversas áreas do conhecimento, incluindo a educação. No contexto educacional, um estudo comparado pode fazer parte da EC, mas também pode ser utilizado de forma isolada para analisar aspectos específicos, sem necessariamente pertencer ao campo da EC, sendo muito utilizado pela área da saúde, por exemplo.

A trajetória histórica da EC revela que os “estudos comparados de sistemas, problemas, fenômenos ou processos educacionais têm sido conceituados, abordados e construídos a partir de várias perspectivas e lentes/prismas metodológicos, utilizando métodos e técnicas diversas de pesquisa” (Kazamias, 2012, p. 173). Se, por um lado, a multiplicidade de perspectivas metodológicas enriquece a análise, por outro pode resultar em dificuldades na definição de critérios comuns de comparação. Além disso, a escolha de métodos e técnicas de pesquisa deve considerar não apenas a viabilidade, mas também a adequação às especificidades locais.

De maneira geral, existem muitas formas de sistematizar os estudos de EC. Contudo, conforme destaca Camargo (2022, p. 38), é possível “estabelecer alguns direcionamentos objetivando o enriquecimento das abordagens em EC”. No entanto, não

se pode dispensar o necessário rigor científico e a vigilância epistemológica. Buscando atentar para esses condicionantes, o objetivo desta seção é apreender os fundamentos epistemetodológicos do campo da Educação Comparada com vistas ao delineamento de uma metodologia para estudos comparados sobre as relações entre democracia e *accountability*, com ênfase na análise entre Brasil e Chile. Para isso, o referencial teórico que fundamenta esta etapa da investigação está amparado em: Goergen (1991), Malet (2004), Gomes (2015), Bereday (1972), Ferreira (2008), Nóvoa (2017), Bonitatibus (1989), entre outros.

Na sequência, adentro o campo da EC com o propósito de, na subseção 3.1, abordar o desenvolvimento histórico e epistemológico da EC, discutindo suas principais abordagens e a constituição do campo. Na subseção 3.2, busco sistematizar a produção acadêmico-científica disponível na base *SciELO*, com foco nas contribuições e desafios teórico-metodológicos da área. Por fim, na subseção 3.3, busco propor um delineamento metodológico próprio para esta pesquisa, articulando as dimensões analíticas necessárias à comparação crítica entre países.

## 3.1 O CAMPO DA EDUCAÇÃO COMPARADA: ABORDAGENS HISTÓRICAS E EPISTEMOLÓGICAS

O surgimento da EC tem suas raízes históricas fincadas na expansão escolar e no discurso sobre a necessidade de progresso da ciência. Sua vocação está na busca pela compreensão da dinâmica dos sistemas educacionais, bem como dos elementos que a eles se relacionam por via da comparação.

Conforme Nóvoa (2010), na transição do século XVIII para o XIX a comparação foi incorporada como metodologia de várias disciplinas, tornando-se obrigatória em conteúdos programáticos de diversos cursos de licenciatura. Já no período posterior à segunda guerra mundial, a valorização de estudos comparados em educação deu-se em virtude de demandas por políticas mais abrangentes e pelo aumento da qualidade educacional. Em atenção às dimensões de análise que o tema assumiu no contexto histórico que compreende a transição entre os séculos XIII e XIX, o autor reconhece quatro grandes estágios de desenvolvimento da EC. Estes estágios estariam delimitados por intervalos de cinquenta anos (1817 a 1967).

O primeiro estágio teria iniciado em 1817, a partir da publicação da obra[30] *Esboço e Noções Preliminares de uma Obra Sobre a Pedagogia Comparada*, de autoria de Marc-Antoine Jullien, de Paris. Elaborada na forma de tábuas comparativas de informações recolhidas, ao mesmo tempo e na mesma ordem, sobre a situação educacional em diferentes países, esta obra pretendeu a criação de regras determinantes para os estudos no campo da educação comparada. Sobre as características da comparação neste primeiro estágio da EC, Nóvoa (2017) considera ilusória a intencionalidade de querer-se definir regras comuns e transpô-las de um país para outro, dadas as diferentes dimensões que caracterizam a realidade educacional de cada nação.

O ano de 1867 teria dado início ao segundo estágio de desenvolvimento dos estudos sobre a EC. Nóvoa (2017) elege a exposição universal de Paris, ocorrida naquele ano, o marco do rumo que os estudos sobre o tema tomaram nos cinquenta anos que se seguiram. A exposição teria reunido "ideias, leis, estatísticas, estabelecimentos, livros, planos de escolas, mobiliário escolar, material didático, etc., a fim de recuperar o tempo perdido e definir as bases materiais e pedagógicas do 'modelo escolar'" (p. 17). Sua finalidade era a constituição de um "catálogo de imagens [...] das melhores experiências e exemplos de escolas que existem no mundo" (p. 17), com vistas a produzir um modelo mundial de escola. No período ilustrado, a comparação teria sido utilizada para fazer sobressair uma determinada cultura em detrimento das demais, acentuando processos de homogeneização e hierarquização entre países segundo "um imaginário de progresso" (Nóvoa, 2017, p. 18).

O terceiro estágio nos estudos sobre o tema teria tido o seu marco no ano de 1917. Sua referência principal está assentada na ideia de coleção, uma espécie de enciclopédia do mundo da educação e dos sistemas de ensino no estrangeiro. Sobre a forma predominante de se conceber a EC no período, Nóvoa (2017, p. 19) destaca que, apesar da crença de que "uma ciência comparada da educação seria organizada em torno [de leis que dominam a evolução dos sistemas de educação], permitindo a evolução da educação e estabelecer com rigor soluções e modelos de transferências de políticas", as leis não podem ser generalizadas, mesmo quando considerados os contextos históricos. Trata-se, pois, segundo o autor, de uma visão deturpada sobre como efetuar a comparação do

[30] Importa mencionar que o artigo de Foutaine (2017) contesta tal afirmação. O autor apresenta a contribuição da escola comparativa germânica, oriunda do movimento eclético, muito ativa na elaboração e na promoção da EC. Conclui que o trabalho de August Hermann Niemeyer deveria ser valorizado paralelamente ao de Julien de Paris.

fenômeno educativo.

Por fim, o ano de 1967 é demarcado pelo autor como ápice do quarto estágio dos estudos em EC. O período que se segue teria introduzido uma nova fase da comparação, centrada na avaliação. A legalização da *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA)[31], em 1967, é considerada pelo autor o marco na mudança dos estudos comparados. Trata-se de uma cooperativa constituída por instituições de pesquisa filiadas a diferentes países e agências governamentais de pesquisa cuja finalidade consiste em desenvolver e conduzir estudos comparativos em larga escala sobre o desempenho, entre outros dados, da educação em contexto internacional.

Em se tratando da comparação por meio de avaliações em larga escala, no ano de 1997 a OCDE recomendou a criação do que se tornaria o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa). Considerado na atualidade o mais importante instrumento de comparação internacional de desempenho educacional, o ponto de comparação do Pisa é fixado na idade dos estudantes que participam dos exames, independente do estágio da vida escolar em que se encontram. A idade de corte, 15 anos, está relacionada ao entendimento da agência sobre as competências consideradas necessárias para uma participação efetiva dos indivíduos no desenvolvimento econômico e social. Neste contexto, o Pisa seria uma ferramenta técnica para a elaboração de políticas públicas baseadas em dados estatísticos de alcance internacional.

A comparação baseada em resultados sobre o desempenho educacional dos estudantes constitui, conforme Nóvoa (2017, p. 20), "um poderoso instrumento para prescrever soluções". As prescrições não partem de processos autoritários ou normativos, mas da difusão das melhores práticas desenvolvidas pelos países mais bem classificados. Contrariamente a esta perspectiva de uso da comparação, o autor alerta que os estudos comparados devem favorecer a apropriação de saberes advindos de diferentes realidades, intencionando contribuir para a elaboração de políticas públicas educacionais, não ficando restritos, portanto, às métricas globais.

Em análise aos quatro estágios da EC delimitados por Nóvoa (2017), constato que, apesar de ter assumido características distintas no período, os estudos comparados reduziram-se à ideia de que poderia existir uma única solução para os problemas

[31] Sua origem, no entanto, remonta a 1958, quando um grupo de estudiosos, psicopedagogos e sociólogos se reuniu no Instituto de Educação da UNESCO (UIE), em Hamburgo, Alemanha, para discutir problemas associados à avaliação da eficácia escolar e da aprendizagem dos alunos.

educacionais do mundo. Essa visão pode tornar a comparação um mero instrumento para a legitimação das desigualdades educacionais criando, com isso, um verdadeiro *apartheid* educacional internacional.

Na literatura, encontro outras perspectivas de análise sobre o lugar epistemológico da EC. Algumas abordagens tratam-na como uma teoria de conhecimento (Goergen, 1991; Malet, 2004; Gomes, 2015). Outras, como um método de investigação (Bereday, 1972; Ferreira, 2008; Nóvoa, 2017). Tanto uma como outra abordagem sofre críticas de Bonitatibus (1989). Para esta autora, a comparação não reúne os elementos necessários para ser considerada uma teoria de conhecimento porque não apresenta objeto, campo e método, parâmetros estes que demarcariam um estatuto epistemológico destes estudos. Afirma que, para ser considerada uma ciência, "a EC deveria dispor de um corpo estruturado e sistemático de conhecimentos, delimitado por um objeto e campo específicos que, consequentemente, não se confundiriam com os de outras ciências" (Bonitatibus, 1989, p. 20).

No tocante às perspectivas que a consideram um método de abordagem, a autora defende que o fato de esta disciplina "se utilizar, obrigatoriamente do método comparativo não a reduz a este até porque a comparação é o ato final de um estudo comparativo" (Bonitatibus, 1989, p. 21). Ou seja, o estudo comparativo, na visão da autora, requer a coleta e interpretação de fatos, exigindo do pesquisador a utilização de outros campos de conhecimento científico que extrapolam a EC.

Para esta estudiosa, a EC é uma "área de reflexão e de investigação educativa – sem maiores comprometimentos com um estatuto epistemológico definido" (Bonitatibus, 1989, p. 21). A perspectiva adotada leva em conta o fato de que a comparação favorece um amplo espectro de estudos e pesquisas que buscam desvendar a realidade escolar. No entanto, requer atenção do pesquisador quanto ao ecletismo analítico que, conforme assevera, não deve ser encarado como uma fragilidade posto que representa uma potencialidade no aprofundamento das pesquisas e no avanço do conhecimento teórico-metodológico. Nesta direção, a autora defende que a EC deve ser tratada como um campo interdisciplinar que se compromete a perquirir sistemas educacionais, considerando âmbitos internacionais ou locais e momentos históricos específicos ou em movimento. A análise interdisciplinar seria, pois, o ápice da EC (Bonitatibus, 1989).

Neste contexto, os estudos em perspectiva comparada devem dar conta de três dimensões fundamentais: a temporal, definida conforme o tempo histórico (fixo ou em

movimento); a espacial, a partir da qual se delimita o nível de abrangência do estudo (nacional ou internacional); e, por fim, a dimensão metodológica, variável de acordo com o objeto, que diz respeito à análise e interpretação comparativa dos dados coletados (Bonitatibus, 1989). Estas três dimensões, constituiriam, portanto, elementos essenciais da EC.

Já para Lourenço Filho (2004), a EC objetiva o estudo dos sistemas educacionais (nacionais ou internacionais), considerando aspectos culturais, econômicos e políticos dos sistemas que estão sendo comparados. Conforme destaca, estes aspectos refletem as peculiaridades de um povo e de um contexto no qual determinado modelo de educação está inserido. Ao comparar sistemas educacionais, por exemplo, o autor considera importante observar aspectos comuns, como a oferta de vagas às crianças em idade escolar, os condicionantes que atuam sobre os sistemas de ensino, as vivências, o relacionamento entre docentes, gestores e escolas e a evolução das instituições de ensino, entre outros aspectos (Lourenço Filho, 2004). A interdisciplinaridade é, portanto, também para este autor, um elemento central nos estudos comparados de EC.

Um dos autores clássicos da literatura comparada é, sem dúvida, George F. Z. Bereday. Este autor construiu uma metodologia sistematizada para análises comparadas cujo legado tem sido recorrente nas pesquisas acadêmico-científicas. Seus estudos comparatistas situam-se em um contexto marcado pelo paradigma de investigação científica positivista, predominante durante muito tempo também na análise científica do fenômeno educacional.

Com base nesta visão da realidade, Bereday (1972, p. 32) considera que "o conhecimento de nós mesmos, nascido do conhecimento dos outros [...] constitui a mais bela lição que a EC pode proporcionar". Logo, segundo o autor, o movimento comparativo não deve limitar-se à homogeneização da escola, uma vez que cada contexto está determinado pelas circunstâncias sociais, históricas, políticas, econômicas e educacionais.

Considerando estas ideias, o autor apresenta uma metodologia para os estudos comparados entre países, constituída por quatro etapas. A primeira é composta pela descrição dos elementos pedagógicos de cada país, sendo o seu desenvolvimento marcado pela coleta sistemática de informações dos elementos que se pretende comparar em cada país. Trata-se, portanto, de uma etapa em que a análise descritiva recai sobre aspectos comuns tratados individualmente, considerando a realidade de cada país.

De acordo com a metodologia proposta pelo autor, a segunda etapa implica na realização de reflexões analíticas sobre as realidades histórica, política, econômica e social assim como um exame aprofundado da evolução pedagógica das informações colhidas em cada país. O exame de cada um dos aspectos tem como especificidades: históricos - procura evidenciar o ritmo das transformações no sistema educacional, ao longo do tempo; políticos - recai sobre a organização administrativa de cada país e sua influência na política nacional educacional; econômicos - implica considerar a sua influência nas políticas educacionais de cada país; sociais - recai sobre as estruturas educacionais e a função social da escola. A análise das informações sobre estes aspectos corresponderia, segundo Bereday (1972), à fase da interpretação na metodologia dos estudos comparados[32].

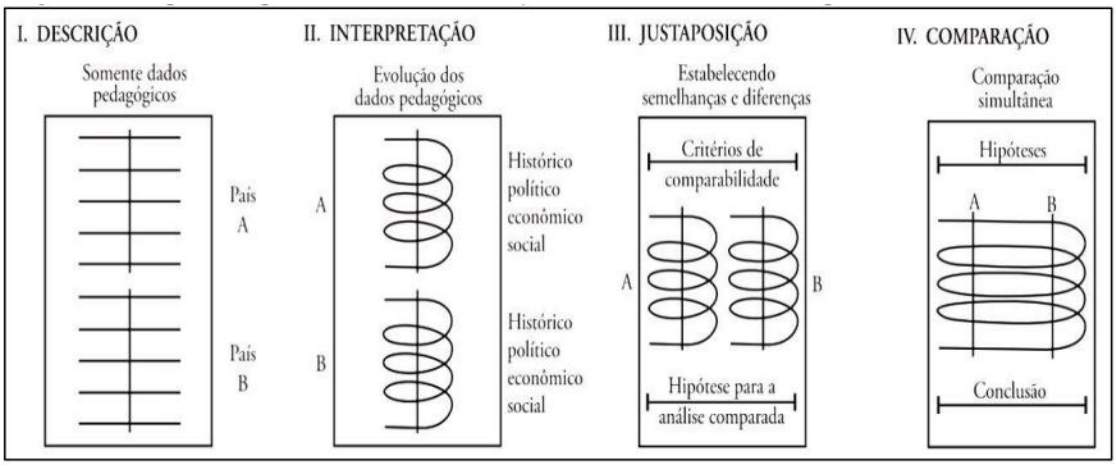
Conforme a delimitação proposta por Bereday (1972), a terceira etapa de uma investigação comparada consiste na justaposição e na comparação propriamente dita. Enquanto a justaposição favorece a identificação de traços singulares dos aspectos históricos, econômicos, políticos e sociais de cada país, a comparação "impõe o tratamento simultâneo de todos os países estudados para comprovar a hipótese da justaposição" (Bereday, 1972, p. 52). A referida hipótese será provada ou refutada na última etapa da comparação. Para o autor, é importante determinar um arcabouço comum que permita avançar da análise individual para a comparação simultânea entre os países, buscando semelhanças e diferenças.

Na última etapa da metodologia proposta pelo autor ocorre a comparação propriamente dita. É nesta etapa que, de acordo com Bereday (1972), devem ser destacados os aspectos considerados relevantes pelo pesquisador. Nessa etapa, as informações de cada país serão reescritas em um só texto, utilizando-se da comparação instantânea. Enquanto as etapas de descrição, interpretação e justaposição contribuem para a construção do conhecimento sobre o objeto de estudo, é na etapa de comparação que se concentra a essência da pesquisa, constituindo seu elemento distintivo. Na Figura 03 demonstro as quatro etapas de Bereday (1972).

---

[32] Lourenço Filho (2004) chama atenção para a necessidade de se analisar também os aspectos culturais de cada país, uma vez que, segundo o autor, estes aspectos refletem as peculiaridades de um povo e de um contexto no qual determinado modelo de educação está inserido. Ao comparar sistemas educacionais, por exemplo, o autor considera importante observar aspectos comuns, como a oferta de vagas às crianças em idade escolar, os condicionantes que atuam sobre os sistemas de ensino, as vivências, o relacionamento entre docentes, gestores e escolas e a evolução das instituições de ensino, entre outros. Os aspectos culturais constituem, portanto, elementos centrais nos estudos comparados de EC.

Figura 03 – As quatro etapas de Bereday para estudos comparados




Fonte: Bereday (1972, p. 59)

Sem dúvida, o esforço do autor na construção de uma metodologia sistematizada para os estudos comparados oferece um importante aporte aos pesquisadores que utilizam esse recurso de análise em sua investigação. Contudo, há de se considerar as especificidades de análises comparadas em políticas educacionais internacionais. Nesta direção, a proposição que faço leva em conta as múltiplas determinações do fenômeno educacional, implicadas no contexto histórico-político e socioeconômico da globalização, assim como as influências de OMs na definição das agendas nacionais, especialmente em países da América Latina (na tese, o Brasil e o Chile).

Diante do exposto, percebo que o campo da EC foi sendo construído de forma gradual, com forte tendência à comparação de fenômenos das ciências humanas, em geral, e das ciências sociais, em particular, especialmente no tocante ao que concerne às reflexões pedagógicas. Neste aspecto, concordo com Bonitatibus (1989, p. 3) quando afirma que "há muitas formas de sistematizar os estudos de EC" e as inúmeras tentativas são definições provisórias "no sentido de permitir um esclarecimento das inúmeras possibilidades que se abrem a um estudo comparativo". Para a autora,

> A EC é, de fato, um campo apaixonante de estudos. Não obstante, temos de reconhecê-lo, a tarefa não é simples. Não nos bastará o conhecimento – já em si de difícil aquisição – de uma disciplina, de um campo específico do saber. Teremos de nos esforçar em tentar abarcar um complexo de conhecimentos, uma área verdadeiramente interdisciplinar, um conjunto de disciplinas e campos específicos extremamente amplos e complexos (Bonitatibus, 1989, p. 10).

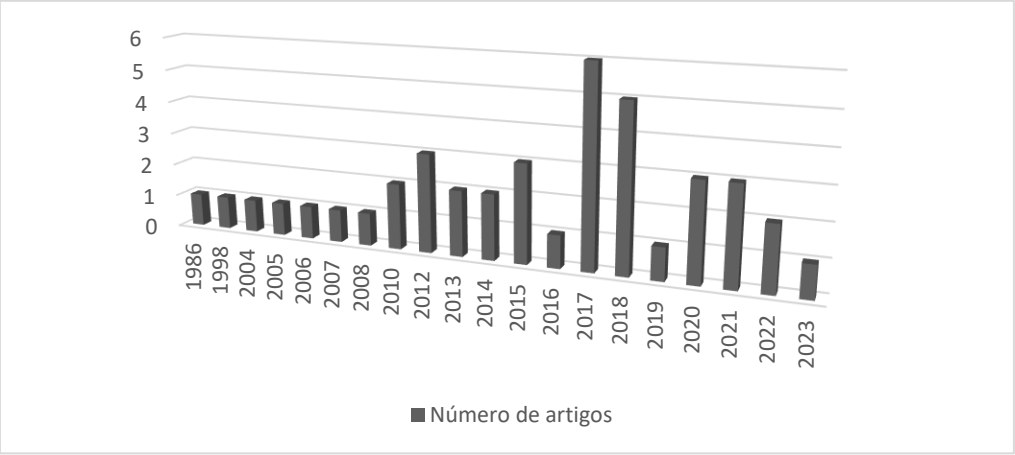
Tendo em vista a sua abrangência e as perspectivas analíticas que se apresentam para este campo, investi no levantamento de estudos em torno do tema. A continuidade da incursão à literatura levou em conta os artigos disponibilizados no acervo da *SciELO*, desde a primeira aparição do descritor EC (1986) até o mês de junho de 2023, conforme abordo a seguir.

## 3.2 ASPECTOS ACADÊMICO-CIENTÍFICOS DA EDUCAÇÃO COMPARADA

A fim de aprofundar o conhecimento sobre o campo da EC, realizei um mapeamento do termo para sistematizar contribuições e desafios teórico-metodológicos da área. A seleção do material considerou os seguintes critérios: artigos da área da educação, publicados em português, inglês ou espanhol. Para abranger a totalidade da literatura disponível nessa base de dados, não foi estabelecido um recorte temporal. As buscas resultaram na identificação de 41 artigos que continham o descritor 'Educação Comparada' no título, resumo ou palavras-chave.

O primeiro artigo sobre EC disponibilizado na base de dados da *SciELO* é datado do ano de 1986 (Cervi, 1986) e, somente 12 anos depois, um segundo artigo é publicizado. Nos anos seguintes, também houve períodos sem divulgação na *SciELO* (1999-2004, 2009 e 2011), porém é possível considerar o ano 2017 como o mais profícuo de todos. Ainda assim, denota-se certa escassez de estudos sobre o tema nas bases de dados da *SciELO* e irregularidade na produção acadêmica até o ano de 2012, conforme demonstrado no Gráfico 01.

Gráfico 01 - Evolução do número de estudos sobre EC por ano de publicação

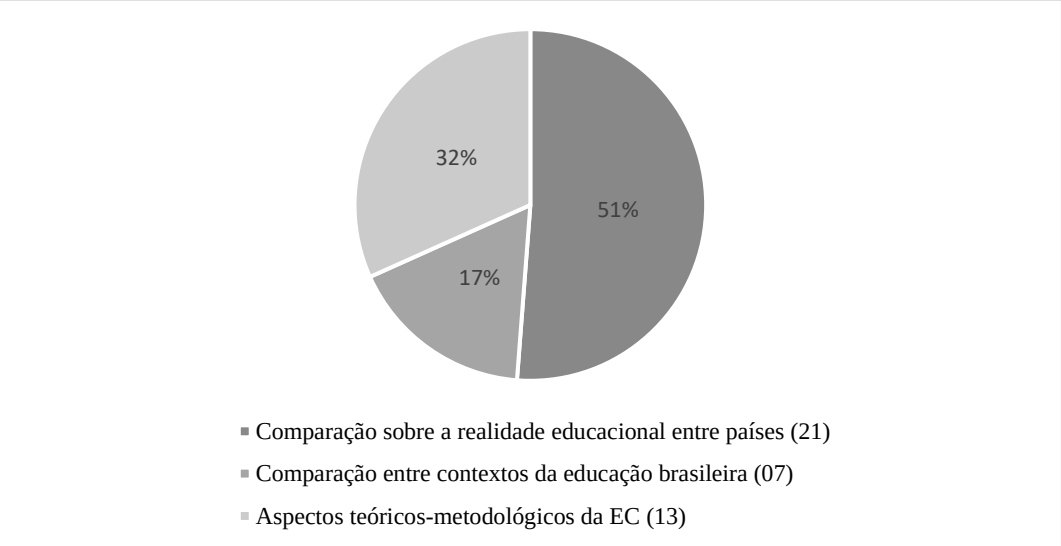



Fonte: elaborado com base no acervo da *SciELO* (2023)

A escassa produção na maior parte do período amostrado, permite-me inferir que as demandas por estudos sobre o tema estão alinhadas à guinada neoliberal da política educacional mundial que, no Brasil, teve início dos anos 1990. Como se sabe, o ápice do movimento educacional neoliberal foi a vinculação entre educação e desenvolvimento econômico e a construção de uma racionalidade centrada na nova gestão pública. Em decorrência deste fenômeno, os estudos em educação passaram a focalizar os resultados educacionais, quer seja de contextos locais, regionais, nacionais ou internacionais culminando, portanto, no interesse de pesquisadores pelos estudos comparados.

No tocante aos 41 artigos do *corpus,* em 21 deles (51%) predomina a comparação entre países, conforme evidenciado no Gráfico 02.

Gráfico 02 - Produções científicas sobre EC, segundo a abrangência temática




Fonte: elaborado com base no acervo da *SciELO* (2023)

Dos artigos centrados na *comparação sobre a realidade educacional entre países*, cinco deles focalizam a análise na realidade educacional entre Brasil e Portugal. Os aspectos preponderantes nestas comparações foram: a formação inicial dos professores de física; a descentralização da educação pós 1990; a gestão democrática da educação; os ideais do liberalismo educacional veiculados por uma revista portuguesa; e, por fim, a construção da escola nos primórdios.

De modo geral, os artigos desse conjunto (46%) enfocam aspectos de comparação do Brasil com países do continente europeu (Portugal, Espanha, Alemanha, França,

Suécia, Estados Unidos da América, Inglaterra e Finlândia) e países latino-americanos (Argentina, Chile, Colômbia e Uruguai). Destoam dois trabalhos cujos autores efetuaram investigações comparativas sem utilizar o Brasil. Um deles comparou as políticas de inclusão escolar na Colômbia e no Chile (Vásquez-Orjuela, 2015); o outro, trata de um estudo comparado da carreira docente nos sistemas universitários públicos do Equador e da Argentina (Tamayo; Ramos, 2023). Os autores dos trabalhos desse conjunto utilizam procedimentos técnicos de análise documental, revisão de literatura, observação de campo e aplicação de entrevistas. Nesses estudos, o objetivo foi, primeiramente, descrever algum aspecto da estrutura e funcionamento do sistema de educação para, posteriormente, encontrar semelhanças e diferenças entre os países.

Outro ponto sobressaído foi a importância de analisar aspectos históricos que influenciam o direcionamento de políticas públicas vigentes. Sobre estes aspectos, há unanimidade na indicação de um processo transnacional de hegemonização, posto que convergem no reconhecimento de que, no contexto contemporâneo, a dinâmica de poder ultrapassa as fronteiras nacionais, articulando-se em escala global. Trata-se de um processo no qual determinados valores, práticas institucionais, modelos econômicos e concepções de democracia ou de desenvolvimento se tornam dominantes, difundidos e internalizados de forma relativamente uniforme em diversos países.

Em relação aos estudos cujos autores efetuaram *comparação entre contextos da educação brasileira* (17%), as pesquisas focalizam a comparação entre municípios e estados de um mesmo país. No âmbito municipal, comparou-se as atividades desenvolvidas por duas escolas durante a pandemia de Covid-19 e suas repercussões na aprendizagem dos estudantes. Já em âmbito estadual, foi efetuado um levantamento de teses e dissertações focalizando o ensino secundário nos estados do Mato Grosso e Minas Gerais. Nesse conjunto, são destacadas as repercussões pedagógicas dos estudos comparados considerando-se a inobservância aos diferentes contextos e distintas épocas dos estados analisados.

Os artigos que tratam de aspectos teórico-metodológicos da Educação Comparada correspondem a 32% do total analisado. Em termos gerais, prevalece o caráter interdisciplinar como característica fundamental, as transformações metodológicas ao longo do tempo (passando da mera descrição para uma EC problematizadora dos sistemas educacionais) e sua relação com a globalização.

Dado o potencial desses trabalhos em fornecer subsídios para o delineamento

metodológico, dedicou-se especial atenção aos artigos deste grupo. Os trabalhos deste conjunto foram lidos na íntegra e os achados foram classificados em cinco eixos temáticos: definição do termo EC; dimensões metodológicas; fragilidades das pesquisas, contribuições para a pesquisa em educação e desafios em estudos desta natureza.

No âmbito do primeiro eixo temático, dedicado à *definição do termo EC*, verifica-se que a maioria dos estudos privilegia a descrição das transformações históricas do campo, enfatizando a evolução de suas práticas e enfoques ao longo do tempo. Em contrapartida, apenas uma parcela reduzida se ocupa das controvérsias teóricas que permeiam sua conceituação, o que revela uma tendência de priorizar abordagens descritivas em detrimento de discussões conceituais mais aprofundada, aspecto que pode limitar o avanço crítico e a consolidação epistemológica da área.

Nesse contexto, o estudo de Ferreira (2008, p. 125) insere-se no grupo de trabalhos que procuram explicar suas bases conceituais, considerando que "a EC é múltipla e complexa". Na tentativa de periodizar os marcos cronológicos, o autor valeu-se dos discursos que deram maior visibilidade para a temática em determinado período, divididos da seguinte forma: 1º) período da criação: teve sua gênese no século XIX, mesmo ambiente cultural e científico em que desabrochavam a Anatomia Comparada, Literatura Comparada e Direito Comparado; 2º) período da descrição: sistemas nacionais de outros países passaram a ser descritos, bem como, os aspectos educativos, contudo, somente a descrição foi considerada ineficiente para a compreensão do 'fenômeno da educação'; 3º) período da interpretação: marcado pela organização de um curso universitário de EC na Universidade da Columbia, por volta do ano 1900, e por um texto escrito por Michael Sadler, abordando a utilidade da EC para se compreender o sistema educativo nacional; 4º) período da comparação complexa: no início do século XX apareceram outras abordagens de análise da EC, tais como: a positivista (com influência do funcionalismo – análise intra-educativa e social-educativa), a resolução de problemas, a crítica (a escola considerada importante aparelho ideológico do Estado, logo, de dominação e reprodução da ideologia dominante), a sócio-histórica ("é no ir e vir histórico e no discernir o global e local que se busca e constrói o objeto da comparação" (Ferreira, 2008, p. 135)); por fim, a sócio-dinâmica (com apoio no ecletismo interpretativo do espaço, tempo, condições e efeitos, procurando sentido para os processos educacionais).

Sobre as alterações na definição do termo, Malet (2004) afirma que a EC

desabrochou de seu caráter pragmático, dentro de um período pós-colonial, para um expansionismo cultural e ideológico.

> Ao passo que as perspectivas "clássicas" – tanto deterministas como pragmáticas – eram marcadas ao mesmo tempo pelo consensualismo e pelo universalismo, a perspectiva crítica, em conformidade com o que, para boa parte de seus representantes, constitui sua teoria de referência – o marxismo, desenvolve uma leitura descontinuísta da História. Abalando a vontade hegemônica ideológica que vigorava [...] esse componente crítico, movido pelas teorias do conflito, concebe a sociedade como um espaço de contestação social e, por conseguinte, faz dos processos de mudança social os "objetos" privilegiados da EC (Malet, 2004, p. 1312).

Tais preocupações ideológicas e mudanças sociais observadas na sociedade foram, progressivamente, deslocadas para um plano metodológico de análise comparada. Nessa perspectiva, Ferreira (2008, p. 136) sustenta que o objetivo da EC "não deve ser encontrar semelhanças e diferenças, mas o sentido dos processos educacionais", enquanto Devechi, Tauchen e Trevisan (2018, p. 13) afirmam que a finalidade não se limita a "mapear as diferenças, mas sim a compreendê-las". Assim, a comparação, mais do que uma etapa de simples descrição, característica marcante de sua fase inicial, passa a assumir a função de problematizar os fenômenos relacionados às políticas educacionais, tanto em âmbito nacional quanto global, orientando-se para a interpretação crítica desses processos.

Quanto ao segundo eixo, voltado às *dimensões metodológicas*, predomina certo consenso entre os autores de que a base do processo comparativo consiste em identificar as semelhanças e as diferenças (ou dessemelhanças, terminologia utilizada por Devechi, Tauchen e Trevisan (2018) e Malet (2004)) em contextos educativos distintos. Contudo, como discutido no parágrafo anterior, essa identificação não deve ser entendida como um fim em si mesma, mas como ponto de partida para compreender o sentido dos processos educacionais e problematizar os fenômenos que os constituem, conforme defendem Ferreira (2008) e Devechi, Tauchen e Trevisan (2018).

Uma dimensão metodológica explorada por Vicentini e Lamar (2022, p. 10) ampara-se nas "especificidades do local e às respectivas culturas, não as subalternizando e/ou hierarquizando, mas promovendo um reconhecimento do outro e de si mesmo"[33].

[33] O reconhecimento do outro e de si mesmo, entendido como processo relacional, implica que a valorização da própria identidade depende da validação recebida nas interações sociais. Para Honneth (1992), esse reconhecimento mútuo é condição para a autoestima e integridade pessoal; já Habermas (1997) enfatiza que ele se concretiza na compreensão recíproca mediada pela racionalidade comunicativa. Trata-se, portanto, de um requisito ético e social para relações democráticas pautadas no

Para estes autores, há uma estreita relação entre a educação, as instituições escolares e a cultura que necessita ser considerada em análises dessa natureza. Sugerem, pois, que a diferenciação, a diversidade e a alteridade sejam incorporadas como categorias analíticas dos processos comparativos.

Ferreira (2008, p. 131) acrescenta a essa lista de relações estreitas outras "forças determinantes" que interagem e permitem compreender a estrutura de um sistema educativo. São elas: o Estado, a igreja, a família, a economia, a política, as minorias nacionais e a influência das universidades. O autor cita uma conferência proferida por Michael Sadler, em 1900[34], em que Sadler afirma "que as coisas que estão fora da escola, são mais importantes que aquelas que se encontram dentro dela". Conclui que, compreendendo o funcionamento dos sistemas educacionais estrangeiros, estaremos melhor preparados para compreender o nosso.

Para Devechi, Tauchen e Trevisan (2018, p. 8), "não é mais possível pensar em estudos comparativos sem considerar a história, os campos discursivos, a preocupação com as diferenças e com o outro ou o estranho". Essa lista pode ser ampliada com o estudo dos pesquisadores Robertson e Dale (2017, p. 867), que acrescentam outras dimensões de análise importantes para a comparação: "tempo, espaço, ferramentas de governo e poder". No que tange às dimensões tempo e espaço, Nóvoa (2017, p. 22) defende ser "necessária uma outra compreensão do espaço e do tempo e das relações espaço-tempo, concebendo o espaço como *espacialidades* e o tempo como *temporalidades*".

Esmiuçando melhor os termos propostos por Nóvoa, existem duas linhas de trabalho que se revelaram interessantes nas últimas décadas na análise das *espacialidades*: a primeira, chamada 'glocalização', diz respeito à ligação entre o local e o global e o entendimento das diferentes lógicas de transferência numa sociedade em rede; a segunda, trata da desmaterialização do espaço, ou seja, das conexões, redes e comunicações (algo que flutua no espaço sem localização). Quanto às *temporalidades*, elas dizem respeito à falsa ilusão de um tempo perpétuo (um tempo contínuo é de repetição, ahistórico). A aceleração do tempo individual impede a percepção das distintas temporalidades que organizam os processos educativos, pois "é precisamente a história que começa a ser silenciada quando se inicia o discurso modernista da EC" (Nóvoa, 2017,

---

respeito e na reciprocidade.

[34] Conforme Ferreira (2008, p. 131), "Sadler publicou, em 1900, um texto intitulado '*How far can we learn anything of practical value from the study of foreign systems of education*?', no qual apresenta algumas ideias sobre a forma de abordar os estudos comparados e sua utilidade para o campo da educação.

p. 25).

Outro cuidado metodológico que deve ser tomado nas investigações dessa natureza diz respeito às categorias conceituais eleitas, "em grande parte porque, embora o nome da categoria possa continuar o mesmo, seu significado – como o estado ou a nação ou o que de fato compreendemos como educação – mudou" (Robertson; Dale, 2017, p. 860). Afinal, é fundamental questionar o significado de termos, ou seja, manter a vigilância epistemológica durante todo o processo de investigação.

Robertson e Dale (2017, p. 866) afirmam que precisamos perguntar a nós mesmos: o que exatamente estamos comparando? Na opinião dos autores, "esta é uma questão ontológica e epistemológica, além de metodológica [...] ao considerar metodologicamente a comparação, também estamos tomando decisões sobre como achamos que o mundo social funciona e o que pode contar como meio de conhecer este mundo".

Como fechamento deste eixo, chamo a atenção para as dimensões de análise propostas por Vicentini e Lamar (2022), quais sejam, a colonialidade do ser, saber e poder. Para os autores, essas dimensões referem-se aos seguintes aspectos: autoritarismo (práticas homogeneizantes que não permitem o diálogo) x práticas não autoritárias — democráticas ou, ainda, o diálogo entre as práticas; Europa como centro de produção de conhecimento x questionamento do eurocentrismo; neutralidade do saber x pluralidade de saberes; e, por fim, hegemonia de um saber x conjugação de diferentes saberes.

No que tange às *fragilidades das pesquisas,* terceiro eixo, foi possível identificar que, ao longo da história, tais fragilidades "têm levado os seus autores a um permanente e até penoso exercício de justificação e de demonstração da sua relevância" (Nóvoa, 2017, p. 14). O problema central que atravessa as pesquisas desse campo, segundo este pensador lisboeta, reside na "tensão entre a política e o conhecimento", especialmente, devido ao fato de a EC ser usada para fundamentar ou legitimar políticas educativas (Nóvoa, 2017, p. 17).

Na mesma linha de pensamento, Vicentini e Lamar (2022) destacam as décadas de 1970 e 1980 como precursoras nos questionamentos em relação aos estudos comparativos, em decorrência de que seus resultados estavam sendo utilizados para "legitimar ações reformadoras em nível nacional por organizações internacionais" (Vicentini; Lamar, 2022, p. 7). Essas organizações influenciaram (e teimam em continuar a fazê-lo) a elaboração de políticas por meio de programas de cooperação orientando como os países, principalmente os periféricos, devem manejar suas reformas

educacionais.

Outro ponto evidenciado como fragilidade refere-se ao impacto da globalização nas raízes nacionalistas. Para Malet (2004, p. 1317), "a falta de poder mobilizador da retórica da globalização, ou mais localmente da 'europeização', pode, de fato, gerar fenômenos regressivos, de retraimento identitário". Sem dúvidas, a globalização alterou definitivamente o cotidiano da sociedade.

Nesse sentido, Nóvoa (2017, p. 15) alerta que a constante generalização de soluções globais com apropriação sem criticidade, garimpando apenas os melhores resultados, traduz um pensamento pragmático assentado na "falsa ideia de um consenso sobre as finalidades da educação e sobre as formas de a concretizar". É justamente esse uso pragmático e imediatista que vem sendo criticado pela EC, pois se trata de uma abordagem meramente técnica e pouco reflexiva.

Gomes (2015) apresenta um exemplo brasileiro da influência internacional ocorrido em 1965. Newton Sucupira, no Parecer do Conselho Federal de Educação, ainda na regulamentação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), teve por inspiração o modelo de pós-graduação dos Estados Unidos para propor o modelo nacional. Entretanto, "o Brasil não foi o único país que o fez; a própria Europa Ocidental, em grande parte, se aproximou desse modelo, antes mesmo dos Acordos de Bolonha" (Gomes, 2015, p. 246), demonstrando, portanto, que era de praxe tal comportamento de alguns governantes.

Por fim, a fragilidade emergente dos artigos analisados diz respeito às limitações linguísticas brasileiras. Em um estudo realizado pelo pesquisador Candido Alberto Gomes, em 97 artigos científicos sobre EC, o autor constatou que foram mais numerosas as pesquisas que efetuam comparações do Brasil com Portugal, África e América Latina (especialmente a Argentina). Para o autor, "a escassez do domínio de línguas estrangeiras facilita a emergência de estudos lusófonos e em países de língua espanhola" (Gomes, 2015, p. 248).

O quarto eixo temático intitula-se *contribuições para a pesquisa em educação.* Vicentini e Lamar (2022) destacam que o século XX foi um período de desenvolvimento para pesquisas em EC, adquirindo *status* de ciência e passando a ser considerada uma disciplina universitária nos Estados Unidos da América e em outros países. Para os autores, a EC desempenhou papel importante na organização dos sistemas educativos nacionais, pois os achados oriundos desses estudos forneciam aos governantes um

conjunto de informações que orientava a tomada de decisão.

Ainda citando os pesquisadores da Universidade Regional de Blumenau, quando a EC não for usada de forma pragmática e utilitarista, permite algumas contribuições para investigações desta natureza:

> 1) alargar nosso campo de visão quanto aos impactos da globalização sobre a reformulação dos sistemas educativos dos diferentes países; 2) identificar o que é comum ou idêntico e o que é específico nesses sistemas; 3) verificar se existem alternativas para a uniformização ou padronização internacional das políticas públicas para a educação e mostrar quais são elas; 4) captar a relação entre os processos de globalização e regionalização como algo contraditório e mutuamente constituído; não linear (Vicentini; Lamar, 2022, p. 9).

Assim, estudos comparados podem vir a contribuir na realização de conexões dialógicas entre as tensões globais e locais, evitando, portanto, a justaposição de reformas educativas sem as devidas reflexões acadêmico-científicas. Ademais, pelas diferentes interpretações, à luz do mesmo objeto de estudo, é possível aprender com o outro, bem como ampliar as oportunidades de compreensão de si.

Por fim, Malet (2004) apresenta como contribuição que tais pesquisas não estão mais presas à naturalização do outro, pois passaram por vários processos de reavaliação de suas ferramentas analíticas. Para o autor francês, "essa tarefa de refundição conceitual, epistemológica e metodológica é muito estimulante para quem se interessa por um campo de pesquisa que, além de permitir que o descubramos, dá a pensar o outro e, com isso, a si mesmo" (Malet, 2004, p. 1319).

O último eixo temático relaciona-se aos *desafios* enfrentados no campo da EC. Há unanimidade entre os autores que abordaram os desafios deste campo na afirmação de que a relação entre o global e o local necessita de um cuidado ainda maior do pesquisador, de modo que o local e o particular não sejam subjugados, especialmente, ao realizar comparações sobre os aspectos educacionais que desconsideram especificidades nacionais e respectivas culturas.

Em estudo mais recente do conjunto, Vicentini e Lamar (2022, p. 16) afirmam que "o modo como as reformas foram e ainda são implementadas não leva em consideração as especificidades locais de cada região". Tal constatação evidencia um dos principais desafios enfrentados pelas políticas educacionais de cunho neoliberal, ou seja, a desconsideração das diversidades que compõem os sistemas de ensino, o que pode comprometer a eficácia e a legitimidade das reformas propostas.

Essa crítica dialoga diretamente com o alerta feito por Gomes (2015, p. 243), ao

afirmar que há uma tendência em instaurar uma agenda global com pretensões universalizantes, a despeito das particularidades contextuais. Para o autor, tal movimento revela "as dificuldades suscitadas por um arco ideológico que tem nas pontas o isolacionismo e a imitação acrítica", o que reforça os riscos de se importar modelos educacionais sem o devido cuidado com os fatores históricos, culturais e sociais de cada realidade.

Na continuidade dessa perspectiva, destacam-se os estudos de Reginaldo Sobrinho *et al*. (2015, p. 338), que advertem sobre a produção de conhecimento nas Ciências Sociais e Humanas, especialmente quando vinculada à difusão de estudos internacionais comparativos cujo objetivo é prescritivo, subordinador e colonizador. Os autores concluem que, por meio dos estudos de natureza comparada, "as agências internacionais vêm atuando numa evidente tentativa de ressignificar/cooptar várias pautas das lutas desenvolvidas pelos movimentos sociais sob a perspectiva individualista e meritocrática" (Reginaldo Sobrinho *et al*., 2015, p. 339).

Segundo Devechi, Tauchen e Trevisan (2018, p. 7), tem-se em vista a necessidade de se dar conta de uma "realidade intramundana". Ou seja, apesar de reconhecerem a importância da inserção da tradição metafísica no âmbito da EC, os autores entendem que, diante do retraimento das identidades culturais, resultante do processo de globalização e do enfraquecimento do Estado-nação, os desafios são ainda maiores.

Nóvoa (2017, p. 28) destaca que os desafios de estudos comparados se referem à capacidade de

> Reconstruir um espaço público de discussão e deliberação que seja, também, um espaço de produção do comum. Para isso, é preciso não ceder a uma lógica de especialistas nem à exposição espetacular das vidas e das políticas. É preciso contribuir para que as pessoas se apropriem dos temas educativos e sobre eles exerçam a sua capacidade de decisão. É preciso problematizar diferentes espacialidades e temporalidades que existem, coexistem, em cada momento da história. Essa é nossa saída.

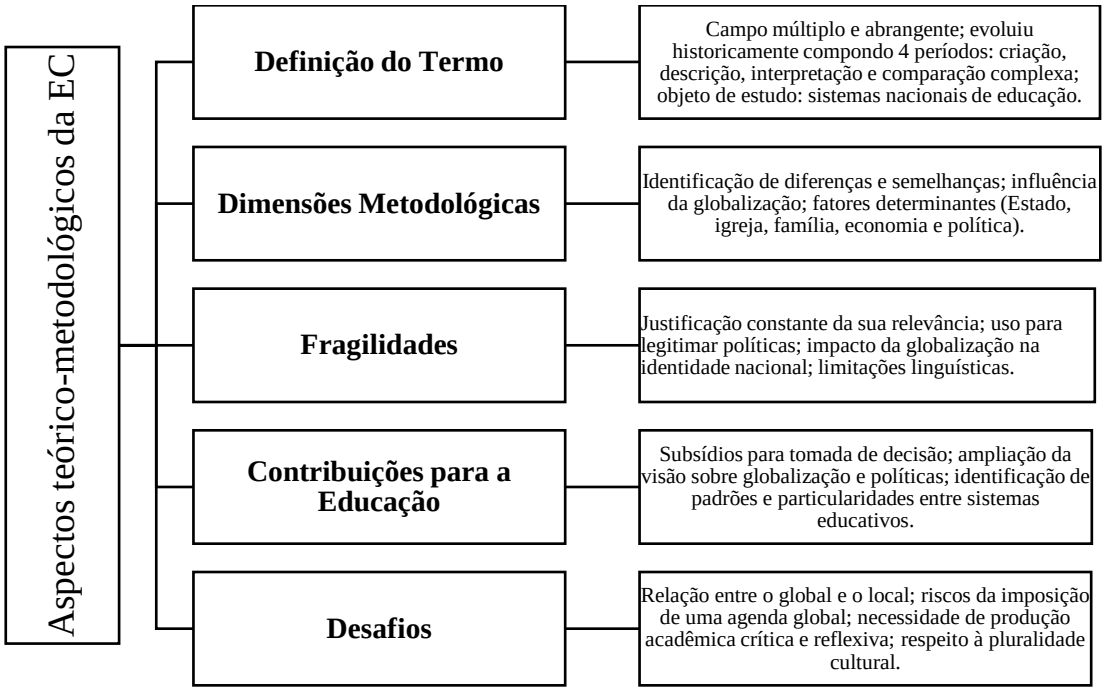
Desta forma, segundo o autor é possível pensar os problemas que afetam a educação em contextos distintos por meio da comunicação e busca do entendimento das semelhanças e diferenças, sem a ingenuidade em acreditar que exista uma relação linear entre as políticas instauradas e o conhecimento adquirido pela academia, ou seja, "uma comparação transformada em 'modo de governação'" (Nóvoa, 2017, p. 28).

Assim, os desafios consistem, principalmente, no campo da percepção do outro e de suas diferenças culturais, distinto de si, mesmo que apresente traços comuns. Dessa maneira, "não é mais pretensão da maioria dos estudos comparados copiar modelos

estrangeiros por meio da perspectiva histórica, como buscou fazer Isaac Kandel (1933), nem oferecer um tratamento estatístico dos dados, como buscaram Noah e Eckstein (1969)" (Devechi; Tauchen; Trevisan, 2018, p. 7). Ou seja, construir outros significados e histórias por meio da multiplicidade dos campos discursivos, sem intencionar produzir saberes generalizáveis e imutáveis, mas sim, interpretações comprometidas com a pluralidade de sentidos e seus respectivos contextos.

Na Figura 04, apresento uma síntese com as principais contribuições oferecidas pelos autores sobre os aspectos teórico-metodológicos para o campo da EC.

Figura 04 - Síntese dos eixos temáticos sobre os aspectos teórico-metodológicos da EC




Fonte: elaborado com base nos achados da pesquisa (2024)

Parece não restar dúvida, pois, que a centralidade de trabalhos no tema da EC tem a ver, de fato, com a comparação de algum aspecto referente aos sistemas nacionais de educação entre países. Nessa mesma direção, pode ser explicada a tendência de tematização da globalização e seus efeitos para a nacionalidade. Deveras, essa predominância reflete uma orientação, na qual a análise entre sistemas educacionais se articula diretamente com os processos globais que influenciam as políticas nacionais, reafirmando a necessidade de abordagens críticas e contextualizadas frente às dinâmicas transnacionais.

O fato de apenas nove trabalhos (22%) abordarem a questão teórico-metodológica

da Educação Comparada como foco de análise evidencia a relevância de ampliar estudos nesse viés, uma vez que tal abordagem pode oferecer novas perspectivas para o campo e contribuir para o aprimoramento do rigor das pesquisas comparativas, ainda pouco exploradas.

Confirmando a constatação de que há uma lacuna no que se refere à abordagem teórico-metodológica, evidenciada pelo baixo número de trabalhos que a tratam como foco central, reitero o que outros pesquisadores constataram, qual seja, de uma produção escassa sobre o delineamento metodológico de estudos comparados. Assim, apresento na próxima subseção as dimensões do processo de construção de uma proposta metodológica abrangente, visando delimitar os aspectos da análise pretendida nesta tese, referente a políticas educacionais entre países.

## 3.3 DELINEAMENTO DA METODOLOGIA PARA ESTUDOS COMPARADOS EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Considerando os apontamentos epistemetodológicos e as perspectivas analíticas oferecidas pelos autores mobilizados, proponho, nesta tese, uma metodologia ancorada na teoria crítica, concebida para o estudo pretendido, mas suficientemente flexível para ser adaptada a outros contextos investigativos. Essa adaptabilidade, contudo, não implica neutralidade teórica, pois a proposta mantém como eixo estruturante os princípios críticos que orientam a problematização dos fenômenos e a interpretação dos dados. A metodologia proposta compõe-se a partir da delimitação de quatro dimensões do processo de investigação: caracterização das individualidades; contextualização da política educacional; comparação lado a lado; e comparação final.

A primeira dimensão, denominada caracterização das individualidades, será considerada a etapa preliminar da comparação pretendida. Compreende, assim, dois momentos distintos: a recolha e seleção de documentos oficiais e oficiosos[35] que abordam os aspectos econômicos, políticos, históricos, culturais e educacionais (gerais) dos países da amostra; e, ainda, a descrição e interpretação dos referidos aspectos.

[35] Documentos oficiais são aqueles emitidos por órgãos ou instituições públicas no exercício de suas funções legais, possuindo valor jurídico e administrativo, como leis, decretos, portarias e ofícios. Já os documentos oficiosos são correspondências ou comunicações utilizadas no âmbito administrativo, mas que não possuem caráter normativo, como memorandos, circulares e comunicações internas (Brasil, 2018).

A recolha e seleção de documentos que abordam os aspectos referidos tem por finalidade contextualizar cada um dos países investigados sob distintos ângulos, por meio da reunião e compilação de dados e informações importantes associadas ao objeto de estudo. O meu interesse é alcançar um conjunto de generalizações sobre cada país. Os dados coletados serão organizados e sistematizados em tabelas esquemáticas contendo, entre outras informações, a fonte bibliográfica dos documentos e os dados do diário de bordo (em caso de visita *in loco) do corpus* analítico[36].

Para um entendimento da conjuntura econômica a que se refere a primeira dimensão de análise, pode-se informar, ainda: o Produto Interno Bruto (PIB); a renda per capta; a moeda do país; o percentual de investimento em educação (sempre dados atuais); o IDH; entre outros.

No tocante aos aspectos históricos de cada país, importa coletar informações sobre: sua colonização; organização geográfica; extensão territorial; população; expectativa de vida em anos (para homens e para mulheres); índice de desemprego; entre outros.

Quanto aos aspectos políticos de cada país, que contribuem para a compreensão da realidade empírica e de suas transformações a partir de mudanças na conformação do Estado, algumas informações podem ajudar a entender essa conjuntura, tais como a descrição do governo atual, caracterização do regime político[37], entre outros.

Os aspectos culturais também merecem a atenção do pesquisador no levantamento de dados da primeira dimensão, visto que contribuem para a identificação das peculiaridades de uma nação podendo influenciar distintamente na constituição da política educacional. Entre estes aspectos, destacam-se: a língua nacional; as crenças e a religião; os costumes; o vestuário típico; as manifestações artísticas e culturais; entre outros.

O primeiro momento da coleta de dados a que se refere a primeira dimensão culmina com o levantamento dos aspectos educacionais gerais de cada país. É importante lembrar que não se trata, ainda, de levantar aspectos da política educacional que é o objeto

---

[36] Sobre as tabelas esquemáticas, resolvi não as trazer na íntegra, uma vez que serviram para a organização dos dados coletados nesta etapa.

[37] Nesta tese, o item aspectos políticos assume relevância central, pois a análise da democracia requer compreender como configurações institucionais e jurídicas, associadas às dinâmicas sociais de cada país, influenciam seu grau de consolidação. A consideração simultânea desses elementos possibilita identificar singularidades nas relações entre regime político, estrutura estatal e contexto sociopolítico, oferecendo base mais consistente para interpretações críticas e contextualizadas.

da comparação. Os aspectos referidos no primeiro momento dizem respeito ao panorama educacional em nível macro, considerando sua inserção em um contexto social permeado de interesses, mutável e com fortes questões implicadas e atreladas diretamente à educação.

Constituem exemplos de aspectos educacionais gerais: a organização do ensino; os dados sobre o número de estudantes, de matrículas, da qualificação de professores, de analfabetos no país, da escolaridade média da população e da quantidade de instituições de ensino, segundo as diferentes categorias administrativas, entre outros. No Quadro 02, encontram-se perguntas que ilustram os aspectos a serem considerados no primeiro momento da coleta de dados desta dimensão.

Cabe destacar que a escolha dos aspectos econômicos, históricos, políticos, culturais e educacionais gerais a serem analisados não é arbitrária. Ela está relacionada aos propósitos da investigação, bem como ao posicionamento epistemológico do pesquisador. A despeito de esta escolha não ser arbitrária, ela pode ser tomada como uma tentativa de sistematização e um exercício de análise para a identificação de categorias analíticas. Elas são, pois, fundamentais para o delineamento da pesquisa, uma vez que se referem aos diferentes modos pelos quais o pesquisador constrói a realidade. Isto porque a EC intenta um olhar para além da aparência, nos termos defendidos por Kosik[38] (2002), possibilitando captar os contrastes, contrapontos e especificidades de cada país. Assim sendo, enquanto o primeiro momento diz respeito à coleta de informações e sua organização em tabelas/quadros, o segundo requer a descrição e a interpretação dos conteúdos manifesto e latente do material coletado.

A segunda dimensão compreende a contextualização da política educacional[39]. O trabalho inicia com uma análise compreensiva[40] do contexto econômico, histórico,

---

[38] Karel Kosík, filósofo *tcheco* vinculado ao marxismo humanista, em Dialética do Concreto (2002) formula a relação entre aparência e essência como chave para compreender a totalidade concreta, sustentando que a essência da realidade social se encontra encoberta por formas fenomênicas que precisam ser desveladas por meio de um método dialético. Essa concepção pode ser articulada à obra de Theodor W. Adorno (2009), como já expliquei anteriormente, especialmente à sua dialética negativa, que também problematiza a distância entre fenômeno e essência, ressaltando as mediações históricas e sociais e evitando totalizações abstratas. Ambos convergem na crítica à leitura imediata da realidade e na defesa de um pensamento que, ao revelar contradições estruturais, possibilite tanto a compreensão crítica quanto a abertura para a transformação social.

[39] Nessa fase da investigação, o pesquisador já terá escolhido uma política educacional específica para o estudo, contudo, ainda em nível macro, por exemplo, pode optar em políticas educacionais de nível superior ou básico; políticas de inclusão; políticas de financiamento, entre outras.

[40] A análise compreensiva incide sobre as informações coletadas na primeira dimensão da metodologia comparativa.

político, cultural e educacional geral em que a política educacional objeto de estudo foi desenvolvida. Implica, pois, a análise do processo de implementação[41], operacionalização e funcionamento da política.

A compreensão destes elementos culmina na análise crítico-dialética do contexto em que se situa a política educacional e como se desenvolveu ao longo do tempo. A contextualização da política educacional deve ser explorada em cada país separadamente, buscando identificar marcos referenciais dessa política aplicáveis aos dois (ou mais) países para comparação.

A análise crítica e a dialeticidade são abordagens essenciais para a interpretação de políticas educacionais, pois permitem um entendimento mais profundo e abrangente dos processos, efeitos e contextos em que estão inseridas. A análise crítica envolve examinar não apenas seus objetivos declarados e resultados aparentes, mas também, considerando os interesses subjacentes, as ideologias e as relações de poder que influenciam sua formulação e implementação.

Essa abordagem crítico-dialética não apenas revela as limitações e contradições das políticas existentes, mas também, fornece informações para a compreensão dos sistemas educacionais vigentes de maneira ampla. Desta forma, partir de um estudo mais geral sobre a contextualização de políticas educacionais na metodologia comparada internacional implica reconhecer estas forças determinantes na construção e operacionalização dos sistemas educativos. Essa compreensão, conforme Mattheou (2012, p. 84), permite identificar padrões gerais, em nível global ou local, mesmo sendo reconhecida a dificuldade existente em "peneirar as generalidades do labirinto de particularidades".

Diversos autores parecem concordar que o uso da EC, desde seus primórdios, tendeu ao pragmatismo do campo, especialmente em relação ao seu potencial de orientar os formuladores de políticas educacionais e suas reformas. Contudo, há de se atentar para o fato de que esses formuladores e os agentes de financiamento de pesquisas são, na maioria das vezes, céticos quanto a estudos que não apoiem políticas baseadas em interesses econômicos. Para Mattheou (2012, p. 91), os estudos comparados tiveram

[41] Segundo Perez (2010, p. 1181), existem pelo menos duas etapas que antecedem à implementação: "a fase da formação da política, implicando a constituição da agenda, a definição do campo de interesse e a identificação de alternativas; e a da formulação da política, quando as várias propostas se constituem em política propriamente dita, mediante a definição de metas, objetivos, recursos e a explicitação da estratégia de implementação". Com base neste autor, o conceito de implementação adotado neste estudo compreende a etapa da formação e a da formulação da política.

papel substancial para teóricos do capital humano interessados no desenvolvimento do terceiro mundo e para o "estabelecimento da agenda política". Evidencia, portanto, o forte caráter de indução externa no processo de institucionalização de tais políticas, nomeadamente, nos países latino-americanos.

Ducoing-Watty e Rojas-Moreno (2017) chamam atenção para a falta de cuidado no processo de transferência de políticas educativas. Para as autoras, uma análise comparada implica considerar tanto as diferenças entre os sistemas educacionais, como também as formas pelas quais os atores "enfrentam os processos de importação de agendas educativas internacionais" (p. 30). Sobre este aspecto, Mainardes (2006) enfatiza que as políticas internacionais sofrem processos de (re)contextualização quando transferidas para contextos nacionais, sendo reinterpretadas de acordo com as realidades locais. Há, portanto, segundo este autor, uma "interação dialética entre global e local" (Mainardes, 2006, p. 52).

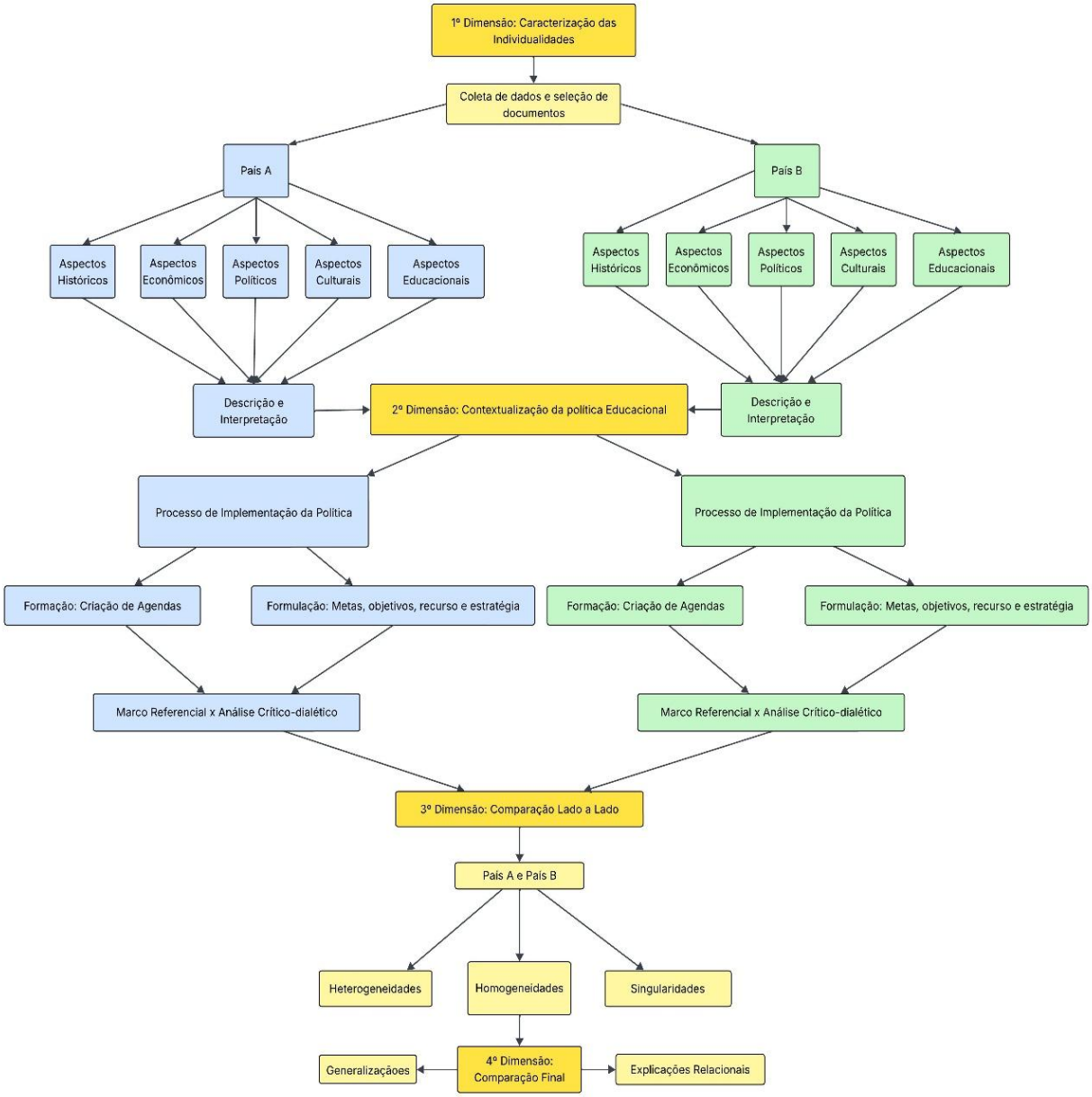
A despeito das possíveis reinterpretações destas políticas, organizações internacionais como o BM, a OCDE, a UNESCO e o Fundo Monetário Internacional (FMI) exercem influência na criação de agendas educacionais nacionais em vista de terem se tornado, hodiernamente, organismos detentores de poder e conhecimento sobre as reformas educacionais, nomeadamente, em países da América Latina.

A terceira dimensão, que compreende a comparação lado a lado, tem por finalidade encontrar homogeneidades, heterogeneidades e singularidades nos dados correspondentes a cada um dos países, levantados na primeira e segunda dimensão. Ao realizar esta tarefa, inevitavelmente, estamos exercendo a comparação inicial pela análise propriamente dita. Trata-se de um processo fundamental para a compreensão dos elementos em comparação.

Concluída a análise inicial das informações coletadas e tomadas as devidas precauções na comparação lado a lado, a etapa seguinte consiste em identificar elementos mais gerais e estabelecer compreensões relacionais em cada realidade investigada, bem como na sua sobreposição. Esse movimento conduz à quarta e última dimensão da análise comparada: a comparação final. Nessa fase, o pesquisador realiza o tratamento simultâneo das homogeneidades, heterogeneidades e singularidades identificadas, transformando-as em conhecimento válido e original. Trata-se de uma tarefa delicada e complexa, que exige do pesquisador a capacidade de realçar os aspectos mais gerais e recorrentes do fenômeno investigado sem perder, contudo, seus traços menos comuns.

De posse dos dados obtidos nesta etapa, o pesquisador terá condições de formular algumas generalizações teóricas buscando explicá-las de modo relacional. A formulação de generalizações sobre o campo educacional é essencial para o avanço dos estudos comparados assentes na interrelação entre os aspectos históricos, sociais, políticos, econômicos e culturais investigados. Permite, assim, ultrapassar a fronteira da reprodução de comparações centradas apenas em políticas educacionais isoladas de seus contextos de apropriação demonstrando os vínculos que unem os diversos aspectos. A Figura 05 possibilita uma visualização gráfica das dimensões propostas na metodologia de estudos que tomam a comparação entre países como recurso para a investigação em políticas educacionais.

Figura 05 - Dimensões metodológicas para estudos comparados em políticas educacionais entre países




Fonte: elaborado com base nos achados da pesquisa (2024)

Conforme ilustrado, os estudos comparados em política educacional permitem a compreensão da historicidade de um país e de suas estruturas (e conjunturas) sociais, contribuindo para a produção de conhecimento profícuo embasado em problemas da atualidade decorrentes do uso (mau uso) das políticas educacionais implementadas. Levando em consideração a complexidade dos fenômenos e dos sistemas educativos, o pesquisador que se propuser a adentrar nessa seara, deve procurar, por meio de

procedimentos metodológicos coerentes, alcançar uma assimilação mais profunda do objeto de estudo.

Dessa forma, ao reconhecer a importância dos estudos comparados na identificação dos elementos históricos, sociais e políticos que moldam os sistemas educacionais, compreendo que a análise das políticas educacionais não pode prescindir de um olhar mais amplo sobre os contextos em que são formuladas e aplicadas. Essa perspectiva exige do pesquisador não apenas rigor metodológico, mas também sensibilidade teórica para situar seu objeto de estudo em meio às dinâmicas estruturais mais amplas. É nesse sentido que, na próxima seção, passo a examinar as transformações nas relações entre Estado e sociedade, com o intuito de compreender como tais mudanças se projetam na constituição da democracia e, por consequência, nas políticas educacionais contemporâneas.

# 4 RECONFIGURAÇÃO DA DEMOCRACIA MODERNA: RUPTURAS, PERMANÊNCIAS E CONTRADIÇÕES

A democracia moderna, distinta de suas expressões clássicas, constitui-se numa forma reconfigurada da democracia, estruturada a partir da centralidade do Estado moderno, da institucionalização do sufrágio e da mediação partidária (Bobbio, 2000; Dahl, 2001; Sartori, 1982).

As expressões clássicas da democracia referem-se, sobretudo, às experiências nas cidades-Estado da Grécia Antiga, especialmente em Atenas, onde o exercício do poder político era realizado de forma direta pelos cidadãos livres. Essas características diferem substancialmente das da democracia moderna, caracterizadas por mediações institucionais como a representação política, a separação de poderes e o Estado de direito. A transição das suas características implicou transformações nas práticas democráticas, ajustadas aos novos contextos históricos, políticos e sociais.

Tendo em conta esse contexto, a leitura das distintas transformações que atravessam os arranjos democráticos contemporâneos exige reconhecer a democracia como uma construção histórica, sustentada por heranças institucionais persistentes e tensionada por disputas contínuas. Nessa perspectiva, torna-se essencial compreender de que maneira elementos estruturais, como o princípio da representação, a centralidade do Estado-nação, o multipartidarismo, o sufrágio enquanto mecanismo de participação predominantemente instrumental e o modelo de deliberação marcado por lógicas elitistas, entre outros, originados em matrizes liberais, continuam a influenciar práticas políticas. Ao mesmo tempo, é necessário considerar que novas demandas sociais e institucionais, resultantes de transformações econômicas, culturais e tecnológicas, vêm progressivamente reconfigurando os contornos e as formas de legitimação da própria democracia.

É sabido que o modelo democrático foi sendo gradualmente transformado, acompanhando a constituição histórica das sociedades e as disputas pelo poder estatal. De acordo com Silva (2007, p. 22), “modelos de democracia apresentam pressupostos ético-políticos, muitas vezes, incompatíveis e mesmo antagônicos entre si, cada um dando origem ou exigindo diferentes práticas de gestão democrática”. Para o autor, o antagonismo implica, em diversas circunstâncias, a negação reiterada daquilo que se convencionou denominar democracia. Significa que, embora haja discursos que

proclamem a democracia como princípio normativo, as condições estruturais marcadas por desigualdades, disputas de poder e interesses excludentes tendem a produzir práticas que contradizem seus fundamentos essenciais (a igualdade, a liberdade, a participação e a soberania popular). Essa perspectiva permite distinguir modelos de democracia dentro do regime político democrático, entendido como o arranjo institucional que inclui, ou não, eleições, separação de poderes, garantias de direitos civis e legalidade constitucional.

No âmbito da teoria crítica, tal distinção revela-se potente ao evidenciar que a democracia institucionalizada pode legitimar relações deletérias quando desvinculada da compreensão sobre as estruturas sociais que a constrangem. Para Adorno (2009), ao reduzir-se a um procedimento meramente formal, a democracia obscurece as condições materiais de sua realização emancipatória. Assim, o regime político democrático, ainda que se apresente como expressão da soberania popular, permanece intrinsecamente vinculado às estruturas do capitalismo e, frequentemente, apresenta limitações que se disfarçam sob a aparência de liberdade e igualdade.

Essa ideia reforça a pertinência da observação de O'Donnell (2017, p. 22), ao defender que "a democracia deve ser analisada não apenas no plano do regime, mas também no plano do Estado, sobretudo do Estado como sistema legal; e no de certos aspectos do contexto social geral". Tal enfoque amplia o olhar para além das instituições formais, permitindo apreender as múltiplas dimensões legais, institucionais e sociais, que condicionam a efetividade da experiência democrática.

Entender a distinção[42] entre *modelo* e *regime* permite desvelar as contradições de experiências democráticas, sobretudo as latino-americanas, como ilustram os casos brasileiro e chileno, marcados por limites estruturais e disparidades persistentes. Neste estudo, o termo *regime democrático* é compreendido como sinônimo de regime político, delimitando-se ao conjunto de estruturas institucionais que regulam o exercício legítimo do poder em sociedades organizadas segundo os princípios da democracia representativa de matriz liberal. Trata-se, portanto, da dimensão formal e procedimental da democracia. Tal delimitação, amparada em Dahl (2001), Sartori (2007), Bobbio (2000) e O'Donnell (2009; 2017), visa conferir precisão analítica para o estudo comparado, permitindo

[42] Nesse estudo, democracia pode ser compreendida em diferentes níveis de abrangência: no nível macro, como ideia ampla, valor normativo e horizonte histórico; no nível meso, como regime democrático, isto é, a institucionalização concreta da democracia em um Estado; e, no nível micro, como modelo de democracia, entendido enquanto tipologias específicas que se desenvolvem no interior de um regime democrático.

observar suas continuidades, rupturas e reconfigurações.

Importa destacar que a expressão *modelos de democracia*, tal como empregada nesta tese, não remete a uma idealização normativa, mas à construção de tipificações analíticas que decorrem do modelo de democracia representativa liberal, que, de acordo com o meu entendimento, pode levar à elaboração de outros modelos dotados de singularidades próprias. Logo, cada modelo corresponde à expressão de um arranjo específico entre estruturas institucionais, relações sociais e projetos ideológicos legitimados sob a linguagem democrática. Trata-se, assim, de uma construção que compreende aspectos, tais como: (a) formas de organização do poder (presidencialismo, parlamentarismo, autoritarismo, entre outras); (b) mecanismos de acesso ao poder político; (c) extensão dos direitos civis, políticos e sociais; (d) atuação dos movimentos sociais; e (e) papel do Estado nas políticas públicas (O'Donnell, 1998). Resumindo, o regime democrático refere-se à estrutura institucional concreta e suas interações com o contexto, enquanto os modelos propostos representam distintas formas de interpretar e analisar essas estruturas.

Na direção desse debate e procurando manter coerência com os pressupostos epistemológicos que orientam a tessitura desta tese, constitui, pois, objetivo desta seção auscultar como os modelos de democracia têm sido recontextualizados nos regimes democráticos brasileiro e chileno. Tal análise procura reconhecer limites impostos pelas estruturas estatais herdadas do liberalismo europeu e vislumbrar possibilidades de transformação democrática inspiradas em perspectivas herdadas da teoria crítica.

Considerando os desafios históricos resultantes das transições autoritárias e das fragilidades institucionais, nesta seção busco explicitar os entraves à consolidação[43] de democracias substantivas na região. Não se trata de um exame exaustivo do conceito de democracia, mas de uma tentativa de captar, por meio de um estudo bibliográfico crítico, as especificidades conceituais e analíticas que subsidiarão, em sequência, a investigação acerca da *accountability*. Essa metodologia possibilita compreender os marcos teóricos, limites e as diferentes interpretações e configurações sobre a democracia, fornecendo o aporte necessário para a análise subsequente da *accountability* em suas feições contemporâneas, para o que considero fundamentais os apontamentos de Weffort (1984, 1992), Tocqueville (1998), Moulián (1998, 1999), Ruíz Schneider (2010), Offe (1984),

[43] Weffort (1992, p. 29) afirma que "a consolidação da democracia dependerá de condições tanto políticas (maior liberalização e participação) quanto sociais (desconcentração do poder e pluralismo social)".

Adorno e Horkheimer (1985), Habermas (1997), Avritzer (2019), entre outros.

Saliento que a democracia é constituída de forma diversa, conforme os contextos históricos e as correlações de força em que se insere, sendo fundamental considerá-la não como um estado alcançado, mas como uma construção histórica em constante disputa.

## 4.1 PERSPECTIVAS NA CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE DEMOCRACIA ANTE O NEOLIBERALISMO

O teórico político e escritor francês Alexis de Tocqueville (1805-1859), reconhecido como um analista da democracia moderna, notadamente por seu estudo sobre a sociedade e a política dos Estados Unidos no início do século XIX, elaborou a obra *A Democracia na América*, publicada em dois volumes, o primeiro, em 1835 e, o segundo, em 1840. Na obra, o autor examina os fundamentos, as contradições e as possibilidades de expansão do ideal democrático a partir do contexto estadunidense, cujos efeitos repercutiram para além de suas fronteiras.

Para desenvolver seu pensamento, Tocqueville efetuou um estudo utilizando o método comparativo (Tocqueville, 1998, p. XIX) entre dois continentes, o americano e o europeu. Viajou para os EUA na década de 1830 e observou o funcionamento da democracia americana[44], oferecendo uma análise detalhada de como as instituições, a cultura política e as práticas sociais contribuíam para a manutenção de uma sociedade democrática. Suas observações ressaltaram a importância da igualdade de condições, da participação cívica e da associação voluntária como pilares da democracia.

No século seguinte, outro movimento que teve impulso inicial e se consolidou como paradigma de reforma em países de matriz anglo-saxã, sendo posteriormente difundido globalmente, marcando o início de uma nova forma de gestão dos serviços públicos foi a NGP, com impactos significativos para a governança democrática[45]. Sua

[44] Nesse período, quem estava como presidente dos EUA era Andrew Jackson, que começou seu mandato em 1829 permanecendo até 1837. Sua administração é caracterizada por uma ênfase no governo popular, expansão dos direitos de voto (particularmente para homens brancos), e por uma forte oposição ao sistema bancário nacional, culminando no que é conhecido como a 'Guerra contra o Banco'. Informação fornecida pelo *Chatgpt*, no dia 09 de agosto de 2024, com base em arquivos e registros históricos do governo dos Estados Unidos, que fornecem detalhes oficiais sobre os presidentes e políticas durante o período em questão.

[45] Conforme Offe (2009), o conceito de governança se relaciona com a capacidade do governo em estabelecer regras e fornecer serviços de maneira eficaz. No entanto, a busca pela eficiência só é relevante para o sistema quando alinhada aos propósitos do governo e à sua legitimidade na execução das políticas públicas, validada pelo povo que o elegeu. Assim, a governança não pode ser dissociada

primeira[46] implementação ocorreu no Reino Unido, durante o governo do Partido Conservador, com a ascensão de Margaret Thatcher ao cargo de primeira-ministra, em 1979. O objetivo central dessa abordagem era introduzir práticas de gestão do setor privado no setor público, visando aumentar a eficiência, reduzir custos e, na aparência, melhorar a qualidade dos serviços públicos.

Nesse mesmo ano, nos EUA, o governo era liderado pelo presidente Jimmy Carter, do Partido Democrata, que ocupou o cargo de presidente dos EUA de 1977 a 1981. Seu sucessor, Ronald Reagan, do Partido Republicano, no mesmo ano em que ascende ao poder (1981), começa a implantar práticas associadas à NGP. Estes dois países, Inglaterra e EUA, desempenharam papéis cruciais na formulação e difusão dos princípios da nova gestão pública que, posteriormente, influenciaram reformas em diversos países ao redor do mundo.

Para responder aos tempos modernos, as saídas forjadas indicavam a necessidade de ampliação do controle por resultados e da flexibilização na estrutura gerencial do Estado (Behn,1998). Com essas mudanças, objetivava-se maior eficiência no serviço público por meio de práticas gerenciais, repercutindo o modelo de reforma implantado por Margaret Thatcher, na Europa, e por Ronald Reagan, na América do Norte.

A relação entre a análise de Tocqueville e a NGP no contexto da democracia na América do Norte reside na forma como ambos os continentes (Europeu e Americano) abordam a administração pública e a participação dos cidadãos no contexto dos Estados modernos. Embora separados temporalmente, esses movimentos convergem na preocupação com a (re)organização do Estado e a relação entre o governo e a sociedade civil.

Ao analisar a democracia nos EUA, Tocqueville (1998) destacou a descentralização administrativa como um dos pilares fundamentais da democracia americana, enfatizando a participação ativa dos cidadãos na gestão pública como um meio de fortalecimento da liberdade e do espírito democrático. Para este pensador francês, a descentralização promovia maior envolvimento da sociedade civil nos assuntos públicos e impedia a centralização excessiva do poder estatal, garantindo, assim, um equilíbrio

---

de sua qualificação como democrática. De fato, a governança apenas se concretiza quando compreendida como um resultado inerente ao próprio funcionamento da democracia.

[46] Refiro-me a primeira implementação em governos democráticos já que, em governos autoritários, foi no Chile o primeiro laboratório da NGP, implantada durante o governo de Pinochet, com os *Chicago Boys* (Brandão, 2017; Falabella, 2015).

entre liberdade e governabilidade. No Quadro 03, destaco algumas características extraídas de seu estudo comparado.

Quadro 03 - Características da democracia moderna observadas por Tocqueville nos Estados Unidos e na França/Europa continental

| ASPECTOS | ESTADOS UNIDOS | FRANÇA / EUROPA CONTINENTAL | REFERÊNCIAS (PÁGINAS) |
|---|---|---|---|
| Origem da democracia | Processo gradual de igualdade de condições sociais, com raízes no espírito comunitário e no autogoverno local. | Resultado de ruptura revolucionária (Revolução Francesa), com forte centralização estatal. | Vol. I, p. 50-55; Vol. II, p. 318-321 |
| Participação política | Ampla participação popular via instituições locais e municipais, promovendo o hábito da deliberação democrática. | Participação limitada, marcada por instabilidade e intervenção do Estado central. | Vol. I, p. 67-73; Vol. II, p. 97-99 |
| Igualdade social | Desenvolve-se de forma orgânica, acompanhando o progresso democrático. | Imposta de forma abrupta, com resistências e conflitos entre classes sociais. | Vol. I, p. 35-41; Vol. II, p. 177-180 |
| Papel do Estado | Poder limitado, descentralizado; valorização da sociedade civil e da autonomia local. | Estado centralizado e burocrático; tendência à homogeneização e à uniformização social. | Vol. II, p. 110-113; p. 317-322 |
| Risco para a democracia | Conformismo e individualismo podem gerar despolitização e competitividade. | Autoritarismo e fragilidade institucional decorrentes da ausência de cultura democrática consolidada. | Vol. II, p. 145-153; p. 317-319. |
| Religião | Vista como aliada da democracia; promove valores morais e coesão social. | Conflito entre Igreja e Estado, com tensões ideológicas e políticas. | Vol. I, p. 273-277; Vol. II, p. 50-52. |
| Liberdade vs. Igualdade | Busca conciliar ambos os princípios em equilíbrio dinâmico. | Igualdade frequentemente priorizada em detrimento da liberdade individual. | Vol. II, p. 92-98; p. 156-159. |

Fonte: elaborado com base em Tocqueville (2005a; 2005b), referências de páginas com base na edição da Martins Fontes (v. I e II)

Já a NGP propunha reformas que buscavam eficiência administrativa por meio da incorporação de princípios do setor privado à gestão pública. Isso incluía descentralização da administração, maior autonomia para gestores públicos, foco em resultados e prestação de contas. A ênfase na eficiência e na redução do papel do Estado em relação à provisão

e à gestão de políticas públicas, alterou a estrutura de governança democrática, com efeitos no controle social sobre os governos.

Assim, enquanto Tocqueville via a descentralização como um meio de fortalecer a democracia por meio do engajamento cidadão, a NGP descentralizou a administração pública. Contudo, a crítica à NGP reside no risco de que, ao transferir funções do Estado, submetendo-as a lógicas mercadológicas, a participação e os princípios democráticos possam ser enfraquecidos, na medida em que a prestação de serviços públicos passa a ser pautada, por exemplo, por metas de produtividade em detrimento de um ideal mais amplo de cidadania e inclusão social (Bresser-Pereira, 1998; Peroni, 2013; Leiva-Guerrero *et al.*, 2022). Ambos, portanto, evidenciam singularidades sobre a forma como a democracia se manifesta desde a administração estatal.

Com visão distinta, Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), também filósofo francês, frequentemente considerado o *pai da democracia moderna* devido à sua influência sobre o desenvolvimento do pensamento democrático, tinha como pilares da democracia o bem comum e a vontade geral. Sua obra mais famosa, *O Contrato Social* (1991) ofereceu ideias fundamentais sobre a soberania popular, a vontade geral e a legitimidade política que deram sustentação aos pilares da democracia moderna, mesmo que as concepções rousseaunianas de democracia rejeitassem "a ideia de democracia baseada na representação" (Weffort, 1992, p. 107).

Na obra citada, Rousseau (1991) argumentava que a democracia ideal era baseada na vontade geral, onde o povo, reunido em uma assembleia, deliberaria diretamente sobre as leis e decisões do governo. Defendia a soberania popular, onde o poder político deveria estar nas mãos do povo, exercido diretamente, sem a intermediação de representantes. Para o autor, a vontade geral não poderia ser representada e toda lei que não emanasse do povo seria nula. Alertava, pois, que "o povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; uma vez estes eleitos, ele é escravo, não é nada" (Rousseau, 1991, p. 107). Rousseau acreditava que a democracia verdadeira só poderia existir em pequenas comunidades onde todos os cidadãos pudessem participar ativamente da política e não somente em determinadas ocasiões, como nas eleições. Essas ideias influenciaram profundamente movimentos democráticos e republicanos, especialmente durante a Revolução Francesa.

Embora Rousseau e Tocqueville tenham sido pensadores influentes na formulação do conceito de democracia, e este último admirasse o ideal de igualdade e a soberania

popular presentes na teoria rousseauniana, Tocqueville divergia quanto à defesa de uma democracia exercida diretamente pelo povo, sem mecanismos de mediação. Nessa perspectiva, aproxima-se do argumento de Weffort (1992, p. 107), para quem "a ideia de uma impossibilidade da representação é inaceitável". Tocqueville sustentava a necessidade de um sistema representativo e de freios e contrapesos como salvaguardas contra o despotismo e como meios de proteger as liberdades individuais, contrapondo-se à proposta de Rousseau de um governo diretamente participativo.

Tocqueville (1998) manteve uma perspectiva mais pragmática e realista sobre a democracia. Observou a democracia em ação nos EUA e reconheceu os benefícios da participação popular, mas também identificou os perigos da *tirania da maioria*, por meio da qual a vontade da maioria poderia suprimir os direitos e a liberdade das minorias. O autor valorizava a liberdade individual e o pluralismo, acreditando na necessidade de instituições que equilibrassem o poder popular com proteções contra abusos. Em resumo, Tocqueville apreciava os ideais de democracia e igualdade defendidos por Rousseau, porém discordava de sua visão de uma democracia direta, preferindo um sistema representativo, com instituições fortes.

Esse foi o grande desafio do século XIX. Tocqueville almejava encontrar um equilíbrio entre a condição social de igualdade e a condição política de liberdade. Seu ideal era de que a igualdade não viesse a sufocar a liberdade e levasse à servidão; tampouco, que a liberdade excessiva suprimisse a igualdade e tivesse como resultado a anarquia (ou desigualdade). Todavia, a compreensão desse dilema não deve ser encarada meramente de forma teórica, pois o contexto histórico, social e cultural possui extrema relevância no entendimento do processo de democratização. Para o autor,

> A América permite por excelência a análise *in vivo* do princípio democrático em ação: dos riscos que ele faz correr e das vantagens que oferece à liberdade. As nações europeias estão a meio caminho entre aristocracia e democracia, dilaceradas pelo conflito dos dois princípios e dos dois mundos, não raro às voltas com essa forma extrema da democracia que é a revolução; o exemplo americano não constitui o futuro delas, necessariamente diverso, mas lhes dá modo de vantagens e um mínimo de inconvenientes para a liberdade (Tocqueville, 1998, p. XVIII).

Conforme é possível perceber, ao efetuar seu método comparado Tocqueville não foi buscar nos EUA um modelo de democracia. No fundo, por via de uma dialética constante entre o social, o cultural e o político, buscava um "princípio a ser estudado e uma questão a ser ilustrada e resolvida: em que condições a democracia, se esta é um estado de sociedade, se torna também o que ela deve ser por não conduzir a uma ditadura:

um estado de governo" (Tocqueville, 1998, p. XXII). Desta forma, sua teoria oferece elementos para refletir sobre a realidade europeia. Como é possível constatar, o formato de democracia americana espraiou-se para diversos países, sobretudo a América Latina, resultando em apropriações particulares que combinam traços locais com a influência liberal norte-americana.

Pois bem, mesmo a Europa possuindo características distintas do Novo Mundo (EUA) tais como, o número de habitantes, sua historicidade, as grandes cidades, seu aparato militar e sua complicada política, estes aspectos já seriam suficientes para "impedir que se [pudesse] transpor as leis da democracia americana para a Europa, já que ali elas se chocariam com outros costumes, outras ideias, outras crenças religiosas" (Tocqueville, 1998, p. XIX). Contudo, há um problema comum ao povo americano e aos povos europeus; "os homens não são diferentes aqui e lá e de que eles conhecem aqui e lá as mesmas paixões características do estado social democrático" (Tocqueville, 1998, p. XIX). Em sua análise comparativa, o estudioso francês concluiu que os americanos[47] edificaram a própria natureza de sua sociedade e seu funcionamento com base nos direitos, na religião, nas instituições e nos costumes, diferentemente dos povos europeus, que não souberam organizar essas paixões em leis e costumes.

Considerando que suas ideias foram gestadas no século XIX, Tocqueville acreditava que seria inevitável as sociedades aderirem à democracia. Não obstante, a experiência americana vivenciada demonstrou que as leis e costumes foram se adaptando a este estado social e cultural, enquanto os países europeus foram herdeiros de Estados centralizados.

Os Estados centralizados caracterizavam-se por um governo que, em muitas realidades, era identificado por monarquias absolutas, em que o poder estava concentrado no soberano limitando a participação popular e o desenvolvimento de costumes nacionais democráticos. Assim, segundo Tocqueville (1998, p. XXII), ao abordar primeiro os EUA e depois a Europa, afirmou "no primeiro caso, a história subordinou o Estado à sociedade. No segundo, ela entrega a sociedade ao Estado". Em outros termos, os povos europeus, com o passar do tempo, adquiriram um estado social democrático, sem ter fortalecido instituições, tradições e costumes democráticos. Esse é um ponto importante para

[47] É preciso destacar que, quando Tocqueville faz observações sobre o povo americano, limita-se aos cidadãos dos Estados Unidos da América excluindo negros, índios e quaisquer pessoas de outro lugar da América. Inclusive, sua análise não se estende para outros países da América. Nessa época, no Brasil, o momento histórico era outro: a transição do período colonial para o Império.

compreender a crise na democracia moderna.

Especialmente na França, Tocqueville acompanhou a marcha da democracia. Contudo, observou que os chefes de Estado não se preocuparam em lhe dar uma direção ou em fortalecer características definidoras de um sistema democrático, em vez disso, buscaram freá-la, ou seja, "os legisladores conceberam o projeto imprudente de destruí-la, em vez de procurar instruí-la e corrigi-la e, sem querer ensinar-lhe a governar, só pensaram em repeli-la do governo" (Tocqueville, 1998, p. 12). Para o pensador francês, a revolução democrática materializou-se na sociedade sem, no entanto, alcançar as mudanças necessárias para uma revolução profícua.

Historicamente, foi a partir de 1830 que a Europa começou a ver florescer a democracia, primeiramente na Inglaterra e, na segunda metade do século XIX, na França e arredores. Tocqueville não viveu para ver em sua pátria a consolidação da democracia. Na França, até 1875, houve pouco avanço na consolidação de um governo democrático, como consequência sua história preserva o silêncio de sociedades passivas e desmoralizadas por governos centralizadores.

Coexiste, portanto, um movimento em constante disputa entre o antigo e o novo, impulsionado pela busca da igualdade e da liberdade, que transforma as relações sociais, culturais e políticas. Tocqueville considerava a liberdade um pilar essencial da democracia. Alertava para o risco de que a busca desenfreada pela igualdade pudesse conduzir ao individualismo e ao despotismo. Defendia que as instituições democráticas deviam promover um equilíbrio entre a liberdade individual e o senso de comunidade, evitando a concentração excessiva de poder no Estado.

Inegavelmente, a capacidade humana de viver em comunidade é um aspecto importante para o fortalecimento da democracia. As condições para a vida coletiva envolvem, entre outros aspectos, leis, opiniões, visões de mundo, propriedade privada e valores grupais e individuais, sujeitos aos parâmetros de um regime democrático, já que um grupo, povo ou nação podem compartilhar paixões sociais semelhantes.

Sobre esse aspecto, Reis (2006, p. 116) salienta que "as paixões individuais, que clamam ardentemente pela igualdade, estão em permanente conflito com a construção de interesses coletivos que favoreçam a igual liberdade dos cidadãos". Por esse motivo, é possível não haver harmonia entre ambas, obstaculizando que a democracia venha a ser o que deveria, *a priori*, ser. Mesmo reconhecendo esses obstáculos, o autor concorda que

> Tocqueville sabe que democracia exige a responsabilização de todos na construção das condições de respeito a igual liberdade de cada um; e a entende, fundamentalmente, como um estado social de igualdade de condições regido por uma forma de governo na qual o povo é o soberano, associando, deste modo, igualdade e liberdade. Igualdade social significa que toda a diferença existente (seja econômica, intelectual ou política) é apenas circunstancial, passível de mudança e radicalmente oposta à submissão de uns aos outros. Eis porque, segundo Tocqueville, a igualdade de condições é um princípio constitutivo da ordem democrática, que afeta a propriedade, os costumes, a opinião e também a esfera política (Reis, 2006, p. 116).

A soberania popular surge, assim, como a expressão política de uma condição social de igualdade, na qual cada indivíduo é uma parte indissociável do corpo soberano. Sob essa ótica, embora não sejam análogas, liberdade e igualdade se conciliam, revelando que, para Tocqueville, ora elas se encontram, ora se confundem.

Nesse cenário, enquanto a soberania popular garante a participação política e a liberdade individual, o capitalismo molda as relações sociais de forma a restringir, na prática, a realização plena da igualdade. Para Tocqueville, esse paradoxo entre igualdade política e desigualdade material é um dos grandes desafios das democracias modernas, que precisam equilibrar as demandas por liberdade e as exigências por justiça social.

Segundo Ribeiro (2019, p. 94), sobre a democracia moderna, "a ideologia liberal é sua marca fundamental e defende a proteção dos indivíduos, a formalização da liberdade, a propriedade e a participação política"; entretanto, insere-se essa forma de democracia em uma sociedade capitalista em que o mercado constitui sua espinha dorsal. Diante dessa configuração, a própria autora destaca que "há a necessidade de repensarmos radicalmente o lugar da democracia" (idem).

Tal perspectiva reforça a necessidade de problematizar a naturalização da democracia liberal como horizonte único. Embora os termos *democracia moderna* e *democracia liberal* sejam, por vezes, utilizados de forma intercambiável, não são plenamente equivalentes. O primeiro constitui um conceito mais abrangente, que engloba distintas formas de organização política surgidas na modernidade, enquanto o segundo designa uma modalidade específica dentro desse conjunto, constituída no processo histórico-concreto. Com base no exposto, é possível afirmar, portanto, que toda democracia liberal é uma forma de democracia moderna, mas nem toda democracia moderna se limita ao modelo liberal, podendo incluir outras propostas democráticas, como as experiências de democracia deliberativa.

Ao analisar a trajetória da democracia liberal, marcada pela simultaneidade entre

projetos de emancipação e reorganização da colonialidade[48] sob a égide da modernidade, realço que a democracia liberal, estreitamente vinculada à ideologia liberal e ao funcionamento do mercado capitalista, constitui uma estrutura ambivalente, capaz de legitimar tanto direitos individuais quanto processos de exploração e dominação.

Nesse sentido, o professor Mignolo (2014) questiona o que considera como uso acrítico da palavra democracia e propõe a dissociação entre democracia como meio e democracia como fim. A primeira diz respeito aos procedimentos institucionais historicamente constituídos no Ocidente, como eleições, divisão de poderes e representação parlamentar, enquanto a segunda remete ao ideal normativo de sociedades justas e harmonicamente organizadas. Defende que o ideal de uma vida plena não é alcançável por intermédio da democracia liberal. Para o autor, além de não poder impor às demais regiões do mundo, especialmente à América Latina, os meios adotados pela democracia ocidental, estes sequer têm sido idôneos para realizar os fins que afirma perseguir (liberdade, igualdade e proteção de direitos) em nome da democracia liberal (Mignolo, 2014).

A crítica estende-se ao caráter imperial de uma democracia que, ao pretender-se universal, impôs-se historicamente como instrumento de controle político, econômico e cultural sobre outras regiões do mundo. Descolonizar a democracia não implica rejeitá-la, mas relativizar sua pretensão universalista, abrindo espaço para outras alternativas historicamente subalternizadas pela matriz liberal/capitalista. Para Mignolo (2014, p. 23, tradução própria)[49], confundir meios e fins produz uma colonização do ideal emancipatório da democracia; ademais, assumir que "o fim da democracia é a liberdade individual mais do que o bem-estar da comunidade não é, sem dúvida, um princípio universal".

Dessa forma, é preciso atentar para o modo como a democracia liberal reconfigura seu próprio sentido. Ao confundir meios e fins, desloca-se a democracia de seu potencial emancipatório, voltado à construção coletiva de sociedades mais justas e igualitárias, para

---

[48] Para Mignolo (2014), a ideia liberal de democracia, que se consolidou no vocabulário político europeu a partir do final do século XVII, representou um ponto de inflexão na reorganização do padrão colonial de poder, articulando a emancipação burguesa emergente com a reestruturação do controle político e econômico das colônias. Esse processo histórico, iniciado com a expansão europeia sobre as Índias Ocidentais, intensificou-se com a organização da sociedade civil na Inglaterra, a fundação dos Estados Unidos e a Revolução Francesa, deslocando o domínio antes centralizado no papado e nas monarquias para novas formas de gestão imperial e colonial.

[49] Assumir que "el fin de la democracia es la libertad individual más que el bienestar de la comunidad no es, sin duda, un principio universal" (Mignolo, 2014, p. 23).

uma razão instrumental, em que o meio (enquanto procedimento democrático, por exemplo, o direito ao voto) passa a ser tomado como o próprio fim. Essa inversão, na visão do autor argentino, restringe democracia a concepção de liberdade centrada no indivíduo. Isso não é universal! O problema se aprofunda, a meu ver, quando esses ideais, democracia como meio e como fim, são tratados como universais e impostos a outros povos por vias coercitivas ou manipulativas, reproduzindo um projeto imperial que sob a retórica da modernização e da liberdade, articula-se aos pressupostos do próprio capitalismo.

Tal crítica encontra eco na teoria da Escola de Frankfurt, particularmente na obra *Dialética do Esclarecimento* (1985) de Theodor W. Adorno e Max Horkheimer, para quem a razão instrumental tornou-se o principal vetor de reprodução das formas de dominação no capitalismo tardio. Ao converter-se em técnica de controle e regulação, a racionalidade moderna perdeu seu conteúdo emancipador e passou a legitimar as desigualdades estruturais sob a aparência de liberdade formal, inclusive em regimes formalmente democráticos. Nesse sentido, "a razão tornou-se instrumento do aparato econômico, político e administrativo" (Adorno; Horkheimer, 1985, p. 31), o que demanda a capacidade de desvelar as contradições que estruturam tanto as formas institucionais da democracia liberal quanto os modos de produção do saber, sendo o esclarecimento social uma condição fundamental para o exercício da liberdade.

Embora autores como Bobbio (2000) sustentem que a democracia liberal representa um avanço civilizacional por assegurar alguns direitos civis, políticos e institucionais, pensadores críticos denunciam seus limites estruturais diante das persistentes desigualdades sociais. Tal contraposição evidencia não apenas divergências conceituais, mas também um conflito profundo de racionalidades políticas e de projetos históricos em disputa.

O italiano argumenta que a democracia liberal é caracterizada por um conjunto de *regras do jogo*, que permitem a convivência de adversários políticos dentro de um marco institucional estável e previsível. Essa concepção está alicerçada em valores do liberalismo político clássico, mesmo fundamentais, limitam-se à esfera formal da cidadania e privilegiam determinados interesses de classe. Logo, essas regras são insuficientes para abarcar os múltiplos desafios que o projeto democrático enfrenta, sobretudo em contextos marcados por desigualdades e heranças autoritárias.

Buscando refletir sobre o modelo de democracia dominante amplamente

difundido nas sociedades ocidentais, autores críticos convergem para o entendimento de que a democracia liberal opera como uma forma de dominação consensual, em que a participação política é canalizada e domesticada por meio de instituições representativas que funcionam sob a lógica do mercado (Bordenave, 1985; Mignolo, 2014; Vilas, 2001). Trata-se, pois, de uma forma de democracia restrita à esfera político-institucional, a qual preserva intocadas as estruturas econômicas e sociais, configurando-se, assim, como alvo por parte de diversos pesquisadores.

Como destaca Herbert Marcuse (1965, p. 99), a democracia liberal neutraliza a consciência crítica e a capacidade de transformação cuja "tolerância democrática é seletiva e funcional, permitindo o discurso apenas na medida em que ele não questione radicalmente a ordem estabelecida". Este autor, pertencente à primeira geração da teoria crítica, denuncia os processos pelos quais a democracia é capturada no contexto liberal. Segundo argumenta, a tolerância que deveria servir como garantia de liberdade transforma-se em instrumento de repressão ao proteger o *status quo* contra mudanças qualitativas. Contudo, não se trata de uma repressão exercida por meio da violência direta, mas sim mediante formas sutis de promoção do conformismo, que operam na manutenção da ilusão de uma liberdade efetiva nesse modelo de democracia, domesticando, assim, as possibilidades de ruptura.

Dessa forma, para Marcuse, a liberdade política não é suficiente quando as condições sociais e econômicas mantêm os indivíduos presos a uma lógica de produção e consumo alienante. Nesse contexto, considera que a democracia se torna instrumento de sujeição, à medida que encobre as condições reais da liberdade, transformando-se em um ritual vazio, incapaz de promover a emancipação (Marcuse, 1965).

Tal concepção também se manifesta nos escritos de Jürgen Habermas (1996), que propõe a superação dos *déficits* da democracia liberal por meio de uma esfera pública forte. Nesse sentido, a legitimidade das decisões políticas deve decorrer de procedimentos discursivos, baseados na argumentação racional entre sujeitos livres e iguais. Ao desenvolver sua teoria da ação comunicativa, reconhece os limites do modelo democrático liberal e aponta a possibilidade de transcendê-los por meio do fortalecimento dos espaços públicos discursivos. Segundo o autor, "a democracia somente se torna legítima quando os processos de formação da vontade política se fundamentam em procedimentos de deliberação racional entre cidadãos livres e iguais" (Habermas, 1996, p. 305).

Carlos Nelson Coutinho (1980) sustenta a ideia de uma articulação entre democracia e socialismo, propondo a democracia como valor universal. Para o autor, o modelo de democracia liberal é insuficiente porque restringe a participação ao âmbito político, ignorando as desigualdades econômicas que inviabilizam a autodeterminação efetiva. Defende que "a luta pelo socialismo é inseparável da luta pela ampliação da democracia" (Coutinho, 1980, p. 92), sendo esta concebida como um processo em expansão permanente.

Tal constatação também é partilhada por outros autores latino-americanos, como Emir Sader (1984) que, em diferentes momentos, criticou o caráter elitista das democracias liberais na região. Para o autor, a transição democrática ocorrida na América Latina nas décadas de 1980 e 1990 consolidou regimes políticos formalmente democráticos, mas sem romper com as estruturas sociais herdadas das ditaduras e do neoliberalismo. Assim, o modelo democrático assumido foi limitado a um campo institucional tutelado, onde o voto não se traduzia em efetiva capacidade de transformação social. Denuncia que as formas institucionais da democracia liberal, embora formalmente fundadas na soberania popular, permanecem subordinadas aos imperativos do neoliberalismo, "moldadas para serem compatíveis com a hegemonia do mercado, o que compromete sua função social e seu alcance redistributivo" (Sader, 1984, p. 71).

O intelectual boliviano Tapia (2008), analisando a experiência indígena andina, contrasta a democracia liberal ocidental com a democracia comunitária, marcada por relações horizontais, decisões por consenso, rotatividade nos cargos e profunda integração entre a vida política e a vida cotidiana. Segundo o autor, "a democracia comunitária parte do princípio de que o poder não se concentra, mas se distribui e se renova continuamente na prática coletiva" (Tapia, 2008, p. 47), desafiando os pressupostos hierárquicos e representativos do modelo liberal.

Quem também denuncia limitações da democracia liberal, especialmente em contextos periféricos como os da América Latina, onde as desigualdades sociais corroem a efetividade dos direitos políticos, é Boaventura de Sousa Santos (2000). Amplamente reconhecido como um pensador da epistemologia crítica, com destaque para sua contribuição ao que denomina *epistemologia do Sul*, cuja teorização articula influências da teoria crítica, do pós-colonialismo e dos estudos culturais latino-americanos, o autor propõe uma ideia de democracia de alta intensidade, baseada na participação direta dos cidadãos em processos decisórios e na articulação entre formas institucionais e práticas

populares. Conforme afirma, "a democracia liberal regulada por eleições não esgota o potencial emancipatório da democracia. É necessário democratizar a própria democracia" (Santos, 2000, p. 46).

Nessa perspectiva, o autor diferencia a democracia regulada da democracia emancipatória, descrevendo a primeira como uma forma institucional forjada nos marcos do Estado liberal e da economia de mercado; e, a segunda, como processos sociais que buscam ampliar os espaços de participação e justiça. Para este sociólogo, não pode haver democracia sem justiça social, pois, os direitos formais garantidos pelo modelo liberal tornam-se inócuos quando a maioria da população permanece excluída de condições mínimas de existência digna.

Diante das reflexões dos autores citados, é possível concluir que a democracia liberal se revela incapaz de realizar plenamente suas promessas (fim) de igualdade e liberdade (liberdade, esta, que vai além da noção liberal individualista, pois está articulada ao bem-estar coletivo). Ao limitar-se à dimensão procedimental (meio), restringe o exercício da cidadania à participação episódica em processos eleitorais, enquanto mantém intocados os mecanismos de reprodução da injustiça social. Nesse sentido, sua regulação institucional, ainda que importante, não é suficiente para garantir o efetivo acesso a direitos substantivos.

A constatação desses limites evidencia a necessidade de se avançar para outras formas de democracia que superem o reducionismo liberal. O modelo de democracia defendido por autores vinculados à teoria crítica e ao pensamento político emancipatório rompe com a noção liberal de que a política democrática se realiza tão somente pela busca de consensos ou pela estabilidade institucional. Ao contrário, sustentam que os conflitos[50], as disputas e as tensões sociais são constitutivas da própria ideia democrática, sendo não apenas toleráveis, mas necessários à sua vitalidade e legitimidade.

Nesse horizonte, a presença de antagonismos e contradições não é compreendida como uma disfunção a ser eliminada, mas como expressão das tensões estruturais que atravessam as sociedades capitalistas. Assim, o desafio reside em conceber instituições e

[50] O conflito, no sentido que abordo nesta tese, refere-se ao enfrentamento entre interesses, valores ou projetos antagônicos que coexistem em uma determinada formação social. Trata-se de uma dimensão constitutiva das relações humanas e, em especial, das sociedades marcadas por desigualdades estruturais, na medida em que diferentes grupos disputam recursos, reconhecimento, poder ou direitos. Autores clássicos já apontavam o conflito como elemento inerente à dinâmica social, seja como força disruptiva ou como motor de transformação. Para Marx e Engels (2008), em 'O Manifesto Comunista', o conflito de classes é explicitamente descrito como motor da história.

práticas capazes de acolher e reconfigurar tais conflitos, convertendo-os em força propulsora de transformação social.

Essa concepção aproxima-se da perspectiva agonística proposta por Chantal Mouffe (2000). De vertente pós-marxista e referência nos debates contemporâneos sobre a radicalização da democracia, a autora defende que a vitalidade democrática depende justamente da institucionalização de arenas de disputa, evitando a neutralização das diferenças pela via de consensos artificiais, ou seja, manipulados para sustentar o *status quo*. Na perspectiva desta cientista política belga, a democracia assume um caráter inacabado, exigindo permanente abertura à pluralidade de demandas, saberes e projetos coletivos que desafiam a lógica excludente do liberalismo convencional. Conforme enfatiza, uma democracia sem conflito é uma contradição posto que o conflito é inerente à política e deve ser considerado um componente essencial das sociedades democráticas. Assim, conclui que a tentativa de o eliminar favorece formas de dominação tecnocrática.

Na obra intitulada *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, publicada em 1992 e traduzida no Brasil a partir de 1997, Habermas defende que a legitimidade democrática não decorre apenas do sufrágio ou da competição política, mas da força do melhor argumento emergente de processos de deliberação pública orientados por normas de reciprocidade, igualdade e publicidade, propondo uma democracia deliberativa. Seu pressuposto normativo central é a ideia de que o poder político só é legítimo quando deriva de procedimentos discursivos em que todos os afetados possam participar em condições de simetria. Logo, o representante da segunda geração da Escola de Frankfurt propõe uma concepção discursiva de democracia, cujas formulações ampliam a compreensão da participação cidadã e dos processos comunicativos como fundamentos normativos da legitimidade democrática.

Na mesma direção, Axel Honneth (2003), discípulo de Habermas e representante da terceira geração da Escola de Frankfurt, interpreta as lutas sociais como motor do progresso democrático. Em sua obra publicada originalmente em 1992, e traduzida para o português em 2003 sob o título *Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*, defende que as lutas por reconhecimento constituem a força motriz para a construção das esferas morais nas sociedades modernas. Para o filósofo e sociólogo alemão, o conflito social não ameaça a ordem democrática; ao contrário, integra a dinâmica de sua expansão ética e institucional (Honneth, 2003).

Nessa perspectiva, a teoria crítica contemporânea tem se consolidado como um

campo fecundo para a reinterpretação dos fundamentos da democracia, sobretudo a partir das contribuições de autores como Habermas, cuja vertente deliberativa evidencia o potencial emancipatório do dissenso quando mediado por processos comunicativos racionais. Assim, mesmo em abordagens distintas, mantém-se o princípio comum de que o conflito, longe de ser um obstáculo, contribui para um processo comunicativo de formação da vontade política, fundado na autonomia discursiva dos cidadãos e na possibilidade de deliberação racional em espaços públicos inclusivos e desobstruídos.

Um dos principais intérpretes da democracia deliberativa no Brasil, com vertente crítico-deliberativa e influenciado pela perspectiva habermasiana, é Leonardo Avritzer. Sua crítica se estende ao modelo de democracia puramente procedimental, ao mesmo tempo em que se inspira na teoria da ação comunicativa, cujo aporte é adaptado ao contexto periférico latino-americano. Em suas palavras, "a principal contribuição de Habermas é a de ter transformado o processo de formação da vontade política em um processo discursivo, intersubjetivo e não-coercitivo" (Avritzer, 2000, p. 55).

O sociólogo e cientista político brasileiro, sustenta que a deliberação pública não deve restringir-se a debates formais entre elites políticas, mas precisa incorporar outras instituições[51] que ampliem o acesso de grupos historicamente excluídos. Adverte que tais mecanismos fortalecem a confiança cívica e a legitimidade democrática, pois possibilitam a criação de esferas públicas locais capazes de articular as demandas populares ao processo decisório estatal.

Ao reconhecer que assimetrias de poder e desigualdades materiais podem inviabilizar a prática deliberativa, Avritzer (2000) defende que a democracia deliberativa, nos contextos periféricos, deve combinar espaços de deliberação com políticas redistributivas, a fim de evitar a captura elitista ou o esvaziamento simbólico desses canais. Sua principal contribuição reside, portanto, em demonstrar que a qualidade da democracia se eleva quando há articulação entre instituições representativas e esferas participativas, fortalecendo a confiança coletiva, a legitimidade normativa e a capacidade de transformação social.

Dialogando com esses autores, Santos (2000), embora não pertença diretamente à Escola de Frankfurt, apresenta uma contribuição relevante para uma perspectiva crítica

[51] Exemplos de instituições participativas: os conselhos gestores, as conferências para debater políticas públicas e o orçamento participativo, entre outros mecanismos que visam ampliar o envolvimento direto da sociedade civil na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

da democracia. Na obra intitulada *A Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência*, publicada no ano 2000, propõe a construção de uma democracia que ultrapasse os limites da democracia representativa liberal. Para o autor, "a democracia que conhecemos não esgota as possibilidades democráticas existentes" (Santos, 2000, p. 32). Sua proposta epistemológica se insere num projeto de crítica à razão moderna ocidental, o qual expande os marcos da teoria crítica ao integrar saberes produzidos nos contextos do sul global e das lutas sociais contemporâneas.

A crítica à chamada razão indolente encontra ressonância na crítica de Adorno e Horkheimer à razão instrumental. Para esses autores, o projeto iluminista degenerou em um instrumento de dominação tecnológica e social, ao se tornar incapaz de refletir sobre seus próprios pressupostos (Adorno; Horkheimer, 1985). Santos amplia essa reflexão ao propor que a razão moderna não apenas se tornou indolente, mas também operou uma exclusão sistemática de saberes não ocidentais, produzindo o que ele chama de 'desperdício da experiência'. Como escreve, "a razão indolente é a razão que, embora parecendo ativa, se recusa a questionar os pressupostos do seu próprio funcionamento" (Santos, 2000, p. 20).

Seu pensamento corrobora, ainda, a teoria habermasiana da racionalidade comunicativa, embora com distinções importantes. Habermas propõe uma razão comunicativa fundada em normas universais de argumentação e deliberação no espaço público. Santos, por sua vez, acusa esse modelo de manter um *ethos* eurocêntrico, mesmo ao defender a intersubjetividade e a deliberação. De acordo com o autor, é necessário "ampliar a racionalidade para incluir outros modos de conhecimento e de produção de sentido, não redutíveis à lógica formal-discursiva" (Santos, 2000, p. 63), envolvendo diferentes epistemologias para construir conhecimento comprometido com a justiça cognitiva.

Ao contrário de Adorno, que mantinha um ceticismo em relação à possibilidade de transformação social a partir das estruturas existentes, Santos recomenda uma perspectiva propositiva, centrada na noção de sociologia das ausências e das emergências. Acredita que é possível recuperar saberes produzidos em contextos de exclusão e transformá-los em instrumentos de luta e reconfiguração democrática (Santos, 2000).

Outro estudioso sobre o tema da democracia é o sociólogo e cientista político chileno Tomás Moulián, o qual formula uma concepção de democracia vinculada à justiça social, à cidadania crítica e à desmercantilização da vida pública. Sua visão contrasta com

os modelos liberais minimalistas, frequentemente identificados com o Chile pós-transição democrática, nos quais a democracia é reduzida à realização periódica de eleições e à estabilidade institucional.

Em obras como *Chile actual: Anatomía de un mito* (1998) e *El consumo me consume* (1999), Moulián denuncia a captura da democracia por elites tecnocráticas e pela lógica de mercado, o que gerou o que denomina *democracia neoliberal*. Neste modelo, o cidadão é substituído pelo cliente e a política é despolitizada, esvaziada de conflitos reais e transformada em gestão tecnocrática. Em contraposição a ele, argumenta que a democracia deve ser compreendida como um processo histórico e social em disputa, que não se limita à esfera institucional, ou seja, "a democracia não se dá, constrói-se; e não se constrói de cima para baixo, mas a partir das lutas sociais" (Moulián, 1998, p. 167, tradução própria)[52].

O pensamento de Moulián sobre a democracia insere-se no campo crítico, frequentemente associado ao marxismo latino-americano e à crítica estrutural ao neoliberalismo. Ainda assim, suas reflexões dialogam com autores centrais da teoria crítica, especialmente Adorno e Marcuse, ao problematizar as dimensões culturais e subjetivas da dominação. Em seus estudos, identifica-se um posicionamento contrário à racionalidade instrumental, qual seja, a denúncia da mercantilização da vida cotidiana e a defesa de uma democracia substantiva, emancipada das amarras do mercado e orientada para a transformação social.

Essa perspectiva aproxima-se do projeto de superação das estruturas de dominação, na medida em que diagnostica as formas contemporâneas de alienação e reificação típicas das sociedades capitalistas avançadas, ecoando a crítica à indústria cultural e à sociedade administrada desenvolvida por Adorno. Em *Educação e emancipação*, com publicação em 1995, por exemplo, o autor evidencia como a cultura e a política são convertidas em instrumentos de reprodução da dominação, exigindo uma dialética negativa que recuse as identidades impostas e possibilite a emergência de formas efetivamente emancipatórias de consciência e ação política.

Para Moulián (1998), a democracia não se restringe a uma forma de governo, mas se constitui como uma construção social orientada à promoção da dignidade humana, capaz de resistir às pressões da conformidade e do consumismo que marcam as sociedades

[52] "La democracia no se da, se construye; y no se construye desde arriba, sino desde las luchas sociales" (Moulián, 1998, p. 167).

neoliberais. O autor sustenta que, no caso chileno, o neoliberalismo consolidou uma democracia formalmente representativa, porém esvaziada de substância transformadora, na medida em que a lógica do consumo e da eficiência competitiva passou a regular direitos e práticas de cidadania, subordinando-os às dinâmicas de mercado.

Tal diagnóstico encontra ressonância em Marcuse que, na obra publicada em 1964, *O homem unidimensional*, analisa o predomínio de uma racionalidade tecnológica e repressiva nas sociedades industriais avançadas. Para Marcuse (1964), essa racionalidade atua como mecanismo de integração e controle, neutralizando a consciência crítica e bloqueando a emergência de projetos emancipatórios, o que revela afinidades com a denúncia de Moulián acerca da captura da democracia pelas lógicas de mercantilização e disciplinamento social no contexto neoliberal latino-americano.

Apesar das convergências teóricas apresentadas, persistem divergências significativas entre Moulián e os pensadores da teoria crítica. O autor chileno estrutura sua análise a partir da experiência histórica e da territorialidade latino-americana, ancorando suas reflexões nos efeitos concretos do neoliberalismo sobre as instituições e os sujeitos. Como observa, "a democracia chilena emergiu em um marco de pactos e consensos que estabeleceram limites significativos para o seu desenvolvimento" (Moulián, 1998, p. 115, tradução própria)[53], o que evidencia uma crítica situada histórica e politicamente. Além disso, reafirma que "a construção democrática se alimenta da mobilização social e do conflito político que desafia os pactos da transição" (Moulián, 1998, p. 167, tradução própria)[54], conferindo centralidade à ação coletiva como motor de transformação.

Em contraste, Adorno e Marcuse elaboram uma crítica de escopo mais universalista, com menor atenção às especificidades dos contextos locais. Para Adorno, a educação e a formação da consciência crítica constituem a principal trincheira contra a barbárie moderna, tal ênfase revela a distância entre sua abordagem e a defesa de caminhos de ação coletiva, evidenciando uma possível descrença quanto às possibilidades de transformação por meio das instituições formais (Adorno, 1966).

Marcuse, por sua vez, mesmo ao denunciar as contradições do capitalismo avançado, manifesta ceticismo em relação à capacidade transformadora de sujeitos já

---

[53] […] "la democracia chilena emergió en un marco de pactos y consensos que establecieron límites significativos para su desarrollo" (Moulián, 1998, p. 115).

[54] […] "la construcción democrática se alimenta de la movilización social y del conflicto político que desafía los pactos de la transición" (Moulián, 1998, p. 167).

integrados à lógica dominante. Salienta que “a integração repressiva atinge o ponto em que a oposição parece sem sentido” (Marcuse, 1999, p. 28), apontando para o bloqueio sistemático das possibilidades de resistência efetiva.

Assim, enquanto Moulián aposta na reconstrução substantiva das instituições democráticas, associando-as às lutas sociais e à superação das heranças autoritárias, Adorno e Marcuse ancoram-se na educação e na reflexão crítica como instrumentos de resistência individual.

Outra concepção de democracia que reconheço relevante destacar nesta tese é a formulada por Claus Offe (1984). Considerado autor da segunda geração da Escola de Frankfurt, seu trabalho dialoga com Habermas de quem foi colaborador e crítico. Offe (1984) concebe a democracia como um mecanismo institucional que permite transformar opiniões plurais em decisões coletivas legítimas, desde que baseadas em processos comunicativos abertos, inclusivos e racionais.

Nessa concepção, a deliberação pública, os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil desempenham papel central, pois são espaços onde a cidadania ativa se realiza. A incerteza, portanto, configura elemento constitutivo da democracia e está presente na alternância no poder, na imprevisibilidade dos resultados eleitorais e no caráter não coercitivo do debate público. Na análise do autor, estes são indícios de uma ordem política que se sustenta na liberdade e na contestação legítima, considerando a democracia o regime da incerteza institucionalizada (Offe,1984).

Um dos aspectos mais centrais de sua teoria democrática é a crítica à tensão estrutural entre capitalismo e democracia. Na obra intitulada *Problemas Estruturais do Estado Capitalista* (1984), traduzida por Bárbara Freitag, o autor argumenta que “o princípio da igualdade política é sistematicamente corroído pela desigualdade social gerada pelo mercado” (Offe, 1984, p. 153). Consoante enfatiza, a desigualdade estrutural, a competição e a acumulação privada, colocam a democracia sob risco constante, especialmente quando as instituições públicas se tornam reféns de interesses econômicos privados.

Na mesma linha de Moulián, a abordagem de Offe se aproxima de autores da primeira geração da teoria crítica, como Adorno e Horkheimer, no que diz respeito à crítica da racionalidade instrumental e da dominação exercida por estruturas sistêmicas. Offe mantém uma aposta moderada na reforma institucional e no fortalecimento da sociedade civil como estratégias viáveis para a renovação democrática. Em Adorno, como

já apontado, a educação crítica é vista como espaço de resistência individual à barbárie moderna; por sua vez, para Offe, a construção da participação ativa passa também pela arquitetura institucional e pela regulação das forças de mercado.

No contexto latino-americano, autores como Moulián e Boaventura de Sousa Santos compartilham com Offe a crítica à subordinação da política ao capital. Moulián (1998), como denunciando uma democracia reconstituída sob os moldes do neoliberalismo, assim como Offe, acredita que a democracia não pode ser efetiva sem justiça social e participação ativa. Por sua vez, Santos (2000) critica as formas de exclusão e silenciamento político da democracia liberal, propondo sua reinvenção a partir de práticas participativas e multiculturais.

Portanto, a teoria democrática de Offe é marcada por uma concepção crítica e processual de democracia, que a entende como uma construção social permanentemente tensionada pelas contradições do capitalismo. Sua proposta combina elementos da teoria crítica ancorados na institucionalidade contemporânea.

Considerando as contribuições formuladas por estudiosos vinculados à tradição frankfurtiana, bem como por autores de distintas perspectivas epistemológicas que se debruçaram sobre a trajetória histórica, a concepção e as limitações inerentes à democracia liberal, é possível compreender que há um campo de disputas permanente, no qual diferentes grupos sociais contendem em torno dos sentidos de igualdade, liberdade e justiça. Esta explicação permite sustentar que a democracia não se realiza por meio da pacificação ou da supressão de conflitos, mas pela institucionalização do dissenso e pela contínua expansão das fronteiras do comum.

A democracia sustentada na pacificação ou na supressão torna-se vulnerável às racionalidades neoliberais que, ao mesmo tempo em que mantêm sua aparência institucional, esvaziam seus fundamentos individuais e coletivos. Wendy Brown (2018, p. 8) alerta para esse processo, ao afirmar que

> No cerne da democracia moderna figuram as ideias de igualdade e liberdade universais. Quando a democracia passa pela economicização do Estado, da sociedade e dos sujeitos, típica da racionalidade neoliberal contemporânea, esses termos e práticas são metamorfoseados. Eles perdem sua validade política e ganham outra, econômica: a liberdade é reduzida ao direito, ao empreendedorismo e sua crueldade, e a igualdade dá lugar a mundos ubiquamente competitivos de perdedores e vencedores. Tudo isso é lugar comum.

Quando capturada por vertentes de cariz econômico, produz uma profunda despolitização na vida pública, já que as decisões coletivas são deslocadas para a esfera

técnica ou mercadológica, marginalizando a deliberação democrática e enfraquecendo os vínculos de solidariedade social. À medida que o indivíduo tem liberdade para cuidar de si, segundo a política, também se "compromete, discursivamente, com o bem-estar geral – demandando sua fidelidade e potencial sacrifício em nome da saúde nacional ou do crescimento econômico. Essa é a inversão paradoxal da liberdade neoliberal" (Brown, 2018, p. 10). No Quadro 04, sistematizo as principais características dos modelos.

Quadro 04 – Sistematização das contribuições centrais dos autores acerca dos diferentes modelos de democracia

(continua)

| **MODELO DE DEMOCRACIA** | **PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS** | **AUTORES REFERENCIADOS** |
|---|---|---|
| Democracia Liberal Representativa | Modelo de matriz liberal, baseado em instituições representativas, eleições periódicas, garantias de direitos civis e políticos; mantém vínculos estreitos com o mercado e preserva desigualdades estruturais. | Bobbio (2000); O'Donnell (1998, 2009 2017); Vilas (2001) |
| Democracia como Meio e como Fim | Distinção entre procedimentos institucionais (meio) e o ideal normativo de sociedades (fim); crítica à confusão entre ambos e à universalização da forma liberal ocidental. | Mignolo (2014) |
| Democracia Regulada | Forma institucional forjada no Estado liberal e na economia de mercado; restringe a participação política e mantém direitos formais sem efetiva justiça social. | Santos (2000) |
| Democracia Emancipatória / de Alta Intensidade | Propõe superar os limites da liberal por meio de participação direta, justiça social, inclusão e articulação entre práticas institucionais e populares; valoriza saberes subalternizados. | Santos (2000); Coutinho (1980); Sader (1984); Tapia (2008) |
| Democracia Substantiva | Construção social orientada à dignidade humana, vinculada às lutas sociais; emancipada da lógica de mercado; contrária à democracia meramente formal. | Moulián (1998, 1999) |
| Democracia Direta | Baseada na vontade geral e na soberania popular exercida diretamente pelo povo, sem intermediação de representantes. | Rousseau (1991) |

(conclusão)

| | | |
|---|---|---|
| Democracia Participativa | Incorpora a participação direta dos cidadãos em processos decisórios, combinando instituições representativas com mecanismos populares de deliberação. | Avritzer (2000, 2019); Santos (2000) |
| Democracia Deliberativa | Centralidade da deliberação pública, argumentação racional e igualdade nas condições de participação; legitimidade derivada do melhor argumento. | Habermas (1996, 1997); Avritzer (2000, 2019); Honneth (2003) |
| Democracia Comunitária | Relações horizontais, decisões por consenso, rotatividade de cargos, integração entre vida política e cotidiana; contrapõe-se ao modelo liberal. | Tapia (2008) |
| Democracia Agonística | Defende a centralidade do conflito/disputa na vitalidade democrática; rejeita consensos artificiais e valoriza a pluralidade de demandas. | Mouffe (2000) |
| Democracia como Regime da Incerteza | Caracteriza-se pela alternância no poder, imprevisibilidade dos resultados eleitorais e debate público não manipulado; vulnerável à desigualdade social. | Offe (1984) |

Fonte: elaborado com base no estudo bibliográfico

Considerando as reflexões até aqui esboçadas acerca das reconfigurações da democracia no contexto neoliberal e, compreendo-a como um valor historicamente tensionado no interior de uma ordem social marcada pela desigualdade estrutural. Trata-se de uma construção na qual, ao longo do tempo, coexistem a promessa de igualdade política e a persistência de desigualdades sociais e econômicas.

Em vista disso, vivencia-se um período de incertezas e ameaças à democracia, no qual discursos autoritários se justificam, de modo aparentemente incoerente, em nome da própria democracia. Frente a tal cenário nebuloso, torna-se urgente incorporar ao debate público uma análise crítica dos fatos, dos conflitos que emergem e, sobretudo, da cidadania que segue sendo sistematicamente negada a amplos setores da população.

Estamos, assim, diante de um tempo em que a noção de democracia tende a ser esvaziada, podendo ser invocada por práticas que a contradizem em sua essência. Por isso, discutir o sentido da democracia é uma tarefa que considero imprescindível para compreender o presente e projetar um futuro que expresse a reconstrução da cidadania e a reafirmação de princípios democráticos substantivos. A concepção de democracia sob a perspectiva da teoria crítica, *por mim defendida nesta investigação*, ultrapassa a noção

liberal que a associa exclusivamente à realização periódica de eleições e ao funcionamento de instituições representativas. Aliás, representativas de quem?

Sustento, portanto, que a democracia deve ser entendida como um processo histórico, dialético, emancipatório e possível (não utópico), voltado para a superação das diversas formas de dominação social, econômica e cultural. Pensar a democracia nessa perspectiva exige entendê-la para além de um sistema político, reconhecendo-a como prática social e política que possibilita ao povo constituir-se como sujeito de direitos.

O desafio que se impõe é o de exercer uma crítica consistente à forma como a democracia tem se concretizado, resgatando suas conquistas históricas e denunciando as ameaças que incidem sobre os direitos arduamente conquistados. Em suma, trata-se de uma tarefa essencial: "recriar a democracia a partir de outras bases" (Rebelatto, 2019, p. 83), também defendida por Mignolo (2014), o que se configura como uma das mais urgentes e desafiadoras missões do nosso tempo.

No campo da educação, recriar a democracia, a meu ver, relaciona-se a construção de um modelo que integre diferentes matrizes teóricas e amplie o horizonte da democracia para além de sua dimensão meramente procedimental (como meio). Nesse sentido, uma concepção que articule elementos da democracia emancipatória e deliberativa se mostra particularmente promissora. Do ponto de vista emancipatório, vincula-se a democracia à superação das desigualdades estruturais, reconhecendo a educação como direito universal e como instrumento de libertação coletiva. O viés deliberativo confere qualidade aos processos participativos, ao propor que as decisões sejam orientadas por um diálogo inclusivo, racional e no qual todos tenham iguais condições de participação para posterior deliberação.

A convergência dessas duas dimensões projeta um modelo democrático capaz de transformar a educação em prática social e política emancipadora, articulando o direito à educação com a ampliação da cidadania e o fortalecimento do bem comum. O modelo imaginado caracteriza-se por uma *Democracia Deliberativa-Emancipatória*. Tal combinação teria o potencial de criar condições para que a educação seja projeto político de transformação social, e não apenas serviço administrado, enfatizando a deliberação como procedimento (meio) e a emancipação como objetivo (fim).

Esta visão, também defendida pela teoria frankfurtiana, articula a crítica à dominação capitalista, a valorização do discurso e o compromisso com a transformação social. Em vez de aceitar passivamente as formas institucionais existentes, propõe uma

permanente reflexão sobre as condições reais de liberdade, igualdade e participação. Assim, a democracia deixa de ser um fim em si mesma e torna-se um meio para a construção de uma sociedade mais justa, consciente e solidária.

Minha posição vai ao encontro dos estudos de autores da sociologia, tais como Chauí[55] (2006), que sustenta que a democracia é, ao mesmo tempo, uma promessa e uma crítica. Para a autora, "a democracia não é um dado nem um estado, mas uma promessa. Promessa de igualdade e liberdade, promessa de soberania popular. Ela é, portanto, crítica viva a toda forma de poder que rompa com essas promessas" (Chauí, 2006, p. 53). Ao incorporar elementos da crítica marxista à ideologia e das reflexões de pensadores frankfurtianos à racionalidade instrumental, como Habermas (1997) e Adorno e Horkheimer (1985), reforço que a democracia não pode ser reduzida a seus mecanismos formais, precisa ser analisada à luz das práticas de dominação e dos processos comunicativos que legitimam o poder.

Esta leitura teórica orienta o desenvolvimento da próxima subseção, na qual apresento os regimes democráticos construídos no Brasil e no Chile, considerando as dinâmicas que moldaram suas trajetórias democráticas. Esta análise é sustentada pela necessidade de delimitar o modelo de democracia, em cada regime analisado, tendo em conta não apenas seus avanços formais, mas sobretudo os limites impostos por estruturas de dominação, exclusões sociais e heranças autoritárias. A sistematização destes modelos em distintos períodos históricos, no Brasil e no Chile, busca auscultar, reconfigurações contemporâneas de democracia.

Consoante Costa (2022, p. 2), investigações sobre regimes democráticos devem privilegiar "a questão das instituições políticas e do contexto no qual elas se inserem". Para o autor, esta metodologia não constitui um referencial teórico específico, mas uma forma de examinar a literatura, identificando como aborda o tema e particularidades das democracias contemporâneas.

A relevância de um estudo comparativo que examine os regimes democráticos do Brasil e do Chile, reside na possibilidade de compreender como arranjos institucionais e contextos históricos específicos influenciam a consolidação ou fragilização da

[55] Ainda que Marilena Chauí não integre formalmente a tradição da teoria crítica nos moldes da Escola de Frankfurt, sua obra dialoga criticamente com temas centrais dessa vertente, como a ideologia, a dominação simbólica, a alienação e os limites da democracia liberal. Sua leitura filosófica da formação autoritária da sociedade brasileira, articulada a partir de influências marxistas, oferece importantes contribuições à análise das contradições estruturais do Estado e da cidadania no contexto brasileiro, razão pela qual é mobilizada nesta pesquisa de forma complementar.

democracia em sociedades marcadas por desigualdades estruturais e legados autoritários. Busca oferecer subsídios para interpretar os desafios da governança democrática na América Latina, particularmente no que se refere à qualidade institucional e à estabilidade dos regimes. Além disso, a análise comparada evidencia padrões e singularidades que podem orientar reformas institucionais e o fortalecimento de mecanismos de *accountability*, contribuindo para o debate acadêmico e para a formulação de políticas públicas mais responsivas.

Em um cenário global atravessado por tendências autoritárias, como se observou (e se observa) nos Estados Unidos durante o governo Trump, quando houve tensionamento das instituições, ataques a direitos fundamentais e tentativa de deslegitimação de processos eleitorais, a pesquisa adquire importância ao desvelar que mesmo democracias consolidadas não estão imunes à erosão interna. Assim, ressalto a necessidade de conter retrocessos autoritários, especialmente em contextos historicamente vulneráveis às crises de representação e legitimidade.

A seguir, examino os regimes democráticos construídos no Brasil (1946[56]-2025) e no Chile (1920-2025), identificando configurações históricas e fatores políticos, institucionais e ideológicos que moldaram modelos de democracia distintos.

## 4.2 REGIME DEMOCRÁTICO BRASILEIRO À LUZ DE MODELOS DE DEMOCRACIA

O Estado brasileiro carrega as marcas de uma independência conduzida sem a efetiva participação popular. A ruptura com Portugal foi liderada por uma elite mercantil aristocrática, que organizou a assembleia constituinte em 1822 e, com o congresso fechado, promulgou a Constituição de 1824. Ao longo da história política do país, sucessivos golpes evidenciam a instabilidade institucional e o predomínio das elites, como demonstram a abdicação de Dom Pedro I, em 1831, o golpe da maioridade, a

[56] O ano de 1946 foi adotado como marco inicial da periodização por representar, no caso brasileiro, a promulgação da Constituição de 1946, que restaurou o regime democrático após o Estado Novo (1937-1945), reintroduzindo eleições diretas, multipartidarismo e ampliação das liberdades civis. Trata-se de um ponto de inflexão na trajetória institucional do país, consolidando uma nova configuração do regime democrático liberal com exclusões estruturais. No caso chileno, embora a Constituição de 1925 ainda estivesse em vigor, o período pós-Segunda Guerra Mundial inaugurou uma fase de maior alternância de poder e organização partidária, antecedendo a Frente Popular e consolidando elementos que permitiram, posteriormente, a emergência do modelo de democracia representativa republicana.

proclamação da república, a Revolução de 1930, o golpe de 1945 que, embora tenha restaurado a democracia, colocou o Partido Comunista do Brasil (PCB) na clandestinidade, em 1947, culminando com o golpe civil-militar de 1964[57]. Esses episódios, a meu ver, ilustram o caráter golpista da burguesia brasileira enquanto classe dominante (Armitage, 2011; Bonavides, 1991; Bobbio, 1997).

Esses eventos históricos provocaram transformações profundas nas estruturas sociais e políticas do país. As contradições acumuladas ao longo do processo de desenvolvimento capitalista no século XX resultaram em uma 'modernização conservadora' (Behring, 2008), sustentada por pactos entre as elites políticas e econômicas. Nesse contexto, a burguesia brasileira se consolidou como herdeira da oligarquia[58] dominante anterior a 1930, mantendo com ela uma relação ambígua de continuidade e ruptura.

A Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, evidenciou tais contradições. Para Santos (1979), o *varguismo* desempenhou papel decisivo na transição do Estado oligárquico para um modelo mais intervencionista e nacionalista, redesenhando a configuração política e social do país. Contudo, com a queda de Vargas em 1945, instaurou-se uma democracia frágil marcada por limitações estruturais. Segundo o autor, a permanência de forças conservadoras impediu a consolidação de um regime democrático pleno, mantendo desigualdades sociais, restrições à participação popular e perseguições ideológicas. Além disso, o sistema político brasileiro permaneceu suscetível à influência militar e ao domínio das elites econômicas.

Ainda conforme Santos, a política econômica pós-1930 instituiu um modelo de 'cidadania regulada', no qual o acesso aos direitos civis estava condicionado à inserção no processo produtivo formal: "em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações

[57] O filme brasileiro, baseado em fatos reais, Ainda Estou Aqui, do diretor Walter Salles, venceu o Oscar de Melhor Filme Internacional de 2025, segundo decidiu a Academia de Artes e Ciências Cinematográficas. Em seu enredo, retrata algumas características do regime autoritário vivido no Brasil durante a ditadura e reflexos no cotidiano de vítimas que foram severamente marcadas pela dor e abuso de poder. Mesmo passados anos de sua ocorrência, esse assunto, a meu ver, deve sempre ser relembrado para que tais episódios não aconteçam novamente, pois seu legado é sentido por gerações.

[58] A oligarquia dominante no Brasil até 1930 era composta principalmente pelas elites agrárias, especialmente os grandes latifundiários ligados à produção de café, algodão e cana-de-açúcar. Esse grupo consolidou seu poder durante a Primeira República (1889-1930), em um sistema político conhecido como República Oligárquica, baseado no domínio das oligarquias estaduais, especialmente as de São Paulo e Minas Gerais (pacto conhecido como 'política do café com leite'). Além disso, essa elite controlava o Estado por meio de práticas como o coronelismo, o voto de cabresto e a manipulação eleitoral (Calmon, 2002).

reconhecidas e definidas por lei" (1979, p. 75). Considerando que uma parcela significativa da população brasileira vivia no meio rural, era analfabeta e não possuía registro formal de trabalho, esse modelo aprofundou as desigualdades.

A leitura do período entre 1945 e 1964 como uma *democracia populista*[59] é frequente, embora tal interpretação simplifique a complexidade do fenômeno. De acordo com Weffort (1992, p. 109), o populismo, longe de ser uma categoria unívoca, constitui um fenômeno político multifacetado, baseado "em uma situação de protesto e de ascensão das massas populares". O autor analisa o populismo brasileiro a partir da Revolução de 1930, destacando sua função de desarticulação das oligarquias regionais e centralização do poder federal. Com a redemocratização, surgiram lideranças como Adhemar de Barros, Jânio Quadros e Leonel Brizola, impulsionadas por maior participação popular, ainda que limitada pela exclusão dos analfabetos do processo eleitoral.

No segundo governo Vargas (1951-1954) acentuaram-se essas dinâmicas, com o fortalecimento do apoio popular e o enfraquecimento das elites tradicionais. Importa frisar que o populismo não se restringia à expressão das massas; ele também canalizava demandas sociais concretas por direitos. O contexto de urbanização e industrialização aceleradas ampliou a classe trabalhadora e os movimentos sindicais, o que gerou tensões com a classe dominante, especialmente em um cenário de polarização ideológica acentuada pela Guerra Fria (Weffort, 1992). Entretanto, os políticos populistas não conseguiram assegurar a estabilidade necessária à consolidação democrática. A democracia então vigente mostrou-se frágil, marcada pelo clientelismo, pela corrupção e por recorrentes contradições políticas. A industrialização, embora impulsionada pelo contexto pós-guerra[60], dependia de financiamento externo, o que agravava a vulnerabilidade econômica.

Ciente da necessidade de redefinir as bases sociopolíticas do país, Vargas buscou, durante o segundo governo, promover um sistema político trabalhista de centro-esquerda com forte viés nacionalista, aproximando trabalhadores urbanos e burguesia industrial.

---

[59] Populismo não é a mesma coisa que democracia delegativa. Para Weffort (1992, p. 108), "o populismo, o coronelismo, o bonapartismo etc., são todos exemplos de democracia delegativa".

[60] Para Hobsbawm (2012), o *boom* econômico do pós-guerra refere-se ao período de crescimento acelerado da economia global entre o final da Segunda Guerra Mundial (1945) e a crise do petróleo (1973). Esse crescimento foi impulsionado por fatores como reconstrução dos países devastados pela guerra, avanços tecnológicos, expansão do consumo e novas políticas econômicas. Foi um dos períodos de maior prosperidade do capitalismo, consolidando os EUA como superpotência e impulsionando a globalização econômica.

Nesse movimento, convocou eleições para dezembro de 1945 e estimulou a criação de dois partidos: o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ancorado no sindicalismo oficial, e o Partido Social Democrático (PSD), sustentado por interventores estaduais, industriais e chefes oligárquicos. Em contrapartida, "a oposição de centro-direita criou a União Democrática Nacional – UDN, um conjunto amplo de posições anticomunistas, antinacionalistas e anti-Vargas" (Dreifuss, 2006, p. 27). Esse era o cenário político para o exercício da democracia a partir de 1945, com características de um modelo de democracia liberal com exclusão estrutural, ou seja, "as liberdades públicas eram asseguradas, mas o acesso efetivo aos direitos políticos era limitado por estruturas sociais excludentes" (O'Donnell, 2009, p. 39).

Esse arranjo partidário, formado por PSD, PTB e UDN, prevaleceu até 1964. Dreifuss (2006, p. 27) afirma que o "pacto PSD-PTB durou até meados de 1964, dando sinais de esgotamento desde o ano anterior. Quando ele se rompeu, o fio tênue que segurava a democracia política brasileira exercitada na República de 46 também se partiu". A intensificação do pluralismo ideológico, com o PTB representando o operariado, o PSD o centro político e a UDN as elites conservadoras, fomentou uma polarização crescente que, por sua vez, pavimentou o caminho para o golpe de 1964. Mesmo assim, é importante reconhecer que, apesar da instabilidade, esse período assistiu ao fortalecimento dos partidos políticos e à ampliação da participação de setores historicamente marginalizados, intensificando a luta de classes.

No plano institucional, a Constituição de 1946[61] reestabeleceu liberdades democráticas, instituiu eleições diretas e ampliou a participação popular. A sucessão de governos, Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, foi marcada por tensões entre os projetos de modernização econômica e as demandas populares. No campo educacional, destacaram-se iniciativas como a expansão do ensino público e a promulgação da LDB de 1961, que reafirmou o papel do Estado na organização do sistema educacional (Dreifuss, 2006).

A partir desse momento, o Brasil percorreu um trajeto político que foi moldado por correlações internas específicas. O golpe de 1964 não foi um episódio isolado, mas

[61] Antes de 1946, o Brasil atravessou o período do Estado Novo (1937-1945), regime autoritário liderado por Getúlio Vargas. Sob a justificativa de combater o comunismo, Vargas instaurou um governo centralizador, dissolveu o Congresso, suprimiu liberdades civis e controlou sindicatos e meios de comunicação. Por outro lado, implementou reformas trabalhistas e impulsionou a industrialização, criando a CLT. Seu governo foi encerrado por um movimento militar, que abriu caminho para a redemocratização e a elaboração da Constituição de 1946 (Hobsbawm, 2012).

expressão da articulação entre setores militares e civis conservadores contrários ao projeto nacional-popular e à ampliação da participação das classes populares. Para Carvalho (2005, p. 120), o golpe foi promovido por "classes dominantes, latifundiários, grandes empresários e banqueiros, liderados por associações de classe sob a coordenação e a cobertura ideológica do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e do Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPES)".

Nesse sentido, o IBAD, criado em 1959, atuou como instrumento da Guerra Fria no Brasil, recebendo financiamento externo e articulando campanhas anticomunistas. Investigado e encerrado em 1964, o instituto tornou-se símbolo da interferência estrangeira e da aliança entre capital internacional e elites conservadoras. Bandeira (2014, p. 104) não tem dúvida que os Estados Unidos "tiveram responsabilidade pelo estabelecimento e sustentação de muitas ditaduras em vários países da América Latina, ao apoiarem as facções políticas mais dóceis aos seus interesses econômicos e políticos".

A crise de 1964 foi precedida por intensa polarização política, agravada pelas reformas de base propostas por João Goulart. A assinatura de decretos durante o comício de 13 de março, voltados à reforma agrária e nacionalização das refinarias, provocou forte reação conservadora (Brasil, 2025). Como defende Sodré (2010), o golpe foi civil-militar, com ampla adesão de setores católicos, classe média urbana e movimentos conservadores. Segundo o autor, a conspiração para destituir Goulart antecede os eventos de março de 1964 e reflete o temor das elites diante da ampliação da democracia e das reformas estruturais, portanto, "a afirmação de que o golpe resultou de acontecimentos de março [...] não corresponde à verdade. [...] o ato de força vinha sendo meticulosamente preparado há muitos e muitos meses" (Sodré, 2010, p. 465).

O discurso anticomunista foi central para legitimar o golpe, disseminado pela imprensa e pelas manifestações populares. Assim, o projeto reformista de Goulart teve sua execução interrompida, sendo posteriormente substituído por um regime militar pautado no desenvolvimento econômico sem redistribuição de renda ou fortalecimento da classe trabalhadora. Conforme Fonseca (2005), o desenvolvimentismo implementado se sustentava na industrialização, na intervenção estatal e no crescimento econômico, mas negligenciava a justiça social.

Ao final de março de 1964, a coalizão golpista composta por empresários, imprensa, igreja, latifundiários e setores civis, consolidou sua ação. Percebendo a iminência de uma guerra civil e diante da inércia do Supremo Tribunal Federal, Goulart

optou pela retirada. Nesse contexto, O'Donnell (1991, p. 25) introduz o conceito de "consenso tácito" para explicar como, sem pactos formais, elites econômicas, militares e políticas convergiram na decisão de interromper os processos democráticos. Tal articulação produziu golpes que representaram um retrocesso brutal aos princípios democráticos, tendo a imprensa como aliada para deslegitimar o governo retratado como incompetente e simpatizante do comunismo.

Assim, a partir do golpe de 1964, o Brasil passou a ser governado por um regime autoritário que suprimiu as liberdades civis, extinguiu os partidos políticos e instituiu um controle centralizado do Estado. Embora não configurasse um regime democrático, é importante destacar que algumas medidas adotadas nesse período exerceram influência posterior sobre os contornos da democracia brasileira, especialmente no que diz respeito à estrutura institucional e à relação entre Estado e sociedade.

Para Bresser-Pereira (2006), o regime instaurado (1964-1985) instituiu uma ditadura com aparência de legalidade, marcada por repressão, censura e controle institucional, mantendo eleições controladas como mecanismo de legitimação. O autor salienta que esse período foi marcado por uma orientação conservadora e ortodoxa, rompendo com o modelo nacional-desenvolvimentista que havia prevalecido anteriormente. Conclui que o endurecimento institucional se aprofundou com a promulgação da Constituição de 1967, elaborada por um grupo restrito de juristas e aprovada por uma comissão parlamentar limitada. Essa Constituição incorporou os elementos autoritários dos Atos Institucionais, introduziu eleições indiretas para cargos do Executivo, consolidou a doutrina de segurança nacional e impôs severas restrições às liberdades civis e políticas.

A radicalização do autoritarismo atingiu seu ápice com a promulgação do Ato Institucional nº 5, em 1968. Esse instrumento jurídico, decretado por Costa e Silva e aprovado pelo Conselho de Segurança Nacional, autorizava o fechamento do Congresso Nacional, a intervenção federal nos estados, a suspensão de direitos políticos e civis, além de assegurar a impunidade dos agentes repressivos (Bresser-Pereira, 2006). A censura aos meios de comunicação foi intensificada, ao mesmo tempo em que se ampliava a perseguição a opositores do regime, instaurando-se um verdadeiro aparato de terrorismo de Estado.

Em 1969, após breve gestão da Junta Governativa, o general Emílio Garrastazu Médici assumiu a presidência e conduziu o projeto *Brasil Grande Potência*, cujo principal

vetor foi o crescimento econômico acelerado. O chamado *milagre brasileiro* caracterizou-se pela ampliação dos investimentos estrangeiros, pelo fortalecimento das estatais em setores estratégicos (como o petroquímico, energético e siderúrgico) e pela execução de grandes obras de infraestrutura, como a Transamazônica e a ponte Rio-Niterói. Esse ciclo de crescimento gerou milhares de empregos e aumentou substancialmente os índices econômicos. Segundo Macarini (2010), em 1973 o PIB cresceu 14%, superando a média mundial de 6,1% e a latino-americana de 8,4%. A produção industrial elevou-se em 17%, com uma taxa de utilização da capacidade instalada de 90% (87% no ano anterior). Contudo, tal expansão resultou em expressivo endividamento externo, retração do crédito, inflação persistente e acentuada concentração de renda.

A transição para uma abertura política gradual se iniciou com o governo de Ernesto Geisel, empossado em 15 de março de 1974, representante da ala moderada do regime, entretanto, os mecanismos repressivos não foram desmantelados. Macarini (2010) argumenta que a violência estatal se intensificou nesse período, gerando fissuras internas nas Forças Armadas. O assassinato do jornalista Vladimir Herzog, em 1975, foi um marco simbólico que catalisou a mobilização da sociedade civil, com destaque para as manifestações estudantis e greves operárias na região do ABC Paulista, onde emergiu a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva. Em 1978, esses movimentos prenunciaram o avanço do processo de redemocratização.

Ainda na esteira de Macarini (2010), a presidência de João Batista Figueiredo, iniciada em março de 1979, marcou a última fase do regime militar. Em agosto daquele ano, foi sancionada a Lei da Anistia, resultado de negociações com setores da oposição e da sociedade civil. A legislação concedeu perdão tanto a agentes do Estado quanto a opositores, possibilitando o retorno dos exilados políticos. Em 1980, aprovou-se a retomada das eleições diretas para governadores e prefeitos a partir de 1982. Nesse cenário, o movimento sindical se fortaleceu e foi fundado o Partido dos Trabalhadores (PT), fruto da articulação entre intelectuais e operários do ABC paulista.

A crise de legitimidade do regime ditatorial tornou-se evidente nas eleições de 1982. Conforme observa Silva (2007), o bom desempenho da oposição refletiu o desgaste do prestígio militar diante da população. Nesse contexto, delinearam-se duas forças antagônicas: de um lado, a linha dura militar, contrária à transição democrática, passou a promover atentados para desestabilizar o governo; de outro, a sociedade civil intensificou

sua mobilização através do movimento *Diretas Já*, que defendia a aprovação de emenda constitucional restabelecendo as eleições diretas para a presidência. Apesar da intensa mobilização popular, o processo de redemocratização ocorreu de forma negociada e controlada pelos setores dominantes, culminando com a eleição indireta[62] de Tancredo Neves, pelo Colégio Eleitoral, em janeiro de 1985.

O último governo do ciclo autoritário enfrentou uma crise econômica de grandes proporções, decorrente das políticas de crescimento acelerado dos governos anteriores, agravada pela segunda crise do petróleo, em 1979. A necessidade de recorrer a sucessivos empréstimos junto ao FMI contribuiu para o aumento da dívida externa, aprofundando a recessão e a deslegitimação do regime (Silva, 2007).

A crescente oposição da opinião pública, aliada à insatisfação do empresariado e de instituições financeiras internacionais, desestabilizou a base de apoio dos militares. Assim, a eleição de Tancredo Neves simbolizou o encerramento de 21 anos de regime ditatorial no Brasil. Contudo, devido a complicações de saúde, seu vice, José Sarney, assumiu a presidência em março de 1985. Tal governo enfrentou um contexto de severa crise econômica e social herdada dos militares, sem um plano político estruturado e com forte *déficit* de legitimidade, agravado por sua vinculação anterior ao regime autoritário e por não ter sido eleito diretamente.

Diante desse cenário, um dos principais desafios da gestão Sarney foi a reconstrução institucional da democracia, contudo, o que alcançou consistiu em um modelo de democracia procedimental em consolidação (1985-2002). Esse período compreendeu a transição pactuada para a democracia, simbolizada pela Constituição de 1988, que ampliou os direitos civis e sociais com a promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, denominada 'Constituição Cidadã', que substituiu a carta outorgada em 1967 pelos militares (Silva, 2007).

Esse novo texto constitucional extinguiu a censura, criminalizou a tortura, instituiu eleições diretas em dois turnos, reforçou o presidencialismo, ampliou o mandato de Sarney para cinco anos e garantiu a independência entre os três poderes. Ademais, estendeu o direito ao voto a analfabetos e jovens a partir de 16 anos, limitou a atuação das Forças Armadas e assegurou direitos civis, sociais e trabalhistas, incluindo a

[62] Segundo Silva (2007), a eleição indireta consiste na escolha do presidente por um colégio eleitoral composto por deputados federais, senadores e representantes das assembleias legislativas estaduais (mecanismo instituído pela Constituição de 1967, herdada do regime autoritário).

universalização do direito de greve.

Simultaneamente, Sarney enfrentou uma grave crise inflacionária, que atingiu 285% ao ano em 1985. Em resposta, implementou o Plano Cruzado (1986) que previa o congelamento de preços, a troca da moeda (cruzeiro por cruzado), gatilho salarial de 8% e estímulo à produção. Apesar de um êxito inicial, o plano provocou a queda das reservas cambiais e a suspensão do pagamento dos juros da dívida externa. As medidas subsequentes, Cruzado II (1986), Bresser (1987) e Verão (1989), fracassaram, resultando em hiperinflação superior a 1.000% ao ano. Esse contexto, descrito por Bresser-Pereira (1996), levou à caracterização do período como 'década perdida', marcada por estagnação econômica, retração de investimentos e rompimento com o modelo desenvolvimentista.

Em 1989, após quase três décadas, realizaram-se eleições diretas[63] para presidente, com a vitória de Fernando Collor de Mello. Como argumenta Diniz (2007), com essa vitória a democracia brasileira continuou limitada por pactos conservadores e pela adoção de políticas econômicas neoliberais nos anos 1990, como o confisco das poupanças, abertura comercial, redução do papel do Estado e privatizações.

Segundo Santana (2006), esse período marcou a adesão tardia do Brasil ao neoliberalismo, com enfoque no Estado mínimo e adesão subordinada ao Consenso de *Washington*. Contudo, denúncias de corrupção deflagraram a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), e, diante da crescente pressão popular, intensificada por manifestações lideradas por movimentos estudantis como os *Caras-Pintadas*, e da formalização das denúncias pela CPI, a Câmara dos Deputados aprovou, em 29 de setembro de 1992, a abertura do processo de *impeachment* por crime de responsabilidade (com base na Lei nº 1.079/1950 e na Constituição de 1988). Antes que o processo fosse finalizado pelo Senado Federal, que detinha a competência para o julgamento, Collor renunciou ao cargo em 29 de dezembro de 1992. Seu vice, Itamar Franco, assumiu a presidência e nomeou Fernando Henrique Cardoso (FHC) como ministro da Fazenda em 1993.

À frente da pasta econômica, FHC liderou a implementação do Plano Real, que estabilizou a moeda, controlou a inflação e promoveu nova rodada de privatizações. Tais medidas resultaram em crescimento econômico e lhe garantiram a vitória nas eleições

[63] As eleições diretas são o mecanismo pelo qual os cidadãos elegem seus representantes por meio do voto universal e secreto, sem intermediação de colégios eleitorais ou assembleias legislativas. Elas representam um dos pilares fundamentais da democracia representativa. (Diniz, 2007).

presidenciais de 1994. De acordo com Santana (2006), seu governo aprofundou a liberalização comercial, eliminando tarifas de importação, suprimindo barreiras não-tarifárias e cortando subsídios, o que contribuiu para uma inserção subordinada do país na economia global. Além disso, promoveu a privatização de setores estratégicos, como siderurgia, mineração, energia, telecomunicações e transportes, e criou agências reguladoras. Embora tenha impulsionado a modernização produtiva, o modelo também acarretou efeitos negativos, como o enfraquecimento sindical, a ampliação da informalidade e a precarização do trabalho.

A aprovação da emenda da reeleição, em 1998, possibilitou a continuidade do grupo político no poder. Reeleito, FHC iniciou o segundo mandato enfrentando instabilidades econômicas e aprofundando a financeirização da economia nacional. Suas reformas ampliaram a vulnerabilidade externa, elevaram a dependência do capital internacional e contribuíram para a instabilidade macroeconômica. Em 2002, a inflação voltou a atingir dois dígitos, o desemprego alcançou 9,4% e a dívida externa com o FMI somava 30 bilhões de dólares, fatores que favoreceram a vitória do PT nas eleições daquele ano (Santana, 2006).

A ascensão do PT à presidência, em 2002, após três tentativas frustradas (1989, 1994 e 1998), representou uma inflexão no estilo de gestão e inaugurou um modelo de democracia com políticas sociais redistributivas (2003-2014). Durante os governos Lula e o primeiro mandato de Dilma Rousseff, implementou-se um modelo de inclusão social com valorização do salário mínimo, redução do desemprego, da formalização do trabalho, de programas de transferência de renda e do combate à pobreza extrema. Para Avritzer (2016, p. 44), “a ampliação das políticas sociais introduziu elementos redistributivos sem romper com a estrutura liberal das instituições”.

Entre 2003 e 2010, o país experimentou seu maior ciclo de crescimento desde a redemocratização, com aumento médio de 4,1% ao ano no PIB, controle inflacionário, elevação do emprego e renda, além da redução da dívida externa e crescimento das reservas internacionais (Avritzer, 2016; Diniz, 2007). O pagamento da dívida com o FMI e os *superávits* no balanço de pagamentos consolidaram a estabilidade macroeconômica do período. Houve também expansão do crédito ao consumo e incentivo ao mercado interno. Diniz (2007) acrescenta distinções importantes em relação ao governo anterior, caracterizando três dimensões: social, institucional e aumento da autonomia da política nacional.

O segundo mandato de Lula encerrou-se em 2010 com alta aprovação popular, o que contribuiu para a eleição de sua sucessora, Dilma Rousseff, a primeira mulher a assumir a presidência (Mancebo, 2017). O governo de Dilma manteve o novo desenvolvimentismo, priorizando a inclusão social, a distribuição de renda e grandes investimentos por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No entanto, os impactos da crise financeira internacional limitaram sua margem de ação, comprometendo o apoio de setores econômicos estratégicos.

Apesar dessas dificuldades, para Mancebo (2017), Dilma foi reeleita em 2014, beneficiada ainda pela popularidade residual do governo Lula. Seu segundo mandato, iniciado em 2015, foi marcado por uma guinada na agenda econômica, com medidas de austeridade e a ampliação da presença de forças conservadoras na coalizão. A queda dos preços das *commodities* afetou a eficácia de políticas distributivas, enquanto o agravamento da crise econômica e os escândalos revelados pela Operação Lava Jato geraram intensa instabilidade. A partir desse contexto, seu *impeachment* foi consumado em 2016, episódio interpretado por parte da literatura como uma ruptura institucional ou golpe jurídico-midiático (Mancebo, 2017).

Com a destituição de Dilma Rousseff, Michel Temer assumiu a presidência, tornando-se o terceiro vice-presidente do MDB a ocupar o cargo desde 1985. Inaugura um modelo de democracia em erosão (2015-2022) que, na asserção de Levitsky e Ziblatt (2018, p. 16), "não acontece de forma abrupta, mas por meio de um processo contínuo de degradação institucional". A legitimidade de Temer foi amplamente questionada em virtude de sua atuação no processo de *impeachment,* da implementação de uma agenda neoliberal não referendada pelas urnas, exemplificada pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 55, que congelou por duas décadas os investimentos em saúde e educação, e das denúncias de corrupção envolvendo seu partido (Levitsky; Ziblatt, 2018; Souza, 2017).

As eleições de 2018 ocorreram em um cenário de intensa polarização. Gondo e Oliveira (2022), afirmam que a candidatura de Lula foi impedida por decisão judicial controversa e, com sua prisão, consolidou-se a criminalização da esquerda, sobretudo do PT. Para os autores, Jair Bolsonaro emergiu como principal beneficiário do descontentamento popular, superando partidos tradicionais como PSDB e MDB. Sua campanha pautou-se por discursos extremistas, ausência de propostas consistentes, recusa em participar de debates e amplo uso de *fake news*.

Gondo e Oliveira (2022) acrescentam que o governo Bolsonaro (2019-2022) caracterizou-se por ataques às instituições democráticas, gestão negacionista da pandemia de COVID-19, retrocessos ambientais e desmonte de políticas sociais. Apontam que o posicionamento do presidente agravou a instabilidade política e a condução da pandemia resultou em atrasos na vacinação, disseminação de desinformação e elevado número de mortes evitáveis.

No campo econômico, segundo o *site* do portal educacional Brasil Escola ([s.d.])[64], houve crescimento abaixo do esperado, com alta da inflação e maior precarização do trabalho. Embora tenha aprovado a reforma da previdência, a orientação econômica beneficiou majoritariamente o setor financeiro, sem ganhos substanciais à população. O enfraquecimento de órgãos de fiscalização ambiental e o incentivo à devastação da Amazônia prejudicaram a imagem internacional do país.

A retórica do populismo autoritário de Bolsonaro (Silva; Lopes, 2021), marcada por ameaças ao sistema eleitoral e ao judiciário, evidenciou o desrespeito às normas democráticas. No pleito de 2022, foi derrotado no segundo turno por Luiz Inácio Lula da Silva. O atual presidente iniciou seu terceiro mandato em janeiro de 2023, enfrentando um cenário adverso, com um congresso majoritariamente conservador e resultados das eleições municipais de 2024 que fortaleceram o centro e a direita, delineando desafios consideráveis para a coalizão de esquerda no poder.

Assim, o modelo de democracia que entra em vigor, segundo minha análise com base em Levitsky e Ziblatt (2018), Urbinati (2016), Mccoy e Somer (2021) e Gallego (2021), é de uma democracia sob polarização aguda (2023-2025), numa tentativa de sua reconstrução institucional em meio à resistência conservadora. Para Urbinati (2016), a polarização mina os fundamentos do debate democrático, dificultando a construção de consensos mínimos, trata-se de uma democracia com disputas permanentes entre projetos de país estruturalmente antagônicos.

Com o término do mandato do presidente Lula para 2026, o Brasil se aproxima de um momento decisivo para a trajetória de sua democracia. Diante de um cenário polarizado e com instabilidade institucional, o futuro democrático do país dependerá da atuação política e social na preservação das normas constitucionais, no fortalecimento das instituições e na manutenção do diálogo dentro dos marcos do Estado de direito. Nesse

[64] No presente trabalho, a utilização do *site* Brasil Escola ocorre como apoio complementar, com o objetivo de fornecer explicações sobre a situação econômica brasileira no período.

contexto, a efetividade da democracia passa a estar intrinsecamente ligada ao fortalecimento de ferramentas e mecanismos de *accountability*, compreendidos como instrumentos de controle, transparência e responsabilização dos governantes perante a sociedade. A meu ver, fundamental para uma possibilidade de garantir a legitimidade das decisões públicas, prevenir abusos de poder e assegurar que os princípios democráticos sejam respeitados no exercício do poder.

Diante dos apontamentos, a análise das transformações nos regimes democráticos brasileiros constitui um campo fértil para os estudos contemporâneos sobre democracia, uma vez que o modelo em curso não se encontra consolidado, mas constitui um processo histórico marcado por rupturas institucionais, desigualdades estruturais e permanências autoritárias, como já mencionei. Compreender, pois, tais transformações permite problematizar a distância entre os princípios normativos do regime democrático e suas realizações concretas.

O Quadro 05 propõe uma sistematização dos modelos de democracia no Brasil, articulando os contextos históricos, suas principais características, os presidentes que os representaram e os referenciais teóricos que embasam a análise.

Quadro 05 - Síntese dos modelos de democracia no Brasil (1946-2025)

| PERÍODO | MODELO DE DEMOCRACIA | CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS | PRESI-DENTES | AUTOR DE REFERÊNCIA |
|---|---|---|---|---|
| 1946-1964 | Democracia liberal com exclusão estrutural | Reabertura democrática com multipartidarismo e eleições diretas; instituições frágeis; exclusão de amplas parcelas da população do processo político. | Eurico Dutra, Getúlio Vargas, Café Filho, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros, João Goulart | Carvalho (2005); O'Donnell (2004); Weffort (2000). |
| 1964-1985 | Autoritarismo tutelado | Supressão de liberdades civis; bipartidarismo forçado; eleições indiretas; censura; repressão política; tecnocracia e controle estatal da economia. | Castelo Branco, Costa e Silva, Médici, Geisel, Figueiredo | Dreifuss (2006); Weffort (2000). |
| 1985-2002 | Democracia procedimental em consolidação | Transição à democracia com a Constituição de 1988; ampliação dos direitos sociais; estabilização monetária com o Plano Real, mas com déficits participativos. | Sarney, Collor, Itamar Franco, FHC | Avritzer (2016); Przeworski (1991). |
| 2003-2014 | Democracia liberal com políticas sociais redistributivas | Ampliação de direitos sociais dentro de um marco liberal; fortalecimento da cidadania e do mercado interno. | Lula (dois mandatos), Dilma Rousseff (1º mandato) | Diniz (2007); Avritzer (2016). |
| 2015-2022 | Democracia em erosão | Instituições democráticas enfraquecidas por crises políticas; deslegitimação da esquerda; ascensão da extrema-direita e discurso autoritário. | Dilma Rousseff (2º mandato), Michel Temer, Jair Bolsonaro | Levitsky e Ziblatt (2018); Urbinati (2016). |
| 2023-2025 | Democracia sob polarização aguda | Recomposição democrática; tentativa de retomada das políticas sociais; congresso conservador; desafios à governabilidade. | Lula (3º mandato) | Levitsky e Ziblatt (2018); Mccoy e Somer (2021); Gallego (2021). . |

Fonte: elaborado com base no estudo bibliográfico

Como é possível constatar, cada período da história do Brasil é caracterizado por um modelo de democracia que expressa, simultaneamente, avanços, limites e contradições do processo democrático. O exame histórico da trajetória dos regimes democráticos revela que as instituições frequentemente são capturadas por uma combinação de interesses econômicos, políticos e ideológicos, articulados de modo a preservar estruturas de poder assimétricas. Nesse processo, o discurso democrático é instrumentalizado como mecanismo de legitimação, conferindo aparência de consenso e

neutralidade a políticas que, na prática, reforçam e reproduzem a desigualdade social.

E, no Chile, como ocorreram as transformações nos regimes democráticos e qual conformação reverberou nos modelos de democracia do país? Esta é a questão-chave da próxima subseção.

## 4.3 REGIME DEMOCRÁTICO CHILENO À LUZ DE MODELOS DE DEMOCRACIA

A trajetória política do Chile ao longo do século XX expressa a coexistência e a alternância entre diferentes modelos de democracia, moldados por projetos históricos em constante disputa. Desde a experiência da democracia parlamentarista republicana (1891-1925)[65] até o autoritarismo neoliberal da ditadura (1973-1990), e, posteriormente, a redemocratização condicionada por pactos entre elites, o país revela um processo marcado por tensões entre a retórica da soberania popular e os limites impostos por estruturas de poder consolidadas.

Destaco que o termo democracia parlamentar, neste trabalho, é empregado para enfatizar o modelo de democracia representativa, em que a soberania popular é exercida, primariamente, por meio do parlamento, este sim *lócus* central da deliberação e controle do governo. Segundo Bobbio (2000, p. 56), na tradição moderna "a democracia representativa significa que as deliberações coletivas [...] são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade". Para compreender tais dinâmicas, é necessário considerar que, desde sua independência da Espanha, o Chile adotou arranjos institucionais ora presidencialistas, ora parlamentaristas, cujas configurações refletiam não apenas os marcos legais, mas, sobretudo, os interesses e a força de uma oligarquia política e econômica profundamente enraizada nas estruturas do Estado.

De acordo com Moulián (1985), a oligarquia chilena era representada por elites que concentravam o poder econômico no comércio e na propriedade da terra, formando uma força conservadora. Por outro lado, desde 1830, o cenário político foi ocupado por líderes que defendiam uma visão liberal e democratizante do Estado chileno, que enfrentava uma profunda crise de formação e representação. O autor defende que o Estado

[65] Após o fim do período parlamentarista, o Chile ingressou em uma nova fase marcada pela restauração e fortalecimento do presidencialismo, consolidada com a Constituição de 1925.

chileno ainda não havia se consolidado plenamente, existindo de forma parcial tanto como aparato burocrático quanto em seu sentido de classes. Carecia de centralização, organização e legitimidade para exercer sua função essencial: obter obediência com reconhecimento. A crise de formação e representação estatal, segundo o autor, tornou-se evidente na disputa entre duas elites, a liberal e democrática, sem base social para representar interesses econômicos, e a oligárquica e conservadora, que buscava manter uma ordem paternalista e aristocrática, impondo seus valores à sociedade sob a ideia de disciplina e estabilidade.

Entre os anos 1830 e 1891, o Chile consolidou seus princípios republicanos sob influência de Diego Portales, considerado o arquiteto da república conservadora e constitucional do país (Sader, 1984). Após esse período, até aproximadamente o ano de 1925 (ano em que a nova Constituição instituiu o presidencialismo), uma República Parlamentar determinou o rumo do país com dois grandes partidos, o Conservador e o Liberal, representando os interesses das classes dominantes, tornando-se as principais forças na disputa pelo poder.

Segundo Vitale (1999), a chamada 'República Parlamentar' chilena foi uma expressão da hegemonia oligárquica, e sua crise, nas primeiras décadas do século XX, abriu caminho para o ascenso de Arturo Alessandri e as reformas constitucionais de 1925, que buscavam restabelecer o presidencialismo[66] e ampliar os direitos sociais. Arturo, que esteve à frente do Executivo entre 1920 e 1925 e novamente entre 1932 e 1938, enfrentou intensas dificuldades para implementar reformas diante da resistência das forças parlamentares e das constantes pressões dos setores militares.

Conforme destacam Loveman e Lira (1999), esse período produziu uma memória política ambígua, pois embora tenha garantido uma relativa estabilidade econômica, manteve excluída a maior parte da população das decisões políticas. Para os autores, o contexto configura um momento de transição entre a política oligárquica do século XIX e os ensaios modernizadores da república democrática. Enfatizam que a cultura política da elite dirigente "não estava preparada para a ampliação da participação social" (Loveman; Lira, 1999, p. XX), o que contribuiu para a ausência de pactos estáveis entre os atores institucionais.

[66] Entre 1925 e 1938, o Chile teve um período marcado por grande instabilidade política, com sucessivas mudanças no Executivo. A Constituição de 1925 inaugurou presidencialismo, mas sua implementação encontrou resistências, golpes e governos de curta duração.

A partir de 1938, com a vitória da coalizão de esquerda conhecida como Frente Popular, o Chile ingressa em um período de estabilidade democrática sob um modelo de democracia representativa republicana, com forte identificação partidária. Caracterizado por eleições regulares, alternância de poder e uma gradual ampliação dos direitos sociais. Para o cientista político Angell (1993), esse modelo foi permeado por uma crescente valorização da soberania popular, embora ainda condicionada por estruturas sociais conservadoras. O autor explica que políticas públicas nas áreas de educação, saúde e habitação popular começaram a ser institucionalizadas, orientadas por um ideal de bem comum que passou a moldar a agenda do Estado.

A experiência democrática de conciliação entre setores progressistas e reformistas, marcada por antifascismo, fortalecimento do Estado e valorização da educação, incorporou certos ideais socialistas em seu projeto político, muitos dos quais estavam relacionados às reivindicações de um sindicalismo emergente (Altamirano, 1979). Nesse contexto, a chegada de Pedro Aguirre Cerda à presidência propiciou a implementação de medidas com caráter social. Para Altamirano (1979, p. 19), pela primeira vez na história chilena, a Frente Popular alcançou "um avanço democrático extraordinariamente valioso para o nosso povo. Estabeleceram-se as bases da sua futura industrialização e a classe operária foi beneficiada por uma política social mais aberta, que ampliou a área dos seus direitos e conquistas".

Na esteira desse pensamento, o filósofo chileno e professor universitário Ruíz Schneider (2010) observa que, nesse momento histórico as ideias republicanas orientavam a formulação de políticas públicas, ancoradas em um *ethos* estatal comprometido com a cidadania, o que demonstra a centralidade do projeto republicano na configuração do pacto democrático. Por sua vez, Lechner (1970), sociólogo e cientista político nascido na Alemanha e naturalizado no Chile, estudioso da teoria democrática na América Latina, descreve esse período (1938-1970) como uma experiência de democracia pluralista, na qual, apesar das limitações, consolidou-se o reconhecimento da política como espaço legítimo de dissenso e fortalecimento dos partidos.

Em 1970, nos arquivos da *Biblioteca del Congreso Nacional*… (2025), Salvador Allende foi eleito[67] presidente pela coalizão Unidade Popular, formada por partidos de

[67] Vale destacar que o processo que culminou no governo de Salvador Allende teve início com a eleição de Eduardo Frei Montalva, em 1964, pelo Partido Democrata-Cristão. Seu projeto Revolução em Liberdade propôs reformas estruturais diante da crise do modelo de substituição de importações, incluindo a reforma agrária, a *chilenização* do cobre, melhorias educacionais, expansão da seguridade

esquerda, com a proposta de uma ‘via chilena ao socialismo’. Venceu em uma eleição polarizada com 36,63% dos votos, superando Jorge Alessandri e Radomiro Tomic. Sua vitória representou a tentativa mais avançada de construção democrática do socialismo na América Latina no período.

Contudo, o modelo de democracia então em curso, caracterizado como uma experiência de socialismo democrático, encontrava-se em constante tensão. No ano de 1972, uma paralisação geral, liderada por organizações patronais e com apoio externo, marcou o auge das reivindicações empresariais e da classe média. Inicialmente regionais e setoriais, as manifestações evoluíram para um movimento nacional. Segundo Huneeus (2000), autor que estudou com profundidade o regime de Pinochet, esta oposição ao governo da Unidade Popular, liderada por Jaime Guzmán, favoreceu o crescimento do *gremialismo* que articulava as reivindicações das instituições patronais dos comerciantes, industriais, empresários agrícolas, construtores, transportadores, entre outros.

Santoni e Elgueta (2018) explicam que o *gremialismo* pode ser definido como uma doutrina político-ideológica de origem chilena que articula princípios do conservadorismo com os fundamentos do neoliberalismo econômico, estruturando-se como uma resposta autoritária à crise das democracias liberais e à ascensão das esquerdas durante o século XX. Nessa doutrina, salientam que o Estado ficaria subordinado ao princípio da subsidiariedade e, a participação política, por meio de partidos seria deslegitimada. Para os autores, na atualidade, o *gremialismo* segue presente como base discursiva da direita chilena, especialmente nos setores ligados à União Democrática Independente (UDI) e ao Partido Republicano, persistindo como forma de resistência à ampliação dos direitos sociais e à democratização das estruturas institucionais.

Essa permanência ideológica se articula com estratégias históricas de atuação da direita civil, que, em momentos de tensão política, recorreu a táticas de desestabilização para conter avanços progressistas, promovendo um clima de instabilidade que justificasse uma intervenção militar. Nesse processo, conforme analisa Huneeus (2000), buscou-se posicionar as organizações patronais como protagonistas do movimento, evitando uma vinculação partidária explícita. Diante dos fatos, restava pouco folego para a continuidade do projeto colocado por Salvador Allende, gradualmente, as luzes da democracia na

social e modernização administrativa (*Biblioteca del Congreso Nacional*…, 2025). Embora governasse com apoio da direita, Frei também realizou concessões à esquerda e consolidou o Partido Democrata-Cristão.

sociedade chilena foram apagadas, temporariamente.

Em 11 de setembro de 1973, conforme observa Winn (2010), o golpe de Estado civil-militar, conduzido pelas Forças Armadas (Aeronáutica, Exército e Marinha), pelos Carabineros (polícia) e por setores da burguesia e da classe média, promoveu profundas transformações na sociedade chilena. Essa intervenção, articulada no contexto da Guerra Fria, evidencia os limites que os Estados Unidos impuseram às experiências socialistas de caráter democrático na América Latina.

Ainda na esteira de Winn (2010, p. 22), os ensinamentos que os latino-americanos "aprenderam com o Chile foram que os Estados Unidos não permitiriam que nenhum tipo de socialismo democrático tivesse sucesso na região, e que os golpes militares, o terror de Estado e os regimes autoritários eram o antídoto para a mobilização popular". Em 1978, quase toda a América do Sul encontrava-se sob regimes militares, inviabilizando o avanço de projetos socialistas, o que levou Fidel Castro[68] a concluir que a região ainda não estava preparada para a revolução.

Dentre as estratégias utilizadas, segundo Sader (1984), destacou-se um bloqueio econômico informal, que restringiu empréstimos de multilaterais, créditos e suprimentos essenciais, agravando o *déficit* fiscal e a inflação. A crise se intensificou com a escassez de produtos e sabotagem empresarial, gerando caos e instabilidade política.

Para a *Asociación de Mutuales* (2013), o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) do Chile alcançou mais de 600% ao mês em 1973, configurando o maior nível inflacionário da história do país, gerando alto desemprego e greves que pararam a infraestrutura produtiva. Segundo a Associação,

> Mas, para que isso acontecesse, muita água precisou correr debaixo da ponte. Assim recorda Orlando Sáenz, que foi presidente da Sofofa entre 1971 e 1974, adversário declarado de Salvador Allende e assessor econômico do governo de Augusto Pinochet durante os primeiros meses do regime. Posteriormente, tornou-se opositor ao governo militar e candidato a senador pela Concertación em 1989. "Havia que reduzir a inflação gradualmente; caso contrário, o efeito social seria brutal. Um dia, Pinochet me perguntou se a inflação poderia ser contida mais rapidamente, de um dia para o outro. Eu lhe disse que sim, que era possível, mas que o efeito social seria insustentável. Eu deveria ter percebido que alguém já estava falando com ele… os *Chicago boys* já estavam influenciando o governo", relata Sáenz. Embora a inflação tenha caído de forma contínua a partir de 1976, só deixou de ser um problema na década de 1990. Entre 1974 e 1990, apenas três vezes foi possível encerrar o ano com

[68] Fidel Castro (1926-2016) foi um líder revolucionário cubano que governou Cuba de 1959 a 2008. Ele liderou a Revolução Cubana, que derrubou a ditadura de Fulgencio Batista em 1959, instaurando um regime socialista alinhado com a União Soviética. Seu governo enfrentou forte oposição dos Estados Unidos, resultando no embargo econômico à ilha.

> inflação inferior a 20% (*Asociación de Mutuales*, 2013, s.p., tradução própria)[69].

Sobre o cenário que se armava para a eclosão do golpe de estado no Chile, Vargas (2012) afirma que o governo militar não apenas derrubou um presidente democraticamente eleito, mas desmantelou a base do sistema democrático formal construído pela burguesia ao longo dos quarenta anos anteriores. Para a autora, isso desfez a ideia de que a democracia no Chile era uma tradição, fundamento sobre o qual Allende baseou sua proposta de transição pacífica do capitalismo para o socialismo democrático. Conclui que, diante da impossibilidade de retomar o poder por meio eleitoral, a burguesia chilena, incluindo antigos latifundiários, abandonou a defesa da democracia para garantir seus interesses econômicos, restaurar sua dominação de classe e preservar seus privilégios.

A nova ordem foi fundamentada na doutrina de segurança nacional, com profundo impacto nas formas de participação e cultura política. Garretón *et al.* (1993, p. 46, tradução própria)[70] destacam que a ditadura de Pinochet instituiu "uma cultura autoritária na qual a obediência à ordem substituiu a deliberação pública", moldando padrões de comportamento orientados pela desmobilização social e pela obediência.

No primeiro pronunciamento público, a Junta Militar alegou restaurar os pilares democráticos da tradição constitucional chilena, destacando o respeito às instituições. Paralelamente, adotou uma forte retórica antimarxista e defendeu um liberalismo econômico que, inicialmente, não parecia tão ortodoxo, mas se radicalizou nos meses seguintes.

A consolidação do governo militar se materializou em dois documentos fundamentais: o Bando n° 5 e o Decreto-lei n° 1, que formalizaram sua estrutura de poder.

---

[69] "Pero para que eso ocurriera debió pasar mucha agua bajo el puente. Así lo recuerda Orlando Sáenz, quien fuera presidente de la Sofofa entre 1971 y 1974, adversario declarado de Salvador Allende y asesor económico del gobierno de Augusto Pinochet durante los primeros meses del régimen. Posteriormente, se convirtió en opositor al gobierno militar y candidato a senador por la Concertación en 1989. «Había que bajar la inflación gradualmente, si no el efecto social iba a ser brutal. Un día, Pinochet me preguntó si la inflación se podía contener más rápido, de un día para otro. Yo le dije que sí, que se podía, pero que el efecto social sería insostenible. Yo debería haberme dado cuenta que alguien le estaba hablando… los Chicago boys ya estaban influyendo en el gobierno», dice Saénz. Si bien la inflación cayó de manera continua a partir de 1976, no dejó de ser un problema sino hasta la década del noventa. Entre 1974 y 1990, solo tres veces se logró cerrar el año con una inflación menor al 20%" (Asociación de Mutuales, 2013, s.p.).

[70] "Una cultura autoritaria en la que la obediencia al orden reemplazó la deliberación pública" (Garretón et al., 1993, p. 46).

Destaco apenas os sete primeiros itens do primeiro documento a fim de fornecer uma pequena amostra do teor contido:

> 1. Que o governo de Allende incorreu em grave ilegitimidade ao violar os direitos fundamentais de liberdade de expressão, liberdade de ensino, direito de greve, direito de petição, direito de propriedade e, de modo geral, o direito a uma subsistência digna e segura;
> 2. Que esse mesmo governo rompeu a unidade nacional ao fomentar artificialmente uma luta de classes estéril e, em muitos casos, sangrenta, desperdiçando a valiosa contribuição que cada chileno poderia oferecer em prol do bem da Pátria e conduzindo a uma luta fratricida e cega, baseada em ideias estranhas à nossa idiossincrasia, falsas e comprovadamente fracassadas;
> 3. Que esse mesmo governo demonstrou ser incapaz de manter a convivência entre os chilenos ao não respeitar nem fazer cumprir o Direito, gravemente violado em diversas ocasiões;
> 4. Que, além disso, o governo se colocou à margem da Constituição em várias oportunidades, recorrendo a artifícios duvidosos e interpretações distorcidas e intencionais, ou, em outros casos, de maneira flagrante, sem que essas infrações tenham sido devidamente sancionadas;
> 5. Que, igualmente, ao usar o subterfúgio que eles próprios denominaram de "brechas legais", algumas leis deixaram de ser aplicadas, outras foram desrespeitadas e criaram-se situações de fato ilegítimas desde sua origem;
> 6. Que, reiteradamente, também quebrou o respeito mútuo entre os Poderes do Estado, anulando decisões do Congresso Nacional, do Poder Judiciário e da Controladoria Geral da República, seja com justificativas inaceitáveis ou, simplesmente, sem qualquer explicação;
> 7. Que o Poder Executivo ultrapassou de forma ostensiva e deliberada suas atribuições, buscando acumular ao longo dos anos o máximo de poder político e econômico, em detrimento das atividades nacionais e colocando em sério risco todos os direitos e liberdades dos habitantes do país; [...] (Chile, 1973, p. 1, tradução própria) [71].

---

[71] *"1. Que el Gobierno de Allende ha incurrido en grave ilegitimidad demostrada al quebrantar los derechos fundamentales de libertad de expresión, libertad de enseñanza, derecho de huelga, derecho de petición, derecho de propiedad, y derecho en general, a una digna y segura subsistencia;*
*2. Que el mismo Gobierno que ha quebrado la unidad nacional fomentando artificialmente una lucha de clases estéril y en muchos casos cruenta, perdiendo el valioso aporte que todo chileno podría hacer en búsqueda del bien de la Patria y llevando a una lucha fratricida y ciega, tras las ideas extrañas a nuestra idiosincracia, falsas y probadamente fracasadas;*
*3. Que el mismo Gobierno se ha mostrado incapaz de mantener la convivencia entre los chilenos al no acatar y no hacer cumplir el Derecho, gravemente dañado en reiteradas ocasiones;*
*4. Que además el Gobierno se ha colocado al margen de la Constitución en múltiples oportunidades usando arbitrios dudosos e interpretaciones torcidas e intencionadas, o en forma flagrante en otras, las que, por distintos motivos, han quedado sin sanción;*
*5. Que, asimismo, usando el subterfugio que ellos mismos han denominado "resquicios legales", se han dejado leyes sin ejecución, se han atropellado otras y se han creado situaciones de hecho ilegítimas desde su origen;*
*6. Que, también, reiteradamente ha quebrado el mutuo respeto que se deben entre sí los Poderes del Estado, dejando sin efecto las decisiones del Congreso Nacional, del Poder Judicial y de la Contraloría General de la República, con excusas inadmisibles o sencillamente, sin explicaciones;*
*7. Que el Poder Ejecutivo se ha extralimitado en sus atribuciones en forma ostensible y deliberada, procurando cumular sus manos la mayor cantidad de poder político y económico, en desmedro de actividades nacionales y poniendo en grave peligro todos los derechos y libertades de los habitantes del país; [...]" (*Chile, 1973).

O discurso das Forças Armadas do Chile, na aparência, ia ao encontro de cumprir com sua própria missão: a de servir a ordem e a paz. Seu intuito, portanto, era restabelecer a lei e a democracia que, segundo eles, fora usurpado pela Unidade Popular. Embora fossem a salvaguarda do Estado, as Forças Armadas do Chile destacavam-se pelo elevado nível de profissionalismo. Esse alto grau de serviço à pátria conferia-lhes uma posição privilegiada para intervir na política, sustentada por sua própria estrutura organizacional, disciplina e obediência, traços marcantes da influência prussiana em seus quadros.

Sobre esse aspecto, Altamirano (1979, p. 142) destaca que

> É um fato comprovado que a ascensão do movimento popular estimula tanto os americanos quanto a burguesia local a manter uma estrutura militar cada vez mais ampla, treinada e equipada de maneira eficiente, e dotada de um alto nível de disciplina. Eles a consideram como a última linha defensiva, frente à ameaça revolucionária manifestada no crescente poder eleitoral e social dos partidos populares. Então, enquanto a classe operária ganhava votos, o sistema ganhava fuzis. Desde 1965, começou a aumentar significativamente o montante absoluto dos gastos militares. O Chile é, depois de Cuba, o país com mais alto índice de pessoal militar *per capita.*

As perseguições, sequestros, torturas, desaparecimentos e mortes de líderes civis ligados ao governo Allende deixaram uma ferida profunda na história chilena. Nenhum espaço foi poupado: igrejas, universidades, sindicatos, partidos e movimentos sociais, especialmente os camponeses beneficiados pela reforma agrária, foram alvos da repressão militar. Sob o pretexto de combater a 'ameaça comunista', o Estado chileno implementou um terror sistemático, cuja principal intenção, segundo Vargas (2012), era despolitizar a sociedade.

Ainda na esteira da autora, foi constatado que, para alcançar seus objetivos, "a ditadura executou 3.179 pessoas, mais da metade delas entre setembro e dezembro de 1973. Estima-se que, durante esses três primeiros meses, mais de 18 mil pessoas sofreram torturas e indescritíveis abusos" (Vargas, 2012, p. 90, tradução própria)[72]. Com base em sua investigação, afirma que o país registrou cerca de 200.000 exilados políticos e uma grande onda de emigração motivada pelo medo da repressão e pelo colapso econômico. O regime militar, marcado pelo terrorismo de Estado, recebeu forte crítica internacional pelo desrespeito aos Direitos Humanos, especialmente pela ONU.

Ressalto também que, além das marcas já anunciadas, outra herança da ditadura

---

[72] *"La dictadura ejecutó a 3 179 personas, más de la mitad de ellos entre septiembre y diciembre de 1973. Se estima que, durante esos tres primeros meses, más de 18 mil personas sufrieron torturas e indescriptibles vejámenes" (*Vargas, 2012, p. 90).

foi o chamado ‘modelo chileno’ de crescimento econômico sem desenvolvimento. Com a formação de um novo bloco de poder composto por militares, capital financeiro internacional e neoconservadores, o país adotou austeramente os princípios neoliberais. Tornou-se, assim, “o país que aplicou de forma mais rigorosa e consistente as políticas e reformas neoliberais. Sua experiência se aproxima do teste do ‘caso puro’. Trata-se, na verdade, de um ‘experimento’, quase laboratorial” (Vargas, 2012, p. 88, tradução própria)[73]. Nesse contexto, destacaram-se os *Chicago Boys,* responsáveis pela política econômica da ditadura.

A pesquisadora Vargas (2012) afirma que uma das estratégias de maior impacto anunciadas em 1979 foram as ‘sete modernizações sociais’, que aplicaram os princípios do livre mercado a áreas-chave, tais como: trabalho, seguridade social, educação, saúde, descentralização, agricultura e sistema judiciário. As reformas trabalhistas desmantelaram a ação sindical, enfraquecendo a mobilização dos trabalhadores ao eliminar a obrigatoriedade da contribuição sindical, permitir múltiplos sindicatos por empresa, acabar com a participação nos lucros e retirar a intervenção governamental nas negociações coletivas. Para conferir respaldo jurídico ao ajuste estrutural neoliberal, o regime militar promulgou uma nova Constituição em 1980 e submeteu sua aprovação a população para consenti-la, sem garantir espaço para debate ou contestação pública.

A segunda fase da revolução neoliberal chilena (1982-1989) foi caracterizada por um enfoque mais pragmático para enfrentar os impactos da crise de 1982, provocada pelo aumento da dívida externa privada, a valorização excessiva do dólar e o alto volume de importações de bens de consumo. Para Vargas (2012), a crise de 1982 provocou a falência de mais de 800 empresas, uma retração superior a 20% na indústria e na construção civil, queda de 14% no PIB e redução de 18% na produção industrial. O desemprego superou 24%, os salários caíram mais de 20% e os custos de itens básicos, como pão e transporte, tornaram-se insustentáveis, agravando o desespero da população. Acrescenta a essa conjuntura, a concentração de renda que cresceu na mesma medida do aumento da desigualdade social abarcando, em 1987, mais de 45% dos chilenos com padrão de vida abaixo da linha da pobreza.

Apesar da intensa repressão desta ditadura, a insatisfação popular cresceu,

---

[73] *“El país que ha aplicado en forma más rigurosa y consistente las políticas y reformas neoliberales. Su experiencia se acerca al test del ‘caso puro’. Se trata en verdad de un ‘experimento’, casi de laboratorio”* (Vargas, 2012, p. 88*).*

especialmente entre os mais pobres, afetados pelas políticas neoliberais. Vargas (2012) evidencia que as jornadas nacionais de protesto (1983-1987) mobilizaram estudantes, trabalhadores e camponeses contra o regime, reivindicando sua eliminação e a convocação de uma Assembleia Constituinte. Embora não tenham atingido esses objetivos completamente, "as *Jornadas de Protesto* e processos de democratização desde baixo criaram as condições para uma transição negociada que, apesar de terem gerado as condições de possibilidade para que Augusto Pinochet e a classe política de oposição negociassem a saída pactada" (Vargas, 2012, p. 89, tradução própria)[74], culminou no plebiscito de 1988.

Em 1989, eleições presidenciais elegeram Patrício Aylwin (1990-1994), da *Concertación de Partidos por la Democracia*, encerrando o regime militar no Chile. Contudo, embora a ditadura tenha sido formalmente encerrada, tanto Augusto Pinochet quanto as Forças Armadas continuaram exercendo influência no cenário político. Sobre esse aspecto, Sader (1984) assevera que Pinochet garantiu sua legitimidade institucional, mantendo o controle absoluto sobre o exército durante a ditadura e estendeu essa influência ao período democrático. Sua permanência no comando militar, no Conselho de Segurança Nacional e seu cargo vitalício no senado, garantido pela Constituição de 1980, viabilizaram uma transição negociada para a democracia.

O processo de redemocratização chilena, iniciado em 1990, foi caracterizado por pactos entre elites políticas, que buscaram preservar os pilares do modelo neoliberal instituído durante o regime autoritário, restringindo a ampliação dos espaços de participação cidadã. Como observa Moulián (1998, p. 57, tradução própria)[75], o Chile pós-ditadura configurou-se como "uma democracia restringida, tutelada pelos enclaves autoritários da Constituição de 1980", marcada por altos níveis de desigualdade e por uma cidadania fragilizada. Assim, conforme a visão do autor, o modelo de democracia característico desde então teve o formato de uma democracia pactuada com herança neoliberal. Diante disso, os principais desafios do novo governo foram, além da lida com os pactos gerados na transição democrática, a consolidação da democracia, o combate à pobreza e a reunificação do país.

---

74 *"Jornadas de Protesta y procesos de democratización desde abajo, que pese a haber generado las condiciones de posibilidad para que Augusto Pinochet y la clase política de oposición negociaran la salida pactada"* (Vargas, 2012, p. 89).

75 *"Una democracia restringida, tutelada por los enclaves autoritarios de la Constitución de 1980"* (Moulián, 1998, p. 57).

Barros *et al.* (1990) descrevem essa passagem como uma consolidação de instituições e regime político, sem refundição das bases normativas anteriores, ou seja, prevaleceu a opção por uma governabilidade baseada no consenso entre as elites, sem rompimento com os fundamentos jurídicos e econômicos do período anterior. Essa continuidade institucional e normativa limitou as possibilidades de transformação democrática substantiva.

Mesmo sob um regime formalmente democrático, as políticas públicas seguiram orientadas por uma racionalidade tecnocrática e concorrencial, o que contribuiu para a reprodução das desigualdades estruturais. Ruíz Schneider (2010) destaca que essa lógica esvaziou o conteúdo substantivo da cidadania, subordinando os direitos sociais a critérios de desempenho e eficiência.

Nesse contexto, a tentativa de elaboração de uma nova Constituição evidencia as tensões latentes do modelo de democracia pactuada, cuja legitimidade tem sido crescentemente questionada. Como adverte Vitale (1999, p. 89, tradução própria)[76], "recuperar a memória histórica não significa reviver o passado, mas enfrentá-lo para que não se repita", ressaltando a importância de uma revisão crítica do legado autoritário como condição para a construção de uma democracia mais inclusiva e transformadora.

O modelo de democracia pactuada com herança neoliberal, estendeu-se também ao segundo e ao terceiro governo da *Concertación de Partidos por la Democracia*. O segundo, liderado por Eduardo Frei (1994-2000), filho do ex-presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970), da Democracia Cristã, destacou-se por uma abordagem economicista e tecnocrática, com forte influência empresarial, apesar do discurso voltado para questões sociais e diversidade cultural (Vargas, 2012).

Por sua vez, o terceiro, presidido por Ricardo Lagos (2000-2006), manteve a linha de centro-esquerda da política nacional. Embora a busca pela igualdade tenha sido o eixo central de seu discurso, Lagos seguiu a orientação econômica dos governos anteriores, com rigoroso controle dos gastos públicos, foco no crescimento econômico e geração de empregos, a diferença foi a criação de novas oportunidades de trabalho no setor público. No campo político, a Reforma Constitucional de 2005 trouxe avanços em relação ao legado da ditadura, incluindo a introdução do voto facultativo. No entanto, não solucionou a questão fundamental de estabelecer uma nova Constituição debatida de

[76] *"Recuperar la memoria histórica no significa revivir el pasado, sino enfrentarlo para no repetirlo"* (Vitale, 1999, p. 89).

forma democrática pela população (Vargas, 2012).

O quarto e último governo consecutivo da *Concertación de Partidos por la Democracia* marcou o início de um novo modelo de democracia, liderado por Michelle Bachelet (2006-2010), a primeira mulher a presidir o Chile e um símbolo da resistência à ditadura de Pinochet, constituindo um modelo de democracia em disputa a partir das mobilizações sociais (Moulián, 1999). O anterior, modelo de democracia pactuada com herança neoliberal, passou a ser amplamente contestado. Mobilizações expressaram o crescente esgotamento do discurso neoliberal, caracterizado, segundo Moulián (1999), pelo consumo e pela despolitização do cidadão. Nesse contexto, emergiu uma forte demanda por um novo pacto constitucional que fosse mais participativo, igualitário e deliberativo.

Destaco que em 2006, o movimento estudantil, conhecido como 'Revolta dos Pinguins' devido ao uniforme preto e branco dos alunos secundaristas, reivindicava melhorias na educação pública, incluindo transporte gratuito, melhor infraestrutura e a revogação da Lei Orgânica Constitucional de Ensino (LOCE), herdada da ditadura de Pinochet. Foi um dos maiores protestos estudantis, logo seguidos pelos universitários e professores, da história do país (De la Cuadra, 2008). A resposta da presidenta nas palavras do estudioso De la Cuadra (2008, p. 185) foi

> A aversão expressada pela então recém-empossada administração diante de seu primeiro grande conflito derivou inicialmente na negação deste. A tese do apaziguamento do conflito através de causas naturais e seu posterior esquecimento por parte dos estudantes e da comunidade nacional fizeram com que o governo, em lugar de assumir a iniciativa e registrar as reivindicações estudantis, ficasse esperando que o conflito se resolvesse por si mesmo, como se aqui também pudesse operar a "auto-regulação" do mercado.
> Expostos o conflito e a reação das autoridades diante das mobilizações, surgem imediatamente algumas perguntas: por que um governo socialista, que se sustenta no discurso da cidadania e da participação, acabou reprimindo com violência policial os estudantes? O que explica essa espécie de paralisia decisória que teve o governo diante de um conflito já declarado? Como diversas autoridades enfrentaram o conflito suscitado de maneira tão errática?

Apesar de algumas concessões, como a criação de um conselho consultivo para discutir as demandas, muitas reivindicações não foram plenamente atendidas na época. De fato, os quatro governos consecutivos da *Concertación de Partidos por la Democracia* combinaram um modelo social-democrata com política econômica neoliberal e alta responsabilidade fiscal (De la Cuadra, 2008; Vargas, 2012).

Sem dúvida, o governo de Bachelet avançou na proteção social e na equidade de gênero, ampliando a assistência estatal a grupos vulneráveis e promovendo uma reforma

previdenciária com avanços. Beneficiada pela alta do preço do cobre, sua gestão garantiu *superávit* comercial e reservas internacionais que ajudaram a enfrentar a crise de 2008.

Ressalto também, a adesão do Chile à OCDE, em 2010, que representou tanto um reconhecimento de seu desempenho macroeconômico quanto um reposicionamento estratégico no cenário internacional. A integração ao organismo implicou a incorporação de padrões institucionais e regulatórios considerados compatíveis com os das economias desenvolvidas, assim como a incorporação de mecanismos de *rendición de cuentas (accountability)* e comparação de políticas públicas (OCDE, 2016). Esse ingresso consolidou a imagem externa do país como uma economia estável e orientada para o mercado, ao mesmo tempo em que reforçou pressões internas por reformas estruturais nas áreas de educação, trabalho e tributação, visando aumentar a produtividade e reduzir desigualdades (Moulián, 1997).

No entanto, a literatura ressalta que a entrada na OCDE ocorreu sem romper com as bases neoliberais herdadas da ditadura, mantendo o foco na competitividade econômica e na atração de investimentos, com avanços limitados na redistribuição de renda e na proteção social. Nesse sentido, o ingresso do Chile na OCDE deve ser compreendido como um marco que fortaleceu a consolidação do "modelo chileno" de desenvolvimento, articulando estabilidade macroeconômica, abertura comercial e persistência de desigualdades estruturais (Moulián, 1997; French-Davis, 2014).

Mesmo dialogando com movimentos sociais e mobilizações populares, a gestão da presidenta careceu de um projeto político claro, o que resultou no paradoxo de ser a governante melhor avaliada na história chilena, mas sem conseguir eleger seu sucessor, marcando o fim do ciclo de governos de centro-esquerda no país. Ruíz Schneider (2010) interpreta esse cenário como uma tensão entre dois paradigmas distintos: de um lado, a governança por desempenho, voltada à eficiência e à tecnocracia; de outro, a deliberação cidadã, centrada na ampliação da participação democrática.

Nos vinte anos que se seguiram à ditadura, o Chile progrediu no enfrentamento da pobreza por meio de políticas sociais, promoveu reparações às vítimas da repressão via comissões da verdade e passou por um processo de democratização e modernização, embora sem romper completamente com a herança autoritária do regime anterior (Ruíz Schneider, 2010). Nesse período, o país alcançou índices históricos de crescimento econômico e consolidou-se como referência regional.

Esse ciclo foi interrompido com a eleição de Sebastián Piñera (2010–2014),

apoiado pelos partidos Renovação Nacional e União Democrática Independente, representando a primeira vitória democrática da direita em 56 anos. De acordo com a Biblioteca del Congreso Nacional… (2025), o governo adotou o lema *La nueva forma de gobernar* e promoveu uma agenda centrada em empreendedorismo, inovação e meritocracia, aprofundando o modelo neoliberal, como exemplificado pela criação da Lei de empresas em um dia, que reforçou a lógica da eficiência e da atividade econômica contínua.

Em 2011, com o Movimento Estudantil Chileno, estudantes universitários e estudantes do ensino médio organizaram protestos em larga escala, buscando uma reforma no sistema educacional, com foco na gratuidade e na qualidade do ensino. O governo de Piñera enfrentou dificuldades para atender às demandas. As propostas apresentadas foram consideradas insuficientes pelos manifestantes, resultando na continuidade dos protestos por vários meses o que resultou em forte repressão policial. O governo propôs algumas reformas, mas não atendeu à principal demanda dos estudantes, a gratuidade do ensino superior (*Biblioteca del Congreso Nacional…*, 2025).

No âmbito econômico, diversos escândalos de corrupção, dificuldades em responder às manifestações populares e conflitos com o Poder Judiciário abalaram o mandato de Piñera. A própria coalizão criticou a falta de capacidade para governar, alegando a ausência de uma identidade de centro-direita. Como consequência, o mandato encerrou-se com baixa aprovação popular, resultando na derrota nas eleições de 2014 para Michelle Bachelet, candidata da *Concertación de Partidos por la Democracia* (Fuentes, 2017).

Bachelet retorna à presidência (2014-2018) promovendo reformas significativas. Entre elas, destacam-se a gratuidade no ensino superior, a reforma tributária que aumentou impostos sobre grandes empresas para financiar a gratuidade do ensino superior, a melhoria das pensões e da saúde, a legalização da união civil entre homossexuais, a descriminalização do aborto em três casos específicos, a elaboração de uma nova Constituição e o fim do sistema eleitoral binomial criado por Pinochet. Esse último ponto foi amplamente celebrado pela sociedade, pois sempre favorecia apenas um lado, a direita. No contexto da apresentação de seu programa de governo, era constante a expressão da presidenta: "*no hay crecimiento real si no es inclusivo*" (CIDOB, 2024, *on-line*).

Contudo, o segundo mandato de Bachelet também foi marcado por problemas

significativos que afetaram sua popularidade e a implementação de suas reformas. Mesmo sendo considerado uma democracia com baixa percepção de corrupção, Krstulovic e Navia (2021, p. 451, tradução própria)[77] destacam que o Chile registrou "diversos escândalos de corrupção nos últimos anos". Na análise dos autores, a gestão foi criticada pela desaceleração econômica, escândalos de corrupção (inclusive envolvendo seu filho) e dificuldades de comunicação com a população sobre as reformas. Com popularidade em baixa, Bachelet não conseguiu evitar a vitória de Sebastián Piñera, que retornou ao poder em 2018.

O segundo mandato de Sebastián Piñera (2018-2022) foi marcado por desafios significativos, tanto no âmbito político quanto econômico e social. Inicialmente, seu governo buscou impulsionar o crescimento econômico, atrair investimentos e promover reformas voltadas à modernização do Estado. No entanto, o cenário global adverso e a instabilidade interna comprometeram esses objetivos (Krstulovic; Navia, 2021).

O ponto de inflexão ocorreu em outubro de 2019, segundo dados do acervo da *Biblioteca del Congreso Nacional*… (2025), com a eclosão do *Estallido Social*, uma onda de protestos massivos desencadeada pelo aumento das tarifas do transporte público, mas que rapidamente se ampliou para demandas mais amplas por justiça social, reforma do sistema previdenciário e mudanças estruturais no modelo econômico herdado da ditadura de Pinochet.

Para Dubet (2014), a crítica à lógica meritocrática ganha força nesse processo, pois, sem justiça social substantiva, a democracia permanece capturada por suas formas liberais. Assim, a democracia chilena contemporânea encontra-se em disputa, tensionada entre o legado autoritário, a continuidade das políticas neoliberais e o desejo crescente de refundação democrática, como demonstrado pelo processo constituinte de 2019 que buscou responder às exigências por uma nova ordem institucional mais justa e inclusiva.

A repressão violenta das manifestações gerou críticas a Piñera, tanto dentro do Chile quanto internacionalmente, agravando a crise de governabilidade (Krstulovic; Navia, 2021). Teve, também, que lidar com a pandemia de Covid-19 (2020-2022), exigindo medidas emergenciais para conter a crise sanitária e minimizar os impactos econômicos. Ao final do mandato, Piñera deixou o governo com alta rejeição.

Mais recentemente no dia 19 de dezembro de 2021, os chilenos foram as urnas, o

[77] *"Con varios escándalos de corrupción en años reciente"* (Krstulovic; Navia, 2021, p. 451).

ex-líder estudantil de esquerda Gabriel Boric, aos 36 anos derrotou por 55,8% a 44,1% o economista de direita José Antonio Kast (*El País*, 2025). Um de seus lemas intitula-se: *Sou partidário de que a imprensa tem que incomodar o poder*. As recentes declarações e gestos políticos sugerem que ele pretende conquistar outros setores de eleitores, além da esquerda.

Segundo *El País* (2025), a população chilena está decidindo se vai ou não mudar a atual Constituição, que data de 1980 e foi imposta pelo ditador Pinochet. A nova proposta de Constituição é considerada a maior aposta do atual governo esquerdista do Chile. No entanto, há impasses mostrando oposição ao texto proposto. Para muitos defensores da esquerda, a mudança seria uma grande vitória para as minorias e significaria mais inclusão. Por outro lado, a direita acredita que isso será um fracasso político-econômico. A partir de agora, os olhos se voltarão à capacidade de Boric em cumprir suas promessas eleitorais.

Diante do exposto, percebo que, para conseguir governar, Boric reconfigurou a esquerda chilena, marcada por uma abordagem mais moderada e institucionalizada em comparação com os ciclos progressistas anteriores. Diferente do radicalismo transformador do início dos anos 2000, precisou estabelecer alianças amplas, incorporando setores da social-democracia e do centro político chileno. Essa necessidade de composição reflete um pragmatismo político que distancia sua gestão de experiências mais polarizadas, consolidando um governo menos disruptivo e mais voltado para a estabilidade institucional.

Além disso, Boric tem buscado se diferenciar da esquerda bolivariana, associada a regimes autoritários como o de Nicolás Maduro, na Venezuela. Sua postura crítica em relação às violações de direitos humanos nesses países indica um afastamento das práticas que restringem liberdades políticas e civis. A nova esquerda latino-americana, da qual Boric faz parte, incorpora pautas mais ligadas à economia verde, ao ambientalismo e aos direitos individuais, como liberdade de imprensa e de expressão (*El País*, 2024). O contexto atual mostra uma fragmentação ideológica dentro da esquerda na região, com diferentes tendências que disputam espaço e influência, refletindo novas dinâmicas políticas e sociais.

No Quadro 06, apresento uma síntese dos modelos de democracia representativa que se alternaram na história política do Chile entre o século XX e o início do XXI, considerando as fontes consultadas.

Quadro 06 - Síntese dos modelos de democracia no Chile (1925 a 2025)

| PERÍODO | MODELO DE DEMOCRACIA | CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS | PRESI-DENTES | AUTOR DE REFERÊNCIA |
|---|---|---|---|---|
| 1925-1938 | Democracia representativa de baixa estabilidade | Eleições regulares, conflitos entre poderes, fragilidade institucional, golpes militares | Arturo Alessandri, Emiliano Figueroa, Carlos Ibáñez del Campo | Loveman e Lira (1999), Angell (1993) |
| 1938-1970 | Democracia representativa partidária | Alternância de poder, expansão de direitos sociais, partidos políticos com identidades ideológicas nítidas | Pedro Aguirre Cerda, Juan Antonio Ríos, Gabriel González Videla, Carlos Ibáñez (2º mandato), Jorge Alessandri, Eduardo Frei Montalva | Lechner (1970), Angell (1993), Ruíz Schneider (2010) |
| 1970-1973 | Democracia representativa em tensão (experiência socialista democrática) | Tentativa de transição socialista por vias democráticas, polarização, ruptura | Salvador Allende | Lechner (1970), Angell (1993), Vitale (1999) |
| 1973-1990 | Regime autoritário militar neoliberal | Supressão da democracia, repressão, privatizações, nova Constituição | Augusto Pinochet | Garretón *et a*l. (1993), Ruíz Schneider (2010), Frederick et al. (2005) |
| 1990-2006 | Democracia representativa pactuada com herança neoliberal | Retorno institucional, limites constitucionais, manutenção do modelo de mercado | Patrício Aylwin, Eduardo Frei Ruíz-Tagle, Ricardo Lagos | Moulián (1998), Barros et al. (1990), Ruíz Schneider (2010) |
| 2006-2025 | Democracia representativa em disputa a partir das mobilizações sociais | Contestação do modelo anterior, estallido social, nova constituinte, crise de representatividade | Michelle Bachelet, Sebastián Piñera, Gabriel Boric | Moulián (1999), Ruíz Schneider (2010), Dubet (2014) |

Fonte: elaborado com base no estudo bibliográfico

Cada modelo expressa uma combinação particular entre instituições políticas, formas de exercício do poder, papel do Estado, participação da sociedade civil e ideologias predominantes. A análise permitiu compreender que a democracia não é um modelo único e estático, mas um campo de disputa entre diferentes projetos históricos, relações de poder e formas de participação.

Vale destacar que, em se tratando da experiência chilena, Tomás Moulián (1998) argumenta que a transição para a democracia no Chile, embora tenha restaurado as instituições representativas, preservou o núcleo autoritário do regime anterior por meio da Constituição de 1980. O que se estabeleceu, de acordo com o autor, foi uma *democracia blindada*, alicerçada em pactos entre elites e na manutenção dos fundamentos

neoliberais do modelo econômico. Ruiz Schneider (2010) reforça essa interpretação ao destacar que, mesmo no contexto democrático, predominou uma racionalidade tecnocrática nas políticas públicas chilenas, voltada à eficiência e à competitividade, em detrimento da inclusão social. A democracia chilena, assim, funcionou como mecanismo de regulação política das desigualdades, sem enfrentá-las de forma estrutural.

Nesse sentido, ao reconhecer a democracia como uma construção plural e dinâmica, marcada por tensões e contradições, torna-se relevante examinar como determinados mecanismos de regulação e controle público se articulam a tais modelos institucionais. Entre esses mecanismos, destaca-se a *accountability*, cujas distintas tentativas de conceituação, classificações tipológicas e impactos concretos sobre as políticas públicas, notadamente no Brasil e no Chile, serão analisados na seção seguinte, de modo a evidenciar suas múltiplas reverberações na qualidade democrática e nas políticas públicas educacionais, as quais me fazem refletir: é possível educar para a democracia? O que isso implica?

# 5 ENTRE CONCEITOS E TIPOLOGIAS: UMA SISTEMATIZAÇÃO CRÍTICA DA *ACCOUNTABILITY* EM REGIMES DEMOCRÁTICOS

A *accountability* consolidou-se como um elemento central nos debates contemporâneos sobre reforma do Estado. Com presença marcante tanto nas propostas da NGP (Bresser-Pereira, 1998), que enfatizam a regulação por resultados, quanto nas críticas que apontam seus potenciais efeitos no enfraquecimento dos regimes democráticos (O'Donnell, 1998; Schedler, 1999; Przeworski, 1999; Afonso, 2009). Tal lógica de regulação está associada à racionalidade neoliberal impulsionada por OMs a partir da década de 1990 (Krawczyk; Scaff, 2024).

Cabe assinalar que a ascensão de concepções neoliberais e neoconservadoras já estavam sendo difundidas a partir da crise estrutural do capital, na década de 1970, provocando transformações "significativas nas engrenagens do sistema de organização social" (Paula; Costa; Lima, 2019, p. 364). Inclusive, tal dinâmica se expressava nos episódios autoritários que marcaram a América Latina entre as décadas de 1960 e 1970, reaparecendo, de forma renovada, em governos contemporâneos de orientação conservadora, embora não se limite a eles. O próprio neoliberalismo, independentemente do espectro ideológico que sustente os governos, aciona estratégias voltadas à preservação da lógica de mercado e à limitação de formas mais efetivas e duradouras de participação.

O neoliberalismo emergiu como um projeto de construção de hegemonia e consenso. Conforme destaca Ribeiro (2023, p. 97), "para a teoria neoliberal, não é o capitalismo que está em crise, mas sim o Estado e, portanto, é necessário reformá-lo e especialmente diminuir sua atuação com vistas na superação da crise". Nessa perspectiva, segundo o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) "a solução não estaria no desmantelamento do aparelho estatal, mas em sua reconstrução" (CLAD, 1998, p. 3), que atuaria, portanto, como instância reguladora subordinada aos interesses do mercado, especialmente na definição de políticas educacionais, incorporando indicadores de desempenho, promovendo a descentralização e fomentando parcerias público-privadas.

Para Brandão (2017), as reformas neoliberais buscaram reestruturar as economias latino-americanas, impulsionar o crescimento e promover sua integração ao mercado global. Entre as principais medidas adotadas estiveram o controle fiscal, o

redirecionamento dos gastos públicos, a liberalização financeira e comercial, as privatizações e a desregulação econômica.

No contexto da América Latina, marcado por processos recentes de redemocratização, autores como O'Donnell (1991, 1998, 2017), Weffort (1992), Avritzer (1994), Moulián (1997), Falabella e De la Vega (2016), Ceneviva (2006), entre outros, têm se dedicado à análise dos arranjos institucionais emergentes. Para esses estudiosos, a *accountability* assume papel central nas novas democracias, funcionando como parâmetro de avaliação da legitimidade e da eficácia do exercício do poder. Destacam, contudo, que a racionalidade neoliberal que, frequentemente sustenta tais mecanismos, pode obscurecer o ideal democrático. Subjaz, portanto, a necessidade de *accountability*, especialmente nas eleições e na gestão dos serviços públicos, ao deslocar o foco da deliberação para a aferição de resultados (Bovens *et al*., 2014).

Vale ressaltar que, no modelo de democracia representativa liberal, os mecanismos institucionais que deveriam garantir a participação da sociedade civil e a responsividade governamental, sofrem limitações (apontadas na subseção 4.1). Como bem pontua Przeworski (2001), os ciclos eleitorais, embora necessários, são insuficientes para assegurar o controle contínuo dos governantes. Os autores defendem, portanto, a criação de mecanismos que operem nos interstícios eleitorais e ampliem a capacidade deliberativa dos cidadãos. Para Magrani (2014), a capacidade deliberativa vai além da participação, portanto, precisa estabelecer processos de engajamento que promovam uma participação ampla e equitativa, com espaço significativo para argumentação e diálogo.

No campo educacional, essa lógica se expressa na consolidação de políticas baseadas em padrões mensuráveis de desempenho, testes padronizados em larga escala e sistemas nacionais de avaliação, os quais operam segundo uma lógica performativa. Desse modo, a centralidade conferida à *accountability* na educação reflete menos um compromisso com a qualidade formativa e mais uma forma de controle das escolas, docentes e estudantes, por meio de dispositivos de regulação (Dardot; Laval, 2016). Assim, o uso da *accountability* nesse campo evidencia a captura da política educacional pela lógica do gerencialismo e da NGP, promovendo transformações no próprio sentido da educação.

Considerando o exposto e os desafios inerentes à tradução e à apropriação do termo *accountability*, esta seção tem como objetivo identificar distintas interpretações e tipologias de *accountability*, evidenciando em que medida elas permitem compreender

sua complexidade conceitual e contribuir para a construção de alternativas na educação básica brasileira e chilena.

As categorias analíticas da teoria crítica oferecem um instrumental teórico valioso para essa tarefa, permitindo que tais tipologias sejam compreendidas em sua densidade histórica, social e política. Por meio da historicidade, da razão instrumental, da totalidade, da dialética e da emancipação, é possível interpretar as classificações não apenas como arranjos administrativos, mas como expressões de projetos ideológicos em disputa. O Quadro 08 apresenta a articulação entre essas categorias e tipologias identificadas na literatura, com detalhamento maior no campo da educação.

A investigação adota como referencial metodológico o estudo bibliográfico crítico, mobilizando autores da ciência política, como O'Donnell (1991, 1998, 2017) e Schedler (1999, 2004); da educação, com destaque para Afonso (2000, 2009, 2009a, 2009b, 2010, 2010a, 2013), Falabella e De la Vega (2016) e Schneider e Nardi (2013, 2014, 2015, 2019); e da administração pública, sobretudo Abrucio e Loureiro (2004), Bresser-Pereira (1996, 1998, 2007) e Bovens (2006).

Com o intuito de refletir sobre as diferentes abordagens implicadas na conceituação da *accountability*, apresento tipologias desenvolvidas a partir de seus usos recorrentes, primeiramente nos campos da ciência política e da administração pública e, posteriormente, na educação. Argumento que as políticas educacionais contemporâneas vêm articulando mecanismos de *accountability* ao discurso de melhoria da qualidade educacional, cuja materialização, no Brasil e no Chile, tem sua 'porta de entrada' nos sistemas nacionais de avaliação da educação básica.

## 5.1 NOTAS SOBRE A INESPECIFICIDADE CONCEITUAL DA *ACCOUNTABILITY*

Segundo o CLAD (2000), a *accountability* deve ser compreendida como parte de um sistema mais abrangente, próprio do regime democrático contemporâneo, estruturado em dois princípios fundamentais, na soberania popular (o poder deve emanar do povo) e no controle dos governantes (exercido pelos cidadãos sobre quem os representa/governa). O conselho científico desse Centro afirma que as eleições representam o meio pelo qual o governo presta contas perante os cidadãos, não apenas durante as eleições, mas durante todo o mandato.

Nesse debate, Abrucio e Loureiro (2004, p. 81) acrescentam que, em governos democráticos, o "Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos". Para os autores, a literatura sobre a *accountability*, normalmente, "trata do controle dos atos dos governantes em relação ao programa de governo, à corrupção ou à preservação de direitos fundamentais dos cidadãos" (Abrucio; Loureiro, 2004, p. 75). Recentemente, percebem a associação da temática com o contexto da reforma do Estado, especificamente em relação a melhoria da eficiência dos serviços públicos por meio da transparência e da responsabilização da ação governamental.

Na direção deste debate, Bovens *et al*. (2014) concebe a *accountability* no âmbito público como virtude e como mecanismo. Enquanto virtude, refere-se a uma qualidade desejável atribuída a Estados, organizações públicas, empresas ou agentes públicos, associada à prevenção de condutas indevidas. Nesta, o enfoque não recai sobre a criação de instrumentos formais de controle, mas, sim, sobre a promoção de padrões éticos de conduta e de comportamentos.

Por sua vez, enquanto mecanismo, a *accountability* desloca a atenção do comportamento individual dos agentes para os arranjos institucionais que moldam e condicionam suas ações. Diz respeito, portanto, à possibilidade de um agente ser responsabilizado por outro agente ou instituição, mediante estruturas institucionais que possibilitam a prestação de contas. Logo, a *accountability* se concretiza utilizando mecanismos formais que permitem a responsabilização de agentes públicos por suas ações, diante de instâncias apropriadas de controle (Bovens *et al.*, 2014).

Essas concepções (*accountability* como virtude e como mecanismo) não apenas se complementam, mas evidenciam que, nas últimas décadas, a *accountability* passou a ocupar lugar nos discursos e práticas institucionais, contudo, sob a égide da racionalidade neoliberal. Essa racionalidade, conforme enunciada por autores como Dardot e Laval (2016), opera valendo-se da disseminação de critérios de eficiência, desempenho e responsabilização individual, convertendo valores de mercado em normas de conduta para sujeitos e instituições. A *accountability*, nesse contexto, é ressignificada, de instrumento de controle democrático, passa a funcionar como mecanismo de avaliação, vigilância e regulação por resultados.

A partir da análise de Bovens (2006), a concepção de *accountability* varia conforme o contexto político e institucional dos países. Segundo o autor, nos Estados

Unidos, esse conceito tende a ser interpretado sob uma perspectiva normativa, sendo compreendido como um conjunto de princípios éticos e padrões de conduta que orientam a atuação de agentes públicos. Nessa perspectiva, destaca que a *accountability* é associada a uma postura proativa (*accountable*), representando uma virtude organizacional e individual, relacionada tanto à capacidade de oferecer respostas (*responsiveness*) quanto ao senso de responsabilidade (Bovens, 2006).

O autor espraia seu estudo descrevendo o contraste, nos debates britânico, australiano e em diversos países europeus, a partir do qual a *accountability* constitui um mecanismo institucionalizado de controle social, cuja ênfase recai na responsabilização posterior à ação. Ou seja, a visão predominante nestes países é que, o essencial não é avaliar se o agente público atuou de maneira responsável em termos subjetivos, mas sim verificar se ele pode ser formalmente responsabilizado por suas decisões e ações diante de um fórum competente. Em tais realidades, a *accountability* assume o caráter de uma obrigação institucional de explicar, justificar e responder pelas condutas adotadas, estabelecendo vínculos objetivos entre atuação pública e mecanismos de controle (Bovens, 2006).

Conforme Mulgan (2000) e Schedler (2004), a *accountability* refere-se à prerrogativa de um sujeito exigir prestação de contas e à correspondente obrigação, por parte daquele que é interpelado, de oferecê-la. Nesse sentido, abrange, no mínimo, duas dimensões interdependentes: a dimensão da obrigação, atribuída a quem deve prestar contas e a dimensão do direito, conferida àquele que demanda informações. O exercício desse direito de solicitar e acessar informações pressupõe o dever correlato de fornecê-las por parte dos responsáveis.

Vale ressaltar que, a ascensão do neoliberalismo tem contribuído para o enfraquecimento da participação da sociedade civil e para a despolitização da esfera pública, fatores que restringem o desenvolvimento de uma *accountability* orientada por princípios democráticos (a análise dessa perspectiva será aprofundada na subseção 6.4.1). Este cenário conflui para uma tradução aligeirada e equivocada de *accountability*, que a mantém enclausurada em um pensamento único, o neoliberal, sem se vislumbrar outra perspectiva para a sua manifestação.

A despeito de suas variações semânticas, é fato que a gênese do termo remonta ao final do século XVIII (Schneider; Nardi, 2015), período marcado pela emergência do capitalismo e pela consequente modernização da administração pública nos países

anglófonos. Pinho e Sacramento (2009) esclarecem que a palavra *accountability* já constava em dicionários de língua inglesa desde 1794, momento em que se configuravam os primeiros esforços para romper com formas patrimonialistas de gestão estatal. No contexto latino-americano, porém, seu uso consolidou-se mais recentemente, a partir de influências teóricas e práticas oriundas das reformas institucionais neoliberais.

Não obstante, importa esclarecer que, em muitos países predominam políticas de *accountability* fundamentadas em razões de natureza instrumental,

> cujo maior interesse é a construção de novas formas de controle capazes de assegurar os objetivos do projeto hegemônico. Nesses países, a agenda que parece sobressair é a que reforça a prioridade de princípios do que se convencionou chamar de "nova gestão pública" (*New Public Management*). Justamente em razão desse cenário, temos que a *accountability* é um conceito em transformação, mas cuja significação não fica circunscrita à sua terminologia. Trata-se de uma acepção que, na esfera das políticas administrativas, compreende relações entre controle e poder, justificação, informação, responsabilização e sanção. No entanto, na medida em que seu significado é estendido para outras áreas ou setores de atividade, inclusive com outros arranjos e combinações, o debate sobre o tema torna-se ainda mais complexo (Schneider; Nardi, 2015, p. 61).

Em território brasileiro, Pinho e Sacramento (2009, p. 1345) afirmam que "*accountability* tem sido comumente traduzida como 'responsabilização'". Em estudo anterior, Sacramento (2005) concluiu que a associação entre *accountability* e responsabilização consolidou-se como um elemento central na história política dos Estados Unidos. Tal constatação também é corroborada por Ceneviva (2006). No entanto, embora a tradução por responsabilização seja amplamente adotada, ela não é consensual entre os estudiosos (Mainwaring, 2003) e reflete, sobretudo, uma leitura contextualizada da forma como o termo vem sendo operado nas práticas político-administrativas contemporâneas.

Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013, p. 769) chamam atenção para pontuar que, após a redemocratização brasileira, tendo como marco a Constituição Federal de 1988, "expressões como democracia, participação popular, controle social e a própria *accountability* passaram a figurar como *jargões* que legitimam ações públicas, mesmo que essas orientações não sejam aplicadas na prática". Para os autores, como são conceitos ainda em construção, é possível de se apropriar destes termos para diferentes formas de ação.

Ainda sobre o Brasil, Campos (1990) afirma que a ausência conceitual da *accountability* está relacionada à fragilidade das instituições democráticas brasileiras, por haver uma estreita relação entre a *accountability* e o grau de consolidação da democracia.

Ou seja, "quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability"* (Campos, 1990, p. 33). Nesse estudo, a autora antecipa preocupações que ganhariam centralidade na agenda de reformas do Estado nos anos seguintes, pós 1990. Trata-se de um dos primeiros trabalhos sobre o tema no Brasil.

Sua análise das fragilidades da democracia nacional dialoga, portanto, com os argumentos que posteriormente fundamentariam o Plano Diretor da Reforma do Estado Brasileiro, tendo como mentor Luiz Carlos Bresser-Pereira, responsável pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), ministério este criado exclusivamente com a finalidade de implantar a reforma gerencial brasileira. Embora seja um trabalho amplamente reconhecido, em que medida a análise de Campos (1990), ao enfatizar as fragilidades do Estado brasileiro diante das instituições políticas, poderia ser interpretada como uma contribuição para o debate sobre a limitação da capacidade estatal?

Por sua vez, no Chile, o termo *accountability* é tradicionalmente traduzido como prestação de contas, conforme identificado em estudos sobre políticas públicas educacionais em países de língua espanhola (Leiva-Guerrero; Schneider, 2023; Falabella; De la Vega, 2016). A *Lei de Asseguramento da Qualidade*, na visão de Falabella e De la Vega (2016, p. 396, tradução própria)[78], "cria uma nova matriz institucional e uma série de dispositivos que conformam o atual modelo de *accountability*". No entanto, segundo destacam, a escolha dessa tradução pode ser justificada desde que acompanhada de uma reflexão crítica sobre suas limitações e seu enraizamento em lógicas gerencialistas.

Especialmente no campo da educação, a noção de *accountability* no Chile está vinculada a um modelo centrado na mensuração de desempenho, com efeitos diretos sobre a autonomia institucional, o financiamento e a definição de padrões de qualidade. Pesquisadores da área de políticas educacionais, Parcerisa e Verger (2016) analisam esse processo e evidenciam que o modelo chileno reforça mecanismos verticais de controle, aproximando-se de uma lógica de responsabilização gerencial, típica das reformas inspiradas na NGP, em detrimento de formas mais participativas e democráticas de controle.

Em razão da ausência de consenso quanto à sua delimitação conceitual, a literatura tende a associar o termo predominantemente à responsabilização e à prestação de contas, embora também sejam mobilizadas, ainda que com menor frequência, noções como

[78] *"crea una nueva matriz institucional y una serie de dispositivos que conforman el actual modelo de rendición de cuentas"* (Falabella; De la Vega, 2016, p. 396).

transparência, sanções, controle, supervisão e responsabilidade (Medeiros; Crantschaninov; Silva, 2013).

Na América Latina, o termo *accountability* ganhou destaque nas ciências sociais e na administração pública a partir da década de 1980, principalmente relacionado ao modelo neoliberal de governança e aos novos preceitos econômicos que promovem transformações na gestão pública. Ainda que o conceito preserve características predominantemente negativas, o tema adquiriu força no bojo de diversas experiências democráticas. Não obstante, nas últimas décadas o uso de ferramentas e mecanismos de *accountability* tem sido utilizada com a finalidade de gerar competividade a partir da difusão de ideias relacionadas à eficiência e eficácia na gestão de serviços públicos.

Estudiosos como Parcerisa e Verger (2016) destacam que mesmo naqueles contextos em que a *accountability* teve, em sua origem, o propósito de ampliar o controle democrático por meio da sociedade civil, atualmente ela vem assumindo características gerenciais. Embora se defendam formas democráticas de gestão, "os discursos que reclamam a introdução de mecanismos de *accountability* não são necessariamente democráticos, ou não são sempre motivados por razões explicitamente democráticas" (Afonso, 2010, p. 148). Em grande parte, esses discursos estão orientados para a implementação de instrumentos de regulação e controle com finalidades punitivas.

A heurística conceitual mencionada, também argumentada por Schneider (2019, p. 472), viabiliza a articulação entre distintas perspectivas teóricas, cujas expressões práticas podem se revelar contraditórias ou até paradoxais. Como observa a autora, tal configuração é exemplificada por "termos tais como participação, transparência, controle social, fiscalização, democracia, dentre outros" nos quais o que está em disputa são interesses diversos, nem sempre convergentes, influenciando diretamente a conformação e a funcionalidade da *accountability*.

Por esses motivos, Morais (2019, p. 16) salienta que a *accountability* se refere a um fenômeno abrangente e complexo, motivo pelo qual ela "tem sido palco de disputa entre diferentes abordagens teóricas, perspectivas analíticas e dimensões práticas. Com base nos espaços, contextos e modelos em que é concebida, a expressão pode assumir contornos e características distintos". Assim, a autora apresenta características da temática em três áreas de conhecimento: a ciência política, a administração pública e a educação.

Para pesquisadores da ciência política (O'Donnell, 1991, 1998, 2017; Mulgan,

2000; Schedler, 1999, 2004; entre outros), por exemplo, a expressão assenta-se no exercício do controle do poder político. Assim, se na vigência do modelo de administração patrimonialista os soberanos eram os detentores do poder absoluto e não tinham preocupação em responder por seus atos perante seus súditos, nos Estados modernos, em que predomina o regime democrático de governança, os representantes políticos devem (ou deveriam) prestar contas ao povo que o escolheu pelo voto. Não obstante, o influxo neoliberal impõe reconfiguração dessas relações e, não raras vezes, obstaculiza a institucionalização de uma *accountability* de caráter democrático.

De acordo com Schedler (1999), a *accountability* é composta por três dimensões fundamentais: a disponibilização de informação; a exigência de justificação por parte dos agentes responsáveis; e a possibilidade de imposição de sanções em caso de falhas ou desvios. Sobre essa concepção, Afonso (2009)[79] argumenta que a 'prestação de contas' pode ser considerada um elemento central das duas primeiras dimensões. O direito de solicitar informações e de exigir justificações, segundo Afonso, pressupõe, para a sua efetivação, a existência de uma obrigação, formalizada legalmente ou não, de responder às demandas apresentadas pela sociedade. Nesse sentido, "informar e justificar constituem assim duas dimensões da prestação de contas, a qual pode, assim, ser definida, em sentido restrito, como obrigação ou dever de responder a indagações ou solicitações" (Afonso, 2009, p. 59).

Mainwaring (2003, p. 13) distingue os mecanismos de *accountability* segundo sua capacidade institucionalizada de impor sanções, diretas ou indiretas. Para o autor, a *accountability* não se restringe à exigência de justificativas ou prestação de contas, mas implica algum tipo de sanção, ainda que mediada por outras instâncias de controle. Ou seja, mesmo não dispondo da capacidade de sancionar direta e formalmente, são consideradas sanções desde que tenham a possibilidade de acionar, por exemplo, a mídia (mobilizando demandas específicas), procedimentos judiciais (denúncias ao Ministério Público), às agências estatais de controle (tribunais de contas), entre outros.

Sobre esse assunto, Peruzzotti e Smulovitz (2002) afirmam que em regimes democráticos existem formas simbólicas de sanção política. Dessa forma, como a sobrevivência política dos governantes depende da obtenção de votos, denúncias e exposições de irregularidades realizadas por organizações da sociedade civil e pela mídia

[79] Almerindo Janela Afonto é pesquisador português da área da Educação, contudo em seus estudos no ano de 2009, analisou as colocações de Schedler (1999) sobre a *accountability.*

podem gerar custos significativos à sua reputação e credibilidade, comprometendo suas chances de permanência no poder.

Complementarmente, na perspectiva de Afonso (2009), é fundamental que o exercício da *accountability* seja orientado pela transparência e comprometido com a veracidade das respostas às indagações, respeitando os princípios legais e éticos que regem o direito à informação. Destaca, assim, que a prestação de contas possui uma dimensão informativa e outra argumentativa, caracterizando-se como uma atividade comunicativa que requer diálogo crítico e favorece o debate público. Por isso, ao incorporar a exigência de respostas (*answerability*)[80], a prestação de contas transcenderia o mero caráter comunicacional e passaria a incluir a possibilidade de imposição de sanções, consolidando, assim, o pilar da 'responsabilização' (Afonso, 2009).

Seguindo com este autor, embora as três dimensões da *accountability* (informação, justificação e sanção) nem sempre estejam presentes simultaneamente, é possível reconhecer a existência de mecanismos de *accountability*. No entanto, tais mecanismos adquirem maior consistência quando articulados a um modelo mais amplo e integrado, similar ao que Schedler (1999) designa de 'categoria prototípica' de *accountability*. Mesmo nesse caso, para Afonso (2009, p. 59), é possível ampliar a capacidade heurística de um modelo de *accountability* "se acrescentarmos o pilar da *avaliação* aos pilares da *prestação de contas* e da *responsabilização*, estabelecendo então um espaço mais complexo de novas interações e interfaces". Logo, para Afonso (2009), a *accountability* integra três pilares articulados entre si: avaliação, responsabilização e prestação de contas.

Além das dimensões apresentadas de Schedler (1999) e dos pilares ilustrados por Afonso (2009), outros dois elementos estão intrinsecamente associados à efetivação da *accountability*, são eles: a participação política e a cidadania ativa (O'Donnell, 2017). No entanto, o tipo de cidadania ativa demandado pela *accountability,* geralmente orientado pelo monitoramento, avaliação de resultados e responsabilização, difere daquele preconizado pela UNESCO no Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, coordenado por Jacques Delors e publicado sob o título *Educação: um tesouro a descobrir* (Delors, 1998).

Enquanto numa dimensão heurística, a *accountability* pressupõe uma participação

[80] Traduzida como responsabilidade, a *answerability* também é associada à responsividade, entendida como a capacidade de fornecer esclarecimentos consistentes e justificativas adequadas (Afonso, 2009).

voltada ao controle social e ao desempenho das instituições, o Relatório *Delors* enfatiza uma cidadania ativa vinculada ao desenvolvimento integral do indivíduo, com base em quatro pilares tidos como fundamentais da educação ao longo da vida: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser. Conforme demonstram Shiroma e Evangelista (2014), os documentos da UNESCO refletem uma inflexão estratégica do organismo, destacando a reforma da gestão educacional, a formação docente e a construção de um novo perfil de cidadão. Essa concepção de cidadania ativa, ainda que humanista, também dialoga com as exigências do contexto econômico global, ao valorizar competências como empreendedorismo, trabalho voluntário e adaptabilidade, buscando conciliar princípios de equidade social e competitividade.

Em outra direção, Xavier (2011, p. 2) sustenta que, na lógica de funcionamento das democracias representativas, "todo o poder precisa ser controlado, principalmente para evitar que abusos aconteçam", o que implica a necessidade permanente de responsabilização de indivíduos e instituições investidas de autoridade. Não obstante, é preciso considerar que esse controle somente se efetiva em sociedades compostas por cidadãos ativos e conscientes de seus direitos; do contrário, a *accountability* tende a se esvaziar, tornando-se uma formalidade sem participação política.

Analisando o tema a partir das lentes da administração pública, pesquisadores alinhados com esse debate (Bresser-Pereira, 1996, 1998, 2007; Bovens, 2006; Abrucio; Loureiro, 2004; entre outros), tendem a vincular a expressão a processos de avaliação e responsabilização. Em tais espaços, a *accountability* é aplicável aos interesses de controle administrativo do poder. Adquire relevo neste cenário a ideia de responsabilidade objetiva ou obrigação para o quê existe a possibilidade da atribuição de bônus e sanções aos agentes no exercício de sua função. Logo, na administração pública a *accountability* pressupõe atribuição de consequências concretas quando o comportamento desejado não é alcançado.

De acordo com Bevir (2011, p. 103), "a organização e a ação públicas moveram-se da hierarquia e da burocracia para os mercados e as redes", como formas alternativas no sentido de aumentar a eficiência administrativa, mas, ao mesmo tempo, criou desafios para a *accountability*, pois enfraqueceu a democracia ao limitar a participação popular e reduzir a transparência. Para o autor,

> Os neoliberais com frequência contrastam a democracia – que permite aos cidadãos expressar sua preferência ao votar apenas uma vez a cada poucos anos e somente com um "sim" ou "não" a toda uma lista de políticos – com o

> mercado – que permite aos consumidores expressar suas preferências continuamente, com variadas intensidades e para itens individuais (Bevir, 2011, p. 111).

Essas concepções remetem a prestação de serviços públicos, como segurança e educação, ao desenvolvimento de parcerias entre o Estado, o setor privado e grupos comunitários. Para o autor, antes, a *accountability* era procedimental, associada aos processos burocráticos na estrutura do Estado, depois, a *accountability* passou a enfatizar o desempenho mais que os procedimentos.

Este cientista político tece um imaginário para o uso da *accountability* na ação política destacando que,

> Em vez de mover-nos da *accountability* procedimental para a de desempenho, poderíamos encorajar a *accountability* procedimental, talvez a tornando menos relativa a decisões que já foram tomadas e mais relativa a cidadãos tornando pessoas fiscalizáveis durante os processos de tomadas de decisões. Em vez de apelar para a falácia do conhecimento técnico, poderíamos explorar a possibilidade de um envolvimento e de um controle mais diretos pelos cidadãos por meio da formação e da implementação de políticas públicas; poderíamos defender conceitos mais plurais e participativos de democracia (Bevir, 2011, p. 114).

É possível concluir que a política tem o potencial de influenciar as agendas dos governos, uma vez que, geralmente, está associada ao poder de um grupo dominante, também entendida como resultado da correlação de forças entre grupos sociais que revidam às intervenções de classes dominantes.

Do exposto, pode-se inferir que há uma variedade de abordagens a partir das quais a *accountability* é tratada como meio ou como fim. A compreensão de suas múltiplas vertentes analíticas permite evidenciar que, embora associada ao fortalecimento democrático e ao controle social das ações estatais, pode assumir diferentes significados e funções. Em contextos marcados pela ascensão da racionalidade neoliberal, esse conceito é progressivamente deslocado de sua dimensão político-social para assumir contornos gerencialistas, voltados à eficiência, ao cumprimento de metas e à responsabilização individual.

Nesse sentido, torna-se relevante examinar diferentes tipologias de *accountability*, que buscam sistematizar suas manifestações conforme os âmbitos institucionais, sociais e políticos em que se estabelecem. Cabe reconhecer, entretanto, que não pretendo abordar todas as tipologias existentes, apenas aquelas consideradas mais pertinentes ao escopo desta análise. Alerto que tipologias não se reduzem a simples adjetivações do termo, mas consistem em classificações analíticas. Enquanto a adjetivação apenas acrescenta

qualificativos ao conceito, como no uso de expressões do tipo *accountability* democrática ou *accountability* social, a tipologia procura sistematizar as formas pelas quais, por exemplo, se efetiva, seja pelos atores envolvidos, pelos mecanismos de controle acionados ou pelas estruturas institucionais em que ocorre.

## 5.2 TIPOLOGIAS DE *ACCOUNTABILITY*: MAPEAMENTO E CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO

A primeira tipologia a destacar é proposta por O'Donnell (1998). Este autor distingue a *accountability* em duas direções, uma vertical e outra horizontal. Utilizando o critério espacial, o autor designa de *accountability* vertical aquela em que o controle é exercido de baixo para cima, por agentes desiguais. Por sua vez, a *accountability* horizontal será assim classificada quando o controle ocorre entre agentes estatais em condição de paridade, como iguais que se observam mutuamente.

Para O'Donnell (1998), a *accountability* vertical refere-se ao controle que a sociedade civil exerce sobre os governantes e demais ocupantes de cargos públicos, com base na lógica de desigualdade estrutural entre quem detém o poder e aqueles sujeitos à sua autoridade. Sua principal expressão está nos processos eleitorais periódicos, nos quais os cidadãos escolhem seus representantes.

Contudo, conforme argumenta, a efetividade da tipologia vertical está condicionada à disponibilidade de informações claras e acessíveis sobre os candidatos e suas ações políticas. Além das eleições, são também formas de *accountability* vertical os plebiscitos, as consultas públicas e as ações de organizações da sociedade civil e da mídia voltadas à denúncia de irregularidades no setor público. Sobre esta tipologia, O'Donnell (2017, p. 103) destaca que os cidadãos têm o direito de participar da escolha de seus governantes e de se organizar para expressar suas opiniões e reivindicações.

Schmitter (2007), propõe a noção de *accountability* oblíqua como uma ampliação da *accountability* vertical, incorporando o papel contínuo de indivíduos e entidades que, munidos de informações, auxiliam órgãos de fiscalização. Diferentemente da vertical, que se limita a momentos eleitorais ou institucionais específicos, a *accountability* oblíqua ocorre de forma permanente, alimentada pela circulação de dados e pelo engajamento cidadão na vigilância pública.

Por sua vez, a *accountability* horizontal, conforme definida por O'Donnell (1998,

p. 40), consiste na atuação de agências estatais autônomas, legalmente autorizadas e capacitadas para supervisionar, sancionar ou até destituir outros órgãos ou agentes públicos, sempre que forem detectadas condutas ilícitas ou incompatíveis com o interesse público. Essas ações podem estar relacionadas à violação de princípios democráticos, à transgressão de direitos fundamentais ou à apropriação indevida da coisa pública. Para que esse controle seja efetivo, o autor afirma ser necessário que tais agências disponham de autonomia legal, competência técnica e independência política.

Sacramento e Pinho (2015) sintetizam a *accountability* horizontal como uma relação entre entes estatais com paridade de poder. De outro lado, Xavier (2011) e Zapelini (2012) acentuam que essa forma de controle depende da existência de capacidades institucionais para que agentes públicos se fiscalizem mutuamente.

Enquanto esses autores restringem a *accountability* horizontal à responsabilização por violações legais, Mainwaring (2003) amplia o seu alcance ao incluir nesta tipologia infrações de natureza política, como a dissolução de gabinetes ou ministérios por motivações exclusivamente políticas. Defende, assim, que é inadequado classificar as relações de *accountability* como horizontais ou verticais com base apenas na localização institucional do agente de controle, seja ele pertencente ao Estado ou à sociedade civil, uma vez que tais categorias devem considerar a natureza relacional e funcional entre os envolvidos. Na direção deste argumento, propõe uma *accountability* intraestado, tendo as sanções políticas como principal diferencial e admitindo a existência de hierarquia entre o órgão fiscalizador e o fiscalizado.

Ao analisar a *accountability* a partir da perspectiva do gestor público, no artigo *The Chameleon of accountability: Forms and Discourses*, Amanda Sinclair (1995) propõe uma abordagem das tipologias extraída a partir de entrevistas com gestores públicos australianos, em um contexto marcado pelas reformas gerencialistas da nova gestão pública. Diante das crescentes exigências por eficiência, transparência e controle de resultados nas organizações estatais, a autora identifica cinco tipos de *accountability*: política, pública, gerencial, profissional e pessoal.

Conforme explica, a *accountability* política refere-se à relação do gestor com autoridades governamentais e instâncias institucionais, funcionando tanto como proteção contra interferências indevidas quanto como limite para ações desviantes. Em contrapartida, a *accountability* pública está relacionada à transparência perante à sociedade civil, envolvendo práticas como a divulgação de relatórios, a realização de

audiências públicas e a resposta a demandas cidadãs. Já a *accountability* gerencial tem como foco o desempenho, enfatizando a responsabilidade pela entrega eficiente de resultados, dentro de prazos e orçamentos estabelecidos. A *accountability* profissional diz respeito à conduta guiada por padrões técnicos e éticos específicos de determinada área de atuação, exigindo do gestor alinhamento com as normas e valores de sua profissão. Por fim, a *accountability* pessoal representa o nível mais íntimo e subjetivo, ancorado na consciência individual, nos princípios morais e no senso de integridade do agente público. Para a autora, as cinco tipologias coexistem e competem entre si, sendo acionadas estrategicamente pelos gestores conforme as situações enfrentadas.

Esta cientista política australiana ressalta que a *accountability* não deve ser compreendida como um conceito fixo, mas sim como um 'camaleão', que se adapta a diferentes contextos institucionais, ideológicos e relacionais. Ao invés de uma aplicação uniforme a *accountability* precisa ser compreendida como um conjunto de discursos e práticas que refletem tensões entre autonomia e controle, entre valores pessoais e exigências institucionais, e entre expectativas sociais e burocráticas (Sinclair, 1995). Por fim, argumenta que essa multiplicidade de tipologias pode gerar sobrecarga para os gestores públicos, que se veem interpelados por formas diversas e, muitas vezes, incompatíveis de responsabilização (Sinclair, 1995).

Em acréscimo, considero importante destacar a análise de Jonathan G. S. Koppell (2005), publicada no artigo *Pathologies of accountability: ICANN*[81] *and the Challenge of 'Multiple Accountabilities Disorder'*, em que propõe cinco tipos de *accountability* com base nos desafios enfrentados por instituições (diferente da anterior que tinha como foco o gestor público, mas também, com similitudes) que buscam responder a múltiplas demandas de responsabilização. Sua principal crítica sobre as múltiplas investidas em torno da classificação da *accountability* centram-se no que denomina de 'distúrbio de múltiplas *accountabilities*' (*multiple accountabilities disorder*), caracterizado pela tentativa de satisfazer diversas expectativas isoladamente o que, conforme argumenta, em vez de fortalecer os mecanismos de controle, compromete sua efetividade.

Em contraposição a essa fragmentação, o autor americano e cientista político identifica as seguintes tipologias de *accountability:* i) *accountability* de transparência, que exige do gestor e da instituição pública a disponibilização clara e acessível de

[81] *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*.

informações, garantindo à sociedade e à imprensa o direito de conhecer e compreender as ações governamentais; ii) *accountability* de sujeição, que acrescenta a exigência de que os agentes públicos sejam responsabilizados por seus atos, sendo punidos em caso de desvios e reconhecidos por acertos; iii) *accountability* de controle, que enfatiza o alinhamento entre os representantes políticos e os gestores na formulação e implementação das políticas públicas, atribuindo aos primeiros o papel de definir os objetivos e aos segundos a função de executá-los; iv) *accountability* de responsabilidade, que está ancorada na observância de normas legais, regras administrativas e padrões de conduta, tanto formais quanto informais, que limitam e orientam a atuação dos gestores; por fim, v) *accountability* de responsividade, que se refere à capacidade da administração pública de responder de forma precisa e objetiva às demandas externas, adaptando suas ações às necessidades da sociedade.

Sobre as tipologias apresentadas, o autor conclui que o problema não reside na existência de múltiplos tipos de *accountability*, mas na incapacidade das organizações de integrá-las de maneira coerente e coordenada, especialmente em instituições que operam sob vários olhares e expectativas, como é o caso de muitas organizações contemporâneas, públicas ou híbridas. Quando essas expectativas não são claramente reconhecidas e geridas, a organização tende a oscilar entre exigências contraditórias, o que mina a sua credibilidade perante diferentes públicos e instâncias de controle.

Merece atenção, ainda, um estudo em que Przeworski (2001) expande a ideia sobre controles circulares, traduzidos por este autor como '*accountability* circular'. Para o autor, esta compreensão não exigiria uma ampla reorganização institucional e permitiria que a sociedade civil atuasse de forma articulada. Por exemplo, diante da omissão do Estado (ou do governante) ou da manipulação burocrática, os grupos interessados poderiam acionar instâncias independentes, como o Ministério Público, para viabilizar suas demandas. Mesmo nessa perspectiva de controles circulares, o aspecto fundamental para avançar na constituição de agentes de controle comprometidos com as suas funções seria o fortalecimento dos grupos sociais, especialmente no aprimoramento da capacidade de processar informações e na formulação de políticas públicas.

Ao examinarem a *accountability* e os abusos de poder na política internacional, Grant e Keohane (2005) consideram sete tipologias no cenário político global, organizando-os em dois grupos conforme sua lógica de funcionamento: (i) os baseados em delegação e (ii) os sustentados por formas de participação. No primeiro grupo, a

*accountability* hierárquica, envolve o controle de superiores sobre subordinados no interior das organizações; a *accountability* de supervisão se refere à fiscalização exercida entre instituições, como no caso de Estados que monitoram organizações multilaterais; a *accountability* fiscal corresponde à exigência de prestação de contas por parte de organizações que recebem fundos públicos; e a *accountability* legal diz respeito à obediência a normas jurídicas, exigindo justificativas em arenas como tribunais internacionais.

No segundo grupo, os tipos de *accountability* estão relacionados à influência exercida por atores sociais. A *accountability* de mercado expressa o poder de consumidores e investidores na imposição de padrões éticos e políticos por meio de escolhas econômicas. A *accountability* entre pares resulta da avaliação mútua entre organizações com objetivos semelhantes, por exemplo, ao ser mal avaliada pelo seu par, uma ONG pode ter dificuldade para conseguir cooperação e parcerias. Já a *accountability* de reputação pública atua de forma transversal, sendo mobilizada em contextos nos quais a visibilidade e o reconhecimento social funcionam como formas de controle indireto.

Duas tipologias de *accountability*, a social (Peruzzotti; Smulovitz, 2002) e a democrática (Olsen, 2017), não serão tratadas nesta subseção, mas em momento posterior do trabalho. Essa escolha visa manter a coerência analítica e evitar sobreposições conceituais, reservando espaço específico para discutir suas particularidades e implicações no campo educacional e político.

As tipologias apresentadas não esgotam as teorizações sobre o tema, mas apontam para a complexidade envolvida em sua definição. A análise permite constatar a presença de uma multiplicidade de abordagens conceituais, revelando a necessidade de compreendê-la à luz dos contextos culturais, políticos e sociais em que se insere, bem como das dinâmicas estabelecidas entre Estado e sociedade. Essas diferentes classificações evidenciam que os mecanismos de *accountability* não apenas variam conforme o contexto e os objetivos, mas também refletem pressupostos normativos sobre *como* e *a quem* se deve prestar contas. No Quadro 07, elaboro uma síntese das tipologias abordadas, respectivos autores de referência, foco principal e âmbito de abrangência.

Quadro 07 – Tipologias de *accountability*: perspectivas analíticas em distintos campos institucionais

(continua)

| TIPOLOGIA | AUTOR DE REFERÊNCIA | FOCO PRINCIPAL DA TIPOLOGIA | ÂMBITO DE ABRANGÊNCIA |
|---|---|---|---|
| *Accountability* vertical | O'Donnell (1998; 2017) | Controle da sociedade civil sobre governantes, via eleições, plebiscitos, mídia e organizações sociais. | Sociedade civil |
| *Accountability* horizontal | O'Donnell (1998; 2017) | Controle entre órgãos estatais autônomos e com paridade de poder. | Instituições estatais autônomas |
| *Accountability* intraestado | Mainwaring (2003) | Relação entre entes estatais com hierarquia e possibilidade de sanções políticas. | Relações intraestatais (internas ao Estado) |
| *Accountability* oblíqua | Schmitter (2007) | Ações contínuas da sociedade que auxiliam na fiscalização estatal, além do momento eleitoral. | Sociedade civil |
| *Accountability* circular | Przeworski (2001) | Controle articulado entre sociedade civil e instituições independentes como o Ministério Público. | Sociedade civil |
| *Accountability* política | Sinclair (1995) | Relação do governante com autoridades e limites institucionais. | Administração pública |
| *Accountability* pública | Sinclair (1995) | Transparência e prestação de contas à sociedade civil. | Público geral |
| *Accountability* gerencial | Sinclair (1995) | Responsabilidade do gestor por resultados e eficiência. | Administração pública |
| *Accountability* profissional* | Sinclair (1995) | Conduta orientada por padrões técnicos e éticos da profissão. | Especialistas da Administração pública |
| *Accountability* pessoal | Sinclair (1995) | Baseada em princípios morais e integridade individual. | Indivíduos (valores e ética pessoal) |
| *Accountability* de transparência | Koppell (2005) | Disponibilização clara de informações públicas. | Público geral |
| *Accountability* de sujeição | Koppell (2005) | Responsabilização e reconhecimento por atos públicos. | Administração pública |
| *Accountability* de controle | Koppell (2005) | Coordenação entre representantes políticos e gestores. | Administração pública |
| *Accountability* de responsabilidade | Koppell (2005) | Observância de normas legais e administrativas. | Administração pública |
| *Accountability* de responsividade | Koppell (2005) | Capacidade de resposta da administração pública às demandas sociais. | Administração pública |

(conclusão)

| | | | |
|---|---|---|---|
| *Accountability* hierárquica | Grant e Keohane (2005) | Controle de superiores sobre subordinados. | Relações intraestatais (internas ao Estado) |
| *Accountability* de supervisão | Grant e Keohane (2005) | Fiscalização entre instituições ou Estados. | Instituições estatais autônomas |
| *Accountability* fiscal | Grant e Keohane (2005) | Prestação de contas de organizações que recebem recursos públicos. | Administração pública |
| *Accountability* legal* | Grant e Keohane (2005) | Conformidade jurídica e obrigações perante tribunais. | Administração pública |
| *Accountability* de mercado* | Grant e Keohane (2005) | Controle exercido por consumidores e investidores. | Administração pública |
| *Accountability* entre pares | Grant e Keohane (2005) | Avaliação mútua entre organizações similares. | Instituições estatais autônomas |
| *Accountability* de reputação pública | Grant e Keohane (2005) | Controle indireto por visibilidade e reconhecimento social. | Público geral |

Fonte: elaborado com base nos achados da pesquisa
*Nota: a tipologia repete a mesma nomenclatura no campo da educação.

A análise das tipologias de *accountability* exige um olhar que vá além da descrição funcional de seus mecanismos. Como observa Schneider (2019, p. 472), "quando nos referimos a esse tema é necessário ter em conta a amplitude do conceito, o seu léxico e seus usos práticos". Nesse sentido, as distintas tipologias atribuídas à *accountability* configuram um campo de investigação amplo e multifacetado, que exige análise contextualizada e rigor conceitual. A seguir, aprofundo a análise de tipologias no campo da educação.

### 5.2.1 Proposições tipológicas da *accountability* na educação

Darling-Hammond e Ascher (1991) identificam cinco tipos de *accountability* em virtude da necessidade, segundo as autoras, de desenvolver sistemas de responsabilização mais duradouros nas escolas, especialmente nas grandes cidades norte-americanas: (i) *accountability* política: refere-se à responsabilização de autoridades educacionais sobre o rumo da educação; (ii) *accountability* legal: permite que estudantes, famílias ou organizações acionem o judiciário diante de violações de direitos educacionais, como desigualdade de acesso e discriminação; (iii) *accountability* burocrática: atua por meio da imposição de normas e diretrizes estabelecidas por instâncias superiores de educação; (iv) *accountability* profissional: centrada na atuação dos educadores, responsabilizados com base em sua formação, ética e competência prática baseada no conhecimento e no

compromisso com a qualidade do ensino; por fim, (v) *accountability* performativa ou de mercado: aplicada quando famílias e estudantes escolhem entre diferentes instituições como forma de pressionar por melhor desempenho escolar. Esse modelo, associado a políticas de *vouchers*, busca induzir a melhoria por meio da competição.

As autoras ressaltam que esses cinco tipos de *accountability* coexistem nos sistemas educacionais, cada um com seus limites e possibilidades, contudo, realçam que apenas três tipos (burocrática, profissional e performativa ou de mercado) estão sendo propostos como estratégias para a melhoria da qualidade educacional. Cabe destacar que nos estudos sobre políticas educacionais, no contexto chileno, pesquisadores como Leiva-Guerrero *et al.* (2022) e De la Vega (2023), levam em consideração essas três variantes em suas investigações mais recentes.

Como referido anteriormente, algumas tipologias compartilham a mesma nomenclatura, contudo, com diferenças pontuais no campo de atuação. As tipologias de Darling-Hammond e Ascher (1991) referem-se ao contexto educacional: a profissional baseia-se na competência, formação e ética docentes; a legal vincula-se à justiciabilidade de direitos educacionais (discriminação, desigualdade); e a de mercado apoia-se na escolha de escolas por famílias. Já em Sinclair (1995) e Grant e Keohane (2005), os homônimos deslocam-se para a administração pública: a profissional envolve controle por pares e normas burocráticas; a legal enfatiza conformidade jurídica; e a de mercado opera pela disciplina de consumidores e investidores. Em síntese, diferem no domínio de atuação, nos sujeitos responsabilizados e nos mecanismos mobilizados.

Postas essas distinções tipológicas entre educação e administração pública, cumpre salientar que as tipologias propostas por Darling-Hammond e Ascher, em 1991, formuladas no limiar da década e ancoradas no contexto escolar, oferecem um marco inicial para compreender a reorientação subsequente do léxico da *accountability*. O Quadro 08 apresenta a articulação entre as categorias analíticas e as tipologias identificadas, tendo em vista que contribuem para aprofundar a reflexão sobre os sentidos da *accountability* na educação.

Quadro 08 - Categorias da teoria crítica aplicadas à análise das tipologias de *accountability* na educação

| CATEGORIA ANALÍTICA | EXPLICAÇÃO | EXEMPLO DE TIPOLOGIA | SENTIDO NA EDUCAÇÃO |
|---|---|---|---|
| Historicidade | Evidencia que os tipos de *accountability* são construídos em contextos históricos específicos, moldados por conjunturas políticas, sociais e institucionais distintas. | A *accountability* burocrática emergiu no contexto do Estado fordista; já a de mercado ganhou força com a ascensão da NGP. | Favorece uma análise contextualizada dos mecanismos de *accountability*, mostrando como eles expressam diferentes concepções sobre o papel da escola ao longo do tempo. |
| Razão instrumental | Critica a tendência de reduzir os processos educativos a metas mensuráveis, orientadas por critérios de desempenho, controle e padronização. | A *accountability* burocrática e a de mercado priorizam avaliações com base em testes e metas de produtividade, utilizados para medir a 'qualidade educacional'. | Permite questionar os efeitos da lógica técnica sobre o currículo e a prática docente, ao destacar como a ênfase em resultados numéricos empobrece o processo formativo. |
| Totalidade | Exige que a análise das tipologias considere suas relações com os sistemas político, econômico e cultural, evitando abordagens isoladas. | A *accountability* de mercado deve ser entendida como parte de um projeto neoliberal de reorganização do papel do Estado e da sociedade na educação. | Contribui para a compreensão integrada dos instrumentos de controle, evidenciando como se articulam a processos mais amplos de regulação da educação, moldando a cultura institucional das escolas. |
| Dialética | Permite analisar as contradições presentes nas tipologias, revelando tensões entre seus objetivos declarados e os efeitos concretos que produzem. | A *accountability* profissional pode reforçar a autonomia docente, mas também ser apropriada por processos tecnocráticos de certificação. | Favorece a análise das contradições presentes nas políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização, que combinam controle com discursos participativos, tensionando o papel docente e a autonomia pedagógica. |
| Emancipação | Estabelece um critério normativo para avaliar se as formas de *accountability* favorecem a participação, a justiça social e a formação crítica. | A *accountability* social e democrática[82] aproximam-se dessa lógica ao almejar a participação efetiva, liberdade e igualdade. | Oferece um referencial para identificar práticas compatíveis com os princípios democráticos e a transformação social. |

Fonte: elaborado com base nas tipologias encontradas no campo da educação e nas categorias de análise

[82] Sobre essas tipologias abordarei mais adiante.

A incorporação das categorias na análise das tipologias permite deslocar o foco da mera funcionalidade dos mecanismos de *accountability* para uma compreensão mais profunda de suas implicações na educação. Ao evidenciar os contextos históricos de emergência, os vínculos com lógicas de controle e racionalidade técnica, e os conflitos entre autonomia e regulação, essas categorias oferecem critérios rigorosos para avaliar não apenas *como* a *accountability* é implementada, mas *a serviço de quê* ela opera. Assim, torna-se possível distinguir entre tipologias que reforçam padrões de desigualdade e dominação e aquelas que potencializam práticas democráticas, participativas e emancipadoras.

Segundo a CEPAL, UNICEF e SECIB (2001, p. 71), "na década de 1990, a maior parte dos países ibero-americanos muda sensivelmente o foco de atenção das políticas públicas em matéria de educação". Emerge, de forma mais pungente, a busca pela 'qualidade da educação' e a equidade, destacando a necessidade de reformas educativas que se relacionam, de acordo com a Comissão, à modernização da gestão da educação, às políticas de descentralização e ao melhoramento das capacidades de autogestão.

Assim, diversos governos nacionais na América Latina implementaram reformas administrativas com a finalidade de intensificar a responsabilização dos agentes públicos pelos resultados obtidos, ao mesmo tempo em que promoviam (no discurso) maior valorização da participação social e o fortalecimento de uma governança mais democrática. Mesmo que tais reformas adquirissem formatos e instrumentos distintos, dependendo do país de implementação, "todas elas orientaram-se para o desempenho (ou resultados)" (Segatto, 2011, p. 38).

Em um contexto regulatório onde as diretrizes dos governos para a educação são submetidas às mesmas regras capitalistas do setor financeiro e produtivo, não é de se surpreender que uma gestão por resultados também tenha alcançado às políticas educacionais. Nesse sentido, Segatto e Abrucio (2017, p. 87) afirmam que isto é visualizado, especialmente, "a partir do uso de indicadores de desempenho e da avaliação dos sistemas de ensino, das escolas e dos professores. As mudanças iniciais buscavam um diagnóstico da política e de seus resultados, mas depois elas incluíram mecanismos de incentivo".

Por conta das relações entre as áreas de conhecimento, especialmente no Estado moderno, a conotação da *accountability* na educação tende a acolher a discussão que emana da administração pública (Afonso, 2000, 2009, 2009a, 2009b, 2010, 2012, 2013).

Por isso, o autor a considera em associação com políticas de avaliação[83] coordenadas pelo Estado, defendidas como medida eficaz de controle da qualidade educacional e dos gastos com a educação. Enquanto parte de um projeto neoliberal global em que a educação passa a ser força motriz do desenvolvimento econômico, a associação entre mecanismos de avaliação e *accountability* passou a ser considerada a receita perfeita para os males da educação.

Esse processo se intensificou sobretudo a partir dos anos 1990, quando a *accountability* passou a ser empregada como forma de garantir o controle estatal na execução de políticas públicas educacionais. Em particular, os sistemas nacionais de avaliação foram reconfigurados com base no desempenho de escolas e estudantes, criando mecanismos de responsabilização na gestão escolar, vinculados a sistemas de recompensa ou sanção com base nos resultados obtidos.

Mecanismos de *accountability*, nessa área de conhecimento, configuram-se como expressão do paradigma econômico neoliberal, estruturando uma lógica de mercado que promove a competição entre serviços educacionais, escolha por parte dos 'consumidores' e regulação baseada em resultados mensuráveis. Para Laval (2019), essa racionalidade está intrinsecamente vinculada ao Estado avaliador, cuja atuação se dá por meio da regulação das competências curriculares e do desempenho institucional, orientando a ação do mercado educacional.

Destaco os questionamentos apresentados por Segatto (2011) para provocar uma reflexão sobre o uso dos resultados nas políticas educacionais. De acordo com a autora, quatro questões sobressaem e, delas, alguns apontamentos de autores:

> Quem define as metas almejadas? Os técnicos, os políticos ou a sociedade definem as metas? Para Kettl (2006) e Spink (2001), as metas a serem avaliadas devem ser políticas, ou seja, estabelecidas pela sociedade;
> O que é avaliado? Os resultados (*outputs*) ou os impactos (*outcomes*)? Para alguns autores, a mensuração tanto dos *outputs* quanto dos *outcomes* são essenciais (Kettl, 1997, 2006; Trosa, 2001);
> Qual o nível da administração deve ser avaliado? De acordo com Kettl (2006), quatro níveis devem ser avaliados: a agência, o programa, o grupo de trabalho e o indivíduo;
> E quem deve ser responsabilizado pelos resultados não atingidos? Kettl (2006) ressalta a dificuldade de avaliar as causas dos resultados obtidos e os responsáveis por elas e aponta a dificuldade de criar e gerir planos de avaliação de desempenho individual e os planos de pagamento por desempenho (Segatto, 2011, p. 41).

[83] A reformulação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em 2005, e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2007, exemplificam o alinhamento entre as políticas de avaliação educacional e os mecanismos de *accountability* no Brasil, por exemplo.

Tomadas em conjunto, essas quatro questões funcionam como eixos de problematização do desenho e efeitos sobre a perspectiva do controle por resultados. Elas articulam dimensões normativas (quem define metas e com que legitimidade), metodológicas (o que mensurar e com quais indicadores) e organizacionais (em que nível se avalia e como se distribuem responsabilidades), sem oferecer respostas unívocas. O reconhecimento desses dilemas já indica a necessidade de explicitar pressupostos, critérios e limites de qualquer arranjo avaliativo.

Przeworki (1998) também refletia em seus estudos sobre a questão: o que avaliar? Para o autor, diferentemente das empresas privadas, orientadas prioritariamente pela maximização do lucro, as organizações públicas perseguem objetivos múltiplos, tais como: ampliar o atendimento à população, garantir a qualidade dos serviços e prevenir problemas que, se não enfrentados, gerarão custos sociais e econômicos ainda maiores no futuro. Nessas circunstâncias, a definição de objetivos e metas de avaliação revela-se inevitavelmente uma decisão política, ainda que apoiada em critérios técnicos, pois jamais se reduz a uma escolha puramente técnica.

Na esteira destas reflexões, concluo que o controle por resultados (Segatto, 2011), ou regulação por resultados (Schneider, 2019; Schneider; Nardi, 2019), exige o estabelecimento de metas claras e seu monitoramento contínuo. Contudo, sua aplicação pode variar devido a alguns fatores, tais como: as condições da administração pública; o acompanhamento realizado (e por quem é realizado); a transparência das informações; e a presença de mecanismos de sanção ou incentivo. Acrescento, e o uso desses resultados serve para quê ou para quem?

Em investigação sobre as reformas ocorridas na década de 1990, Krawczyk e Vieira (2012) observaram que, apesar da influência dos OMs ter promovido uma relativa uniformização das políticas educacionais, os processos de implementação foram profundamente marcados por dinâmicas internas, tradições sócio-históricas e correlações de forças nacionais. Dessa forma, ainda que princípios comuns tenham orientado tais reformas, os resultados foram desiguais e, em muitos casos, conforme apontam as autoras, não corresponderam às promessas de melhoria na qualidade da educação.

A reconfiguração do aparelho estatal, central nesse processo, foi apresentada como resposta à crise do Estado de Bem-Estar Social e como requisito para a retomada do crescimento econômico. Chesnais (1997) interpreta esse movimento como parte de um novo regime de acumulação do capitalismo, iniciado nos anos 1980, cuja ênfase recai

sobre a valorização do capital. Esse período é caracterizado pela liberalização dos fluxos financeiros, desregulamentação dos mercados e avanço das privatizações, consolidando a mundialização[84] do capital. Nesse contexto, os OMs passam a desempenhar uma função normativa, orientando a forma como os Estados devem reformar suas estruturas e gerir seus sistemas educacionais.

Corroboram essa ideia Schneider e Rostirola (2023, p. 20). Para as autoras, a atuação dos OMs "não mais se restringe ao financiamento de projetos econômicos, função precípua até algumas décadas atrás. No cenário de uma economia globalizada, sua intervenção tornou-se fulcral na remissão dos efeitos conjunturais e colaterais da expansão e modernização do capital". Contudo, críticas a esse modelo evidenciam seus efeitos colaterais, entre os quais se destacam o aprofundamento das desigualdades, a fragmentação das redes públicas de educação e a mercantilização dos sistemas escolares.

Aprofundando esta ideia, Mészáros (2011) assevera que

> Os recursos investidos pelo Banco Mundial e por outras organizações dominadas pelos Estados Unidos na tentativa de aprimorar o 'local' à custa do nacional, de arregimentar o apoio das elites acadêmicas e outras elites intelectuais por meio de conferências e projetos de pesquisa bem patrocinados (especialmente, mas não exclusivamente no Terceiro Mundo), indicam o propósito de criar um 'governo mundial' implacavelmente imposto de cima em nome de uma 'democracia' fictícia, sinônimo da pretensa 'ação local' dos 'coletores regulares de lixo' (Mészáros, 2011, p. 49).

De acordo com o autor, a ideia inicial foi expandir as fronteiras indiscriminadamente, não se limitando à utilização dos meios de comunicação como instrumentos ideológicos, mas também se apropriando, de forma central, das escolas e universidades. Nesse contexto, a globalização é apresentada como uma ideologia dominante que se infiltra na educação enquanto aparato repressivo, promovendo a acriticidade e, consequentemente, facilitando sua implementação em âmbitos locais.

Leher (1998, p. 82) denuncia a globalização como uma "verdadeira ideologia da mudança sem transformação". Isso porque, conforme destaca, as mudanças promovidas nesse processo mantêm os interesses do capital, sacrificando os direitos dos trabalhadores. Para o autor, as reformas educacionais derivadas dessa lógica reproduzem o núcleo duro das políticas do BM, que posiciona a educação como instrumento para a

[84] A mundialização do capital refere-se a "uma fase em que adentramos, não em 1989 (queda do muro de Berlim), ou em 1991 (desmoronamento do regime soviético), mas 10 anos antes, na passagem dos anos 70 para os anos 80. É então que se situa o momento em que as forças políticas mais antissociais dos países da OCDE engajaram-se no processo de liberalização, de desregulamentação e de privatização" (Chesnais, 1997, p. 13).

criação de um ambiente favorável à governança econômica.

A globalização, em tal contexto, não apenas redefine as funções do Estado, mas também reconfigura os significados atribuídos à educação e à democracia. Como destaca Dale (2004), por meio da chamada Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE), a globalização modifica as políticas educacionais de acordo com interesses econômicos globais, impondo aos Estados-nação uma agenda educacional que não é resultado de um consenso, mas sim de pressões econômicas e políticas estruturadas por OMs, como o BM e a OCDE.

Essas instituições, ao estabelecerem orientações e condicionantes para a educação, tornam-se vetores da reorganização estatal, incentivando reformas educacionais que privilegiam a eficiência econômica, a privatização e a adoção de modelos de gestão empresarial no setor educacional. Sob essa perspectiva, conforme adverte Barroso (2005, p. 727), tais iniciativas conferem "outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas".

O conhecimento escolar passa a ser orientado por demandas do mercado de trabalho, reforçando a lógica da empregabilidade e da competitividade. É preciso atentar que orientações de "Organizações Multilaterais e de agências e intelectuais que gravitam em sua órbita – expressam não apenas diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais" (Evangelista, 2012, p. 53), em prol de um projeto de sociedade pretendido e em curso.

Nesse contexto, o papel do Estado na educação desloca-se de um provedor direto de serviços educacionais para um regulador e mediador de interesses privados. No entanto, Dale (2004) também sugere que esses processos não são irreversíveis, pois há espaços para resistências e alternativas que possam redefinir os objetivos da educação, para além das diretrizes e modelos de reforma educacional, impulsionada por seus articuladores.

Pesquisadores como Afonso (2000, 2009a, 2009b, 2010, 2012, 2013), Corvalán e Mcmeekin (2006), Freitas (2011, 2013), Schneider e Nardi (2013, 2014, 2015, 2019), entre outros, vêm discutindo seus desdobramentos, especialmente em relação à avaliação e à regulação das políticas educacionais. Segundo Corvalán (2006), o movimento de descentralização da educação na América Latina, criou um cenário propício à emergência da *accountability* como instrumento de gestão dos sistemas educativos.

Nesse mesmo sentido, Schneider e Nardi (2013) observam que a política de

*accountability* educacional, caso esteja fundamentada na ênfase sobre instrumentos de avaliação, o enfoque recai sobre o IDEB, concebido como uma medida que busca sintetizar a qualidade da educação básica por meio da combinação entre as taxas de fluxo escolar e o desempenho dos estudantes em exames padronizados. Tais indicadores de desempenho e os *rankings* educacionais não expressam uma preocupação autêntica com a qualidade, mas sim uma estratégia de subordinação da educação a critérios de eficiência e competitividade.

Essa política de *accountability* é criticada por operar, na verdade, como um mecanismo de controle e regulação dos sistemas educacionais, em consonância com a racionalidade instrumental do neoliberalismo, a qual é amplamente questionada por autores vinculados à teoria crítica, por seus efeitos deletérios sobre a autonomia, a democracia e o sentido emancipador da educação. Dessa forma, o que se apresenta como busca por qualidade revela-se, na prática, como uma forma de padronização e domesticação da escola pública.

A seguir, demonstro a aparição de outras dimensões do controle externo configuram a *accountability* na educação brasileira e chilena.

## 5.3 *ACCOUNTABILITY* NA EDUCAÇÃO: PONDERAÇÕES SOBRE OUTRAS DIMENSÕES NA AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL E NO CHILE

O uso instrumental dos mecanismos de *accountability* tem se expandido para além das instâncias tradicionais de avaliação educacional, incorporando, no caso do Brasil, a atuação dos tribunais de contas estaduais e municipais. Esses órgãos assumem a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento de metas e ações voltadas à melhoria da qualidade da educação, atuando como instâncias de controle externo. Nessa perspectiva, ainda que considerem os resultados das avaliações produzidas pelo IDEB, mobilizam-se novos agentes de *accountability*, que operam por meio de canais estatais para ampliar a regulação e o acompanhamento das políticas educacionais.

Todavia, observo que, embora o discurso remeta à melhoria da qualidade da educação, a ênfase tem recaído sobre o aperfeiçoamento dos instrumentos de regulação e fiscalização, em detrimento de políticas estruturais de investimento e valorização da área. O que se presencia é uma dinâmica em que o controle e a responsabilização assumem centralidade, enquanto a dimensão formativa e emancipadora da educação permanece

secundarizada. Diante desse cenário, cabe indagar: em que medida o fortalecimento de instâncias de controle externo, como os tribunais de contas, contribui efetivamente para a qualidade educacional e não apenas para o aperfeiçoamento burocrático? A ênfase em metas e indicadores não estaria reduzindo a educação a um fim em si mesma, esvaziando seu potencial emancipador? Estaria essa lógica reforçando uma perspectiva gerencial e tecnocrática, em detrimento da função social e política da escola?

Não é recente o fato de que "[...] o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União" (TCU) (Brasil, 1988, art. 71), conferida pela própria Constituição Federal de 1988. Sua atuação em colaboração com o Poder Legislativo abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Estas instâncias, apesar de não integrarem o Poder Judiciário, gozam de autonomia administrativa, conforme dispõe a Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992). O aspecto inovador, entretanto, reside na incorporação de novas competências no âmbito educacional. No Quadro 09, demonstro a classificação e níveis de atuação do TCU para elucidar a abrangência das áreas de fiscalização.

Quadro 09 – Comparativo das classificações e atribuições do TCU no Brasil

| NÍVEL DE ATUAÇÃO | ÓRGÃO LEGISLATIVO CORRESPONDENTE | TRIBUNAL DE CONTAS | ÁREA DE FISCALIZAÇÃO |
|---|---|---|---|
| Federal | Congresso Nacional | Tribunal de Contas da União (TCU) | Contas da União: órgãos e entidades federais, programas nacionais e recursos repassados a estados e municípios |
| Estadual | Assembleias Legislativas | Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) | Contas do governo estadual e, em regra, dos municípios do estado |
| Estadual (específico)[85] | Assembleias Legislativas | Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs - BA e PA) | Contas de todos os municípios do respectivo estado |
| Municipal (capitais) | Câmaras Municipais | Tribunais de Contas dos Municípios (SP e RJ) | Contas da Prefeitura e dos órgãos municipais |

Fonte: elaborado com base no Portal do TCU (2025)

[85] No Brasil, o modelo de controle externo é exercido, em regra, pelos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), que auxiliam as Assembleias Legislativas na fiscalização das contas estaduais e municipais. Excepcionalmente, em razão do art. 31, § 4º, da Constituição Federal de 1988, alguns Estados puderam instituir Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs), voltados exclusivamente ao exame das contas municipais. Apenas Bahia e Pará mantêm TCMs estaduais, pois foram os únicos a criá-los antes da promulgação da CF/88, que vedou a criação de novos tribunais dessa natureza, preservando apenas os já existentes.

É possível constatar que o sistema brasileiro de controle externo se caracteriza pela existência. O TCU, órgão máximo, foi instituído em 1891, pela primeira Constituição republicana, inspirado no modelo francês e consolidado posteriormente como órgão autônomo de fiscalização (Nunes, 2010; Furtado, 2021). Essa multiplicidade de órgãos de controle externo decorre da autonomia político-administrativa atribuída pela Constituição à União, aos estados e aos municípios. Embora tal configuração fortaleça o federalismo, também traz desafios relacionados à coordenação e à padronização das auditorias, de múltiplos tribunais de contas podendo ocasionar sobreposição de competências, heterogeneidade nos critérios de julgamento e desigualdades regionais de capacidade técnica, especialmente diante da possibilidade de captura política em tribunais locais (Speck, 2000; Afonso José, 2001).

Nas políticas educacionais, a atuação dos órgãos de controle externo gera implicações diretas, uma vez que a educação pública concentra um dos maiores volumes orçamentários do Estado e possui elevada relevância social. No caso brasileiro, a descentralização do sistema de fiscalização acompanha a lógica federativa da política educacional, em que União, estados e municípios compartilham tanto as responsabilidades de financiamento quanto a oferta de serviços.

Os Tribunais de Contas atuam, nesse contexto, como garantidores da aplicação do que determina a Constituição Federal de 1988. Segundo a normativa, anualmente, a União aplicará, "nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino" (Brasil, 1988, art. 212). Além da fiscalização do cumprimento desses percentuais constitucionais, os tribunais realizam auditorias em programas estratégicos, como o de alimentação e transporte escolar, bem como na execução de obras de infraestrutura voltadas ao setor educacional.

Um exemplo emblemático é a atuação do TCU em relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Em fevereiro de 2020, por meio do Acórdão nº 794/2021, o TCU realizou auditoria para verificar a correta destinação dos recursos do fundo, apontando fragilidades no monitoramento dos gastos e na transparência das informações disponibilizadas por estados e municípios. O relatório destacou que parte significativa dos entes não apresentava dados consistentes sobre a aplicação dos recursos,

comprometendo a efetividade do financiamento educacional (Brasil, 2021).

Em outra frente, conforme Furtado (2021), Tribunais de Contas estaduais, como o de São Paulo e o de Minas Gerais, têm atuado de forma incisiva em fiscalizações sobre contratos de transporte escolar, identificando casos de superfaturamento e ineficiência na prestação do serviço. Esses exemplos revelam como os tribunais não apenas monitoram a legalidade formal dos gastos, mas também incidem sobre a qualidade da execução das políticas públicas educacionais (Furtado, 2021).

A reformulação do FUNDEB, promovida pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e regulamentada pela Lei nº 14.113/2020, ampliou significativamente a participação da União[86] no financiamento da educação básica, atrelando a parcela da complementação ao cumprimento de condicionalidades ligadas a gestão e resultados. Este modelo de complementação distribui os recursos segundo três indicadores principais. O primeiro é o Valor Anual por Aluno Fundeb (VAAF), que garante a complementação dos fundos estaduais que não alcançam o mínimo nacional. O segundo é o Valor Anual Total por Aluno (VAAT), voltado para redes que, mesmo após a complementação via VAAF, permanecem abaixo do patamar mínimo quando se consideram todas as receitas vinculadas à educação (FNDE, 2021). Por fim, foi instituído o Valor Anual por Aluno por Resultados (VAAR), implementado a partir de 2023, que destina cerca de 2,5 % da complementação da União a estados e municípios que cumprem determinadas condicionalidades vinculadas ao desempenho educacional (FNDE, 2021).

Especialmente o VAAR introduz uma dimensão qualitativa no financiamento, ao vincular parte dos recursos ao cumprimento de resultados (FNDE, 2021). Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM) (2023), entre as condicionalidades estabelecidas estão a adoção de critérios técnicos ou participativos para a nomeação de diretores escolares, a manutenção de índices mínimos de participação dos estudantes nas avaliações nacionais e a comprovação de esforços na redução das desigualdades socioeconômicas e raciais nos resultados educacionais.

De fato, a lógica subjacente ao VAAR aproxima o financiamento das políticas de *accountability* ao buscar incentivar maior eficiência administrativa e melhores resultados.

---

[86] A vinculação de receitas para a educação no Brasil tem como marco central o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, que determina a aplicação mínima de 18% da receita de impostos da União na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1988). Essa obrigação geral de financiamento foi posteriormente detalhada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que tornou o FUNDEB permanente e estabeleceu um cronograma de ampliação progressiva da complementação da União, passando de 10% para 23% até 2026 (Brasil, 2020).

Ao que tudo indica, essa medida impacta as ferramentas de controle da ação pública e por consequência, as formas de prestação de contas e responsabilização harmonizadas até aqui pelo Estado, uma vez que não mais recairão apenas sobre as políticas de avaliação, mas sobre o planejamento das ações dos governos locais no tocante às medidas educacionais (FNDE, 2021).

Dessa forma, o FUNDEB em sua versão atualizada não apenas ampliou o volume de recursos redistribuídos entre União, estados e municípios, como também incorporou mecanismos de *accountability*, de conformação neoliberal, ao fundo. O VAAF e o VAAT asseguram maior justiça redistributiva, mitigando desigualdades estruturais entre redes de ensino, enquanto o VAAR introduz uma dimensão avaliativa que conecta o financiamento à 'qualidade' educacional. As recentes alterações normativas, ao permitir maior flexibilidade de uso dos recursos vinculados a estruturas educacionais e ao condicionar parte da complementação ao alcance de resultados, impõem novos desafios para os entes federativos, que precisam demonstrar capacidade técnica e institucional para acessar e aplicar corretamente os recursos (CNM, 2023).

Indubitavelmente, a vinculação de recursos a indicadores de desempenho, como ocorre no VAAR, expressa um reforço da racionalidade instrumental no campo educacional. Isso porque o valor da educação tende a ser medido prioritariamente pela eficácia em alcançar metas quantificáveis, muitas vezes restritas a índices de aprendizagem e eficiência administrativa, em detrimento de uma visão mais ampla da formação humana (Adorno, 1995). Tal lógica responde às demandas de racionalização e controle típicas da NGP, limitando a possibilidade de compreender a educação como espaço de emancipação humana

Como alertam autores da teoria crítica, quando os processos educacionais são submetidos exclusivamente a métricas de desempenho, corre-se o risco de colonizar os fins formativos por meios instrumentais, reduzindo a educação a um mecanismo de ajuste às exigências do mercado (Habermas, 1987; Adorno, 1995). Nesse sentido, o VAAR traz consigo a ameaça de subordinar a educação a uma lógica de resultados que enfraquece ainda mais seu potencial emancipatório.

Segundo o TCU (2025), a complementação da União atingiu 21% da receita dos fundos estaduais e municipais em 2025, mais que o dobro dos 10% previstos na complementação anterior. Esse aumento representou um acréscimo de R$943,4 milhões em relação ao ano de 2024, com impacto direto sobre os valores anuais mínimos por aluno

definidos nacionalmente. Com a atualização, o VAAF (mínimo) passou de R$5.648,91 para R$5.762,50, e o VAAT (mínimo) elevou-se de R$8.510,81 para R$8.539,53 (TCU, 2025). Além disso, a Portaria nº 505/2025 autorizou que recursos do FUNDEB sejam utilizados como contrapartida em obras de infraestrutura escolar pactuadas com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Essa medida ampliou a flexibilidade na gestão dos recursos, permitindo que estados e municípios destinem valores já disponíveis em suas contas para financiar construções e reformas, desde que obedecidos critérios de comprovação e prestação de contas (FNDE, 2025).

Em 30 de julho de 2025, o MEC publicou, por meio das Resoluções nº 16/2025 e nº 17/2025, da Secretaria de Educação Básica (SEB), as condicionalidades II, III e indicadores da complementação VAAR do FUNDEB, para o exercício de 2026, que regula o recebimento de recursos pelas redes de ensino. A primeira Resolução nº 16/2025 define os cálculos de nível socioeconômico e de disponibilidade de recursos, mantém as ponderações por etapa, modalidade, jornada e tipo de estabelecimento (Brasil, 2025b). Por sua vez, a segunda, Resolução nº 17/2025, detalha a aferição das seguintes condicionalidades[87]: II (80% de participação dos estudantes no SAEB) e III (redução de desigualdades raciais e socioeconômicas), bem como os indicadores de atendimento (redução de abandono escolar) e de aprendizagem, ressaltando que estas condicionalidades são aferidas pelo INEP e que suas metodologias serão mantidas para o ano de 2026. Também será preservada a metodologia do indicador da educação infantil, com comprovações no SIMEC[88] até 31 de agosto de 2025 (Brasil, 2025c).

As condicionalidades constituem a etapa inicial do processo de análise que verifica a habilitação de uma rede para receber os recursos da complementação VAAR. Trata-se de um conjunto de exigências vinculadas a práticas de gestão voltadas a promover a 'qualidade' da educação e a reduzir desigualdades. Somente após o cumprimento integral dessas condições as redes avançam para a fase seguinte da avaliação, destinada a aferir a efetiva melhoria dos indicadores educacionais (Brasil,

[87] A metodologia de aferição das demais condicionalidades tratam de melhoria de gestão (I, IV e V) e serão analisadas pela SEB/MEC, enquanto as outras, pelo INEP.

[88] O SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle) é a plataforma digital do Ministério da Educação destinada à gestão de programas e políticas educacionais financiados pela União. Por meio dele, estados e municípios registram planos de trabalho, informações orçamentárias e comprovações de execução física e financeira, além de realizar a prestação de contas. No caso do FUNDEB, em especial da modalidade de complementação-VAAR, o SIMEC é o canal oficial para a comprovação das condicionalidades exigidas pelo MEC, como participação mínima no Saeb, indicadores de aprendizagem e de redução das desigualdades.

2025b, 2025c).

Com isso, o SAEB deixa de operar apenas como diagnóstico e passa a funcionar como referência distributiva e regulatória, deslocando o financiamento do eixo exclusivamente redistributivo (VAAF/VAAT) para uma lógica de indução de comportamentos institucionais e de responsabilização por resultados. Essas atualizações reforçam o caráter normativo do VAAR como mecanismo de indução de comportamentos institucionais e de responsabilização dos entes federativos, consolidando a vinculação entre financiamento e resultados educacionais.

Diferentemente da organização brasileira, no Chile não existe um sistema descentralizado de Tribunais de Contas. O órgão responsável é único, a *Contraloría General de la República* (CGR). Conforme a *Constitución Política de la República de Chile* (1980, art. 98, tradução própria)[89],

> Um órgão autônomo, denominado Contraloría General de la República, exercerá o controle da legalidade dos atos da administração, fiscalizará a arrecadação e a aplicação dos fundos do Tesouro, das municipalidades e dos demais organismos e serviços definidos em lei; examinará e julgará as contas das pessoas responsáveis pelos bens dessas entidades; e realizará o controle de sua gestão.

Desde a Constituição de 1980, a CGR atua como órgão máximo que, diferentemente do modelo Brasileiro descentralizado em TCU, TCEs e TCMs, consolida um sistema único de controle externo. As reformas constitucionais mais recentes, de 2023 (Lei nº 21.533) e 2024 (Lei nº 21.654), embora tenham introduzido ajustes procedimentais e atualizado diversos dispositivos da Carta, não alteraram o seu artigo 98. Assim, a CGR manteve-se intacta em sua configuração institucional, revelando-se um órgão de estabilidade no ordenamento chileno, mesmo em um contexto de mudanças constitucionais mais amplas (Chile, 2024). O Quadro 10 apresenta especificidades da CGR.

[89] "un organismo autónomo, con el nombre de Contraloría General de la República, ejercerá el control de la legalidad de los actos de la administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; y efectuará el control de la gestión de ellas" (Constitución Política de la República de Chile, 1980, art. 98).

Quadro 10 – Especificidade da *Contraloría General de la República* (CGR)

| NÍVEL DE ATUAÇÃO | ÓRGÃO LEGISLATIVO | ÓRGÃO DE CONTROLE | ÁREA DE FISCALIZAÇÃO |
|---|---|---|---|
| Nacional | Congresso Nacional do Chile | CGR | Controle da legalidade dos atos da administração pública; fiscalização do uso de recursos públicos nacionais, regionais e municipais |

Fonte: elaborado com base na *Constitución Política de la República de Chile* (1980) e CGR (Chile, 2017)

Como é possível perceber, o Chile apresenta um modelo de controle externo centralizado, consolidado na CGR, criada em 1927. Trata-se de um órgão com autonomia constitucional que desempenha papel central na organização institucional do Estado chileno, assegurando maior uniformidade na interpretação da legalidade administrativa e na regulação da gestão pública (Chile, 2017). Essa centralização está em consonância com a tradição administrativa de um Estado unitário, marcado por forte tecnocracia e profissionalização burocrática, fatores que reforçam a previsibilidade institucional em todos os níveis da administração educacional (Montt, 2002). Contudo, concentrar poder em um único órgão também exige mecanismos adicionais de transparência e salvaguardas democráticas.

A atuação da CGR repercute também sobre a política educacional chilena que, desde a década de 1980, teve a administração da educação básica e média municipalizada, ao mesmo tempo em que o Estado ampliou o financiamento às escolas particulares subvencionadas (Chile, 2017). Nesse contexto, o órgão manteve-se responsável por fiscalizar tanto os aportes estatais transferidos às municipalidades quanto os subsídios concedidos a estabelecimentos privados.

Cito como exemplo o papel da CGR no acompanhamento da implementação dos Serviços Locais de Educação Pública (SLEP), criados pela Lei de Inclusão Escolar. A *Contraloría* emitiu diversos pareceres sobre a conformidade legal dos processos de transferência de escolas municipais para os novos serviços locais, o que em alguns casos resultou na suspensão temporária da execução de contratos ou ajustes nos regulamentos administrativos (Chile, 2024).

Assim sendo, mesmo com a criação dos serviços locais, a CGR manteve papel ativo no monitoramento do cumprimento de indicadores de desempenho para o acesso a recursos adicionais, reforçando a centralidade da lógica de resultados para o direito ao acesso financeiro. Além disso, a CGR fiscaliza de forma recorrente o uso de recursos

destinados às subvenções escolares, publicando relatórios que identificam irregularidades em determinadas municipalidades e estabelecimentos subvencionados, como gastos indevidos e falhas na prestação de contas. Esses relatórios são públicos e podem acarretar a interrupção de repasses, o que reforça o caráter disciplinador da instituição (Chile, 2017; Montt, 2002).

Desde as reformas neoliberais da década de 1980, o país consolidou um sistema de financiamento por subsídios à demanda, (*voucher*), no qual o Estado repassa recursos diretamente às escolas municipais e particulares subvencionadas de acordo com a matrícula e a frequência dos estudantes (Bellei, 2015). Esse modelo foi posteriormente complementado pelo SIMCE, que passou a produzir indicadores utilizados para ranquear escolas e condicionar políticas de incentivo.

A partir da década de 1990, foram instituídos programas como o *Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados* (SNED), que distribui bônus salariais a professores de escolas que apresentam melhores desempenhos no SIMCE e em indicadores de gestão institucional (Mizala; Romaguera, 2000). De maneira semelhante ao VAAR Brasileiro, o SNED articula financiamento e desempenho, premiando escolas com bons resultados e reforçando a lógica da *accountability* performática e de mercado (Leiva-Guerrero *et al.*, 2022).

Isso implica, de um lado, a consolidação de um sistema de monitoramento e regulação da oferta de serviços educacionais orientada por evidências e indicadores de 'qualidade', no qual o Chile se apresenta como um caso paradigmático; de outro, revela que tal dinâmica não se restringe a uma dimensão meramente descritiva da realidade, mas atua performativamente na construção de um modelo que prescreve consequências a partir dos resultados das avaliações (Falabella; Zincke, 2019).

Com base nesses apontamentos, mesmo em distintos arranjos institucionais há uma tendência convergente na vinculação de financiamento educacional a resultados mensuráveis nos dois países. No Brasil, com a introdução do VAAR e, no Chile, com a consolidação do SIMCE associado ao SNED. Tal tendência se insere no marco da racionalidade instrumental típica da NGP, em que os objetivos da educação passam a ser avaliados prioritariamente em termos de indicadores técnicos e produtivos (Habermas, 1987). Característica própria da *accountability* marcada pela regulação por resultados e pela produção de evidências padronizadas, a qual, embora apresente a promessa de eficiência, também aprofunda a lógica neoliberal de responsabilização individual e

competitividade entre escolas (Afonso, 2009; Falabella, 2015).

Aliados a outros, este movimento compromete severamente qualquer projeto emancipatório de educação (Mészáros, 2005). Ao atrelar a distribuição de recursos a parâmetros de desempenho, tanto o VAAR quanto o SIMCE/SNED tendem a reforçar práticas pedagógicas voltadas ao treinamento para avaliações padronizadas e a conduzir a atuação de gestores majoritariamente voltada para os resultados.

Conforme destaca Mészáros (2011), a ênfase em indicadores de aprendizagem e eficiência administrativa tende a induzir alinhamentos curriculares e práticas de ensino 'para o teste', com possíveis efeitos regressivos sobre escolas que atendem populações mais vulneráveis, mesmo quando há cláusulas de equidade no desenho deste modelo. Para o autor, quando a educação é reduzida a instrumento de adaptação às demandas do capital e do aparato estatal, perde-se a possibilidade de que ela atue como mediação para a emancipação humana.

Parece relevante as considerações de Freitas (2011) a respeito do controle ideológico dos objetivos da educação e dos profissionais que atuam nela, no sentido de buscar avançar na compreensão dos pressupostos teórico-conceituais e dos princípios ético-políticos que norteiam a política educacional. Para o autor,

> Os testes têm seu lugar no mundo educacional como uma ferramenta de pesquisa. O grave problema é que eles foram sequestrados pelo mercado e pelo mundo dos negócios, e nele as suas naturais limitações são ignoradas. [...] os testes associam à sua função de medir, o papel de controle ideológico dos objetivos da educação – mais pelo que excluem do que pelo que incluem – e têm o objetivo de controlar os atores envolvidos no processo educativo. Sem testes, não há responsabilização e meritocracia – teses fundamentais do mercado (Freitas, 2011, p. 389)

O autor acrescenta que não se trata de propor a desresponsabilização, mas de reconhecer a existência de outras formas de responsabilização, menos verticalizadas e mais articuladas em dinâmicas horizontais. Vale lembrar que, na própria lógica de avaliação internacional, tão valorizada pelos OMs, como o Pisa[2], países que figuram entre os primeiros colocados não adotam uma política de *accountability*. Isso demonstra que, segundo Freitas (2011), não estamos condicionados a esse único modelo de responsabilização, havendo alternativas que também apresentam bons resultados nos *rankings* internacionais.

A meu ver, a outra faceta da *accountability* educacional altera o papel do Estado e da sociedade civil. Do lado estatal, a função de garantidor de equidade (via redistribuição) é combinada com a de regulador por desempenho, aproximando a gestão

educacional do Estado-avaliador (Afonso, 2009). A *accountability* horizontal, exercida por órgãos de controle externo, ganha densidade técnica, entretanto, tende à tecnocratização dos processos decisórios (O'Donnell, 1998). Do lado da sociedade civil, surgem outras possibilidades para o controle social, pela transparência de dados (mais detalhados), pelo escrutínio das condicionalidades e pelos canais de monitoramento. Contudo, corre-se o risco de deslocamento da participação para arenas predominantemente periciais, diminuindo a potência de formas de *accountability* social ancoradas na deliberação pública (Habermas, 1992, Peruzzotti; Smulovitz, 2002).

O desafio reside, portanto, em instituir mecanismos de prestação de contas e responsabilização que envolvam tanto o Estado quanto a sociedade civil, capazes de enfrentar as desigualdades sem reduzir a formação humana integral a simples métricas de desempenho. Mais do que preservar, trata-se de ampliar os espaços de participação e deliberação, de modo a fortalecer a dimensão emancipatória da educação. Ora, se este é o cenário que ***não se desenha***, cabe questionar: para onde caminha a educação nesse ritmo, cada vez mais subordinada à lógica de resultados?

Essa é uma pergunta decisiva, pois obriga a refletir não apenas sobre os mecanismos de gestão e *accountability*, mas, sobretudo, sobre o sentido histórico atribuído à educação e à democracia no Brasil, no Chile e, em larga medida, na América Latina. O que se evidencia é que, sob a influência das reformas neoliberais, a democracia tem sido frequentemente reduzida a um procedimento formal, enquanto a educação é instrumentalizada por métricas de desempenho e lógicas de mercado. Nesse quadro, os vínculos entre ambas deixam de sustentar projetos emancipatórios e passam a reforçar mecanismos de regulação e controle, distanciando-se de uma *accountability* social-democrática.

Assim, o risco é que a escola pública seja progressivamente avaliada e financiada não por sua capacidade de formar sujeitos críticos e autônomos, mas por sua eficiência em produzir índices. Esse futuro não é inevitável, mas se impõe como horizonte se não houver movimentos políticos e sociais capazes de disputar os sentidos da qualidade educacional e de reintroduzir no debate a dimensão emancipatória, democrática e humanizadora da escola.

A criação de mecanismos tendo em vista a 'melhoria da qualidade educacional' tornou-se tanto a justificativa quanto a promessa das avaliações em larga escala. Iniciativas que se disseminam globalmente, adaptando-se às particularidades locais,

culturais e institucionais, mas mantendo um eixo comum: a utilização de testes padronizados como principal indicador da qualidade da educação, como é o caso do SAEB, no Brasil, e do SIMCE, no Chile, (Machado; Alavarse; Chappaz, 2024). A meu ver, é questionável a associação entre melhoria da qualidade educacional e a adoção de mecanismos de *accountability* na forma como esta vem sendo conduzida e concebida pelos formuladores de políticas avaliativas contemporâneas.

Na sequência, adentro no estudo comparado, considerando os movimentos da democracia na conformação contemporânea da *accountability*.

# 6 DEMOCRACIA E *ACCOUNTABILITY* NO BRASIL E NO CHILE: PROJEÇÕES PARA OS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O Brasil e o Chile são países localizados na América do Sul, porém apresentam contrastes geográficos marcantes em função de suas posições no continente. O Brasil ocupa uma área extensa na porção centro-oriental da América do Sul, sendo o maior país do continente e o quinto maior do mundo em território. Faz fronteira com quase todos os países sul-americanos, com exceção de Chile e Equador, e possui uma vasta diversidade climática e ecológica, com destaque para a floresta amazônica, o cerrado e a mata atlântica. Sua localização predominantemente tropical influencia a ocorrência de climas quentes e úmidos em grande parte do território.

O Chile, por sua vez, está situado na porção sudoeste da América do Sul, estendendo-se em uma estreita faixa entre a cordilheira dos andes e o oceano pacífico. Seu território é bastante alongado no sentido norte-sul, o que resulta em significativa variação climática, que vai do deserto de Atacama, no norte (considerado um dos mais áridos do mundo), até áreas de clima frio e úmido no extremo sul, com presença de geleiras e fiordes (formações geográficas costeiras caracterizadas por longos braços de mar que adentram o continente, cercados por encostas íngremes e montanhas). No Mapa 01 demonstro o desenho dos países.

Mapa 01 – Características demográficas do Brasil e do Chile

Fonte: elaborado com base em IBGE (março de 2025)

Na sequência, inicio o estudo comparado utilizando a metodologia delineada com este objetivo e exposta na introdução da tese, explorando quatro dimensões: caracterização das individualidades, contexto da política educacional, comparação lado a lado e, por fim, comparação final. Nesta pesquisa, aplicando ao Brasil e ao Chile.

## 6.1 CARACTERIZAÇÃO DAS INDIVIDUALIDADES DOS PAÍSES

Na busca por uma caracterização das individualidades de cada país, começo com a apresentação dos aspectos históricos, incluindo eventos marcantes que ajudam a compreender como o presente foi configurado. Na sequência, destaco os aspectos econômicos cuja análise permite entender as estruturas de poder material e os condicionantes que influenciam as decisões políticas e a destinação de recursos.

Posteriormente, os aspectos culturais abarcam crenças, práticas e formas de expressão que caracterizam o país, além de envolver a linguagem, a religiosidade, as tradições e as manifestações artísticas, a cultura atua como elemento formador de identidades coletivas e individuais. Logo depois, exponho os aspectos políticos, os quais já foram abordados na seção 4 com maior profundidade, em razão dos objetivos específicos desta investigação. Por fim, discuto os aspectos educacionais gerais dos países

eleitos para a análise comparada. Primeiramente, exploro estes aspectos sobre o Brasil e, posteriormente, no Chile.

### 6.1.1 Aspectos históricos do Brasil

A colonização do Brasil teve início no ano de 1500, com a chegada dos portugueses liderados por Pedro Álvares Cabral. A partir desse marco, o país passou por diversos processos históricos relevantes, como a independência em 1822, a primeira constituição do país, outorgada em 1824, e a abolição definitiva da escravidão, formalizada por meio da promulgação da Lei Áurea, em 1888, sendo sucedida, no ano seguinte, pela Proclamação da República.

Esse novo arranjo político resultou na ascensão de Deodoro da Fonseca como o primeiro presidente do Brasil e culminou na promulgação da primeira Constituição republicana, em 1891. Em 1932, foi instituído um novo Código Eleitoral, marco importante na reconfiguração do sistema político nacional. Dois anos depois, em 1934, foi promulgada a segunda Constituição da República, concomitantemente à eleição de Getúlio Vargas para a presidência. Em 1937, uma nova Constituição foi outorgada, consolidando o regime do Estado Novo, instaurado por meio de um golpe de Estado liderado pelo próprio Vargas. Tal período autoritário perdurou até 1945, quando se encerrou sua gestão e foi promulgada a quarta Constituição brasileira. Atualmente, está em vigor a oitava Constituição da República desde 1988.

No tocante à divisão territorial, o Brasil é atualmente composto por cinco regiões geográficas: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Essas regiões apresentam distintas características culturais, sociais e econômicas, refletindo a complexa diversidade do país. A extensão territorial do Brasil é de 8.510.417,77 km², configurando-se como uma das maiores do mundo em termos de superfície.

Em relação à população, conforme dados do IBGE (2025), o país contava com 211.140.729 habitantes no ano de 2023, o que o posiciona como o sétimo país mais populoso do mundo. No que se refere aos indicadores de saúde, a expectativa de vida ao nascer é de 73,1 anos para os homens e 79,7 anos para as mulheres, dados que demonstram avanços na qualidade de vida da população, em grande parte atribuídos às políticas públicas e melhorias nos serviços de saúde. É relevante destacar que a expectativa de vida no Brasil tem apresentado tendência de crescimento ao longo das

últimas décadas. Em 1940, por exemplo, a expectativa de vida ao nascer era de 45,5 anos, evidenciando um aumento significativo de 30,9 anos até 2023.

Adicionalmente, o Brasil é composto por 5.568 municípios, além do Distrito Federal e do distrito estadual de Fernando de Noronha. Apesar de seu potencial natural e cultural, o país enfrenta problemas estruturais significativos, como a desigualdade social, a pobreza, a violência urbana e a insuficiência de investimentos em áreas estratégicas como a educação e a saúde. Esses aspectos refletem a complexidade da realidade brasileira e a urgência de políticas públicas eficazes e integradas.

### 6.1.2 Aspectos econômicos do Brasil

Com base em dados econômicos recentes, o Brasil apresenta um cenário caracterizado por contrastes estruturais e desafios persistentes no campo do desenvolvimento socioeconômico. Em 2023, o Produto Interno Bruto (PIB) do país foi estimado em aproximadamente US$ 2,17 trilhões, posicionando o Brasil entre as maiores economias do mundo em termos nominais. A renda per capita, no mesmo ano, alcançou US$ 10.294,87, valor que revela a média da produção de bens e serviços por habitante, embora não reflita diretamente a distribuição da renda entre a população.

A moeda oficial do país é o Real (BRL), que, desde a sua implementação em 1994, passou por distintos ciclos de valorização e desvalorização frente ao dólar estadunidense, influenciando diretamente o poder de compra interno, as relações comerciais internacionais e a dinâmica inflacionária.

No que diz respeito ao investimento público em educação, os dados mais recentes indicam uma tendência de leve retração ao longo dos últimos anos. Em 2019, o percentual de investimento em relação ao PIB foi de 5,96%; em 2020, esse valor caiu para 5,77%, e, em 2021, atingiu 5,50%. Esses números, embora superiores à média de muitos países em desenvolvimento, ainda estão aquém das recomendações de organismos internacionais, como a UNESCO, que sugerem um investimento mínimo de 6% do PIB para garantir a universalização do acesso e a melhoria da qualidade da educação.

Complementando o panorama socioeconômico, o Brasil registrou um IDH de 0,76 em 2022, o que o coloca na categoria de países com alto desenvolvimento humano segundo os critérios do PNUD. O IDH brasileiro, no entanto, reflete desigualdades significativas entre regiões e grupos populacionais, especialmente em dimensões como escolaridade, expectativa de vida e renda.

A taxa de desemprego do Brasil, aferida no primeiro trimestre de 2022, foi de 11,1%, evidenciando a persistência de desafios estruturais no mercado de trabalho, especialmente no que diz respeito à qualificação profissional e à geração de empregos.

### 6.1.3 Aspectos culturais do Brasil

O Brasil apresenta uma rica diversidade cultural expressa em múltiplas dimensões, tais como a língua, a religiosidade, os costumes, o vestuário, as manifestações artísticas, entre outras. A língua oficial do país é o português, o que o distingue dos demais países da América Latina, majoritariamente hispano falantes. Esse traço resulta do processo de colonização portuguesa e configura um importante marcador da identidade nacional. Além do português, a Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) também é reconhecida como idioma oficial, constituindo-se como um sistema linguístico com estrutura e regras próprias. Sua institucionalização é resultado de intensas lutas pela inclusão e valorização da comunidade surda no âmbito educacional brasileiro (Espaço do Conhecimento UFMG, s.d.).

No que tange às crenças e religiões, o Brasil é predominantemente cristão, com cerca de 86,8% da população vinculada a essa tradição, sendo 64,6% católicos e 22% evangélicos. Observa-se ainda a presença de outras formas de religiosidade, como o espiritismo, que abrange 2% da população, e os espiritualistas, que somam 4,4% e se caracterizam por crenças em diversas manifestações metafísicas sem vínculo com instituições religiosas específicas. Religiões de matriz africana, como a Umbanda, embora com menor representatividade numérica, possuem forte expressão simbólica e cultural, compondo um quadro religioso marcado pelo sincretismo e pela pluralidade.

Os costumes brasileiros refletem a heterogeneidade cultural do país, manifestando-se em práticas amplamente difundidas, como o futebol, que ocupa lugar central no imaginário coletivo nacional. Festas populares, como o Carnaval e as Festas Juninas, revelam uma combinação de elementos religiosos, históricos e regionais, promovendo espaços de celebração e resistência cultural. A música típica de cada região, aliada às narrativas do folclore, contribui para a construção de uma identidade plural e dinâmica, enraizada em tradições que dialogam com as transformações sociais contemporâneas.

O vestuário típico varia conforme as regiões, refletindo influências históricas e socioculturais. No Nordeste, por exemplo, prevalecem roupas coloridas e inspiradas no

folclore local, com destaque para trajes utilizados em festas populares. No Centro-Oeste, o vestuário remete às raízes do sertão e à cultura rural, enquanto no Sudeste observa-se uma maior influência urbana, com predominância de trajes adaptados à vida nas metrópoles. No Sul, o vestuário típico carrega as marcas das heranças europeias, sobretudo das culturas alemã e italiana, expressas em festas e celebrações tradicionais.

A música e a dança são elementos centrais da cultura brasileira e revelam a diversidade de influências formadoras do país. O samba é a expressão musical mais reconhecida nacional e internacionalmente, tendo se consolidado como símbolo da cultura popular urbana. Outras manifestações igualmente significativas incluem o carimbó, o forró, o frevo, o xaxado, o baião e o maracatu, cada uma vinculada a contextos regionais específicos e marcada por diferentes matrizes culturais, como as tradições africanas, indígenas e europeias. Essas expressões artísticas cumprem um papel fundamental na afirmação identitária e na manutenção das memórias coletivas, evidenciando a vitalidade da cultura brasileira em suas múltiplas formas de existência.

### 6.1.4 Aspectos políticos do Brasil

Além do que foi exposto na seção 4, acrescento que o sistema eleitoral brasileiro é baseado no voto direto, secreto e obrigatório para cidadãos entre 18 e 70 anos, com facultatividade para analfabetos, maiores de 70 anos e jovens entre 16 e 17 anos. As eleições ocorrem a cada dois anos, alternando entre eleições municipais e gerais.

Nas eleições gerais, são escolhidos o presidente da república, governadores, senadores, deputados federais e estaduais ou distritais. O presidente e os governadores são eleitos pelo sistema majoritário em dois turnos, caso nenhum candidato obtenha mais da metade dos votos válidos no primeiro turno. Os senadores também são eleitos pelo sistema majoritário, mas em turno único, com renovação alternada das cadeiras a cada eleição. Já os deputados federais, estaduais e distritais são escolhidos pelo sistema proporcional, que considera não apenas os votos individuais, mas também o total de votos obtidos pelo partido ou coligação.

Nas eleições municipais, os prefeitos seguem a mesma regra dos governadores, sendo eleitos pelo sistema majoritário, com possibilidade de segundo turno em cidades com mais de 200 mil eleitores. Os vereadores são eleitos pelo sistema proporcional. Quem fiscaliza e organiza o processo eleitoral é a Justiça Eleitoral, composta pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e juízes eleitorais. O

Brasil utiliza urnas eletrônicas desde 1996, visando garantir rapidez e segurança na apuração dos votos.

O fim do *Estado Novo* ocorreu em 1945, quando Vargas foi deposto por um movimento militar, abrindo caminho para a redemocratização do país, com a elaboração da Constituição de 1946, que deu início ao período democrático.

### 6.1.5 Aspectos educacionais gerais do Brasil

O sistema educacional brasileiro é organizado em diferentes etapas e modalidades, abrangendo desde a educação infantil até a educação superior. A educação infantil compreende a creche, voltada a crianças de 0 a 3 anos, e a pré-escola, destinada à faixa etária de 4 e 5 anos. Em seguida, o ensino fundamental, com duração obrigatória de nove anos, é subdividido em anos iniciais (1º ao 5º ano) e anos finais (6º ao 9º ano). O ensino médio, com duração de três anos, destinado a adolescentes entre 15 a 17 anos representa a etapa final da educação básica.

Além dessas etapas, a legislação educacional brasileira contempla modalidades específicas de ensino, as quais são igualmente abrangidas pelas estatísticas educacionais oficiais. Dentre elas, destaca-se a Educação Especial, direcionada a estudantes com deficiência, transtornos do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação; a Educação de Jovens e Adultos (EJA), voltada àqueles que não concluíram a escolarização básica na idade apropriada; e a Educação Profissional e Tecnológica, que oferece cursos de formação técnica de nível médio, podendo ser ofertados de forma articulada, integrada ou concomitante ao ensino médio regular, entre outros. Essa estrutura é regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996) e orientada pelas metas do Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 13.005/2014), em consonância com os princípios da Constituição Federal de 1988.

A rede escolar brasileira é composta por instituições públicas e privadas, distribuídas conforme categorias administrativas federal, estadual, municipal e privada. De acordo com os dados do Censo Escolar de 2024, a educação básica brasileira conta com um total de 47.088.922 matrículas, das quais 37.571.090 estão na rede pública e 9.517.832 na rede privada. A distribuição dos estudantes por etapa de ensino indica que, aproximadamente, 9 milhões estão matriculados na educação infantil, 26 milhões no ensino fundamental, 7,8 milhões no ensino médio, 2,3 milhões na EJA e 2 milhões em cursos de educação profissional (INEP, 2024).

O sistema conta com 179.300 escolas de educação básica em funcionamento em todo o território nacional, sendo a maioria pertencente à rede pública. O corpo docente é composto por, aproximadamente, 2,4 milhões de professores, dos quais a maioria (60,4%) atua no ensino fundamental. Segundo o Censo Escolar da Educação Básica (INEP, 2024), entre os docentes dos anos iniciais do ensino fundamental, 87,5% possuem formação superior completa, sendo 86% licenciados e 1,5% bacharéis. Ainda há 7,4% com formação de nível médio na modalidade normal/magistério e 5,2% com escolaridade inferior a esse nível.

Apesar dos avanços em termos de cobertura educacional, o Brasil ainda enfrenta desafios estruturais em relação à qualidade do ensino e à equidade. Os dados do Censo Demográfico de 2022, realizado pelo IBGE, apontam que 7% da população com 15 anos ou mais ainda é analfabeta, o que corresponde a aproximadamente 11,4 milhões de pessoas. A taxa de analfabetismo é significativamente maior entre idosos, especialmente aqueles com 65 anos ou mais, e apresenta variações regionais acentuadas, com o Nordeste concentrando os maiores índices.

No que se refere à escolaridade média da população, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) contínua de 2023 revela que os brasileiros com 25 anos ou mais têm, em média, 9,9 anos de estudo. Embora esse número indique avanços ao longo das últimas décadas, ele permanece abaixo dos níveis desejáveis, sobretudo quando comparado a países da OCDE.

A gestão da educação no Brasil é de responsabilidade compartilhada entre os entes federativos. O MEC atua na formulação de políticas educacionais e coordenação nacional, enquanto as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação são incumbidas da execução e administração dos sistemas de ensino em suas respectivas esferas. Essa articulação é acompanhada por mecanismos de financiamento, sendo o principal deles o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), composto por receitas provenientes de impostos e transferências constitucionais dos três níveis de governo. Assim, o panorama educacional brasileiro revela uma ampla cobertura em termos de acesso, mas evidencia a persistência de desigualdades e a necessidade de políticas públicas em todas as etapas da formação básica.

Na sequência descrevo e interpreto os dados coletados sobre a caracterização das individualidades chilenas, ainda correspondentes à primeira dimensão do estudo comparado.

### 6.1.6 Aspectos históricos do Chile

A colonização do Chile teve início em 1536, quando os primeiros exploradores espanhóis chegaram à região sul-americana. A partir de 1540, com a fundação da cidade de Santiago, por Pedro de Valdivia, consolidou-se o processo de ocupação do território chileno pela coroa espanhola. Ao longo do período colonial, a presença espanhola intensificou-se por meio da fundação de outras cidades e da exploração de recursos minerais, além da introdução de culturas agrícolas como a vinha (para a produção de vinhos) e o trigo (para produção de farinha).

Atualmente, o Chile está geograficamente dividido em 16 regiões administrativas: Arica e Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Maule, Ñuble, Biobío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aisén e Magallanes, totalizando 346 comunas.

A extensão territorial do país é de aproximadamente 756.700 km², configurando-se como uma nação de formato longitudinal estreito, localizada na porção ocidental da América do Sul. Em termos demográficos, a população chilena foi estimada em 19.658.835 habitantes no ano de 2023 (IBGE, 2025). A expectativa de vida é uma das mais altas da América Latina, sendo 83,3 anos para as mulheres e 77,3 anos para os homens, de modo que o Chile apresenta indicadores de longevidade superiores a muitos países.

Complementarmente, a colonização espanhola no território chileno foi marcada por conflitos com os povos indígenas, cuja resistência gerou confrontos violentos e um elevado número de mortes entre as populações originárias. O processo de ocupação ocorreu de forma gradual e foi caracterizado pela concentração fundiária, com a distribuição de terras nas mãos dos colonizadores, sobretudo latifundiários ligados politicamente à metrópole.

A insatisfação com o domínio espanhol e as desigualdades sociais impulsionaram os movimentos emancipatórios, resultando na independência do país em 1818 e na primeira constituição chilena promulgada no mesmo ano. Na sequência, em 1823, ocorreu a abolição da escravatura, sendo considerado o primeiro país do continente a realizar o feito.

Ao longo do século XIX, o país teve várias cartas constitucionais, destacando-se a de 1833, que consolidou um regime presidencialista centralizador e perdurou por quase

um século. A Constituição de 1925, promulgada sob Arturo Alessandri, separou Igreja e Estado e ampliou a participação política, embora mantivesse forte centralização no Executivo. Já a Constituição de 1980, criada durante a ditadura de Pinochet, estabeleceu um modelo neoliberal e limitou a participação popular, sendo alvo de críticas por sua origem autoritária. Reformada ao longo dos anos, especialmente em 2005, ela ainda vigora. Após os protestos de 2019, dois processos para substituí-la foram rejeitados em plebiscitos (2022 e 2023). O debate sobre uma nova constituição permanece aberto, refletindo os desafios de consenso em um contexto social e político polarizado.

### 6.1.7 Aspectos econômicos do Chile

O Chile apresenta um cenário econômico caracterizado por estabilidade macroeconômica e indicadores sociais favoráveis no contexto latino-americano. Em 2023, o PIB do país foi estimado em aproximadamente US$ 335,53 bilhões, refletindo um leve crescimento em relação ao ano anterior. Esse desempenho posiciona o Chile como uma das economias mais sólidas da América do Sul, com destaque para seu ambiente institucional relativamente estável e políticas voltadas à responsabilidade fiscal.

A renda per capita chilena, calculada em US$ 17.067,81 em 2023, está entre as mais elevadas do continente. Esse indicador expressa a média da produção econômica por habitante e sinaliza um patamar de desenvolvimento superior à média regional, ainda que não expresse, por si só, as desigualdades internas na distribuição de renda.

A moeda oficial do Chile é o Peso Chileno (CLP). O país tem historicamente adotado políticas monetárias prudentes, com foco no controle da inflação e na estabilidade cambial, o que tem contribuído para a previsibilidade do ambiente econômico e a atração de investimentos estrangeiros diretos.

No que se refere aos investimentos públicos em educação, observou-se uma tendência de redução no percentual aplicado em relação ao PIB: 5,63% em 2019 e 2020, e 5,00% em 2021. Essa diminuição pode sinalizar uma retração no financiamento público do setor educacional, o que, a médio e longo prazos, pode comprometer os avanços na qualidade do ensino e na equidade do acesso à educação.

Em termos de desenvolvimento humano, o IDH do Chile atingiu 0,86 em 2022, valor que o coloca na categoria de países com alto desenvolvimento humano segundo o PNUD. Esse desempenho é resultado de políticas consistentes nas áreas de saúde, educação e renda, embora persistam desafios relacionados à desigualdade e à

vulnerabilidade social de determinados grupos populacionais.

A taxa de desemprego no Chile é de 7,81%, posicionando-se entre os mais baixos da América Latina. Esse dado pode ser atribuído ao dinamismo da economia nacional, sustentada principalmente pelo setor de serviços e pela exploração de recursos naturais, com destaque para o cobre.

### 6.1.8 Aspectos culturais do Chile

Os aspectos culturais do Chile refletem uma rica combinação de influências indígenas, coloniais e andinas, que se manifestam de forma singular em sua língua, religiosidade, costumes, vestuário e expressões artísticas. A língua predominante é o espanhol, também conhecido como castelhano chileno, como os próprios habitantes costumam denominar, uma vez que sua forma local deriva diretamente do castelhano peninsular, apresentando particularidades fonéticas e lexicais próprias que conferem identidade linguística ao país.

Segundo o Brasil Escola (s.d.), no campo religioso, o Chile apresenta uma maioria católica, com 66,7% da população. Além disso, há a presença significativa de evangélicos ou protestantes, que somam 16,4%, seguidos por Testemunhas de Jeová (1%) e outros grupos religiosos (3,4%). Destaca-se, ainda, um percentual expressivo de pessoas sem filiação religiosa, que corresponde a 11,5% da população, refletindo tendências de secularização observadas em diversos países da América Latina. A porcentagem de indivíduos que não especificam sua religião é de 1,1%.

Os costumes chilenos são fortemente marcados por celebrações populares que integram música andina, trajes típicos, elementos do folclore e expressões culturais locais. Festividades como as Festas Pátrias, a Festa de La Tirana, o Carnaval Andino e o Festival Tapati constituem momentos de grande mobilização social e preservação da cultura tradicional. A culinária ocupa lugar central nesse contexto, com destaque para pratos como empanadas, pastel de *choclo* e *ceviche*, frequentemente acompanhados por vinhos chilenos, reconhecidos internacionalmente por sua qualidade.

O vestuário típico chileno varia conforme as regiões e contextos festivos, mas o poncho e o chapéu se destacam como elementos tradicionais amplamente utilizados em celebrações culturais e manifestações folclóricas. Tais peças representam não apenas a funcionalidade diante das variações climáticas do território chileno, mas também a valorização da herança rural e camponesa.

No campo da música e da dança, a *cueca* é a principal expressão artística tradicional do Chile. Esta dança representa simbolicamente o cortejo entre o homem e a mulher, sendo executada com movimentos ritmados e o uso característico de lenços, que acentuam a teatralidade da interação entre os pares. A cueca constitui-se, assim, como um importante símbolo da identidade nacional chilena, sintetizando valores culturais, afetivos e históricos da sociedade local.

### 6.1.9 Aspectos políticos do chile[90]

No Chile, cidadãos com mais de 18 anos são automaticamente inscritos para votar, mas o voto é facultativo e realizado por meio de cédulas de papel. O sigilo do voto é garantido e as urnas são transparentes. As eleições são organizadas pelo *Servicio Electoral del Chile* (SERVEL), órgão autônomo responsável pelo censo eleitoral, registro de candidatos e fiscalização das campanhas. Criado em 1925, o SERVEL é regulado pela Lei nº 18.556.

As eleições ocorrem em dois turnos: caso nenhum candidato à presidência obtenha mais de 50% dos votos no primeiro turno, os dois mais votados disputam o segundo turno. O presidente é eleito para um mandato de quatro anos, sem reeleição imediata, não possuindo vice-presidente desde 1833. Além do presidente, são eleitos governadores, prefeitos e vereadores.

### 6.1.10 Aspectos educacionais gerais do Chile

O sistema educacional chileno está estruturado em diferentes níveis, abrangendo desde a educação *parvularia* (voltada para crianças de 0 a 6 anos) até a educação superior. A educação básica é dividida em dois ciclos: a educação geral básica, que corresponde a oito anos obrigatórios de escolaridade (do 1º ao 8º ano) e a educação geral média, com duração de quatro anos, também dividida em dois ciclos (1º ao 2º e 3º ao 4º ano médio). Essa organização é regida por um conjunto normativo robusto, cujo principal marco é a Lei Geral de Educação (Lei nº 20.370/2009), que estabelece os princípios fundamentais do direito à educação no país.

A oferta educacional no Chile se distribui entre três categorias administrativas:

[90] Realço que esse aspecto, assim como no caso brasileiro, já foi apresentado na seção 4 da tese.

públicas (administradas pelos serviços locais de educação pública), particulares subvencionadas (financiadas parcialmente pelo Estado) e particulares pagas (mantidas exclusivamente com recursos privados). Segundo dados do MINEDUC (Chile, 2024), o sistema educacional chileno contabiliza um total de 4.293.862 estudantes na educação básica, dos quais aproximadamente 40% estão matriculados na rede pública (1.433.178), 53% em instituições particulares subvencionadas (1.898.961) e 7% em escolas particulares pagas (250.806). A etapa da educação *parvularia* abrange cerca de 710.934 crianças, enquanto a educação geral básica e média concentra 3.582.928 alunos.

Em termos de infraestrutura, o país conta com 11.049 escolas que possuem matrículas ativas, inseridas em um universo total de 16.694 estabelecimentos educacionais registrados. O corpo docente da educação básica é composto por 266.069 professores, segundo o MINEDUC (2024), com elevados níveis de qualificação: 94,8% possuem título profissional na área educacional, 3,9% são graduados em outras áreas e apenas 0,9% não possuem formação universitária. Esse dado reflete os impactos positivos de políticas como o Estatuto Docente (DFL nº 1/1997), que regulamenta a formação, a carreira e os direitos dos profissionais da educação.

Apesar dos avanços nas taxas de escolarização e qualificação docente, o país ainda apresenta *déficits* em relação à alfabetização plena. Em 2023, estimativas indicam que mais de 500.000 pessoas acima de 15 anos não sabem ler nem escrever, configurando uma taxa de analfabetismo inferior à de outros países latino-americanos, mas ainda relevante em termos absolutos (Chile, 2024). A escolaridade média da população com 25 anos ou mais é de 10,6 anos, conforme dados da Organização Pan-Americana de Saúde (2024), com variações expressivas entre as diferentes faixas etárias: indivíduos mais jovens tendem a apresentar maior escolarização que as gerações mais antigas, reflexo das reformas educacionais implementadas a partir dos anos 1990.

A governança do sistema educacional chileno é responsabilidade do MINEDUC, que coordena as políticas públicas em todos os níveis de ensino. A Agência de Qualidade da Educação atua na avaliação do desempenho das escolas, enquanto a Superintendência de Educação fiscaliza o cumprimento das normas legais. O país também dispõe de subsecretarias específicas para os níveis de educação *parvularia*, geral e superior, além da *Dirección de Educación Pública*, que administra os serviços locais de educação no âmbito da descentralização administrativa (Chile, 2024).

O financiamento da educação no Chile ocorre majoritariamente por meio de

mecanismos de subvenção, com destaque para a subvenção à demanda (vinculada à frequência e ao número de estudantes) e à oferta (considerando as características dos alunos e das instituições). Complementarmente, o Fundo para a Educação, instituído pela Lei nº 20.630, de 2012, fornece recursos adicionais destinados ao fortalecimento da educação *parvularia*, ao apoio a estudantes prioritários e à ampliação do acesso à educação superior (*becas y créditos*) (Chile, 2012). A Lei de Inclusão Escolar (Lei nº 20.845/2015) introduziu medidas significativas ao sistema, ao restringir o lucro em escolas subvencionadas e estabelecer critérios de admissão.

Portanto, o sistema educacional chileno apresenta uma estrutura normatizada, com cobertura significativa e políticas de regulação e financiamento do ensino. Entretanto, desafios persistem, sobretudo no que tange às disparidades socioeconômicas, regionais e ao atendimento inclusivo de populações historicamente marginalizadas.

## 6.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL: SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Importa destacar que procurei relacionar as categorias de análise, advindas da teoria de conhecimento (teoria crítica), com o estudo comparado realizado. Nesse sentido, no Quadro 11 descrevo como cada categoria é contextualizada.

Quadro 11 - Categorias de análise e contextualização na teoria crítica

| **CATEGORIA DE ANÁLISE** | **CONTEXTUALIZAÇÃO** |
|---|---|
| Historicidade | Analisa como os sistemas de avaliação da educação básica são construídos ao longo do tempo, refletindo dinâmicas sociais, políticas e econômicas. Ao comparar os sistemas do Brasil e do Chile, observa que suas estruturas foram moldadas por momentos históricos distintos, ainda que ambos compartilhem processos de reformas educacionais impulsionadas por políticas globais. No caso chileno, a ditadura implementou um modelo de ensino altamente privatizado, com forte influência de OMs. Já no Brasil, observaram-se processos de mercantilização da educação, embora com a manutenção de uma presença significativa do Estado na oferta de ensino público. |
| Dialética | Examina contradições nos sistemas de avaliação, mostrando como políticas educacionais produzidas em países onde prevalece o regime político baseado na democracia liberal representativa, podem evidenciar formas de meritocracia. No caso do Brasil e do Chile, as reformas educacionais inspiradas nos princípios da eficiência econômica e da padronização curricular frequentemente desconsideram as realidades locais, reforçando assimetrias entre diferentes grupos sociais. Sob essa perspectiva, o estudo comparado, ao incorporar uma abordagem dialética, não apenas descreve diferenças entre os sistemas educacionais, mas busca compreender os conflitos e tensões que emergem a partir dessas políticas. |
| Razão Instrumental | Critica a lógica tecnicista e mercadológica, evidenciada pela ênfase em avaliações padronizadas com a finalidade de selecionar e classificar as escolas. Tanto no Brasil quanto no Chile, a incorporação de mecanismos de *accountability*, ancorados em práticas gerenciais, são exemplos de como a razão instrumental permeia as políticas educacionais priorizando eficiência e competitividade em detrimento da formação crítica. |
| Totalidade | Defende que o estudo comparado vá além da análise fragmentada das políticas educacionais e considere a educação como parte de um sistema social mais amplo. Brasil e Chile sofrem influência de OMs, moldando suas políticas que, muitas vezes, priorizam a adaptação a demandas externas. O estudo comparado, sob essa perspectiva, deve considerar não apenas os aspectos institucionais da educação, mas também as condições sociais, econômicas e culturais que influenciam os sistemas de ensino. |
| Emancipação | Busca a superação das desigualdades e a formação de sujeitos críticos. Diferente das abordagens tecnocráticas que reduzem a comparação à análise de indicadores de desempenho, a perspectiva crítica busca compreender como a educação pode contribuir para a superação das desigualdades e para a formação de sujeitos emancipados. No Brasil e no Chile, movimentos educacionais questionam políticas neoliberais e defendem modelos mais democráticos e inclusivos. Nesse contexto, a metodologia comparada pode fornecer análises que também apontem possibilidades de transformação. |

Fonte: elaborado com base nos estudos sobre a teoria crítica (2025) e os sistemas educacionais

Ao incorporar os pressupostos da teoria crítica, a metodologia comparada adquire um potencial analítico ampliado, contribuindo com o desenvolvimento de análises que permitam compreender relações de poder, as contradições e as possibilidades de transformação da realidade. Ao considerar as categorias historicidade, dialética, razão instrumental, totalidade e emancipação, o campo da análise comparada torna-se uma ferramenta indispensável ao questionamento das políticas educacionais e à construção de alternativas que promovam uma educação para a transformação social. O aprendizado com experiências já vislumbradas deveria servir para a melhoria contínua e não para repetir velhos equívocos.

### 6.2.1 O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) do Brasil

A avaliação da educação básica, no Brasil, começou a ser concretizada no final da década de 1980, mais especificamente no ano de 1987, com a proposição do Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º grau (SAEP), configurando-se como um programa institucional. Não obstante, este programa prescindia de regulamentação específica (Bonamino, 2002).

Após reformulações no programa, em 1990 foi criado o SAEB, vinculado ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão subordinado ao Ministério da Educação (MEC)[91], com o objetivo de realizar avaliações externas em larga escala para diagnosticar o desempenho dos estudantes da educação básica (Brasil, 1994). Esta primeira experiência de avaliação de sistemas públicos de ensino lançou as bases para uma política de avaliação mais abrangente.

Vale ressaltar que, no contexto de redemocratização do Brasil, a avaliação da educação básica emergiu como resposta estatal à necessidade de maior transparência e controle na gestão educacional. Nesse cenário, o SAEB foi regulamentado no ano de 1994, por meio da Portaria nº. 1.795 como um instrumento técnico de diagnóstico, orientado à produção de dados que subsidiassem a elaboração e o monitoramento das políticas públicas (Brasil, 1994), marcando uma inflexão no papel do Estado na condução da educação nacional.

[91] Segundo o Ministério da Educação (Brasil), sua criação foi em 1930, com o nome de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, sendo desmembrado em 1953, quando passou a se chamar Ministério da Educação e Cultura (MEC), denominação que perdurou até sua reestruturação posterior como Ministério da Educação.

Segundo Bonamino e Franco (1999), foi instituída uma comissão[92] especial encarregada de providências com vistas à operacionalização formal do SAEB, propondo uma estrutura com execução descentralizada, com um núcleo técnico e diretivo no MEC e nas Secretarias Estaduais de Educação, para supervisionar o desenvolvimento do sistema e assegurar a relação das avaliações com a formulação de políticas educacionais. Para os autores, o SAEB apresentava até então uma institucionalização incipiente e um fundamento legal provisório.

A avaliação foi, portanto, organizada em três eixos, subdivididos em dimensões compostas por diferentes indicadores. A comissão justificou essa estrutura metodológica enfatizando a necessária articulação entre os níveis de governo e a mobilização de recursos técnicos e institucionais de órgãos públicos e centros de pesquisa. Determinou, ainda, que os conhecimentos produzidos fossem de domínio público, com o objetivo de subsidiar políticas educacionais e promover o controle social dos resultados, estabelecendo um modelo de governança colaborativa. No Quadro 12 sintetizo a estrutura inicial do SAEB.

Quadro 12 – Eixos, dimensões e indicadores do SAEB para implantação em 1994

(continua)

| EIXO | DIMENSÕES AVALIADAS | INDICADORES DO SAEB |
|---|---|---|
| Universalização com Qualidade | Escolarização | Taxa de matrícula<br>Taxa de escolarização |
| | Retenção | Taxa de aprovação, evasão e repetência |
| | Produtividade | Taxa de sobrevivência |
| | Qualidade | Rendimento do aluno<br>Competência do professor<br>Custo-aluno direto<br>Condições de ensino |
| Valorização do Professor | Competência | Conteúdos e projeto pedagógico |
| | Condições de trabalho | Níveis salariais<br>Taxas de professores concursados<br>Vigência de estatuto do magistério |

[92] Foi constituída uma comissão especial pela Portaria de 8 de novembro de 1994, em cumprimento à Medida Provisória n. 711/94. Caberia a esta comissão o encaminhamento de uma portaria ministerial, estabelecendo normas e recomendações para o desenvolvimento, nos sistemas de ensino, de atividades contínuas e sistemáticas de avaliação externa, atendendo, assim, às atribuições do Conselho Nacional de Educação (Brasil, 1994).

(conclusão)

| | | |
|---|---|---|
| Gestão Educacional | Integração<br>Estado-Município | Diagnóstico de gestão<br>Equalização custo-aluno |
| | Descentralização | Diagnóstico de gestão<br>Grau de autonomia da escola<br>Melhoria da gestão escolar |
| | Desburocratização | Diagnóstico de gestão<br>Relação custo docente/não docente |
| | Eficiência | Diagnóstico de gestão<br>Racionalização de recursos |
| | Democratização | Diagnóstico de gestão<br>Melhoria da gestão escolar |

Fonte: elaborado com base em INEP (1992) e Horta Neto (2018)

O desenho inicial do SAEB previu ao todo, 23 indicadores, com o objetivo de contemplar, com base nos instrumentos disponíveis e nas diretrizes políticas vigentes à época, a natureza multidimensional do processo educacional.

No Quadro 12, chamo atenção para o indicador grifado, *rendimento do aluno*, cuja centralidade era reduzida em relação ao que se observava atualmente. Como componente do eixo universalização com qualidade, realço que a dimensão qualidade (da educação) deveria ser aferida por um conjunto de indicadores interconectados: *rendimento do aluno,* competência do professor, custo-aluno direto e condições de ensino. Horta Neto (2018, p. 41) conclui que "o foco, portanto, era bastante amplo, e a proposta bastante ambiciosa".

Desde sua criação, o SAEB passou por diversas reformulações. No ano de 1995, considerado o terceiro ciclo de avaliações, "foram introduzidas inovações metodológicas em seu desenho" (Bonamino; Sousa, 2012, p. 376), como a introdução da Teoria de Resposta ao Item (TRI). Essa metodologia permitiu a construção de escalas de desempenho comparáveis ao longo do tempo, expandindo o alcance diagnóstico da avaliação. Para as autoras, essa mudança foi acompanhada pela ampliação da amostra para todas as unidades federativas, pela inserção de questionários contextuais e pela inclusão de escolas particulares.

Com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, um novo desenho para o SAEB foi encomendado, incluindo matrizes de referência para aplicação nas avaliações e questionários aplicados a alunos, professores e diretores de escola. Horta Neto (2018, p. 44) acrescenta que a aplicação desses questionários teve como objetivo "contextualizar o desempenho dos estudantes nos testes. Dessa forma, a avaliação da educação Brasileira ficou reduzida a essas duas dimensões, apequenando-se quando

comparada com o projeto original".

Ainda na esteira deste autor, o período de 1995 a 2002 foi de ampliação da centralização da avaliação na educação básica, conforme as alterações do texto constitucional de 1988 e com a promulgação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96). Horta Neto (2018) acrescenta que, no ano de 1998, foi criado o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Em 1999, a Portaria nº 839 concebeu nova estrutura ao SAEB, instituindo, em lugar de um modelo de governança colaborativa, um Comitê Consultivo do Sistema de Avaliação da Educação Básica (COMSAEB), com finalidade de dar apoio ao INEP no exercício de suas competências relacionadas ao desenvolvimento do sistema. Essa alteração ratificou algo já praticado anteriormente, pois os instrumentos, a data de aplicação e a forma de divulgação de resultados já eram decididos pelo órgão. A proposta original de colaboração com os demais entes da Federação foi substituída pelo apoio logístico das secretarias estaduais à aplicação dos testes.

Para Santos, Horta Neto e Junqueira (2017, p. 15), o SAEB percorreu duas etapas distintas desde sua implantação, "da proposta original, que previa mecanismos de colaboração e possibilidade de incorporação das avaliações desenvolvidas pelos estados e governos locais, o que não foi totalmente implementado, e da centralização e federalização das ações avaliativas".

No Quadro 13 retrato um panorama das edições do SAEB, indicando as séries avaliadas e as áreas de conhecimento contempladas. A periodicidade de sua aplicação está planejada para ser bienal (em anos ímpares), contudo, "por falta de recursos não foi aplicado em 1992. A segunda aplicação aconteceu em 1993, financiada pelos próprios estados, pois o MEC não dispunha de orçamento para tal" (Horta Neto, 2018, p. 42). As siglas referem-se ao Ensino Fundamental (EF) e Ensino Médio (EM).

Quadro 13 – Panorama das aplicações nacionais das avaliações na educação básica do Brasil (1990 a 2025)

(continua)

| ANO | PÚBLICO AVALIADO | APLICAÇÃO (ABRANGÊNCIA) | FORMULAÇÃO DOS ITENS | DISCIPLINAS AVALIADAS |
|---|---|---|---|---|
| 1990 | 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do EF | Escolas públicas amostral | Currículos de sistemas estaduais | Língua portuguesa, matemática, ciências naturais e redação |
| 1993 | 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do EF | Escolas públicas amostral | Currículos de sistemas estaduais | Língua portuguesa, matemática, ciências naturais e redação |
| 1995 | 4ª, 8ª séries do EF, e 3ª série do EM | Escolas públicas e particulares (amostral) | Currículos de sistemas estaduais | Língua portuguesa e matemática |
| 1990 | 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do EF | Escolas públicas amostral | Currículos de sistemas estaduais | Língua portuguesa, matemática, ciências naturais e redação |
| 1993 | 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do EF | Escolas públicas amostral | Currículos de sistemas estaduais | Língua portuguesa, matemática, ciências naturais e redação |
| 1995 | 4ª, 8ª séries do EF, e 3ª série do EM | Escolas públicas e particulares (amostral) | Currículos de sistemas estaduais | Língua portuguesa e matemática |
| 1990 | 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do EF | Escolas públicas amostral | Currículos de sistemas estaduais | Língua portuguesa, matemática, ciências naturais e redação |
| 1993 | 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do EF | Escolas públicas amostral | Currículos de sistemas estaduais | Língua portuguesa, matemática, ciências naturais e redação |
| 1995 | 4ª, 8ª séries do EF, e 3ª série do EM | Escolas públicas e particulares (amostral) | Currículos de sistemas estaduais | Língua portuguesa e matemática |
| 1997 | 4ª, 8ª séries do EF, e 3ª série do EM | Escolas públicas e particulares (amostral) | Matrizes de Referência | Língua portuguesa, matemática, ciências (física, química e biologia) |
| 1999 | 4ª, 8ª séries do EF, e 3ª série do EM | Escolas públicas e particulares (amostral) | Matrizes de Referência | Língua portuguesa, matemática, ciências naturais, história e geografia |
| 2001 | 4ª, 8ª séries do EF, e 3ª série do EM | Escolas públicas e particulares (amostral) | Matrizes de Referência | Língua portuguesa e matemática |
| 2003 | 4ª, 8ª séries do EF, e 3ª série do EM | Escolas públicas e particulares (amostral) | Matrizes de Referência | Língua portuguesa e matemática |
| 2005 | 4ª, 8ª séries do EF, e 3ª série do EM | Públicas e particulares (amostral). Anresc censitário | Matrizes de Referência | Língua portuguesa e matemática |

(continua)

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 2007 | 4ª, 8ª séries do EF, e 3ª série do EM | Públicas e particulares (amostral) | Matrizes de Referência | Língua portuguesa e matemática |
| 2009 | 4ª, 8ª séries do EF, e 3ª série do EM | Públicas e particulares (amostral) | Matrizes de Referência | Língua portuguesa e matemática |
| 2011 | 4ª, 8ª séries do EF, e 3ª série do EM | Públicas e particulares (amostral) | Matrizes de Referência | Língua portuguesa e matemática |
| 2013 | 5º e 9º ano do EF | Públicas (censitário) e privadas (amostral) | Matrizes de Referência | Língua portuguesa e matemática |
| 2013 | 9º ano do EF | Públicas (amostral) | Matrizes de Referência | Ciências naturais (sem resultados divulgados) |
| 2013 | 3ª e 4ª série do EM | Públicas e privadas (amostral) | Matrizes de Referência | Língua portuguesa e matemática |
| 2015 | 5º e 9º ano do EF | Públicas (censitário) e privadas (amostral) | Matrizes de Referência | Língua portuguesa e matemática |
| 2015 | 3ª e 4ª série do EM | Públicas e privadas (amostral) | Matrizes de Referência | Língua portuguesa e matemática |
| 2017 | 5º e 9º ano do EF | Públicas (censitário) e privadas (amostral) | Matrizes de Referência | Língua portuguesa e matemática |
| 2017 | 3ª e 4ª série do EM | Públicas (censitário) e privadas (amostral + adesão) | Matrizes de Referência | Língua portuguesa e matemática |
| 2019 | Creche e pré-escola da Ed. Infantil | Públicas (amostral - piloto) | BNCC | Sem aplicação de testes |
| 2019 | 2º ano do EF | Públicas e privadas (amostral) | BNCC | Língua portuguesa e matemática |
| 2019 | 5º e 9º ano do EF | Públicas (censitário) e privadas (amostral) | Matriz de Referência | Língua portuguesa e matemática |
| 2019 | 9º ano do EF | Públicas e privadas (amostral) | BNCC | Ciências da natureza e ciências humanas |
| 2019 | 3ª e 4ª série do EM | Públicas (censitário) e privadas (amostral) | Matriz de Referência | Língua portuguesa e matemática |
| 2021 | Creche e pré-escola da Ed. Infantil | Públicas (amostral - piloto) | BNCC | Sem aplicação de testes |
| 2021 | 2º ano do EF | Públicas e privadas (amostral) | BNCC | Língua portuguesa e matemática |
| 2021 | 5º e 9º ano do EF e 3ª e 4ª série do EM | Públicas (censitário) e privadas (amostral) | Matriz de Referência | Língua portuguesa e matemática |
| 2021 | 9º ano do EF | Públicas e privadas (amostral) | BNCC | Ciências da natureza e ciências humanas |
| 2023 | 5º e 9º ano do EF; 3ª e 4ª série do EM | Escolas públicas (censitário) e escolas privadas (amostral) | Matrizes de Referência e BNCC; parceria com universidades | Língua portuguesa, matemática, redação |
| 2023 | 9º ano do EF | Escolas públicas e privadas (amostral) | BNCC | Ciências da natureza e ciências humanas |
| 2023 | 2º ano do EF | Escolas públicas e privadas (amostral) | BNCC | Língua portuguesa e matemática |

(conclusão)

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 2023 | Creche e pré-escola | Escolas públicas (amostral - continuidade de estudo piloto) | BNCC | Sem aplicação de testes |
| 2025 | 5º e 9º ano do EF; 3ª e 4ª série do EM | Escolas públicas (censitário) e escolas privadas (amostral) | Matrizes de Referência com componentes socioemocionais | Língua portuguesa, matemática e competências socioemocionais |
| 2025 | 9º ano do EF | Escolas públicas e privadas (amostral) | BNCC | Ciências da natureza e ciências humanas |
| 2025 | 2º ano do EF | Escolas públicas e privadas (amostral) | BNCC | Língua portuguesa e matemática |
| 2025 | Creche e pré-escola | Escolas públicas (amostral em expansão) | BNCC | Sem aplicação de testes |

Fonte: elaborado com base em dados do INEP (2025)

Como é possível verificar, as formulações dos itens avaliativos variaram conforme o contexto histórico e as diretrizes curriculares em vigor. Nos primeiros anos de aplicação (1990-1995), os itens eram baseados nos currículos dos sistemas estaduais, o que refletia uma lógica descentralizada e referencialmente heterogênea. A partir de 1997, a adoção das Matrizes de Referência promoveu maior padronização e alinhamento nacional, estruturando competências e habilidades avaliáveis de forma sistemática.

Com a homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a partir de 2019, os itens passaram a ser formulados em consonância com a Base, especialmente nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Em 2023, houve a articulação entre Matrizes de Referência e BNCC, com parcerias universitárias para qualificar tecnicamente os instrumentos avaliativos. Por fim, em 2025, as Matrizes de Referência com componentes socioemocionais integraram dimensões não cognitivas ao processo avaliativo, incorporando habilidades relacionadas ao bem-estar, ao clima escolar, à empatia, ao engajamento e à autorregulação, em conformidade com diretrizes da BNCC e tendências internacionais de avaliação integral (INEP, 2025).

Ressalto também que, a partir de 2005, com a Portaria nº 931, durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva, o SAEB passou a ser composto por duas avaliações distintas: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), de caráter amostral, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), mais conhecida como Prova Brasil, de caráter censitário. Os objetivos da ANEB foram mantidos em termos de avaliação da qualidade, equidade e eficiência da educação. Já a ANRESC teve como objetivos específicos avaliar a qualidade do ensino por unidade escolar; contribuir com o

desenvolvimento de uma cultura avaliativa; concorrer para a melhoria do ensino, redução das desigualdades e democratização da gestão; e oportunizar informações sistemáticas úteis para a gestão educacional em cada rede. Ou seja, novamente objetivos e público-alvo foram alterados.

Sobre as reformulações desse ano, Horta Neto (2018) afirma que com aplicações de testes censitários para os 5º e 9º anos do Ensino Fundamental das escolas públicas, possibilitou a divulgação dos resultados por escola, favorecendo a incorporação da noção de *accountability* às políticas educacionais brasileiras por meio do IDEB. Sobre esse índice, o autor explica que se trata de um índice sintético, com variação de zero a dez, construído a partir do produto de dois componentes, um é o fluxo escolar, obtido a partir dos dados do Censo Escolar Nacional e, o outro, é a média das proficiências em Leitura e Matemática, aferidas no âmbito do SAEB. Conclui que a noção de *accountability*, desenvolvida dentro de uma perspectiva neoliberal, "acabaria também sendo adotada por um governo considerado de esquerda, como foi o governo Lula. Tudo indica que esse conceito [...] parece ter o fetiche da bala de prata, aquele tiro certeiro que eliminará todos os problemas da educação" (Horta Neto, 2018, p. 45).

Outros autores, tais como Fernandes e Gremaud (2009) e Nardi e Schneider (2013) também corroboram a ideia de que o IDEB, criado em 2007, introduziu objetivos de *accountability* ao SAEB, ao passo que apontam que o indicador se tornou uma importante ferramenta de prestação de contas, reforçando a lógica de responsabilização das escolas pelo desempenho.

Entretanto, as reformulações não pararam por aí. Em 2013, o sistema de avaliação foi ampliado mais uma vez com a criação da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), durante o mandato da Presidenta Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores), direcionada aos estudantes do 3º ano do Ensino Fundamental, com o intuito de aferir os níveis de alfabetização e letramento. Em 2015, incluiu-se a avaliação de Ciências para estudantes do 9º ano do Ensino Fundamental, 3º ano do Ensino Médio e foi disponibilizada a Plataforma Devolutiva Pedagógica, aproximando os resultados da avaliação ao cotidiano escolar. Com qual intuito? O que fazer com tais resultados? Será que a rede escolar estava preparada para entender esses números e suas consequências?

Chamo atenção para dois marcos na historicização do SAEB. Primeiro, a institucionalização, em 2017, da BNCC, definida como uma "referência nacional para a formulação dos currículos dos sistemas de ensino e das redes escolares" (Brasil, 2017, p.

8). Constituiu-se como elemento central das mudanças educacionais implementadas no país após sua homologação. Entre seus objetivos, destaca-se a intenção de contribuir para a superação da "fragmentação das políticas educacionais" (Brasil, 2017, p. 8), orientando a reconfiguração de um amplo conjunto de políticas educacionais. Nesse processo, a BNCC passou a enfatizar competências e habilidades socioemocionais, tais como resiliência, liderança e cooperação (Gonçalves; Guerra; Deitos, 2020; Mélo; Aragão, 2017), configurando uma inflexão nas diretrizes curriculares nacionais.

O segundo marco, a promulgação do Decreto Presidencial nº 9.432 (Brasil, 2018), em 29 de junho de 2018, instituiu a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica. A partir de então, o SAEB passou a englobar todas as avaliações das etapas da educação básica sob uma mesma nomenclatura, abolindo siglas como ANA, ANEB e ANRESC. Essa unificação foi acompanhada por um reposicionamento do sistema frente à BNCC, com aplicação de instrumentos alinhados aos novos referenciais curriculares e a ampliação das etapas e componentes avaliados. Essa normatização conferiu institucionalidade às avaliações, integrando o ENEM e o ENCEJA como instrumentos oficiais da política avaliativa nacional.

Entre os objetivos dessa reformulação destacam-se: construir uma cultura avaliativa transparente, com resultados em tempo hábil e comparáveis em nível nacional; produzir indicadores educacionais nacionais e subnacionais; avaliar qualidade, equidade e eficiência da educação em todos os níveis governamentais; subsidiar políticas públicas com base em evidências; e desenvolver competências técnicas e científicas no campo da avaliação, por meio do intercâmbio entre instituições de ensino, pesquisa e gestão educacional (Brasil, 2018).

Normas complementares tornaram-se necessárias para a efetivação da referida política, sendo estabelecidas por meio da Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020 (Brasil, 2020a). Essa Portaria introduziu mudanças significativas no escopo e na dinâmica de aplicação do SAEB, ampliando seu alcance e reformulando suas diretrizes operacionais.

Dentre as alterações mais relevantes, destaca-se a inclusão da Educação Infantil (EI) no processo avaliativo, que até então contemplava apenas o EF e o EM. Com isso, a avaliação passou a abranger as seguintes etapas: creche, pré-escola, 2º ano, 5º ano, 9º ano do EF e a 3ª série do EM. A mudança também acompanha a redefinição do ciclo de alfabetização promovida pela BNCC, que estabelece o 2º ano do EF como o marco final desse ciclo (anteriormente posicionado no 3º ano, conforme os parâmetros da ANA).

Importa destacar que as crianças da EI não realizam provas; nesses casos, a avaliação ocorre por meio de questionários aplicados aos professores e de indicadores educacionais produzidos a partir dos dados do Censo Escolar.

Outro aspecto modificado refere-se à frequência e abrangência das aplicações. As avaliações, que antes seguiam calendários distintos (a exemplo da ANA, de periodicidade anual, e da Prova Brasil, bienal) deveriam ocorrer de forma anual[93] e censitária, visando aferir o desempenho dos estudantes com base nas competências e habilidades previstas na BNCC.

A partir de 2019, os alunos do 9º ano do EF passaram a ser avaliados, além das áreas tradicionais de língua portuguesa e matemática, também em ciências da natureza e ciências humanas. Tal medida busca ampliar o escopo avaliativo para se aproximar dos parâmetros internacionais de aferição da aprendizagem, como os estabelecidos pelo Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA).

A obrigatoriedade da aplicação dos exames permanece válida para as escolas públicas, enquanto as instituições privadas seguem com participação facultativa. Contudo, a nova regulamentação permite que todas as escolas particulares se voluntariem gratuitamente para a aplicação e recebam os resultados específicos de sua instituição, algo que, até 2017, era restrito ao EM.

Além disso, os exames contarão com versão digital a partir do 5º ano do EF, sendo mantida a versão impressa para as etapas anteriores. No caso do EM o SAEB assume a designação de ‘Enem Seriado’, com dupla finalidade: avaliar a qualidade do ensino nessa etapa e funcionar como uma alternativa de acesso à educação superior. No Quadro 14, demonstro algumas mudanças, especialmente em relação às dimensões da matriz mestre/de referência para aplicação das provas.

[93] Na prática, a periodicidade anual não foi implementada de forma contínua nos anos subsequentes. O SAEB continuou a ser aplicado de maneira bianual, com edições realizadas em 2021 e 2023. Em 2024, não houve aplicação e as atividades se concentraram em preparações para a edição de 2025, incluindo a montagem de cadernos de pré-testes e a atualização das escalas de proficiência.

Quadro 14 - Área de avaliação do SAEB e tópicos e descritores da matriz de referência

| ÁREA AVALIADA | TÓPICOS E DESCRITORES | REFERÊNCIA |
|---|---|---|
| Linguagem / Língua Portuguesa | Leitura; Produção de texto escrito; Análise linguística/semiótica. | Matriz (desde 2001): conteúdos por tópicos e descritores. Alinhamento à BNCC a partir de 2019: atualização para contemplar competências gerais e habilidades específicas, mantendo a estrutura central, mas com maior ênfase na leitura e na produção textual. |
| Matemática | Números e Operações; Álgebra; Geometria; Grandezas e Medidas; Probabilidade e Estatística. | Matriz (desde 2001): conteúdos por tópicos e descritores. Alinhamento à BNCC a partir de 2019: manteve-se a nomenclatura dos eixos, mas incorporou-se a abordagem por unidades temáticas e habilidades interdisciplinares. |
| Ciências da Natureza / Ciências Humanas (9º ano EF) | *Ciências da Natureza:* Matéria e Energia; Vida e Evolução; Terra e Universo. *Ciências Humanas:* História; Geografia; Temas contemporâneos transversais. | Implementadas no SAEB a partir de 2019; alinhados integralmente à BNCC, com foco em competências e habilidades específicas de cada área. |

Fonte: elaborado com base em Matrizes e Escalas - SAEB (INEP, 2025)

Diante dessas alterações, observa-se um processo de ampliação e tentativa de reorganização do SAEB, marcado por um alinhamento mais estreito com a BNCC e com padrões internacionais de avaliação. A introdução de novas etapas educacionais, competências e uso de tecnologias digitais indicam uma reconfiguração do modelo avaliativo nacional. Embora essas mudanças possam representar avanços na coleta de dados educacionais, também levantam debates quanto à intensificação de uma lógica de responsabilização baseada em resultados e à ampliação do escopo avaliativo para faixas etárias precoces.

Até o presente momento, 2025, a última aplicação ocorreu entre 23 de outubro e 17 de novembro de 2023, abrangendo aproximadamente 8,4 milhões de estudantes em mais de 190 mil escolas em todo o território nacional (INEP, 2023). Destaco, também, que, em fevereiro de 2025, o INEP promoveu um seminário para apresentar inovações previstas para o SAEB 2025.

Entre as mudanças destacam-se a transição para matrizes alinhadas à BNCC no SAEB censitário (língua portuguesa e matemática do 5º e 9º anos do EF e 3ª e 4ª séries do EM); testes e questionários em *braile*, bem como atendimento especializado com ledor na aplicação dos questionários do 9º ano do ensino fundamental e a aplicação

experimental de itens de resposta construída. Por meio da Portaria nº 435, de 3 de julho de 2025, o órgão publicou o cronograma oficial de aplicação no referido ano, conforme Quadro 15.

Quadro 15 - Cronograma de aplicação do SAEB em 2025

| ETAPA / COMPONENTE | DESCRIÇÃO | PERÍODO / DATA |
|---|---|---|
| Aplicação das provas (instrumentos impressos) | Avaliação censitária (rede pública) e amostral (rede privada) | 20 a 31 de outubro de 2025 |
| Aplicação de questionários eletrônicos | Direcionados a professores, diretores, familiares e secretários | Setembro a novembro de 2025 |
| Cadastro e atualização no Sistema Saeb | Atualização de dados de diretores e professores | 4 de agosto a 20 de outubro de 2025 |
| Indicação de escolas indígenas excluídas | Escolas indígenas podem ser dispensadas da aplicação | 4 a 8 de agosto de 2025 |
| Público-alvo estudantil | 2º, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental; 3ª e 4ª séries do Ensino Médio | — |
| Educação Infantil | Aplicação amostral de questionários para diretores e professores | A partir de outubro de 2025 |

Fonte: elaborado com base na Portaria nº 435, publicada pelo INEP (2025)

Segundo o INEP (2025a) uma série de oficinas com docentes da educação básica e consultores internacionais especializados no Método Angoff Modificado foram promovidas em 2024, com o objetivo de estabelecer os novos padrões de desempenho do SAEB. Consoante este Instituto, esses padrões buscam fornecer critérios mais precisos para analisar a qualidade da educação no Brasil e compreender os níveis de proficiência dos estudantes.

Em razão das finalidades desta investigação, convém retratar os quatro níveis de proficiência propostos pelo INEP a partir das avaliações do SAEB. O nível *Avançado* representa um desempenho superior ao esperado para a etapa escolar avaliada, evidenciando o domínio de habilidades mais complexas do que as previstas pela BNCC, além da necessidade de propostas pedagógicas mais desafiadoras. O nível *Adequado* corresponde ao desempenho esperado, indicando que o estudante desenvolveu as competências previstas para sua etapa de escolarização, estando apto a prosseguir com sucesso em sua trajetória acadêmica.

Já o nível *Básico* aponta para um desempenho minimamente satisfatório, no qual o estudante demonstrou apenas uma compreensão inicial das habilidades requeridas,

exigindo acompanhamento contínuo para alcançar um patamar mais consistente. Por fim, o nível *Abaixo do Básico* evidencia um desempenho insatisfatório, com sérias lacunas no desenvolvimento das competências previstas, o que compromete a trajetória escolar e demanda intervenções urgentes de recomposição das aprendizagens. Esses novos parâmetros visam não apenas orientar a leitura dos resultados, mas também subsidiar ações pedagógicas e políticas públicas voltadas à melhoria da aprendizagem nas diferentes etapas da educação básica (INEP, 2025a).

Conforme procurei demostrar, o histórico do SAEB evidencia a consolidação de um modelo de avaliação em larga escala que, ao longo do tempo, passou a exercer um papel central na regulação das políticas educacionais brasileiras. Ao incorporar dispositivos de responsabilização, comparabilidade de resultados e produção sistemática de indicadores, o sistema contribuiu para a institucionalização de uma lógica de controle centrada na *performance* (Afonso, 2009). Com as mudanças realizadas ao longo de três décadas de SAEB, as promessas de melhoria da qualidade da educação passam a coexistir com pressões por resultados, frequentemente orientadas por agendas externas alinhadas ao ideário da NGP.

A emergência de uma *accountability*, intensificada pelas reformas neoliberais, teve papel decisivo na conformação do SAEB. A ênfase na mensuração do desempenho, na avaliação por meio de indicadores e na legitimação do uso dos recursos públicos mediante evidências quantitativas orientou a adoção de avaliações padronizadas como instrumentos estratégicos de regulação. Simultaneamente, a escassez de dados nacionais sobre aprendizagem e condições escolares demanda a criação de mecanismos capazes de subsidiar decisões educacionais com maior precisão técnica superando, assim, a predominância de análise quantitativas por outros indicadores de abordagem qualitativa.

Em vista do exposto sobre a política de avaliação da educação básica brasileira, é possível afirmar que a trajetória do SAEB reflete tanto os avanços quanto as ambivalências da avaliação educacional como política pública. A tensão entre a produção de conhecimento sobre a realidade educacional e o uso prescritivo dos resultados ainda se apresenta como desafio central no país.

Na subseção seguinte, examino como esse modelo se manifesta no contexto chileno, por meio do estudo do SIMCE, buscando compreender suas especificidades e aproximações com a experiência brasileira posteriormente no estudo comparado.

### 6.2.2 O *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación* (SIMCE) do Chile

A partir do final dos anos 1950, a UNESCO e a CEPAL passaram a difundir na América Latina o conceito de *Planeación Integral de la Educación*, "com o objetivo de erradicar o analfabetismo e tornar efetivo o acesso e a expansão da educação escolar, a serviço do desenvolvimento dos países" (Falabella; Zincke, 2019, p. 71, tradução própria)[94]. Esse modelo, fortalecido nos anos 1960 com a *Alianza para el Progreso* promovida pelos Estados Unidos e pela OEA, incorporou financiamento e assessoria técnica a governos como os de Jorge Alessandri e Eduardo Frei Montalva, especialmente em planejamento educacional e avaliação padronizada.

De acordo com Falabella e Zincke (2019), a *Planeación Integral* propunha uma abordagem científica e centralizada de planejamento, monitoramento e avaliação, articulando administração pública, ciências sociais, economia, estatística e participação social. Esse contexto preparou o terreno para a adoção de testes em larga escala voltados a medir os resultados das políticas educacionais e a qualidade do ensino na educação básica chilena, como é o caso do SIMCE.

A origem do SIMCE remonta ao ano de 1982[95], com o lançamento do *Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar* (PER) conduzido pela Pontifícia Universidade Católica do Chile e aplicado aos 4º e 8º anos do ensino básico. Embora não tenha sido a primeira experiência de avaliação padronizada no país, precedida pela *Prueba Nacional*, aplicada aos 8º básicos, entre 1968 e 1971, o PER[96] é considerado o antecessor direto do SIMCE (Leiva-Guerrero *et al.*, 2022), especialmente, devido à unidade de propósitos, pois intencionava produzir e comunicar resultados educacionais para subsidiar decisões de diferentes atores, incluindo pais e responsáveis, estimulando-os a escolher escolas de melhor desempenho.

Apesar dessa intenção, o objetivo de publicar amplamente os resultados destas avaliações não se concretizou. Conforme Eyzaguirre e Fontaine (1999), o Ministro da

---

[94] "Con el fin de erradicar el analfabetismo y hacer efectivo el acceso y extensión de la educación escolar, al servicio del desarrollo de los países" (Falabella; Zincke, 2019, p. 71).

[95] "Fue a fines de los 70 bajo la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet y en un contexto de reorganización del sistema educativo que se retomó la idea de un examen nacional y se creó el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER). […] Aplicada por primera vez en 1982 a 250 mil estudiantes aproximadamente y llegó a ser aplicada, por última vez, a 402 mil estudiantes en el año 1984" (Falabella; Zincke, 2019, p. 71).

[96] Em 1985, o PER foi sucedido pelo *Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación* (SECE), que aperfeiçoou a metodologia e ampliou a coleta de dados contextuais (Falabella, 2015).

Educação da época, Ricardo Lagos Escobar, nomeado pelo presidente Patrício Aylwin, resistiu à divulgação sob o argumento de que tal prática julgava o trabalho docente sem considerar o contexto socioeconômico dos alunos[97], uma controvérsia que acompanha o SIMCE desde sua origem. A *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza* (LOCE)[98], Lei nº 18.962, promulgada em 10 de março de 1990, estabeleceu a obrigatoriedade de publicação dos resultados dos estabelecimentos em jornais de circulação nacional ou regional, mas apenas em 1995 essa determinação foi efetivamente cumprida.

Às vésperas do retorno à democracia[99], a LOCE estabeleceu a obrigatoriedade de uma avaliação nacional padronizada, destinada a disponibilizar informações públicas de cada estabelecimento de ensino. Falabella e Zincke (2019) destacam que, já nesse período, e não posteriormente, foram delineados diferentes usos para o SIMCE, embora, nem tudo se cumpriu. Entre as propostas previstas, além da divulgação dos resultados por escola, estavam a classificação de estabelecimentos em 'bandas'[100] e o fechamento de unidades escolares.

Somente no ano de 1988 aconteceu a primeira avaliação nacional sob a sigla SIMCE, com aplicação censitária no 4º e 8º ano básico e amostral no ensino médio (Chile, 2003), consolidando-se como a política oficial de avaliação do rendimento escolar no Chile. Em 1992, o sistema foi totalmente transferido para a gestão do Ministério da Educação (MINEDUC)[101], que intensificou a abrangência de aplicação introduzindo áreas como ciências naturais, inglês, educação física e Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) em caráter amostral.

Para Falabella (2015) o SIMCE, desde sua gênese, representa uma política de

---

[97] "La publicación de los resultados en los medios de comunicación y la entrega de los resultados por alumno encontraron fuertes resistencias al interior del Ministerio. El argumento principal se centraba en que se estaba juzgando la labor del profesor sin tomar en cuenta las diferencias de entrada de los alumnos de diversos niveles socioculturales. Recién el año 1995 los resultados conocieron la luz pública por primera vez" (Eyzaguirre; Fontaine, 1999, p. 116).

[98] A LOCE, de 1990, foi em grande parte substituída em 2009 pela Lei Geral da Educação (LGE, Lei nº 20.370), continua, pois, parcialmente válida apenas no âmbito da educação universitária, enquanto a LGE regula os níveis básicos e médios (Falabella, 2015).

[99] Sobre o retorno da democracia no Chile, descrevo detalhadamente na subseção 4.3.

[100] A classificação de estabelecimentos em 'bandas' no contexto do SIMCE e da LOCE (1990) refere-se a um sistema de categorização das escolas com base nos resultados obtidos nas avaliações padronizadas (Chile, 2024).

[101] Conforme Cáceres (2012), antes de 1992, as avaliações que deram origem ao SIMCE eram concebidas e executadas na *Pontificia Universidad Católica de Chile*, por meio do *Departamento de Investigación y Tecnología* (DICTUC): primeiro no *Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar* (PER, 1982) e, em 1988, na própria implementação inicial do SIMCE. O controle direto do SIMCE passou ao MINEDUC apenas em 1992.

*accountability* alinhada a tendências internacionais de avaliação padronizada. Essa lógica articulava-se ao processo de reconfiguração do Estado promovido durante a ditadura militar de Pinochet (1973-1990), cujo modelo de reformas educacionais incorporou os princípios do neoliberalismo, com ênfase na descentralização administrativa, no financiamento por meio de *vouchers*[102] e na competição entre escolas.

A partir dos anos 2000, diante da estagnação dos resultados nacionais e do fraco desempenho em avaliações internacionais, o Chile implementou as primeiras medidas de *accountability* por desempenho. A informação de resultados baixos, aliada à criação de uma atmosfera escolar fracassada, segundo Falabella e Zincke (2019), foi disseminada por meios de comunicação ao apresentarem a reforma educacional de Eduardo Frei Ruiz como ineficiente (governante da *Concertación de Partidos por la Democracia*, no período[103] pós-ditadura).

Para os autores, as pressões sobre o governo promoveram uma mudança de enfoque: o eixo da política deixou de estar no que o Estado oferecia à escola para se centrar no que a escola comprovava ao Estado. Introduziram-se metas específicas para o SIMCE e mecanismos de monitoramento da gestão escolar com base nesses resultados. Nesse contexto, a *Lei de Subsidio Escolar Preferencial* (SEP, 2008) tornou-se um marco, pois garantiu mais recursos a escolas que atendiam populações vulneráveis, mas condicionou esse apoio a avanços graduais nos resultados do SIMCE. Também instituiu um sistema de classificação escolar por desempenho e previu sanções para resultados persistentemente baixos, como a substituição da equipe diretiva, a comunicação formal aos responsáveis e até o fechamento do estabelecimento.

Acerca do modelo de *accountability* que se constituiu no Chile, a partir dos anos 2000, Falabella e Zincke (2019, p. 81, tradução própria)[104] destacam que:

---

[102] "El sistema de vouchers consiste en financiar la educación pública y particular subvencionada mediante un bono asignado a los establecimientos por cada alumno matriculado. El valor de este bono se calcula según el número de días de asistencia del estudiante a clases. En caso de que el alumno se traslade a otro establecimiento, el bono correspondiente se transfiere junto con él" (Eyzaguirre; Fontaine, 1999, p. 116).

[103] O período corresponde ao governo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, foi de 11 de março de 1994 a 11 de março de 2000.

[104] "De este modo, se generó un complejo y robusto modelo no solamente de evaluación, sino de rendición de cuentas con altas consecuencias. El conjunto de estas políticas se amplió y consagró por medio de la Ley General de la Educación (LGE, 2009) y luego en la Ley del "Sistema de Aseguramiento de la Calidad Educativa" en el año 2011. En estas se define una nueva matriz institucional -Agencia de la Calidad y Superintendencia de la Educación- a cargo de evaluar, inspeccionar y clasificar establecimientos escolares, además de difundir dichos resultados y sancionar el incumplimiento de normativas y aquellos establecimientos con desempeño sistemáticamente deficiente. Ello significó la

> Desse modo, consolidou-se um modelo complexo e robusto, não apenas de avaliação, mas também de *accountability* com altas consequências. O conjunto dessas políticas foi ampliado e institucionalizado por meio da Lei Geral da Educação (LGE, 2009) e, posteriormente, pela Lei do Sistema de Garantia da Qualidade Educacional, em 2011. Essas legislações definiram uma nova estrutura institucional — Agência de Qualidade e Superintendência de Educação — responsáveis por avaliar, inspecionar e classificar os estabelecimentos escolares, além de divulgar seus resultados e aplicar sanções pelo descumprimento de normas ou pelo desempenho sistematicamente insatisfatório. Isso representou a consolidação do Estado avaliador no sistema escolar chileno.

Nesse contexto, a consolidação do Estado avaliador não se limita ao aprimoramento técnico de instrumentos, mas redefine o papel estatal ao deslocá-lo da gestão direta para formas de regulação à distância, ancoradas em padrões, metas, inspeções, divulgação pública de resultados e sanções.

Essa reconfiguração, que combina distanciamento da gestão e intensificação de mecanismos de controle e de mercado, é examinada por Falabella (2015). Para a autora, a concepção de Estado tem como característica o distanciamento da gestão administrativa direta das escolas, mas que, ao mesmo tempo, novos mecanismos de controle do currículo nacional e de regulação da qualidade da oferta educacional são instituídos. Defende que a política educacional passa a enfatizar a competição pela demanda e a escolha das famílias, expressando o que a literatura denomina de *accountability* de mercado[105].

Falabella (2015) destaca que os mecanismos de prestação de contas da escola ao Estado, pautaram-se no desempenho institucional, configurando o que se passou a denominar de *accountability* com altas consequências ou performativa. Nessa lógica, o rendimento escolar deixa de ser apenas um indicador informativo e passa a ter efeitos diretos sobre a avaliação, a classificação e até a aplicação de sanções às instituições educacionais. No Quadro 16, descrevo algumas características do SIMCE associados aos indicadores utilizados para medição da ‘qualidade’ educacional.

---

consolidación del Estado Evaluador en el sistema escolar chileno” (Falabella; Zincke, 2019, p. 81).

[105] Reforço que a *accountability* performática ou de mercado foi apontada como uma tipologia por Darling-Hammond e Ascher (1991).

Quadro 16 – Panorama do sistema de avaliação do SIMCE e indicadores utilizados

| EIXO | DIMENSÕES | INDICADORES | FONTE |
|---|---|---|---|
| Resultados de aprendizagem (provas SIMCE) | Leitura (Língua e Literatura – Leitura, Escrita, Comunicação oral) | Pontuação SIMCE/Estândares de Aprendizagem (Insuficiente, Elemental, Adequado), por série/nível | DS nº 614/2013; DS nº 369/2015; Plano de Avaliações 2021–2026 |
| Resultados de aprendizagem (provas SIMCE) | Matemática (Números e operações; Padrões e álgebra; Geometria; Medição; Dados e probabilidades) | Pontuação SIMCE/Estândares de Aprendizagem (Insuficiente, Elemental, Adequado), por série/nível | DS nº 614/2013; DS nº 369/2015; Plano de Avaliações 2021–2026 |
| Indicadores de Desenvolvimento Pessoal e Social (IDPS) | Autoestima acadêmica e motivação escolar (Autopercepção, autovalorização acadêmica; Motivação escolar) | Índice IDPS por ciclo (0–100), via Questionários de Qualidade e Contexto (SIMCE) | DS nº 381/2013; *Guía oficial Unidad de Currículum y Evaluación* (UCE) /MINEDUC 2019 |
| IDPS | Clima de convivência escolar (Ambiente de respeito; Ambiente organizado; Ambiente seguro) | Índice IDPS por ciclo (0–100), via Questionários (SIMCE) | DS nº 381/2013; Guia oficial UCE/MINEDUC 2019 |
| IDPS | Participação e formação cidadã (Sentido de pertença; Participação; Vida democrática) | Índice IDPS por ciclo (0–100), via questionários (SIMCE) | DS nº 381/2013; Guia oficial UCE/MINEDUC 2019 |
| IDPS | Hábitos de vida saudável (Hábitos alimentares; Hábitos de vida ativa; Hábitos de autocuidado) | Índice IDPS por ciclo (0–100), via questionários (SIMCE) | DS nº 381/2013; Guia oficial UCE/MINEDUC 2019 |
| Outros Indicadores de Qualidade | Assiduidade; Retenção escolar; Equidade de gênero em aprendizagens; Titulação técnico-profissional | Indicadores específicos por estabelecimento/nível, a partir de registros administrativos e/ou questionários | DS nº 381/2013; Guia oficial UCE/MINEDUC 2019 |

Fonte: elaborado com base em documentos oficiais do MINEDUC, incluindo decretos, guias técnicos e o Plano de Avaliações 2021-2026

Vale salientar que, entre 2004 e 2011, o SIMCE passou por novo[106] processo de reconfiguração com a introdução de outros indicadores[107] de desempenho para escolas, gestores e famílias, aplicação anual no 4º ano básico e ampliação das áreas avaliadas.

[106] De acordo com (Chile, MINEDUC, 2013), até o início dos anos 2000 o SIMCE operava com foco quase exclusivo em provas padronizadas de aprendizagem, entre 2004 e 20011 foram introduzidos os outros indicadores de qualidade, ampliando a avaliação para dimensões de desenvolvimento pessoal e social.

[107] Os indicadores para pontuar os resultados da prova SIMCE são classificados em escalas de aprendizagem por série/nível: Insuficiente, Elemental, Adequado (Chile, MINEDUC, 2013).

Além destas mudanças, o MINEDUC (2013) passou a criar um conjunto de relatórios diferenciados para gestores, professores, famílias e opinião pública. A aprovação da Lei nº 20.529, de 2011, que institucionalizou o *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvulario, Básica y Media* (SAC), transferiu a gestão e aplicação do SIMCE para a recém-criada *Agencia de Calidad de la Educación*. A Agência passou a avaliar os resultados de aprendizagem além da criação de outros indicadores de qualidade das escolas, orientando o sistema com base nesses dados. No Quadro 17, apresento um resumo das instituições que compõem o SAC.

Quadro 17 – Composição do SAC conforme a Lei nº 20.529/2011

| **INSTITUIÇÃO** | **FUNÇÃO NO SAC**[108] | **BASE LEGAL** |
|---|---|---|
| MINEDUC | Órgão reitor do sistema: define a política educacional, propõe bases curriculares e padrões de aprendizagem; oferece apoio técnico-pedagógico diretamente ou por meio de terceiros. | Lei nº 20.529/2011 (SAC) |
| Agência de Qualidade da Educação | Responsável por avaliar padrões de aprendizagem e desempenho; orientar as comunidades educacionais e informar resultados; integra a gestão das avaliações nacionais (SIMCE). | Lei nº 20.529/2011 (SAC) |
| Superintendência de Educação | Órgão de fiscalização: supervisiona o cumprimento da normativa educacional e o uso de recursos públicos; pode aplicar sanções administrativas. | Lei nº 20.529/2011 (SAC) |
| Conselho Nacional de Educação (CNED) | Aprova propostas curriculares, padrões e parâmetros de avaliação nacional e internacional; atua como instância normativa do sistema. | Lei nº 20.529/2011 (SAC); LGE nº 20.370/2009 (base complementar) |

Fonte: elaborado com base em documentos oficiais do MINEDUC (2024, 2025)

Conforme defendem Leiva-Guerrero *et al*. (2022), um dos principais desafios na gestão do sistema educacional chileno é conseguir a integração do SAC com as demais instituições que o compõem, visto que, cada uma possui atribuições específicas para promover a dita concepção de qualidade.

Em 2024, o MINEDUC promoveu outra importante mudança no âmbito do SIMCE, com a alteração do Plano de Avaliações Nacionais e Internacionais 2021-2026,

[108] O SAC foi instituído pela Lei nº 20.529/2011; as competências curriculares do CNED também se relacionam à LGE nº 20.370/2009 (Chile, MINEDUC, 2013).

aprovado pelo CNED, por meio do Acordo nº 41, de 20 de março de 2024 (Chile, MINEDUC, 2024).

As principais mudanças, nas avaliações nacionais, incluíram a redução do número de avaliações censitárias anuais, passando de onze para seis, a partir de 2024, com previsão de sete aplicações por ano, em 2025 e 2026. Foi estabelecida a alternância entre as áreas de Leitura e Matemática, com a aplicação da avaliação do 6º ano básico em anos pares e a do 8º ano básico em anos ímpares. Além disso, foram incorporadas novas áreas para o período 2024-2026 (História, Geografia e Ciências Sociais), cuja avaliação censitária seria aplicada no 8º ano básico em 2025, e Ciências Naturais, com aplicação em 2026, para o 6º ano básico.

Outra mudança introduzida pelo Acordo nº 41/2024 foi a substituição da prova censitária de Redação, no 6º ano básico, por uma avaliação amostral aplicada a cada três anos. Também foram implementadas medidas para acelerar a divulgação dos resultados, incluindo o uso de plataformas digitais, permitindo acesso interativo a mapas de desempenho por região, estabelecimentos, redes e famílias (Chile, MINEDUC, 2024).

Entre os ajustes em relação às avaliações internacionais, destacam-se: a inclusão do Estudo Regional Comparativo e Explicativo (ERCE) e do Estudo Internacional de Educação Cívica e para a Cidadania (ICCS), este destinado a medir conhecimentos e atitudes relacionadas à cidadania e à participação cívica de estudantes do 8º ano; e a incorporação do módulo de Educação Financeira do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), que avalia, a cada três anos, as competências de estudantes de 15 anos (Chile, MINEDUC, 2024).

Para o ano de 2025, segundo a Agência de Qualidade (Chile, MINEDUC, 2025), o SIMCE passaria a ser realizado em três níveis distintos, com configurações específicas quanto à abrangência e aos conteúdos avaliados. Essas aplicações mantêm a lógica de avaliação censitária no ensino básico e amostral no ensino médio, em conformidade com as orientações da Lei nº 20.529, de 2011. No Quadro 18 descrevo um panorama histórico com as características em cada ano de aplicação das avaliações na educação básica.

Quadro 18 – Panorama das aplicações nacionais das avaliações na educação básica do Chile (1968 a 2025)

| ANO | PÚBLICO AVALIADO | APLICAÇÃO (ABRANGÊNCIA) | FORMULAÇÃO DOS ITENS | DISCIPLINAS AVALIADAS |
|---|---|---|---|---|
| 1968-1971 | 8º básico | Nacional censitário | Currículo oficial MINEDUC | Linguagem, matemática |
| 1982-1984 | 4º e 8º básico | Nacional censitário | Currículo oficial; PER - PUC | Linguagem, matemática |
| 1985-1987 | 4º e 8º básico | Nacional censitário | SECE - CPEIP | Linguagem, matemática, ciências (parcial) |
| 1988-1991 | 4º e 8º básico; ensino médio (amostral) | Nacional censitário/amostral | PUC - MINEDUC | Linguagem, matemática, ciências |
| 1992-2002 | 4º e 8º básico; 2º ensino médio | Censitário no básico; amostral no médio | MINEDUC | Linguagem, matemática, ciências naturais; áreas amostrais (inglês, TIC, educação física) |
| 2003 | 4º e 8º básico; 2º médio | Censitário no básico; amostral no médio | MINEDUC; revisão da Comissão SIMCE | Linguagem, matemática, ciências naturais; áreas amostrais (inglês, TIC, educação física) |
| 2004-2010 | 4º e 8º básico; 2º médio | Censitário no básico; amostral no médio | MINEDUC; matrizes revisadas; inclusão TRI | Linguagem, matemática, produção escrita, inglês, educação física, TIC |
| 2011 | 4º e 8º básico; 2º médio | Censitário no básico; amostral no médio | Agência de Qualidade (Lei nº 20.529) | Linguagem, matemática, produção escrita, inglês, educação física, TIC |
| 2012-2024 | 4º, 6º, 8º básico; 2º/3º médio | Censitário no básico; amostral no médio | Agência de Qualidade; matrizes alinhadas ao currículo nacional | Linguagem, matemática, ciências, inglês (em níveis específicos), TIC |
| 2025 | 8º básico | Censitário nacional | Agência de Qualidade; matrizes alinhadas ao currículo nacional | Matemática, Leitura, História, Geografia e Ciências Sociais |
| 2025 | 4º básico | Censitário nacional | Agência de Qualidade; matrizes alinhadas ao currículo nacional | Matemática, Leitura |
| 2025 | 2º ano ensino médio | Censitário para públicas e privadas subvencionadas; amostral para privadas pagas | Agência de Qualidade; matrizes alinhadas ao currículo nacional | Matemática, Leitura |

Fonte: elaborado com base na Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2025)

A trajetória das aplicações do SIMCE, desde as primeiras experiências com a *Prueba Nacional*, em 1968, até as avaliações previstas para 2025, revela a consolidação de um sistema de medição educacional reconfigurado ao longo do período. As mudanças realizadas foram normativas, metodológicas e de abrangência temática, refletindo tanto a adaptação às demandas sociais e políticas quanto a incorporação de novas áreas de conhecimento e tecnologias de gestão da informação.

Com as mudanças realizadas, o SIMCE passou a desempenhar um papel central na regulação e monitoramento da qualidade educacional, uma qualidade quantificável e, portanto, questionada. O aspecto mais emblemático do caráter controverso do SIMCE está, conforme destacado por Cáceres (2012), no seu uso midiático, especialmente pela divulgação de *rankings* de desempenho, o que corrobora para uma educação com características mercadológicas. De acordo com o autor, essa prática não apenas reforça uma lógica de regulação educacional inspirada em mecanismos de mercado como também gera a rotulação depreciativa vivenciada por professores, diretores e estudantes pertencentes a estabelecimentos que apresentam baixos resultados, em grande medida vinculados a escolas municipalizadas e com maior vulnerabilidade socioeconômica.

Outro ponto da controvérsia refere-se ao foco restrito da avaliação, por medir apenas uma parte das aprendizagens, o que poderia levar à redução da concepção de qualidade educacional e à priorização das áreas medidas em detrimento de outros componentes curriculares. Embora Cáceres (2012) reconheça que não há evidências empíricas conclusivas acerca de um possível empobrecimento das oportunidades de aprendizagem, observa que os conteúdos avaliados ganham maior atenção da gestão escolar, reforçando assimetrias no estatuto e valorização das disciplinas.

O autor ressalta que houve progressos no aprimoramento técnico das provas, embora persistam desafios importantes para assegurar a qualidade e a relevância dos instrumentos avaliativos. Nessa perspectiva, Cáceres (2012) questiona quanto à eficácia e legitimidade dos objetivos declarados pelo SIMCE, dentre eles, orientar a demanda e apoiar decisões pedagógicas dos docentes, destacando que, embora justifiquem seu caráter censitário, tais finalidades revelam tensões entre os propósitos anunciados e os impactos reais no sistema educacional chileno.

A reflexão final apresentada pelo autor acerca do SIMCE culmina com a sua compreensão de que ele não deve limitar-se a uma análise meramente técnica do exame. A validade corresponde ao grau em que evidências empíricas e fundamentos teóricos

sustentam a interpretação dos resultados de uma avaliação, abrangendo o uso legítimo dessas interpretações e seus possíveis efeitos.

Na visão de Falabella (2015) existe uma relação direta entre as políticas de *accountability* e o SIMCE. Para a pesquisadora, os instrumentos de *accountability* ativados pelo Sistema de avaliação estão direcionados à busca por maior transparência na divulgação dos resultados das provas e à geração de incentivos como estratégias para alcançar a melhoria da/na educação básica chilena. Isso porque a avaliação em larga escala não apenas mensura aprendizagens, mas também opera como mecanismo de regulação e controle sobre escolas e docentes, condicionando práticas pedagógicas e influenciando a gestão escolar. A autora conclui que tal configuração reforça um modelo de regulação por resultados, típico das reformas educacionais inspiradas na NGP e no ideário neoliberal.

Falabella (2015) critica a centralidade excessiva do SIMCE na definição do que se ensina e avalia, argumentando que estas avaliações reduzem o currículo e promovem práticas de ensino voltadas para os exames. Acrescentam, por fim, que a publicidade dos resultados e sua utilização por famílias, mídia e gestores reforça a lógica de responsabilização.

Diante desses apontamentos, é possível sustentar que a trajetória do SIMCE, aqui esboçada, revela não apenas sua relevância nas políticas educacionais chilenas, mas também seu papel como instrumento de regulação e controle das práticas pedagógicas. Embora se apresente como suporte para o planejamento de ações, tal função frequentemente se orienta por critérios de desempenho e eficiência, o que nem sempre resulta em práticas emancipadoras ou desinteressadas. Persistindo até 2025, o SIMCE carrega consigo tensões e adaptações que evidenciam os limites de um modelo de *accountability* centrado na lógica da avaliação padronizada.

As observações esboçadas reforçam a necessidade de problematizar os limites e as potencialidades desse modelo de avaliação, sobretudo quando se considera que o fenômeno não se restringe ao contexto chileno e brasileiro.

## 6.3 COMPARAÇÃO LADO A LADO

Esta etapa do estudo corresponde à terceira dimensão e consiste em analisar simultaneamente os países escolhidos, buscando homogeneidades, heterogeneidades e

singularidades. As análises tomaram como base os dados colhidos na primeira e segunda dimensão do estudo comparado (caracterização das individualidades e contextualização da política educacional de educação básica, que no caso dessa pesquisa, são os sistemas de avaliação), os quais foram organizados em quadros com as informações de cada país. A partir deste ponto, elaborarei novos quadros contendo uma coluna destinada ao Brasil e outra ao Chile, o que permitiu realizar a comparação lado a lado.

Pois bem, referente aos aspectos históricos (Anexo 1), é possível constatar que Brasil e Chile compartilham a condição de países latino-americanos colonizados por potências ibéricas, cujos processos históricos de formação nacional foram marcados por estruturas excludentes, autoritarismo político e desigualdade social. Contudo, apresentam trajetórias distintas no tocante aos marcos constitucionais, políticas sociais e organização territorial.

A colonização portuguesa no Brasil (1500) e a espanhola no Chile (1536) consolidaram modelos de ocupação baseados na exploração econômica e na concentração fundiária. No Chile, a resistência indígena foi mais incisiva, provocando longos conflitos, especialmente com o povo *mapuche*. A abolição da escravidão ocorreu mais precocemente no Chile (1823), o que evidencia um avanço institucional em relação ao Brasil, que manteve o regime escravocrata até 1888.

No campo histórico-político, o Brasil vivenciou oscilações entre regimes autoritários e democráticos, com múltiplas constituições e forte presença do Executivo, consolidando um modelo federativo de grandes proporções territoriais. O Chile, por sua vez, embora também marcado por autoritarismo manteve uma estrutura institucional mais centralizada, com menor extensão territorial e forte influência do neoliberalismo desde a Constituição de 1980.

Demograficamente, o Brasil se destaca por sua população numerosa e vasta diversidade regional, enquanto o Chile apresenta indicadores sociais mais homogêneos e expectativa de vida superior. Ambas as nações, no entanto, enfrentam desafios persistentes relacionados à desigualdade, à exclusão social e à tensão entre participação social e estruturas políticas centralizadas. Dessa forma, embora compartilhem legados coloniais e desafios contemporâneos comuns, Brasil e Chile expressam contrastes significativos quanto à velocidade das reformas sociais, ao modelo político-administrativo e à qualidade dos indicadores socioeconômicos.

Justamente sobre eles, os aspectos econômicos (Anexo 2), a análise comparativa

entre Brasil e Chile revela diferenças estruturais significativas, especialmente no que se refere à renda média da população, aos investimentos públicos em educação e ao nível de desenvolvimento humano. Embora ambos integrem a região da América do Sul e compartilhem desafios históricos semelhantes, os indicadores apontam para trajetórias distintas no enfrentamento das desigualdades e na consolidação de políticas públicas.

Em termos de PIB, o Brasil apresenta uma economia consideravelmente maior, com aproximadamente US$ 2,17 trilhões em 2023, frente aos US$ 335,53 bilhões do Chile. Essa diferença se deve, em grande medida, à extensão territorial, à dimensão populacional e à diversidade da base produtiva brasileira. No entanto, a análise da renda per capita modifica essa perspectiva: enquanto o Brasil registrou, em 2023, um valor de US$ 10.294,87, o Chile, mesmo com uma economia de menor porte, apresentou uma renda per capita de US$ 17.067,81, evidenciando um nível médio de bem-estar econômico individual superior ao brasileiro. É importante considerar que esses valores estão sujeitos a variações cambiais e diferenças no custo de vida entre os países. Para uma comparação mais precisa, seria adequado utilizar o PIB per capita ajustado pela Paridade do Poder de Compra (PPC)[109], que considera as diferenças no custo de vida e níveis de preços entre os países (CEPAL, 2024).

Em 2023, o PIB per capita do Brasil, ajustado pela PPC, segundo dados da CEPAL (2024), foi de aproximadamente US$ 19.018,24. No mesmo ano, o Chile registrou PPC de cerca de US$ 29.490,76. Ao comparar os dois países, observei que, em 2023, o índice chileno foi aproximadamente 55% maior que o do Brasil. Essa diferença indica que, em termos de poder de compra, os chilenos desfrutam de uma renda média substancialmente superior à dos brasileiros. Contudo, este indicador não reflete necessariamente a distribuição de renda dentro dos países.

Essa disparidade *per capita* está diretamente relacionada à forma como a renda nacional é distribuída e à eficiência relativa dos sistemas econômicos. O Índice de IDH reforça essa distinção: o Chile, com 0,86 em 2022, situa-se em um patamar de desenvolvimento humano mais elevado do que o Brasil, cujo IDH foi de 0,76 no mesmo ano. Este indicador sintetiza dados sobre saúde, educação e renda, e sua diferença entre os países reflete não apenas maior produtividade média, mas também melhores condições sociais básicas no contexto chileno.

[109] O indicador PPC considera as diferenças no custo de vida e nos níveis de preços entre os países, permitindo uma avaliação mais próxima do poder de compra real dos cidadãos (CEPAL, 2024).

No campo dos investimentos públicos em educação, ambos os países destinam parcelas semelhantes do PIB ao setor, ainda que com tendências distintas. O Brasil apresentou uma leve redução ao longo dos anos, com 5,96% em 2019, 5,77% em 2020 e 5,50% em 2021. O Chile, por sua vez, manteve o índice em 5,63% em 2019 e 2020, mas reduziu para 5,00% em 2021. Apesar dos percentuais próximos, é necessário considerar o uso desses investimentos, uma vez que o desempenho educacional e os indicadores de capital humano têm apresentado avanços mais consistentes no caso chileno.

A moeda também constitui um elemento relevante na análise. O Brasil utiliza o Real, enquanto o Chile adota o Peso Chileno. Embora ambas as moedas estejam sujeitas a volatilidades cambiais, o Chile tem mantido maior previsibilidade macroeconômica, o que tem favorecido o controle inflacionário e a estabilidade dos preços, aspectos fundamentais para a manutenção do poder de compra e para o fortalecimento do investimento externo. Chamo atenção para a heterogeneidade entre os países nesse aspecto.

Segundo o Banco Central do Brasil (2025a), a trajetória monetária nacional passou por oito mudanças desde 1942: Cruzeiro (1942-1967), Cruzeiro Novo (1967-1970), Cruzeiro (1970-1986), Cruzado (1986-1989), Cruzado Novo (1989-1990), Cruzeiro (1990-1993), Cruzeiro Real (1993-1994) e, finalmente, o Real, em circulação desde 1994. Em contraste, o Chile promoveu apenas uma modificação monetária nesse intervalo. O país utilizou o peso desde sua fundação em 1817 até dezembro de 1959; em seguida, adotou o escudo entre 1959 e 1975; em agosto de 1975, o peso foi restabelecido e mantém-se como a moeda chilena até os dias atuais.

Além do que já foi explicitado sobre os aspectos políticos dos países na subseção 4.2 (sobre o Brasil) e 4.3 (sobre o Chile), algumas análises são pertinentes. Desde os golpes militares no Brasil (1964) e no Chile (1973), as trajetórias políticas de ambos os países evidenciam homogeneidades estruturais, mas também heterogeneidades significativas no modo como se configuraram seus regimes e processos de transição.

Um aspecto central refere-se à estabilidade institucional, mais acentuada no Chile do que no Brasil. Entre 1964 e 2025, no Brasil totalizaram 18 governos sob a liderança de 14 governantes distintos. No Chile, entre 1973 e 2025, foram contabilizados 10 governos, representados por 8 governantes. Enquanto o Brasil apresentou maior rotatividade governamental, o Chile manteve maior continuidade institucional.

Brasil e Chile apresentam heterogeneidades significativas também em seus

períodos ditatoriais. No caso brasileiro, o regime militar estendeu-se por 21 anos e contou com cinco presidentes. Embora todos tenham compartilhado práticas de repressão, seus governos variaram quanto às estratégias econômicas, oscilando entre modelos desenvolvimentistas e endividamento externo. Essa rotatividade, a meu ver, significou mais ajustes internos no mesmo projeto autoritário, voltado à contenção social e à manutenção das elites no poder. Embora sob o mesmo regime, abriu brechas para disputas internas que influenciaram a forma pactuada da transição democrática, resultando em uma democracia marcada por concessões às elites políticas e militares.

Já no Chile, a ditadura, que perdurou por 17 anos, concentrou-se inteiramente na figura de Pinochet. Sob seu comando, consolidou-se um projeto de caráter mais homogêneo e duradouro, qual seja, a implementação radical de uma economia neoliberal, conduzida com violência e sustentada por OMs. Destaco, com base em Schneider (2015, p. 78), que o Chile é "conhecido por ter seguido de forma mais sistemática as diretrizes das reformas orientadas por organismos multilaterais (Banco Mundial, OCDE, etc.)", ela acrescenta que com o golpe, transforma-se "no primeiro país em que as doutrinas liberais de Milton Friedman são aplicadas não só na economia, mas também na educação" (idem). Sendo, portanto, conhecido como um laboratório de reformas.

No período democrático (Anexo 3), as diferenças entre Brasil e Chile tornaram-se ainda mais evidentes. No Brasil, os vice-presidentes desempenharam um protagonismo que não se verificou no caso chileno. Desde 1985, três vice-presidentes brasileiros (todos do PMDB) assumiram a presidência em decorrência da interrupção de mandatos, retomando: i) José Sarney, após a morte de Tancredo Neves (1985); ii) Itamar Franco, após o *impeachment* de Fernando Collor de Mello (1992); e iii) Michel Temer, após o *impeachment* de Dilma Rousseff (2016).

Em todos esses casos, a ascensão dos vice-presidentes esteve marcada por um *déficit* de legitimidade política, contribuindo para a instabilidade do sistema democrático brasileiro. A eleição de Bolsonaro em 2018 e os episódios que culminaram nas tensões institucionais de seu governo (incluindo a tentativa de ruptura de 8 de janeiro de 2023) reforçam essa trajetória de fragilidade institucional, ainda que a posse de Lula em 2023 tenha sinalizado a capacidade de resistência democrática diante das investidas autoritárias.

No Chile, em contrapartida, desde o retorno da democracia em 1990, todos os presidentes eleitos concluíram seus períodos de governo. A realização regular de eleições

gerais a cada quatro anos (depois alterada para cinco anos sem reeleição imediata) assegurou maior estabilidade institucional. Ainda assim, essa estabilidade convive com fortes tensões sociais, expressas nas mobilizações de 2011 e no *estallido* social de 2019, que abriram caminho para o processo constituinte. O fracasso do primeiro texto constitucional em 2022 e a rejeição do segundo em 2023 revelam, entretanto, os limites e contradições da democracia chilena, marcada pela permanência do legado neoliberal e pela dificuldade em consolidar pactos sociais.

Outro aspecto relevante dessa trajetória é a constatação de que, em ambos os países, apenas uma mulher chegou à presidência, Dilma Rousseff no Brasil e Michelle Bachelet no Chile. Esse dado evidencia a persistente sub-representação feminina nos mais altos postos de comando político, revelando os limites das democracias nacionais no que diz respeito à igualdade de gênero e à efetiva inclusão das mulheres nos espaços de decisão.

Comparativamente, embora Brasil e Chile compartilhem a inserção na América Latina e a influência da colonização europeia, apresentam dinâmicas culturais que os aproximam em alguns aspectos (Anexo 4), mas também revelam contrastes significativos. No plano linguístico, a principal diferença reside na matriz colonial: o Brasil adota o português como idioma oficial, enquanto o Chile integra o conjunto hispano falante da região, com o espanhol como principal forma de expressão. Essa distinção evidencia trajetórias históricas distintas que influenciam diretamente a construção das identidades nacionais.

Quanto à religiosidade, ambos os países possuem o cristianismo como tradição predominante, com maioria católica e presença significativa de evangélicos. No entanto, o Chile apresenta uma tendência mais acentuada de secularização, com percentuais mais elevados de pessoas sem filiação religiosa. Essa diferença pode estar relacionada a transformações sociais recentes, como a ampliação de discursos críticos à instituição eclesiástica e o fortalecimento de valores laicos em políticas públicas e na esfera privada.

No campo dos costumes, os dois países valorizam fortemente as festividades populares como expressão de pertencimento e celebração coletiva. Contudo, enquanto o Brasil se caracteriza por uma multiplicidade de festas com ampla visibilidade internacional e forte diversidade regional, o Chile enfatiza festividades vinculadas a elementos indígenas e andinos, que reforçam sua especificidade cultural no contexto latino-americano. A culinária, embora diversa em ambos os países, também assume

funções simbólicas distintas: no Brasil, com grande variedade de pratos ligados às diferentes matrizes culturais do território; no Chile, com foco na tradição vinícola e na valorização de pratos associados à cultura camponesa e costeira.

Em relação ao vestuário típico, ambos os países preservam símbolos de identidade regional, mas com ênfases diferentes. O Brasil apresenta grande variação, com trajes associados a diferentes regiões e influências multiculturais. Já o Chile possui uma representação mais unificada e emblemática no uso do poncho e do chapéu, que remetem à figura do campesino como símbolo nacional. Essa diferença aponta para formas distintas de articulação entre o rural e o nacional nos imaginários de cada país.

No que se refere à música e à dança, ambos os países reconhecem tais manifestações como pilares de sua cultura. No entanto, o Brasil se destaca por uma enorme variedade de ritmos, muitos dos quais internacionalizados e associados à diversidade étnico-cultural do país. O Chile, por sua vez, possui uma dança nacional claramente definida, a cueca, que sintetiza valores tradicionais e ocupa um lugar central na representação oficial da cultura chilena. Essa distinção revela não apenas diferentes modos de apropriação cultural, mas também distintas estratégias de construção da identidade nacional por meio das artes.

Em síntese, Brasil e Chile compartilham valores como o protagonismo das expressões populares e a importância da religiosidade e da língua na constituição de suas identidades. No entanto, suas diferenças estruturais, históricas e simbólicas conferem a cada um deles formas próprias de expressar e preservar sua cultura.

O estudo comparado dos aspectos educacionais gerais do Brasil e do Chile (Anexo 5) revela tanto pontos de homogeneidade quanto de heterogeneidade. Embora compartilhem o compromisso constitucional com o direito à educação e apresentem avanços importantes em termos de cobertura escolar, suas trajetórias históricas, arranjos institucionais e estratégias de financiamento imprimem características particulares aos respectivos sistemas.

No que tange à organização da educação básica, ambos os países estruturam o ensino em etapas progressivas que abrangem desde a educação infantil (ou *parvularia*, no caso chileno) até o ensino médio. No entanto, há diferenças importantes quanto à duração dessas etapas: o Brasil adota um ensino fundamental com nove anos e ensino médio com três anos, enquanto o Chile organiza o ensino básico em oito anos e o ensino médio em quatro. Essa diferenciação, apresentada no Quadro 19, pode impactar a

organização curricular e o tempo disponível para o desenvolvimento de competências fundamentais, especialmente nos anos iniciais de escolarização.

Quadro 19 - Educação obrigatória no Brasil e no Chile

| PAÍS | FAIXA ETÁRIA DA EDUCAÇÃO OBRIGATÓRIA | NÍVEIS OBRIGATÓRIOS | TOTAL DE ANOS | BASE LEGAL |
|---|---|---|---|---|
| Chile | 6–18 anos | Educación Básica (8 años: 6–13/14)<br><br>Educación Media (4 años: 14/15–18) | 12 anos | Reforma Constitucional (Lei nº 19.876/2003): obrigatoriedade até os 21 anos. *Biblioteca del congreso nacional de Chile* (2003). |
| Brasil | 4–17 anos | Pré-escola (4–5)<br>Ensino Fundamental (6–14)<br><br>Ensino Médio (15–17) | 14 anos | Constituição Federal (1988, art. 208), LDB (Lei nº 9.394/1996, art. 4º), Emenda Constitucional nº 59/2009. |

Fonte: elaborado com base nas normativas elencadas no Quadro 19

Em relação às categorias administrativas, os dois países apresentam redes públicas e privadas, mas o Chile adota um modelo híbrido mais acentuado com a predominância de escolas particulares subvencionadas que representam mais da metade das matrículas financiadas parcialmente pelo Estado, mas de gestão privada. Já no Brasil, a maioria dos estudantes (cerca de 80%) está matriculada na rede pública (federal, estadual e municipal), o que evidencia um modelo mais estatal de provisão educacional. Essa diferença reverbera diretamente na forma de regulação e nos mecanismos de *accountability* das escolas, sendo o sistema chileno mais sensível à lógica de mercado educacional, ainda que reformas recentes tenham buscado mitigar tais efeitos, como a proibição do lucro em instituições subvencionadas, no governo de Michelle Bachelet[110] em 2015.

A formação e qualificação docente apresenta convergências nos dois países, com elevada proporção de professores com nível superior e formação específica em educação. Contudo, o Brasil ainda mantém uma parcela significativa de docentes com formação de

110 A Lei de Inclusão Escolar, sancionada no governo de Michelle Bachelet em 2015, proibiu o lucro, a seleção e o copagamento em instituições subvencionadas pelo Estado, exigindo que estas se organizassem como entidades sem fins lucrativos até 2017 (Chile, 2015).

nível médio, sobretudo nos anos iniciais, o que pode comprometer a qualidade do ensino nas etapas fundamentais do aprendizado. No Chile, por outro lado, a consolidação do Estatuto Docente e a exigência de formação universitária para o exercício da docência reforçam padrões mínimos mais padronizados.

No que se refere aos indicadores de escolaridade e analfabetismo, o Brasil apresenta desafios mais significativos. Com uma escolaridade média de 9,9 anos e cerca de 11,4 milhões de analfabetos, o país enfrenta uma herança histórica de exclusão educacional, especialmente entre a população idosa e em regiões como o Nordeste. O Chile, com escolaridade média de 10,6 anos e cerca de 500 mil analfabetos, mostra indicadores mais favoráveis.

Em termos de financiamento, ambos os países estruturam seus sistemas com base em transferências estatais, porém com mecanismos distintos. No Brasil, o Fundeb é o principal instrumento de redistribuição de recursos. No Chile, o sistema de subvenção à demanda, complementado por fundos específicos, orienta o repasse de recursos com base na matrícula e frequência escolar. Embora esse modelo busque eficiência, ele também pode aprofundar desigualdades ao depender da capacidade de gestão das instituições e da estabilidade de matrículas.

As repercussões dessas diferenças para a educação básica são múltiplas. No Brasil, a forte presença do Estado e a ampla rede pública favorecem o acesso universal, mas requerem políticas mais consistentes de valorização docente e redução das desigualdades regionais. Já o modelo chileno, apesar de alcançar bons indicadores médios, apresenta fragilidades, em grande parte, decorrentes de um histórico de políticas orientadas pelo mercado, promovendo a segmentação educacional, o que demanda a constante revisão das políticas de inclusão, financiamento e regulação.

Tanto Brasil quanto Chile enfrentam desafios importantes para assegurar o direito à educação básica. As diferenças estruturais, institucionais e de financiamento moldam dinâmicas distintas, cujas repercussões exigem atenção contínua às políticas públicas, sobretudo no que se refere à garantia de permanência, formação docente e justiça social no interior dos sistemas educacionais.

Com base no material exposto tenho condições de apresentar o que é singular aos países analisados. No plano histórico, o Brasil possui como singularidade a experiência de formação de um império no século XIX, após a independência, mantendo a monarquia até 1889, algo inédito na América Latina e inexistente no Chile. Essa trajetória deixou

marcas na construção do Estado e nas formas de centralização do poder político, com a permanência de elites tradicionais ligadas à terra e à escravidão. O Chile, por outro lado, singulariza-se por ter sido o laboratório pioneiro das reformas neoliberais nos anos 1970 e 1980, implementadas sob a ditadura de Pinochet, o que redefiniu radicalmente o papel do Estado e criou um padrão de políticas públicas que não encontra paralelo no Brasil.

Em termos políticos, a singularidade brasileira está no regime federativo, com forte descentralização e autonomia de estados e municípios, configurando um sistema político fragmentado e marcado pela necessidade constante de coalizões. Essa lógica não existe no Chile, onde predomina um Estado unitário e centralizado. Já no Chile, a singularidade política se expressa na permanência de enclaves autoritários herdados da Constituição de 1980, que restringiram por décadas o alcance da democracia representativa, mantendo mecanismos institucionais de tutela militar, inexistentes no contexto brasileiro pós-redemocratização.

No aspecto econômico, o Brasil apresenta a singularidade de ter construído um projeto de industrialização robusto baseado na substituição de importações e no fortalecimento de empresas estatais. O Chile, em contrapartida, tem como singularidade a centralidade da mineração do cobre como eixo estruturante de sua economia nacional, atividade que sustenta grande parte das receitas públicas e da balança comercial, configurando uma dependência concentrada em um único recurso.

Do ponto de vista cultural, o Brasil distingue-se por sua dimensão continental e pela diversidade étnica e regional resultante da miscigenação entre indígenas, africanos e europeus, que produziu um mosaico cultural complexo e variado, sem equivalente no Chile. Já a singularidade cultural chilena está na presença histórica e mobilização política do povo *mapuche*, cuja luta por reconhecimento e autonomia mantém-se como elemento central da vida social e política do país, algo que não encontra paralelo na realidade brasileira.

No campo educacional, o Brasil apresenta como singularidade a universalização tardia da educação básica em um sistema federativo, com forte desigualdade entre redes municipais, estaduais e federal, o que gera diferentes padrões de qualidade no interior do país. O Chile, por sua vez, singulariza-se por ter consolidado um sistema educacional profundamente privatizado e mercantilizado após as reformas da ditadura, em que a lógica do mercado regula de forma direta o acesso e a qualidade da educação, produzindo um modelo radicalmente distinto do brasileiro.

Sobre a contextualização da política educacional, análises já foram efetuadas nas subseções 6.2.1 e 6.2.2, além delas, o Quadro 20 apresenta alguns itens elencados na metodologia para o estudo comparado. Dentre os aspectos analisados dos sistemas de avaliação da educação básica estão: as metas, os objetivos, o recurso para implementação e manutenção da política e estratégias de ação. Diante das informações coletadas e alinhadas lado a lado, é possível visualizar homogeneidades e heterogeneidades destes sistemas.

Quadro 20 - Algumas aproximações entre o SIMCE e o SAEB

| ITEM | SAEB (BRASIL) | SIMCE (CHILE) |
|---|---|---|
| Metas | Monitorar a qualidade da educação básica por meio de avaliações em larga escala, subsidiando políticas públicas. | Avaliar o desempenho dos estudantes para orientar políticas educacionais e melhorar os resultados do sistema escolar. |
| Objetivos | Produzir indicadores de qualidade educacional, identificando desigualdades e auxiliando no planejamento educacional. | Gerar informação comparável entre escolas e regiões, promovendo maior responsabilização e foco na melhoria contínua. |
| Recurso para implementação (de onde provém) | Recursos públicos da União, sob coordenação do INEP/MEC. | Recursos do governo central, por meio do MINEDUC, com apoio técnico da *Agencia de Calidad de la Educación.* |
| Estratégia de ação | O SAEB aplica testes padronizados bianualmente nas disciplinas de língua portuguesa e matemática, abrangendo estudantes do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio. As avaliações são aplicadas pelo INEP e os dados gerados são utilizados para calcular o IDEB, subsidiar políticas públicas, promover estudos de desempenho escolar e orientar o financiamento da educação com base em resultados. Além dos testes cognitivos, há questionários contextuais para alunos, professores, diretores e escolas, permitindo análise de fatores associados ao desempenho (INEP, 2023). | O SIMCE realiza avaliações anuais com alunos do ensino básico e médio, testando leitura, matemática, ciências naturais e ciências sociais. É coordenado pela *Agencia de Calidad de la Educación* e seus resultados são utilizados para elaborar rankings escolares, direcionar planos de melhoria educacional e identificar escolas em risco, que recebem apoio técnico-pedagógico. As avaliações incluem questionários socioeducacionais e são parte integrante do *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar* (Chile, 2023). |

Fonte: elaborado com base em INEP (2023) e MINEDUC (Chile, 2023)

O estudo comparado permitiu evidenciar pontos de homogeneidade nos arranjos institucionais de seus sistemas de avaliação. Observo que ambos têm como finalidade central monitorar a qualidade da educação básica por meio de avaliações em larga escala, gerando informações que subsidiam políticas públicas e contribuem para o planejamento

educacional. Os dois produzem indicadores que permitem identificar desigualdades, orientar intervenções e promover maior racionalidade nas decisões governamentais. Além disso, são financiados com recursos públicos, sob coordenação de órgãos estatais específicos, e incorporam questionários contextuais ou socioeducacionais que possibilitam relacionar o desempenho estudantil a fatores associados, ampliando a compreensão dos resultados obtidos.

No entanto, as heterogeneidades entre os dois modelos também são significativas. O SAEB tem aplicação bianual, concentrando-se nas disciplinas de língua portuguesa e matemática (com ampliações recentes) em anos determinados do ensino fundamental e médio, e seus resultados são utilizados, entre outras funções, para o cálculo do IDEB e como referência para políticas vinculadas a resultados, como o VAAR.

Já o SIMCE possui periodicidade anual, abrange maior diversidade de áreas do conhecimento, incluindo leitura, matemática, ciências naturais e ciências sociais, e seus resultados são empregados para elaborar *rankings*, definir planos de melhoria e identificar escolas em risco, que passam a receber apoio técnico-pedagógico. Além disso, enquanto o SAEB se vincula prioritariamente ao INEP/MEC, o SIMCE integra um sistema mais amplo de asseguramento da qualidade educacional, o que reforça seu caráter regulatório e de responsabilização pública, especialmente pela exposição comparativa entre escolas. Dessa forma, apesar das convergências quanto aos objetivos gerais, cada país adota estratégias distintas quanto à periodicidade, ao escopo disciplinar, ao uso dos resultados e à intensidade dos mecanismos de *accountability*.

Diante dos achados, foi possível descortinar algumas singularidades buscando relacioná-las especialmente com a educação básica dos países analisados, representadas no Quadro 21.

Quadro 21 – Singularidades entre Brasil e Chile na educação básica

(continua)

| SINGULARIDADES | BRASIL | CHILE |
|---|---|---|
| Formatos de reforma e trajetória histórica | Mudanças graduais e fragmentadas, incorporando lógicas de mercado a partir dos anos 1990, mas combinadas com políticas sociais e federalismo cooperativo. | Reformas neoliberais precoces, iniciadas na ditadura, com forte privatização, descentralização e uso de *vouchers*. |

(conclusão)

| | | |
|---|---|---|
| Estrutura federativa versus centralização | Sistema federativo, com União, estados e municípios, amplia a complexidade e a diversidade na implementação de políticas. | País unitário, com maior centralização das decisões e uniformidade nas políticas educacionais. |
| Sistemas de avaliação e *accountability* | Avaliações nacionais (SAEB) com menor integração entre avaliação e financiamento, embora em expansão. | Uso consolidado do SIMCE como base para ranqueamentos e responsabilização, com premiações e sanções mais claras. |
| Participação da iniciativa privada | Rede privada significativa, mas educação básica majoritariamente pública; setor privado mais forte no ensino superior e serviços complementares. | Presença estrutural do setor privado, incluindo escolas subvencionadas; mesmo após a Lei de Inclusão (2015), mantém lógica de mercado. |
| Dimensões culturais e democráticas | Mobilizações sociais importantes, mas heterogeneidade regional e fragmentação dificultam agendas unificadas. | Movimentos estudantis mais coesos (2006, 2011); sociedade civil organizada pressiona fortemente por mudanças. |
| Relação entre democracia e *accountability* | A *accountability* educacional no Brasil é marcada por dispersão e fragilidade institucional: há esforços para ampliar a transparência e a participação, mas prevalece uma visão instrumental ligada a resultados e indicadores. A pluralidade federativa cria espaços de deliberação, porém nem sempre eficazes para reduzir desigualdades. A democracia aparece mais como promessa do que como prática efetiva no campo educacional. | No Chile, a *accountability* foi institucionalizada de forma mais rígida, alinhada a uma concepção técnica e centralizada, com forte ênfase na mensuração de desempenho e na responsabilização de escolas e professores. Esse modelo reforça a lógica de mercado e competição, limitando práticas participativas e aproximando a regulação educacional de uma racionalidade instrumental, ainda que reformas recentes tenham buscado mitigar essas distorções. |

Fonte: elaborado com base no estudo comparado

Em tom de síntese, o caso brasileiro com seu desenho federativo, produz dados desagregados por unidades da federação e redes de ensino, dialogando com a diversidade regional do Brasil. Além disso, mesmo incorporando outras disciplinas em sua avaliação a ênfase recai sobre português e matemática, refletindo a centralidade dessas disciplinas para a política educacional brasileira e para a formulação de políticas de financiamento associadas a resultados, como o VAAR.

Já o SIMCE apresenta singularidades relacionadas ao contexto chileno de regulação educacional. Sua aplicação anual e em maior número de disciplinas, incluindo leitura, matemática, ciências naturais e ciências sociais, constitui uma característica própria que amplia o espectro de mensuração do desempenho escolar. Outra singularidade está no uso dos resultados das avaliações, que identifica escolas em risco e aciona

mecanismos de apoio técnico-pedagógico que, em caso de constância em desempenhos baixos, sofre sanções incluindo o fechamento das escolas. Percebo que estes ainda são resquícios da ditadura que impôs um modelo neoliberal, e encontrou na educação um de seus principais laboratórios. A transição para a democracia, sob a vigência da Constituição de 1980, preservou e institucionalizou mecanismos de *accountability* voltados à mensuração de resultados e ao controle da eficiência. Na sequência, adentro a dimensão derradeira do estudo comparado.

## 6.4 COMPARAÇÃO FINAL

Esta etapa corresponde a última dimensão e busca possíveis generalizações e explicações relacionais sobre os achados da pesquisa.

É possível depreender que Brasil e Chile viveram ditaduras de naturezas distintas, e essas diferenças tiveram impacto direto sobre as políticas educacionais e sobre a configuração dos mecanismos de *accountability*. As políticas elaboradas neste período oscilaram entre tentativas de expansão do acesso e estratégias de controle ideológico, como a ênfase no ensino tecnicista. Na transição democrática, marcada por concessões às elites, a educação permaneceu submetida a arranjos institucionais frágeis, nos quais a *accountability* se consolidou mais como instrumento burocrático do Estado do que como mecanismo social de participação e controle cidadão.

De fato, em ambos os casos, a herança autoritária limita a consolidação de uma *accountability* social-democrática, orientada pela participação cidadã e pela emancipação, demonstrando que os debates contemporâneos sobre democracia e educação continuam atravessados pelos legados das ditaduras militares.

Outro aspecto que permite uma explicação relacional, diz respeito a historicidade da trajetória monetária. A moeda não é apenas um instrumento econômico, mas também um espelho dos projetos políticos e institucionais de cada país. Enquanto o Brasil revela um padrão de instabilidade associado a disputas políticas e crises econômicas recorrentes, o Chile expõe a face de uma estabilidade monetária sustentada por um regime autoritário e excludente. Em ambos os casos, buscando um olhar que supere a aparência, as moedas simbolizam não somente opções técnicas de política econômica, mas a forma como os Estados articularam suas estratégias de governabilidade.

Mesmo que governos aparentem maior estabilidade política, não deve ser

confundida com um processo democrático mais sólido: no caso chileno, a estabilidade foi em grande medida produto da centralização autoritária e da continuidade de uma ordem política moldada sob forte tutela militar e neoliberal. Já no Brasil, a maior rotatividade governamental expressa não apenas instabilidade, mas também tensões recorrentes entre projetos de poder em disputa, cujas consequências fragilizam a democracia.

Ao examinar historicamente os sistemas de avaliação da educação básica e políticas educacionais relativas ao Brasil e ao Chile, observo convergências significativas, especialmente quando se comparam as mudanças recentes na educação básica brasileira com as reformas já consolidadas no sistema chileno. A perspectiva da historicidade permite compreender que tais processos não são eventos isolados, mas produtos de trajetórias políticas e econômicas mais amplas, atravessadas por contextos específicos e por forças globais.

Ambos os países respondem, em maior ou menor grau, às orientações de OMs, incorporando uma agenda marcada pela descentralização administrativa, pela municipalização de etapas do ensino, pela adoção de avaliações externas como instrumentos de regulação e responsabilização e pelo crescente espaço concedido à iniciativa privada na oferta educacional. Sob o discurso de democratização e equidade, essas diretrizes ocultam a lógica de uma razão instrumental que transforma a educação em meio, para fins econômicos e políticos, deslocando seu potencial emancipatório.

No Brasil, a reforma curricular na educação básica avança em um cenário de precariedade material, profissional e técnica, com professores e equipes pedagógicas convocados a implementar novas orientações curriculares sem as condições estruturais necessárias. A dialética entre promessa e realidade evidencia que, enquanto o discurso oficial anuncia inovação e ‘qualidade’, a materialidade do cotidiano escolar revela contradições profundas, reproduzindo frustrações semelhantes às observadas no contexto chileno.

Nesse panorama, as avaliações em larga escala ocupam lugar central como mecanismos de controle, tanto sobre estudantes quanto sobre docentes, configurando-se como instrumentos de coerção e indução de políticas. O uso desses dispositivos pode ser compreendido à luz da categoria razão instrumental, ao privilegiar indicadores quantitativos e mensuráveis, reduz-se a complexidade do processo educativo a números e *rankings*, eclipsando dimensões qualitativas e humanas do aprender.

No Chile, esses mecanismos consolidaram uma lógica de responsabilização

associada à eficiência e à produtividade, frequentemente reforçando percepções de ineficácia da educação pública em comparação com a privada. No Brasil, observa-se tendência semelhante, os resultados das avaliações alimentam discursos que justificam parcerias público-privadas e a redução do papel do Estado. Tais medidas, no entanto, reforçam a lógica do capital, em que o espaço educativo se subordina às exigências do mercado e da competitividade, transferindo recursos e serviços para o setor privado e ampliando desigualdades sociais e territoriais.

Como é possível não se dar conta que essa forma de buscar a dita *melhoria da qualidade educacional* por meio dos sistemas de avaliação não deu certo! Já se passaram anos e anos e, pergunto, a educação melhorou para todos? Até quando o velho SIMCE e o velho SAEB serão sinônimos de qualidade? Ravitch (2011) ressalta que a ênfase em testes e responsabilização baseada em resultados distorce os objetivos da educação, hierarquizando disciplinas, desconsiderando realidades locais e convertendo o ensino em mera preparação para provas.

Sob a perspectiva dialética, isso significa que a função social da escola é tensionada entre dois polos: a promessa de formar cidadãos críticos e a realidade de treinar indivíduos para responder a métricas. Além disso, a competitividade induzida entre escolas introduz elementos de meritocracia que, como mostra a experiência chilena, intensificam a segregação e as disparidades socioeducacionais.

Acrescento que a cooptação das subjetividades docentes e discentes revela-se aqui como um elemento central. A teoria crítica permite compreender que a alienação do ambiente educacional e a responsabilização individual pelo sucesso ou fracasso são expressões de uma lógica de controle que não apenas regula o fazer pedagógico, mas também molda percepções e identidades. O indivíduo é responsabilizado por resultados que, na verdade, decorrem de condições estruturais, reforçando um ciclo de exploração e culpa que compromete a autonomia e a possibilidade de emancipação.

A análise comparada das orientações advindas de agendas globais para Brasil e Chile, especialmente a partir dos anos 1990, evidencia tendências mais amplas em que a educação é reconfigurada como parte de um projeto societário marcado pela redução progressiva de direitos sociais, pela reorganização sob um *viés* empresarial e pela formação para demandas do mercado.

A historicidade mostra que essa não é uma ruptura, mas a intensificação de processos já presentes no neoliberalismo latino-americano, atualizados para responder às

exigências contemporâneas do capital. A dialética entre global e local, entre as promessas de modernização e as realidades de desigualdade, expõe as contradições dessas políticas. Subjugar a educação, distorcer a percepção de sua função social e converte-la em mercadoria são estratégias centrais para controlar o conhecimento que por direito garantido na Constituição, seria um bem de todos.

Por fim, a comparação entre os dois países indica que, embora o Brasil possua maior dimensão econômica em termos absolutos, o Chile apresenta melhores indicadores de renda per capita, desenvolvimento humano e estabilidade institucional. Essa constatação reforça um princípio central da teoria crítica: o tamanho da economia ou a adoção de reformas não garantem, por si só, níveis mais elevados de bem-estar social ou justiça educacional. Quando orientadas por lógicas de mercado e desresponsabilização estatal, as políticas educacionais tendem a reproduzir desigualdades e a fragilizar o caráter público e democrático da educação básica. O desafio, portanto, é recuperar a dimensão emancipatória da educação, compreendendo-a como prática social voltada para a transformação, a inclusão e a crítica das estruturas que a subordinam (mantra que venho defendendo desde as considerações iniciais desta tese).

A análise das trajetórias brasileira e chilena permite problematizar a relação entre democracia e *accountability* quando os sistemas de avaliação se tornam o eixo estruturante das políticas educacionais. Nesses países, os testes e indicadores não apenas mensuram resultados, mas produzem sentidos sobre eficiência, qualidade e legitimidade das escolas, influenciando decisões orçamentárias, curriculares e de gestão.

Essa centralidade, muitas vezes sustentada pelo discurso da transparência e da melhoria contínua, traz consigo a tensão entre a promessa democrática de participação e controle social e a racionalidade técnica que reduz a complexidade da educação a métricas comparáveis. Assim, a *accountability*, que poderia ser social e democrática, tende a ser capturada por lógicas instrumentais que reforçam a *accountability* de mercado e performática.

Pensar a democracia nesse cenário exige, portanto, ampliar o olhar sobre os sistemas de avaliação, entendendo-os não como meros instrumentos técnicos, mas como dispositivos políticos que revelam disputas por poder, significados e direitos. Nesse contexto, é possível reconhecer que as avaliações podem assumir um papel diferente daquele que historicamente têm desempenhado no Brasil e no Chile, desde que sejam concebidas não como instrumentos de controle e punição, mas como ferramentas para a

promoção da equidade e do aprendizado coletivo, ou seja, como diagnóstico da educação.

Uma educação orientada para a democracia exige que os sistemas avaliativos ampliem sua função, incorporando dimensões qualitativas, contextuais e participativas, capazes de revelar as desigualdades e de orientar políticas públicas inclusivas. Isso implica superar a razão instrumental, para assumir uma perspectiva dialética, em que os dados dialogam com as experiências das escolas, das comunidades e dos sujeitos envolvidos. Assim, as avaliações poderiam contribuir evidenciando potencialidades e fragilidades. Uma educação para a democracia, portanto, não se limita a ensinar conteúdos, mas prepara cidadãos para compreender, questionar e transformar as estruturas que os cercam, resgatando a dimensão emancipatória da escola pública como espaço de deliberação e formação crítica.

Como desdobramento da dimensão final do estudo comparado, foi possível identificar uma alternativa para a *accountability* concebida não apenas como mecanismo técnico de aferição de resultados, mas como possibilidade de ressignificação do próprio conceito. Essa alternativa se configura a partir da lacuna evidenciada nas análises sobre as relações entre democracia, *accountability* e avaliação da educação básica nos países examinados, revelando os limites dos modelos predominantemente gerencialistas e sua tendência a reforçar práticas classificatórias e excludentes.

Em contrapartida, abre-se espaço para pensar uma *accountability* de caráter social e formativo, orientada pela participação ativa dos cidadãos, pelo diálogo entre atores institucionais e deliberação pública, e pela valorização do processo educativo em sua integralidade. Trata-se, portanto, de um horizonte ainda em construção, cuja exploração crítica se aprofunda na sequência deste trabalho.

### 6.4.1 Para além da Nova Gestão Pública: uma alternativa de *accountability* para a educação básica brasileira e chilena

Por que, no contexto atual (2025), faz sentido retomar o debate sobre a NGP? De que maneira, após mais de duas décadas de um governo brasileiro autodeclarado democrático-popular (com posse em 1º de janeiro de 2003, eleito em oposição às privatizações do mandato anterior) ainda se mantêm modelos de gestão pública orientados pela lógica da eficiência e da regulação por resultados? Alternativas para políticas públicas, pautadas por outras lógicas, não poderiam ser implementadas?

No Chile, o caso é similar. Um governo de caráter democrático-popular assume a presidência em 11 de março de 1990, marcando o início da redemocratização formal do país. Para recapitular, esta restauração democrática no Chile configurou-se, como observa Garretón (2000), em uma transição pactuada, condicionada pelos *enclaves* autoritários da Constituição de 1980, que restringiram significativamente as possibilidades de mudança. Em grande parte da bibliografia consultada, essa limitação aparece como a principal justificativa para a ausência de outras reformas (para as reformas). Resta a indagação: teria a aceitação desses limites (pactos) sido a única alternativa possível naquele contexto?

No Brasil, a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva ao poder em 2003 representou, segundo Weffort (2003), a ascensão de um projeto democrático-popular sustentado por setores sociais historicamente excluídos. O governo legitimou-se pela crítica ao neoliberalismo e pela defesa de inclusão social, traduzida em programas como o Bolsa Família e na valorização do salário mínimo. Entretanto, preservou pilares da disciplina fiscal e da abertura econômica, mostrando, como lembra Garretón (2000) em outro contexto latino-americano, a dificuldade de romper com a lógica de mercado. Em síntese, enquanto o governo Aylwin expressa os limites de uma democracia pactuada, o governo Lula revela a tensão entre inclusão social e manutenção de preceitos neoliberais. Estes, por sua vez, advindos com as reformas e que foram se legitimando pela busca da eficiência, tendo persistido mesmo depois de chegar ao poder um governo de oposição.

Considerando os avanços ocorridos nesses governos, especialmente no campo educacional, Dalila Oliveira (2015, p. 627) lembra que

> não foram capazes de romper a racionalidade que informa as políticas educacionais que seguem promovendo uma ideia de progresso dependente de uma gestão escolar eficaz, que prevê práticas de avaliação e de regulação mais

> eficientes no acompanhamento da aprendizagem e dos recursos escolares como garantia de resultados mais justos. No entanto, a definição de justiça social, central nessa agenda, é pouco debatida e problematizada nos espaços decisórios em matéria educativa.

A opção da grande maioria dos países latino-americanos foi de aceitar recomendações (impostas e vinculadas à recursos financeiros) de OMs para a reestruturação do Estado. Novamente indago: era a única alternativa possível no contexto de crise? Nomeadamente, com a crise do petróleo no início da década de 1970, entre outras, principia-se o fim do modelo burocrático.

Na década seguinte, conforme Fuel (2024), o modelo burocrático encontrava-se amplamente desacreditado e, em consequência, as condições materiais e intelectuais vigentes favoreceram a defesa da superioridade do modelo substitutivo, a NGP. Contudo, "a NGP não passa de 'crenças pré-científicas'" (Fuel, 2024, p. 1), devido ao caráter iminentemente religioso do que a nova gestão veio a se tornar. Nesse contexto, Fuel alude ao trabalho desenvolvido por Denhardt e Denhardt (2000) o qual, ao perceber o insucesso da NGP, apresenta o modelo do Novo Serviço Público (NSP), que busca superar o individualismo e o economicismo subjacentes à NGP, oferecendo uma perspectiva mais voltada para a participação cidadã e para o fortalecimento do interesse público.

Na visão do autor, ao investigar os modelos de reforma do setor público implementados nos países da América Latina, "salvo poucas exceções, na maioria dos casos não melhorou o desempenho das administrações públicas nacionais" (Fuel, 2024, p. 2). Descobre que as reformas buscavam aprimorar o desempenho econômico do Estado, na expectativa de que fosse capaz de 'fazer mais com menos'. Porém, prevaleceu a condição de baixa renda e, ainda, ao pretender introduzir métodos gerenciais na gestão de Estados, não produziu mudanças significativas nem melhorou o desempenho dos serviços públicos.

Sendo essa constatação tão evidente, cabe problematizar: até que ponto é racional insistir em um modelo cuja ineficácia já se comprovou empiricamente? Não seria o caso de reconhecer que a escola não é uma empresa (Laval, 2004), ao não alcançar os resultados prometidos, revela seus limites estruturais e ideológicos? E não deveríamos admitir, de forma mais contundente, que a chamada 'nova gestão' já se esgotou como horizonte de reforma, tornando-se obsoleta justamente por reforçar uma lógica de controle e padronização incompatível com a democratização e a complexidade das políticas públicas educacionais?

Nessa linha, Pollitt e Bouckaert (2002), que examinaram as reformas de gestão

pública em perspectiva internacional, acrescentam o amadorismo dos proponentes da NGP, ao revelar um evidente descompasso entre a teoria e a prática. Segundo os autores, no modelo da NGP, o administrador público é concebido como um empreendedor, cuja *accountability* se vincula sobretudo à eficiência, à contenção de custos e à responsividade frente às demandas do mercado.

Outro ponto que chama a atenção, no cenário da NGP, é o apontado por Bonavides (2010, p. 46) sobre um paradoxo profundamente contraditório instaurado pela ideologia neoliberal: "há pouco, o Liberalismo semeava Constituições; ultimamente se compraz em decapitá-las; outrora, seu tema de legitimidade era a soberania, tanto a soberania nacional como a soberania popular; doravante, é a antisoberania, o antipovo, a antinação". Considerava-se, à época, que a adoção do regime neoliberal resultaria na redução das desigualdades sociais e da pobreza. Pura ilusão! Tal expectativa não se confirmou.

Dardot e Laval (2016, p. 7) alertam, referindo-se ao neoliberalismo, para a necessidade de "não se deixar iludir, fazer uma análise lúcida dele". Nesse horizonte, compreendo que o neoliberalismo não se limita a um simples movimento de retração do Estado ou de expansão da lógica de mercado, mas representa uma reconfiguração profunda da ação pública, agora guiada por critérios de eficiência e eficácia. Reforço, pois, o alerta da pesquisadora Bettiolo dos Santos (2018, p. 71), sobre a reconfiguração do estatal

> ele não minimiza seu poder decisório, nem sua relação vertical com a sociedade, já que a área social ganha menos atenção, até porque se propaga a ideia de que o mercado oferece melhores serviços e com maior eficiência. O Estado gerencial tornou-se ao mesmo tempo mínimo e máximo, mais avaliador e responsável pela abertura de espaço para o mercado. Todavia, ao passo que fomenta a ampliação do espaço do mercado, o Estado também amplia sua submissão a ele, ao produtivismo, à concorrência e à lógica de resultados.

É possível depreender que se sobressaem características eminentemente instrumentais para os serviços públicos, sendo a eficiência compreendida como "o critério econômico que revela a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo" [...] e a eficácia [...] "o critério institucional que revela a capacidade administrativa para alcançar as metas estabelecidas ou os resultados propostos" (Sander, 1995, p. 46).

Por sua vez, Denhardt e Denhardt (2000) propõem o modelo do NSP, no qual as soluções decorrem da colaboração entre cidadãos e destes com os servidores públicos. O enfoque recai sobre a deliberação, a cooperação e o fortalecimento democrático, em

contraposição a uma lógica centrada na razão instrumental. O NSP defende uma concepção ampliada de prestação de contas que ultrapassa o mercado, abrangendo também o direito estatutário e constitucional, os valores comunitários, as normas políticas, os padrões profissionais e os interesses dos cidadãos. Parte-se, assim, do princípio de que o eixo da gestão pública deve ser o cidadão, a comunidade e a sociedade civil. Nesse contexto, o papel primordial dos servidores públicos consiste em auxiliar os cidadãos a articular e alcançar seus interesses comuns, em vez de controlá-los ou dirigir a sociedade. Concluem que é no NSP que a *accountability* retoma as noções de cidadania e interesse público.

Diante do exposto, não se trata de cair em uma postura de mera denúncia, mas de reconhecer que é possível vislumbrar alternativas ao modelo hegemônico de gestão. A superação da lógica estritamente gerencial não é uma proposta utópica, mas um movimento necessário para reposicionar a educação e as políticas públicas em um horizonte efetivamente democrático.

Sob esse prisma, a presente pesquisa propõe uma tipologia de *accountability* distinta daquela de orientação neoliberal, ao articular as dimensões social, tal como formulada por Peruzzotti e Smulovitz (2002), e democrática, conforme elaborada por Olsen (2017). A primeira tipologia enfatiza uma *accountability* neoliberal ancorada nos princípios da NGP, priorizando a eficiência, a competição e a regulação por resultados, o controle recai sobretudo em indicadores de desempenho e metas quantificáveis, o que reduz a participação cidadã a avaliações de consumo e desloca o sentido de legitimidade democrática para parâmetros de mercado.

Em contraste, a *accountability* social-democrática, busca superar os *déficits* institucionais não pela lógica gerencial, mas pelo reforço da transparência, da deliberação pública e da responsabilização política, ampliando o espaço da cidadania ativa e crítica frente às estruturas de poder em democracias representativas. Embora partam de contextos distintos, é possível estabelecer um diálogo crítico entre as concepções de *accountability* social[111] (Peruzzotti e Smulovitz, 2002), centrada na América Latina, e a

[111] Peruzzotti e Smulovitz (2002) propõem a noção de accountability social como uma forma de controle distinta da accountability vertical e da accountability horizontal (apresentadas anteriormente). Diferentemente da accountability vertical, que se exerce por meio do voto e dos processos eleitorais periódicos, a accountability social refere-se a um conjunto de ações de caráter não eleitoral, conduzidas por cidadãos, associações civis, movimentos sociais e meios de comunicação. Também se diferencia da accountability horizontal, exercida por instituições estatais de controle como tribunais, legislativos ou órgãos fiscalizadores, porque não depende exclusivamente da atuação de instâncias institucionais

democrática de Olsen (2017), voltada para a Europa. A meu ver, esta articulação possibilita uma perspectiva mais abrangente de *accountability*.

No caso latino-americano, Peruzzotti e Smulovitz (2002) elaboram o conceito de *accountability* social como uma forma de complementar os mecanismos institucionais tradicionais de controle. Para os autores, diante dos *déficits* institucionais das democracias da região, a sociedade civil, as ONGs, os movimentos sociais e a imprensa independente assumem um papel ativo de supervisão, denúncia e pressão, funcionando como mecanismos extrainstitucionais que visam reduzir a arbitrariedade do poder e ampliar a transparência governamental, ou seja, podem atuar "como uma fonte alternativa de informação sobre as mesmas e que gera propostas de melhoria e inovação institucional" (Peruzzotti; Smulovitz, 2002, p. 10). Esse modelo enfatiza a capacidade da esfera pública de mobilizar "sanções simbólicas que determinam o destino eleitoral ou laboral dos representantes ou funcionários sob suspeita" (p. 12) e de ativar as instâncias formais de controle, compensando fragilidades nos regimes políticos.

Já Olsen (2017), ao discutir a *accountability* democrática no contexto europeu, propõe uma visão institucional mais ampla. Para este autor, os mecanismos de *accountability* não se limitam a controlar governantes, mas fazem parte de arranjos institucionais que preservam a ordem política e, ao mesmo tempo, possibilitam mudanças. O autor identifica três tipos de processos dos quais depende um regime efetivo de *accountability* democrática: "(a) as rotinas institucionalizadas de instituições de controle parcialmente autônomas com mandato legal, financeiro, gerencial ou de peritos; (b) *accountability* dentro de uma ordem política constituída; e (c) *accountability* como parte da (re)constituição de uma ordem" (Olsen, 2017, p. 748). Sua análise mostra que *accountability* não é apenas um mecanismo de supervisão, mas um processo constitutivo capaz de criar as condições para que diferentes ordens políticas sejam justificadas, contestadas e reconstruídas. Ela é um mecanismo que funda e refunda constantemente a legitimidade democrática, articulando conflito, deliberação e solidariedade.

As semelhanças entre ambas as concepções residem no reconhecimento de que *accountability* ultrapassa os mecanismos eleitorais tradicionais e implica a participação de atores sociais, jurídicos e políticos, especialmente, na formulação (não apenas na execução), fiscalização e avaliação das políticas públicas e das ações estatais. Tanto na

internas ao Estado, mas se ancora na mobilização e na vigilância da sociedade civil.

América Latina como na Europa, ela envolve disputas em torno da legitimidade da ordem vigente e pode assumir, conforme destaca Olsen (2017), caráter transformador. Além disso, em ambos os enfoques, *accountability* não é vista apenas como técnica de controle, mas como dimensão constitutiva da democracia.

Nas teorizações de Peruzzotti e Smulovitz (2002) e de Olsen (2017), a compreensão de que a *accountability* se insere no núcleo da definição e da prática democrática, configurando-se não apenas como um mecanismo de correção de desvios, mas como parte constitutiva da legitimidade e do próprio funcionamento do regime democrático.

No caso de Peruzzotti e Smulovitz (2002), a ênfase recai sobre o papel da sociedade civil e da esfera pública na conformação da democracia. Para estes autores, a *accountability* social surge como resposta às fragilidades das novas democracias latino-americanas, marcadas por *déficits* no funcionamento dos espaços políticos. O que está em jogo não é apenas corrigir abusos pontuais de poder, mas instaurar uma cultura política que redefine o contrato representativo. Conforme destacam,

> A renovação da cultura política e das tradições democráticas da região se traduz em uma relação mais complexa e tensa entre os cidadãos e seus representantes políticos. Importantes setores da sociedade se negam a exercer um papel meramente passivo, limitado à delegação eleitoral, e assumem uma atitude ativa de supervisão permanente de seus representantes de maneira a assegurar que os comportamentos dos mesmos se enquadrem dentro das normas de responsabilidade e de *responsiveness* que dão legitimidade ao vínculo representativo (Peruzzotti; Smulovitz, 2002, p. 3).

Nesse sentido, o caráter constitutivo da *accountability* reforça a articulação entre democracia e constitucionalismo[112], especialmente na forma como os mecanismos ampliam a participação e a capacidade de impor limites ao poder, transformando a própria experiência democrática. É importante assinalar que os textos constitucionais de uma nação refletem os elementos necessários para se constituir uma sociedade jurídica e politicamente organizada, ou seja, um país democrático possui princípios fundamentais definidos por meio de uma Constituição que visa preservar direitos adquiridos pelo povo no âmbito legal.

A tipologia social-democrática converge para o reconhecimento de que a

[112]De acordo com Peruzzotti (1999, p. 149), "el constitucionalismo no solo es crucial para el establecimiento de un Estado de derecho sino también para la institucionalización de toda sociedad civil. El surgimiento del constitucionalismo moderno implico un doble proceso que hizo posible la institucionalización del Estado legal y de la sociedad civil modernos".

*accountability* é parte constitutiva do próprio tecido democrático e que sem um entendimento ampliado de sua importância, a democracia perde substância, reduzindo-se a um mero procedimento formal de escolha de representantes. Assim, reconhecendo a possibilidade de uma *accountability* social-democrática, como defender outro uso dos mecanismos de *accountability* num cenário de descrença nos processos democráticos?

Nesta direção, Bovens (2006) e O'Donnell (1998), enfatizam que os mecanismos de *accountability* podem viabilizar o controle das ações do Estado ao exigir deste a transparência e a efetivação da prestação de contas relativa às políticas públicas adotadas e implementadas. Tais mecanismos vinculam o exercício do poder político a padrões de legitimidade democrática e de controle social.

Tendo como ponto de partida a preocupação com a legitimidade democrática, Arato (2002) sugere que o hiato entre o povo e o governante seja constantemente reduzido e aponta como mecanismo que irá assegurar esta redução a *accountability.* A análise do autor conecta-se diretamente com a importância da participação popular nas políticas públicas como expressão da cultura política. Destaca que, enquanto a democracia representativa se sustenta no apassivamento da sociedade civil e na ausência de identidade entre governantes e governados, a participação nas políticas públicas emerge como um instrumento complementar para fortalecer essa relação.

Streeck (2013, p. 38), argumenta que o apassivamento diante das políticas neoliberais está relacionado à resignação e a falta de esperança da sociedade com os processos eleitorais.

> Tudo indica que a diminuição de participação eleitoral nas democracias capitalistas não se pode explicar com a satisfação, mas sim com a resignação: os perdedores da viragem neoliberal, sobretudo, já não veem o que possam esperar de uma mudança de partido no governo. A política TINA da «globalização» – *There Is No Alternative* – há muito que bateu no fundo da sociedade: as eleições deixaram de fazer diferença, sobretudo aos olhos daqueles que necessitariam de diferenças políticas. Quanto menos esperança estes depositam em eleições, tanto menos perturbações resultantes de intervenção política têm de recear aqueles que se podem dar ao luxo de depositar a sua esperança nos mercados. A resignação política das camadas desfavorecidas protege o capitalismo contra a democracia e estabiliza a viragem neoliberal que lhe dá origem.

Conforme destacado, a descrença na capacidade de os resultados das eleições influenciarem mudanças de rumo nas políticas sociais e a resignação de parcela da sociedade mais desfavorecida, contribuem com o avanço das políticas neoliberais, ao mesmo tempo em que ocorre a depreciação da democracia. Pelo exposto, é possível

afirmar que uma das causas de a democracia, em muitos países, mas especialmente da América Latina, tornar-se um modelo formal e instrumental, está atrelada aos interesses de quem domina as relações capitalistas. Assim sendo, o modelo democrático liberal encontra seus limites mais profundos ao mostrar-se incapaz de acolher demandas que desafiem a lógica do capital.

Os processos decisórios continuam, pois, concentrados em elites políticas, enquanto a participação da sociedade civil se dá, muitas vezes, de maneira simbólica ou restrita a pequenas consultas sem muito sentido (Filgueiras, 2018). Além disso, instrumentos de *accountability*, fundamentais para garantir a responsabilização dos gestores públicos nem sempre funcionam. A burocracia excessiva que ainda persiste, a opacidade na divulgação de informações e a falta de incentivo/oportunidade para a participação comprometem práticas democráticas, esvaziadas de seu potencial transformador e favorecem a descrença, pela sociedade civil, na própria democracia.

Mesmo acreditando nas resistências, Peroni (2003) chama atenção para as incompatibilidades entre democracia e neoliberalismo. Para a autora, a proposta neoliberal busca minimizar os impactos da democracia de forma mundial, dado que, "como em muitos casos não se pode suprimir totalmente a democracia (voto, partidos), o esforço se dá no sentido de esvaziar seu poder" (Peroni, 2003, p. 27). Esse processo se instaura gradualmente e astutamente, permitindo refletir sobre as mesmas perguntas suscitadas nas angústias de Tocqueville (1998, p. 13), "seria sensato acreditar que um movimento social que vem de tão longe possa ser suspenso pelos esforços de uma geração? Alguém acredita que, depois de ter destruído o feudalismo e vencido os reis, a democracia recuará diante dos burgueses e dos ricos?".

Avritzer (1994) dá ênfase na força dos novos movimentos sociais, os quais, ao atuarem na sociedade civil, criam formas alternativas de mediação e de construção democrática que tensionam a lógica hegemônica do capital. Afonso (2013, p. 281) acentua que as alternativas com base em um alicerce forte de consciência crítica nacional possíveis de imaginar, neste momento,

> passam, entre outras, por uma resistência dos Estados-nacionais a estas agendas (sobretudo os que, no sistema mundial, têm menos poder de participar na sua definição), e passam igualmente pelo fortalecimento de novos movimentos sociais contra-hegemônicos que, cada vez mais, procurem construir, de forma mais propositiva e viável, mecanismos para uma efetiva, justa, democrática e transparente regulação internacional do capitalismo.

Para Avritzer e Afonso, é necessário resistir às agendas impostas

internacionalmente, especialmente nos países com menor poder de decisão, e fortalecer movimentos sociais contra-hegemônicos para construir formas mais justas, democráticas e transparentes de regulação internacional do capitalismo. Transladando essa perspectiva para o campo educacional, reflito: de que forma os mecanismos de *accountability* social-democrática, quando aplicados no âmbito das políticas educacionais, podem contribuir para o fortalecimento da democracia?

A formulação dessa reflexão justifica-se pela necessidade de compreender o papel destes mecanismos no campo da educação, onde a gestão pública envolve múltiplos sujeitos, interesses e níveis de decisão. Essa abordagem permite analisar se a *accountability*, em contextos educacionais, atua como instrumento de aprofundamento da democracia ou se tende a ser apropriada por lógicas restritivas.

A meu ver, a resposta requer compreender a dupla dimensão que tais mecanismos (assim como mencionado anteriormente nas subseções 4.1 e 5.1) podem assumir: como meio e como fim. Na condição de meio, a *accountability* opera como procedimento institucional destinado a criar condições para um controle social mais efetivo, para a transparência e para a deliberação pública. Trata-se de uma perspectiva que se ancora nas tradições participativas (Peruzzotti; Smulovitz, 2002) e deliberativas discutidas por Habermas (1997) e Avritzer (2002), nas quais o processo decisório se constrói de forma inclusiva e dialogada, incorporando múltiplas vozes e interesses. Nessa abordagem, a ênfase recai sobre a qualidade procedimental da democracia, reconhecendo que sua legitimidade depende da capacidade de envolver a sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas (Bobbio, 2000; Dahl, 2001).

Essa dimensão procedimental da *accountability*, como meio, pode se materializar em mecanismos como conselhos de educação (Cury, 2002), na implementação de orçamentos participativos voltados à definição de prioridades de investimento no setor (Avritzer, 2008), na realização de audiências e consultas públicas antes de alterações relevantes em programas educacionais e legislações, e no uso de plataformas digitais de transparência com dados abertos e interativos (Fox, 2007). Também podem ser considerados os relatórios públicos de desempenho com linguagem acessível e potencial de gerar debates (Bovens, 2006). O intuito deve ser de ampliar a legitimidade das decisões e assegurar que as políticas reflitam as demandas e expectativas sociais, indo além de uma lógica tecnocrática e centralizada.

Já na condição de fim, a *accountability* transcende sua função procedimental e se

consolida como prática social que, ao longo do tempo, contribui para a formação de cidadãos críticos, a redução de assimetrias de poder e o fortalecimento da autonomia coletiva. Nesse sentido, sua presença constante no cotidiano das escolas poderia conduzir a um padrão democrático substantivo, no qual a responsabilização deixa de ser apenas um requisito administrativo e passa a ser elemento constitutivo da vida democrática. Essa abordagem, de inspiração crítica, encontra respaldo em autores como Mészáros (2011) e Leher (1998), que defendem que a democratização exige a transformação das relações de poder e a ampliação das capacidades sociais para intervir nas decisões que afetam a coletividade.

Um dos caminhos para sustentar essa dimensão emancipatória da *accountability* como fim é a implementação de iniciativas voltadas à formação política e cidadã articuladas às ações estatais (Santos, 200), permitindo que a população desenvolva competências para interpretar, questionar e propor alternativas no campo educacional. Outros caminhos se direcionam para a adoção de indicadores de qualidade que incorporem critérios de justiça social, indo além de métricas exclusivamente voltadas ao desempenho acadêmico (Afonso, 2009); a criação de sistemas de avaliação participativa, nos quais comunidades escolares e gestores definam conjuntamente os critérios de relevância a serem avaliados (Torres, 2003); o estabelecimento de redes de controle social que articulem movimentos sociais, sindicatos, universidades e órgãos de fiscalização (Peroni, 2013); a implementação de processos de co-governança, nos quais decisões estratégicas sejam tomadas de forma conjunta entre Estado e sociedade civil organizada (Avritzer, 2002); dentre outros.

Realço que a articulação entre *accountability* como meio e como fim permite compreender que tais mecanismos, quando limitados a funções técnicas e administrativas, apresentam potencial restrito de transformação social. No entanto, quando concebidos simultaneamente como instrumentos procedimentais que garantem a participação e a deliberação e como práticas emancipadoras que redistribuem poder e fortalecem capacidades coletivas, passam a ocupar um lugar estratégico na consolidação de democracias mais inclusivas, transparentes e substantivas.

Não seria o momento de indagar, diante de outros caminhos brevemente anunciados da *accountability* como meio e como fim, em vez de se reduzir a mecanismo de legitimação da lógica de mercado, poderia ela ser ressignificada como um processo democrático, formativo e emancipador, voltado à construção de uma educação pública

comprometida com a transformação social?

Nesse sentido, cumpre destacar a advertência de Afonso (2009), ao afirmar que, no âmbito das políticas educacionais, têm sido privilegiadas as funções simbólicas da avaliação escolar. Quando a educação é concebida sob a lógica do mercado, a avaliação assume o papel central de controle e da política, "porque ela permite uma informação sobre o sistema educativo que é percepcionada como um instrumento importante para fundamentar as escolhas dos consumidores da educação" (Afonso, 2009, p. 19). Assim, por meio da avaliação, o Estado transfere ao mercado uma responsabilidade que lhe seria própria: a de regular e controlar o sistema educacional, transferindo essa função para além dos limites do espaço pedagógico. O autor elenca, dentre tais funções, a ordem, a homogeneização, o controle, a docilidade e a subserviência.

Schneider e Sartorel (2016, p. 17), em pesquisa que "analisa formas simbólicas de regulação e controle de ações desenvolvidas por escolas de educação básica sob influência de políticas de avaliação nacional" mencionam o controle simbólico. Segundo elas, ferramentas de controle simbólico tornam-se mais visíveis nos processos de organização, aplicação e divulgação dos resultados, embora não se restrinjam a esses aspectos. Acrescentam que, na avaliação educacional, manifesta-se por meio de diferentes estratégias, como o estabelecimento de metas para o IDEB, na oferta de simulados *online*, a pressão externa de pais e gestores diante dos resultados e metas, além da própria dinâmica do exame, que produz expectativas e tensões em toda a comunidade escolar devido ao caráter competitivo atribuído à sua aplicação (Schneider; Sartorel, 2016).

Ainda na esteira das autoras, o controle simbólico funciona como um mecanismo de *accountability* para validação das ações estatais, produzindo uma aparência de transparência e eficiência. A ênfase em indicadores e *rankings*, por exemplo, frequentemente reforça a imagem de uma gestão orientada por resultados, sem, contudo, gerar mudanças substantivas nas condições de ensino e aprendizagem. O foco desloca-se, assim, para a visibilidade dos números em detrimento do enfrentamento das desigualdades estruturais do sistema educacional. Ademais, Schneider e Sartorel (2016) observam que se transfere o debate sobre qualidade para a *performance* individual de escolas e professores, negligenciando a responsabilidade das políticas públicas na garantia de condições adequadas ao trabalho educativo.

De acordo com o professor Lied (2019, p. 43), sobre as transformações no

ambiente escolar, ressalta que a escola,

> passa a ser entendida como um espaço de transmissão do conhecimento neutro e de preparação do estudante para a vida futura com informações necessárias para sua atividade profissional e para se adaptar às mudanças tecnológicas que estão em processo. Dessa forma, as gerações serão formadas a partir de um modelo focado em um passado visto como perfeito e que responda aos anseios das pessoas e em um futuro idealizado em valores que preservem formas conservadoras nas quais o desenvolvimento de um pensamento autônomo, crítico e uma formação integral não têm espaço. A direita conservadora avança nos espaços sociais, econômicos e educacionais, escondendo-se atrás de conceitos idealizados e repassados para a sociedade através de construções teóricas do senso comum e divulgadas pelos órgãos de reprodução como a escola, a religião, a mídia tradicional e corporativa e, principalmente, pelas redes sociais (*Facebook e WhatsApp*), assim, reproduzindo conhecimento baseado em *Fake News*.

Tomando por base o pensamento do autor, percebe-se que o grande desafio da educação está em contrapor fundamentos da modernidade que insistem na preservação de lógicas conservadoras, simplificadoras e reducionistas. Em trabalho conjunto, Morais e Strieder (2023, p. 14) concluíram, "indubitavelmente, a educação está em risco! Afinal, o que temos disponível serve para afirmar que a educação é de qualidade? [...] o que e como podemos fazer diferente? Que outros pressupostos poderiam sustentar a avaliação educacional?".

De acordo com Morais e Strieder (2023, p. 15), o sistema educacional vigente compromete "a possibilidade de estudantes aprendentes, firmados em princípios de autonomia, individualidade e unidade", restringindo, inclusive, a espontaneidade. Os autores destacam ainda que "não nascemos com a missão de ser professor(a), fazemo-nos professor(a) exercendo a função do professorado. De fato, não existe dentro da vida um propósito em si, o que existe é uma construção constante" (p. 15). Nesse sentido, aprofundam a crítica ao sistema educacional, ao afirmar que

> a lógica do pensar que considera imprescindível o 'ter que dar conta' de determinado conteúdo em uma etapa escolar, no qual, todos os alunos precisam fazer uma mesma prova, ao mesmo tempo, independentemente das condições físicas e emocionais dos estudantes, desconsidera a noção de ser vivo autopoiético. Da mesma forma, quando declaramos em encontros de professores, por exemplo que, 'cada criança tem um tempo próprio para aprender!', mas no dia-a-dia a prova é para todos os alunos de uma turma, no mesmo dia e horário, desconsideramos a individualidade e a singularidade. E se, considerando que toda criança tem um tempo próprio e singular para aprender, fizéssemos avaliações em momentos distintos? (Morais; Strieder, 2023, p. 16).

Essa crítica evidencia que as práticas avaliativas, ao se manterem rigidamente padronizadas, reduzem a complexidade do processo educativo e afastam-se de uma

concepção de aprendizagem que reconheça a historicidade e a singularidade de cada sujeito. Nessa perspectiva, torna-se relevante refletir sobre como a tradição escolar concebe a avaliação.

No paradigma tradicional, a avaliação costuma ser entendida como uma decorrência das opções metodológicas adotadas pelas políticas educacionais, o que leva à escolha de instrumentos previamente conhecidos, como provas e testes. Entretanto, tais recursos não constituem a avaliação em si; como lembra Luckesi (2011), tratam-se apenas de meios auxiliares que permitem a coleta de informações para a realização do processo avaliativo.

Ao considerar o ser humano como um ser em permanente processo de construção, reconhece-se que sua aprendizagem decorre das vivências e das experiências de convivência. Isso implica concebê-lo como uma unidade em constante transformação: completo em sua condição de ser, mas nunca acabado em termos de desenvolvimento (Morais; Strieder, 2023). Assim, não se pode reduzir o estudante à condição de simples receptor ou memorizador de conteúdos, pois ele é sujeito ativo na elaboração de concepções de mundo em todos os âmbitos de sua existência e convivência. A insistência em práticas pedagógicas baseadas na vigilância, no controle, na padronização ou na punição, acaba conduzindo a processos de anulação da subjetividade e de instrumentalização da educação.

As práticas avaliativas tradicionais, resultam, a meu ver, na formação de sujeitos vulneráveis e manipuláveis. Nesse processo, experiências de manipulação se impõem sobre as de aprendizagem, produzindo resignação e limitando o desenvolvimento integral. Destaco que a forma como as avaliações vêm sendo realizadas, baseadas no individualismo, meritocracia e performatividade, com raras exceções, merece crítica. Longe de promover a qualidade da educação, essas práticas tornam-se instrumentos de classificação (vencedores ou perdedores) e preservam estruturas excludentes. Em contraposição, torna-se necessário um modelo contínuo de acompanhamento que valorize a singularidade de cada estudante, promovendo respeito, colaboração e experiências educativas mais humanas.

Menezes (2019, p. 338) é otimista ao destacar que o ser humano "é capaz (mesmo que a montanha aparente ser intransponível) de realizar a negação e a superação do *status quo*, contra o *establishment*, assumindo a missão histórica de caminhar rumo à construção de uma nova sociabilidade que supere a cisão/fragmentação do homem". Negar e superar

o *establishment,* na assunção de Menezes (2019, p. 340), envolve a compreensão de que "atua por intermédio das políticas de *accountability* educacional – arquétipo do Estado Gerencial-Avaliador[113]", [utilizando seus] "dispositivos de responsabilização, prestação de contas, avaliação, informação e controle do poder", para manter o sistema sob sua custódia. Contudo, não é só isso, é preciso buscar uma compreensão ampliada de *accountability*, que vai além da concepção tradicional, de controle vertical, onde os governantes prestam contas aos governados. Enfatiza a existência de um controle recíproco, no qual os representantes também exercem influência sobre os representados, moldando comportamentos, expectativas e práticas cidadãs.

Pensar *accountability* no jogo democrático implica reconhecer não apenas a necessidade de transparência e prestação de contas dos governantes, mas também o papel das estruturas políticas e sociais na formação da consciência e da prática cidadã em governos democráticos. Significa, portanto, construir uma educação para o exercício da *accountability* dentro do ambiente escolar.

Miranda (2013, p. 35) considera duas perspectivas possíveis para uma "cultura de *accountability*: a da necessidade de um sistema de pesos e contrapesos nas estruturas do poder político inaugurado pelos modernos; e a construção de novas utopias factíveis para os contemporâneos sem a extinção daquele e/ou sua transformação em novas bases". A contribuição do autor articula continuidade e transformação, de um lado, a manutenção das estruturas clássicas de controle político em que a formação para a cidadania crítica é condição para que a democracia se renove; de outro, a possibilidade de reconfiguração dessas bases em prol de formas de democracia mais participativas e emancipatórias, incorporando a educação para a justiça social, a equidade e a inclusão.

Em uma conclusão tecida por Nardi (2023, p. 31), provocado pelo estudo sobre as políticas de *accountability*

> em face das práticas regulatórias que aí estão, como parte das formas contemporâneas de dominação, que operam vertical e transversalmente sobre os sistemas de ensino e instituições, vejo posto o desafio do reforço à resistência e à defesa por uma educação comprometida com a transformação

[113] Segundo Afonso (1999, p. 147), esse modelo de administração pública encontra-se vinculado à adoção de instrumentos de avaliação dos sistemas educacionais, uma vez que tal abordagem é considerada a "mais congruente com a ideologia de mercado", exatamente por possibilitar um tipo de avaliação que faz "sentido num contexto de forte retração do Estado (Estado-mínimo) e de grande expansão do mercado" (p. 148). O Estado passa assim, a incorporar funções avaliativas para legitimar transformações no campo educacional, reforçando diretrizes neoliberais por meio da adoção de políticas e práticas gerenciais alinhadas às lógicas de mercado e pela ampliação dos instrumentos de controle e responsabilização pelos resultados dos sistemas de ensino.

> social. Ademais, diante de um cenário em que se testemunha um misto de enfrentamento e de embarque em agendas regressivas, também a aglutinação de forças constitui tarefa imprescindível (Nardi, 2023, p. 31).

A citação destaca que, frente às práticas regulatórias vistas como formas de dominação nos sistemas de ensino, é necessário fortalecer a resistência e defender uma educação voltada à transformação social, enfatizando também a importância de unir forças diante de agendas regressivas. Mesmo diante das críticas à lógica economicista da *accountability*, é indispensável, como observa Nardi (2023, p. 31), promover um debate mais aprofundado sobre a democratização entendida como projeto de sociedade. Para o autor, "trata-se de não perder de vista o debate sobre os dilemas da democracia liberal no capitalismo, que, muitas vezes, deixa sugerido que inovações institucionais seriam, por si só, capazes de promover transformações na dinâmica social" (Nardi, 2023, p. 31).

Esse chamado à reflexão mais ampla sobre a democratização como projeto de sociedade dialoga diretamente, segundo minha compreensão, com a assertiva de que a educação ocupa um papel central nesse processo. Em tal perspectiva, a educação para a democracia, segundo Olsen (2017, p. 769) envolve "adquirir habilidades e valores e internalizar a tolerância para o desacordo e a vontade de se comprometer, evitando o doutrinamento e a manipulação". Não há, contudo, uma teoria única sobre educação democrática, e por isso as democracias precisam continuamente "redescobrir os propósitos democráticos da educação" (Olsen, 2017, p. 770).

Na educação, a *accountability* deveria operar como mecanismo de emancipação política e social. Isso significa que os processos de responsabilização precisam considerar as desigualdades estruturais que atravessam os sistemas educacionais, questionar a captura tecnocrática da avaliação e possibilitar que sujeitos historicamente marginalizados exerçam voz ativa. Ao unir a dimensão social (que busca a participação e deliberação pública) com a dimensão democrática (que preserva a legalidade e cria condições de mudança), a *accountability* na educação se torna um mecanismo de democratização substantiva.

Sob esta ótica adquire relevância particular, uma vez que os processos de *accountability* incidem sobre dimensões estratégicas da gestão do sistema educativo e em suas políticas de avaliação (Afonso, 2009; Leher, 2002). Nesse horizonte, deve-se igualmente considerar as reconfigurações da *accountability*, de modo a perceber as manobras para uma educação à serviço do capital.

# 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A *accountability* tem se consolidado como um elemento fundamental das democracias contemporâneas, estando sua atuação institucionalizada nas constituições nacionais, que representam a lei maior dos Estados. Embora constituições também existam em regimes autoritários, nas democracias elas assumem uma função substantiva, ao assegurar direitos fundamentais, limitar o poder e instituir mecanismos de controle sobre governantes e instituições.

Nesse cenário, o debate sobre a preservação do Estado de direito revela-se particularmente pertinente, sobretudo diante de experiências recentes em países centrais, como os Estados Unidos, onde um governo eleito democraticamente adotou práticas de viés autoritário, tensionando instituições e colocando em risco garantias constitucionais. Tal contradição, entre a legitimidade formal conferida pelo voto e a erosão dos princípios democráticos, evidencia que a democracia pode ser corroída a partir de dentro, mantendo sua forma, mas enfraquecendo seus conteúdos, como já advertia O'Donnell (1998; 2017) ao caracterizar democracias delegativas.

De modo convergente, Levitsky e Ziblatt (2018) demonstram como o colapso democrático pode ocorrer gradualmente, por meio do enfraquecimento das instituições de controle e da naturalização de práticas autoritárias no interior de regimes formalmente democráticos. Para a América Latina, marcada por democracias historicamente frágeis e permeadas por desigualdades estruturais, a influência desses processos é especialmente preocupante, pois pode legitimar práticas semelhantes em governos da região, fragilizando ainda mais os mecanismos de *accountability* e os compromissos com a justiça social.

Esse processo de tensionamento democrático, no campo educacional, encontrou expressão no avanço da NGP, racionalidade técnica cujos princípios estão alinhados ao mercado e à ideologia neoliberal. Sob esse paradigma, as políticas de *accountability* passaram a ser estruturadas principalmente em torno das avaliações, concebidas como instrumentos de mensuração do desempenho estudantil e de controle da gestão escolar.

A política educacional, assim, assumiu nas últimas décadas um papel central nas estratégias de regulação dos sistemas educativos em diversos países, particularmente na América Latina, onde as reformas foram impulsionadas por recomendações de OMs. Inserida na agenda global de modernização e racionalização, a avaliação externa em larga

escala converteu-se em eixo estratégico de gestão educacional, vinculando qualidade a resultados quantificáveis e deslocando o debate sobre o sentido público e emancipatório da educação.

É no período de redemocratização que no Brasil, quando o Estado buscava mecanismos de transparência e eficiência para legitimar a gestão educacional, as avaliações ganham protagonismo. A criação do SAEB, em 1990 (implantado em 1993), respondeu tanto à necessidade de dados sistematizados sobre desempenho escolar quanto à emergência de uma *accountability* sob o ideário da NGP. O sistema foi concebido como instrumento de diagnóstico, mas rapidamente passou a ter função regulatória, atrelada a políticas de responsabilização, prestação de contas, premiação e sanção.

De forma análoga, no Chile, o SIMCE foi instituído em 1988 no contexto da ditadura de Pinochet, profundamente marcada pelas reformas neoliberais inspiradas no *Consenso de Washington*. Estruturado em torno da descentralização administrativa, do financiamento por *vouchers* e da competição entre escolas, o sistema buscava gerar dados objetivos e comparáveis que servissem tanto para orientar políticas públicas quanto para informar as famílias em um mercado educacional competitivo. A avaliação converteu-se, assim, em instrumento de regulação indireta, vinculada à meritocracia e ao desempenho escolar. No entanto, "a competição não é, nem do ponto de vista da convivência social, nem do ponto de vista educacional, um modelo que induza uma humanização crescente das relações sociais em uma ambiência democrática" (Freitas, 2018, p. 128).

Embora criado em um regime autoritário, o SIMCE foi mantido e ampliado nos governos democráticos posteriores, tornando-se peça-chave de uma política que reforçou desigualdades, induziu práticas pedagógicas voltadas para os testes e consolidou a responsabilização escolar como critério de financiamento e de legitimidade pública. Também no Brasil, foi num governo de esquerda que, em 2007, o IDEB foi instituído e apresentado pelo MEC (Brasil, 2007) como um 'indicador-síntese' da qualidade da educação básica. Tal paradoxo revela como diferentes espectros políticos convergiram na adoção de dispositivos alinhados ao neoliberalismo, naturalizando uma concepção instrumental da avaliação e deslocando o debate sobre qualidade para índices de desempenho.

Partindo desse cenário, a pesquisa buscou investigar na primeira seção da tese: quais elementos epistemetodológicos do campo da Educação Comparada contribuem no delineamento de uma metodologia para estudos comparados sobre as relações entre

democracia e *accountability* em países da América Latina? Apreendi que um estudo comparado requer fundamentação crítica que ultrapasse a descrição imediata dos fenômenos, situando-os em seus contextos históricos, econômicos, políticos, culturais e educacionais. Para isso, articula quatro dimensões principais: a caracterização das individualidades, a contextualização da política educacional, a comparação lado a lado e a comparação final. A combinação entre coleta e sistematização de dados, análise crítico-dialética e formulação de generalizações permite compreender tanto as heterogeneidades quanto as homogeneidades entre países, evitando visões fragmentadas e possibilitando a produção de conhecimento mais profundo e relacional sobre as políticas educacionais.

Na sequência busquei respostas para a questão que orientou a segunda seção da tese: como os modelos de democracia no Brasil e no Chile na contemporaneidade têm sido recontextualizados? Auscultei, por meio de estudo bibliográfico, que os modelos de democracia no Brasil têm sido constantemente recontextualizados a partir de rupturas institucionais, permanências autoritárias e pactos conservadores que limitam a efetividade do regime democrático.

Desde a independência conduzida pelas elites até a República de 1946, observei uma democracia liberal marcada pela exclusão estrutural, com instituições frágeis e restrições à participação popular. O golpe de 1964 instaurou um autoritarismo tutelado, que suprimiu liberdades civis e consolidou o controle militar. A redemocratização de 1985 inaugurou uma democracia procedimental, sustentada pela Constituição de 1988 e pela ampliação de direitos, mas ainda limitada por *déficits* participativos e vulnerabilidade econômica. Nos anos 2000, consolidou-se um modelo de democracia liberal com políticas redistributivas, que ampliou direitos sociais sem romper com as bases liberais das instituições. A partir de 2015, contudo, inicia-se uma fase de erosão democrática, intensificada pela crise política e pela ascensão da extrema-direita, culminando em um cenário recente de democracia sob polarização aguda, no qual os projetos de país se encontram em disputa permanente. Assim, os modelos democráticos no Brasil revelam um processo histórico marcado por avanços parciais e retrocessos recorrentes, no qual o discurso democrático é frequentemente instrumentalizado para legitimar arranjos que preservam desigualdades e reproduzem estruturas de poder.

No Chile, os modelos de democracia têm sido recontextualizados por meio de alternâncias entre arranjos institucionais e projetos hegemônicos em disputa, preservando, contudo, continuidades estruturais. Do parlamentarismo oligárquico e

instável (1920-1938) à democracia representativa republicana (1938-1970), houve ampliação gradual de direitos sob forte controle das elites. No entanto, a experiência de socialismo democrático (1970-1973) foi interrompida pelo autoritarismo neoliberal (1973-1990), que instaurou uma cultura política de obediência, impôs a Constituição de 1980 e reconfigurou o Estado segundo a racionalidade de mercado.

A redemocratização a partir de 1990 deu lugar a um modelo de democracia representativa pactuada com herança neoliberal, limitando a participação cidadã e mantendo *enclaves* autoritários e tecnocráticos. Desde 2006, com a emergência de mobilizações estudantis e, depois, o *estallido* social (2019), o modelo entra em disputa pública, tensionado por demandas de justiça social e refundação constitucional. Em síntese, a democracia chilena é continuamente redefinida por pactos entre elites, legados institucionais da ditadura e pressões sociais que, embora ampliem a perspectiva democrática, não eliminam a permanência de marcos neoliberais.

De posse desse conhecimento sobre as (re)contextualizações nos modelos de democracia em regimes democráticos, busquei na terceira seção me apropriar do tema da *accountability* de um modo abrangente e, depois, nos países eleitos nesta pesquisa, tendo como questão orientadora: em que medida distintas interpretações e tipologias de *accountability* permitem compreender sua complexidade conceitual e contribuir para a construção de alternativas na educação básica do Brasil e do Chile? Identifiquei que as tipologias de *accountability* mapeadas tornam explícita a sua natureza multidimensional e, por isso, ajudam a esclarecer tanto a complexidade conceitual do termo quanto os caminhos para desenhar alternativas na educação básica do Brasil e do Chile.

Em termos de complexidade, o conceito é ancorado, de um lado, em fundamentos normativos do regime democrático (soberania popular e controle dos governantes, segundo o CLAD) e, de outro, em arranjos institucionais concretos. Essa duplicidade comparece nos estudos de Bovens (virtude e mecanismo) e desdobra-se nos pressupostos de Schedler (informação, justificação e sanção) e nas dimensões de Afonso (avaliação, prestação de contas e responsabilização).

A trama tipológica complementa esse quadro: controles vertical, horizontal, oblíquo e circular (O'Donnell; Schmitter; Przeworski); classificações organizacionais (Sinclair; Koppell; Grant e Keohane) e, no campo educacional, a distinção entre *accountability* política, legal, burocrática, profissional e de mercado (Darling-Hammond e Ascher). Tal cartografia evidencia que a *accountability* não pode ser enclausurada em

um conceito único, pois, relaciona-se a um conjunto de conexões entre poder, informação, justificativa e consequências, operando em níveis e campos distintos.

Essa leitura é decisiva, a meu ver, para a construção de alternativas porque permite deslocar a *accountability* de sua enclausura neoliberal, para alternativas distintas. No Brasil, onde o léxico corrente associa *accountability* à 'responsabilização' e onde novos mecanismos (VAAR/FUNDEB) atrelam financiamento a avaliações externas, e no Chile, onde 'prestação de contas' se consolidou sob forte lógica performativa (SIMCE/SNED), o repertório tipológico oferece subsídios para pensar outras possibilidades. Aplicadas à educação básica, essas alternativas implicam: (a) subordinar indicadores e testes ao papel formativo da avaliação, evitando que *rankings* e incentivos induzam 'ensino para o teste' e penalizações adversas; (b) incorporar contextos e desigualdades nos modelos de aferição, de modo a prevenir usos espúrios de métricas; (c) articular informação, justificação e sanção a dispositivos de participação ativa, orientando consequências para apoio e melhoria (e não apenas para premiações/punições); (d) integrar múltiplas *accountabilities* para mitigar o 'distúrbio de múltiplas responsabilizações', com finalidades claras e coordenação entre esferas política, administrativa e pedagógica.

Em suma, o mapeamento de interpretações e tipologias não apenas esclarece a polissemia do conceito, mas abre espaço para alternativas de *accountability* mais democráticas e formativas.

A sexta seção foi orientada pela questão: que singularidades são distintivas no uso de ferramentas e mecanismos de *accountability* na avaliação da educação básica do Brasil e do Chile? Discuti que singularidades decorrem de trajetórias históricas, arranjos institucionais e lógicas regulatórias distintas, ainda que ambas se inscrevam no horizonte de reformas educacionais influenciadas pela razão instrumental. Em termos comparativos, o Brasil consolida um modelo que parte de uma função diagnóstica e informativa e, gradativamente, incorpora mecanismos de regulação por resultados; o Chile estrutura, de modo precoce, um regime de altas consequências, no qual a avaliação padronizada se torna eixo de regulação do sistema escolar.

No caso brasileiro, o SAEB, ao longo do tempo, passa a concentrar-se em proficiências de língua portuguesa e matemática, apoiado em matrizes de referência, TRI e, mais recentemente, em alinhamentos à BNCC e na inclusão de dimensões socioemocionais. A singularidade marcante está na criação do IDEB, que sintetiza desempenho e fluxo escolar e, com isso, introduz uma gramática de responsabilização

pública por escola e por rede. Esse movimento se aprofunda quando parte do financiamento passa a depender de condicionalidades e resultados, por meio do VAAR do FUNDEB, aproximando avaliação e alocação de recursos sem, contudo, dispor de um sistema nacional de inspeção e sanção articulado nos moldes chilenos. Sob um federalismo que combina coordenação central pelo INEP/MEC e heterogeneidade de uso dos resultados, as consequências são crescentes, e a participação da rede privada na avaliação permanece facultativa em diversos componentes.

No Chile, o SIMCE se insere numa arquitetura estatal integrada de asseguramento da qualidade, que envolve Agência de Qualidade, Superintendência e CNED. Essa singularidade institucional confere à avaliação um papel de controle diferente: classifica, aciona apoios técnico-pedagógicos, condiciona incentivos e admite sanções, chegando, no limite, ao fechamento de estabelecimentos com desempenho baixo. A Lei SEP, ao atrelar recursos a avanços no SIMCE, cristaliza a vinculação entre performance e financiamento em um ambiente já marcado por *vouchers* e pela competição entre escolas. Soma-se a isso a divulgação pública comparativa, com forte uso midiático e produção de *rankings*, o que reforça a *accountability* performativa e de mercado.

Do ponto de vista do escopo (disciplinas avaliadas) e do ritmo das avaliações bianuais e anuais), existe uma diferença que não é apenas técnica, mas que traduz a função política atribuída à avaliação. No contexto brasileiro, a avaliação tende a informar e induzir; no chileno, ela regula, ordena e disciplina.

A historicidade de cada caso ajuda a compreender tais singularidades. A razão instrumental aparece nos dois países, mas assume intensidade e dispositivos distintos. Há, ainda, singularidades quanto à publicidade e ao uso social dos resultados. No Brasil, embora a transparência seja crescente, a lógica de exposição comparativa não ocupa o mesmo lugar que no Chile. Ali, a visibilidade pública dos desempenhos e a comunicação dirigida a famílias e mídia convertem a avaliação em mecanismo concorrencial do campo escolar.

As diferenças institucionais gerais também pesam. O Brasil, como federação, combina dados nacionais com grande variação regional de capacidades técnicas e de apropriação pedagógica das devolutivas, o que produz consequências desiguais da *accountability* entre redes e territórios. O Chile, como Estado unitário, sustenta maior uniformidade procedimental e decisória, o que potencializa a coerência do dispositivo

regulatório, mas fortalece a tecnocratização do controle e a centralidade de critérios padronizados.

Em síntese, no Brasil a singularidade reside em uma trajetória que, partindo de um SAEB informativo, institui o IDEB como engrenagem simbólica de responsabilização e, mais recentemente, liga parte do financiamento a resultados via VAAR, tudo isso em um contexto federativo. No Chile, a singularidade está na integração orgânica entre avaliação, fiscalização e sanção dentro do SAC, no uso sistemático e público de resultados para classificação e indução competitiva, e na conexão histórica precoce entre desempenho e financiamento.

À luz das análises empreendidas, a tese apresentada na introdução desta pesquisa é confirmada. A afirmação de que, no Brasil e no Chile, prevalecem mecanismos de *accountability* inspirados na NGP, projetados no SAEB e no SIMCE e, mais recentemente, em modalidades de controle externo que vinculam desempenho e financiamento, regulam as ações do serviço público. Contudo, podem ser construídas alternativas de *accountability* como uma possibilidade de (re)colocar a formação crítica e a esfera pública no centro das políticas educacionais.

Em ambos os casos analisados, portanto, a racionalidade instrumental da NGP organiza o sentido e os usos da avaliação. As singularidades nacionais não contradizem, mas reforçam a tese. Mesmo com desenho institucional distinto nas políticas avaliativas, não afasta a matriz comum; ao contrário, a mesma racionalidade gerencial assume configurações variadas sem perder o núcleo performativo e indutivo por resultados. Os efeitos identificados nos dois contextos confirmam que a *accountability* educacional tem operado prioritariamente como mecanismo de regulação e controle. Por fim, a dimensão propositiva da tese (construir alternativas de *accountability* no campo educacional) também é corroborada.

As próprias lacunas evidenciadas pelos modelos vigentes abrem espaço para delinear arranjos mais coerentes com finalidades formativas, democráticas e emancipatórias. Uma vasta acumulação de evidências já demonstrou que a experiência do ‘laboratório chileno’ não entregou o que prometeu, passadas aproximadamente cinco décadas. Até quando insistiremos, então, em um receituário que, na própria gramática neoliberal, não alcança os ‘resultados esperados’, não eleva os índices e ainda aprofunda desigualdades e empobrece a escola pública?

Freitas (2017), citando a lei americana sancionada em 8 de janeiro de 2002, conhecida como *No Child Left Behind*, a qual obrigou os estados americanos a implantar avaliações censitárias anuais dos seus alunos, evidenciou que estas avaliações tinham pouco impacto sobre a melhoria da qualidade, sendo anulada pelo aparecimento de uma série de efeitos indesejáveis nas escolas. Sobre esse assunto, ao comentar a obra de Koretz (2017), intitulada *The Testing Charade*, Freitas concorda com Koretz sobre a afirmação de que a prestação de contas baseada em testes fracassou. Conclui que mentimos "para nós mesmos sobre se os nossos alunos estão aprendendo. E quanto mais aceitarmos esta mentira, mais danos nós fazemos. Já é tempo de pôr um fim a nossa confiança cega nos testes de alto impacto" (Freitas, 2017, p. 1).

Então, como explicar a permanência e a insistência na manutenção de sistemas como o SAEB e o SIMCE, cujos efeitos têm se mostrado profundamente deletérios para a educação? O que causa perplexidade é constatar que tais sistemas, concebidos sob a égide de regimes autoritários no Brasil e no Chile, não apenas sobreviveram às transições democráticas, como saíram delas fortalecidos. Em vez de serem problematizados como heranças de uma lógica de controle e vigilância, atravessaram incólumes os diferentes governos de distintas orientações políticas e chegaram aos dias atuais ainda mais reforçados e perversos, sustentando uma racionalidade que subordina a escola a índices, *rankings* e práticas gerenciais que pouco dialogam com a emancipação social e democrática que a educação deveria promover.

Destaco ainda, que não defendo a impossibilidade da *accountability*, mas a insuficiência de seu formato atual. A confirmação da tese decorre, precisamente, de demonstrar como chegamos até aqui e por que é pertinente e factível deslocar o seu centro de gravidade em direção a outro olhar para políticas educacionais, contextualizado e comprometido com a formação integral.

As categorias analíticas mobilizadas da teoria crítica permitem estabelecer critérios para pensar alternativas: a *historicidade*, para situar metas e indicadores nos contextos reais de ensino; a *totalidade*, para articular avaliação a condições materiais, trabalho docente, cultura escolar e políticas sociais; a *dialética*, para reconhecer e trabalhar as tensões entre apoio e controle; e a *emancipação*, para subordinar a mensuração de resultados à justiça educacional e à participação cidadã.

A alternativa de uma *accountability* social-democrática, que propõe reorientar os sistemas avaliativos do eixo punitivo-performativo para o eixo diagnóstico-formativo,

recolocando o cidadão e o interesse público no centro da gestão educacional, oferece uma possibilidade para mudar as regras do jogo e, quiçá, reconstruir o conceito de qualidade a muito tempo deturpado. Afinal, o que é uma educação de qualidade? Esse debate abre outras frentes para a temática.

Como desdobramento para estudos futuros, novas investigações poderiam aprofundar a análise comparativa incorporando evidências empíricas sobre sistemas educativos em que o uso de mecanismos de *accountability* seja menos dependente de resultados padronizados. O caso da Nova Zelândia, por exemplo, oferece um contraponto relevante. Segundo Nusche *et al*. (2012), o sistema educacional da Nova Zelândia desenvolveu um modelo distinto de avaliação, reconhecido por seu elevado desempenho educacional, mas que não instituiu um sistema baseado em testes nacionais censitários para prestação de contas. Em vez disso, prioriza o julgamento profissional dos professores como critério central de avaliação, reforçando a autonomia docente e a confiança institucional.

Ainda de acordo com a autora, cabe aos professores a responsabilidade de avaliar a aprendizagem de seus alunos. "Os professores também têm um bom grau de propriedade de sua própria avaliação e estão envolvidos na autoavaliação escolar. Nos últimos anos, a autoavaliação escolar tornou-se a peça central da avaliação escolar" (Nusche *et al*., 2012, p. 9, tradução própria)[114].

Estudos comparados dessa natureza podem oferecer subsídios críticos à América Latina. Tal esforço permitiria pensar formas alternativas projetadas nos sistemas de avaliação. Mesmo porque, na própria lógica de medição, espraiada com tecnologia de ponta, do Pisa, no topo do *ranking*, países bem avaliados não adotam políticas de *accountability*. "Então, não estamos condenados a uma política de *accountability* verticalizada. Há outras opções, e elas têm sido bem avaliadas também dentro do próprio Pisa" (Freitas, 2013, p. 350).

Reconheço que algumas limitações foram surgindo no decorrer da investigação. Em primeiro lugar, cito a amplitude e a complexidade das relações entre democracia, *accountability* e avaliação educacional. As projeções na educação básica ficariam mais robustas caso ultrapassem a análise documental e incluísse investigações empíricas em

[114] "*Teachers also have a good degree of ownership of their own appraisal and are involved in school self-review. In recent years, school self-review has become the center piece of school evaluation*" (Nusche *et al*., 2012, p. 9).

escolas e redes de ensino dos países analisados. Além disso, a heterogeneidade dos contextos políticos e institucionais de cada país dificulta a comparação direta, uma vez que as reformas educacionais, embora inspiradas por agendas multilaterais comuns, assumiram ritmos e configurações distintas em cada nacionalidade.

Também reconheço a limitação decorrente das fontes mobilizadas que, embora representativas, não abarcam toda a diversidade de perspectivas acadêmicas e políticas sobre o tema. Por fim, a centralidade dada às políticas de avaliação pode obscurecer outras dimensões relevantes das dinâmicas democráticas e dos mecanismos de *accountability*, exigindo novas pesquisas que ampliem o escopo analítico.

## REFERÊNCIAS


ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e *accountability*: a experiência brasileira recente. *In*: MELO, Marcus André; REZENDE, Fernando (org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

AFONSO, Almerindo J. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2000.

AFONSO, Almerindo J. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate ibero-americano. **Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, n. 9, p. 57-69, mai./ago. 2009.

AFONSO, Almerindo 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, 2009a.

AFONSO, Almerindo J. Políticas educativas e *accountability*: entre a regulação e a emancipação. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, v. 13, n. 13, p. 13-29, 2009b.

AFONSO, Almerindo J. Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 13-30, 2010.

AFONSO, Almerindo J. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, jun. 2012.

AFONSO, Almerindo J. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Brasília, v. 18, n. 53, p. 267-280, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782013000200002&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 10 jun. 2024.

AFONSO, José R. R. O papel dos tribunais de contas no controle dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 25-44, mar./abr. 2001.

ALTAMIRANO, Carlos. **Dialética de uma derrota**: Chile 1970-1973. São Paulo: Brasiliense, 1979.

Angell, Alan. **Chile, de Alessandri a Pinochet.** En busca de la utopía. Editorial Andrés Bello, 1993.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

ARATO, Andrew. Representação e soberania popular e *accountability*. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 55/56, p. 85-103, 2002.

ARMITAGE, John. **História do Brasil**: desde o período da chegada da família de Bragança, em 1808, até a abdicação de D. Pedro I, em 1831. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, 2011.

ASOCIACIÓN DE MÚTUALES. **Cómo cambió la economía de Chile en los últimos 40 años**. 2013. Disponível em: https://www.asociaciondemutuales.cl/2013/09/02/como-cambio-la-economia-de-chile-en-los-ultimos-40-anos/. Acesso em: 11 ago. 2025.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e participação no Brasil democrático**. São Paulo: Editora 34, 2010.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

AVRITZER, Leonardo. **Democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Moedas emitidas pelo Banco Central desde 1942**. Disponível em: Moedas produzidas. Acesso em: 3 set. 2025.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: examen del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial, 1996.

BANDEIRA, Luiz A. de V. M. 1964: visões críticas do golpe: democracia e reformas no populismo. *In:* TOLEDO, Caio Navarro de (org.). **1964:** visões críticas do golpe – democracia e reformas no populismo. Campinas: Editora da Unicamp, 2014.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial-out. 2005.

BEHN, Robert. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 4, p 5-45, out./dez. 1998.

BEHRING, Elaine R. **A contra-reforma do Estado brasileiro**: projeto e processo. In: Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

BELLEI, Cristian. **El SIMCE en la educación chilena**: visión crítica y alternativas. Santiago: Universidad de Chile, Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE), 2015.

BEREDAY, George Z. F. **Método comparado em educação**. Trad. José de Sá Porto. São Paulo: Nacional e USP, 1972.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 9–15, jun. 2011.

BIANCHETTI, Lucídio. **Modelo de avaliação e gestão da educação superior**: o caso da UFSC. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

BIANCHINI, Fernando N. **Democracia representativa sob a crítica de Schmitt e democracia participativa na apologia de Tocqueville**. Campinas: Millennium, 2014.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. **Presidentes de la República de Chile – História Política**. Valparaíso: BCN, 2025. Disponível em: https://www.bcn.cl/historiapolitica/presidentes_de_la_republica. Acesso em: 11 ago. 2025.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. São Paulo: Unesp, 1997.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora UnB, 1998.

BONAMINO, Alicia; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do Saeb. **Cadernos de Pesquisa**, n. 108, p. 101–132, nov. 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Antônio Paes de. **História constitucional do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

BONITATIBUS, Maria. **Educação comparada**: história, métodos e tendências. São Paulo: EPU, 1989.

BORDENAVE, Juan E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing *accountability*: a conceptual framework. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 1-37, jan. 2006. Disponível em: https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep7.pdf. Acesso em: 28 mar. 2023.

BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas; HART, Paul ‘t. Does public accountability work? An assessment tools. **Public Administration**, v. 92, n. 2, p. 447-473, 2014.

BRANDÃO, Rafael V. da M. Crise do Estado e reformas neoliberais na América Latina: as privatizações na Argentina e no Brasil. *In:* **Congresso Brasileiro de História Econômica**, Niterói: UFF/ABPHE, p. 1–32, 2017. Disponível em: https://www.abphe.org.br/arquivos/rafael-vaz-da-motta-brandao.pdf. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Texto constitucional, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Coordenação de Edições Técnicas: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/. Acesso em: 6 jan. 2025.
BRASIL. **Portaria de 8 de novembro de 1994**. Dispõe sobre a constituição de comissão especial para elaboração de normas e recomendações destinadas ao desenvolvimento de atividades contínuas e sistemáticas de avaliação externa. Diário Oficial da União, Brasília, 1994.

BRASIL. **Portaria nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb. Ministério da Educação, Brasília, 1994.

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 10, de 24 de abril de 2007**. Institui o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, n. 79, 2007.

BRASIL. Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis n º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação [...]; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº 8, de 5 de maio de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília, 2010b. Disponível em: . Acesso em: 26 abr. 2016.

BRASIL. Decreto n. 9.432, de 29 de junho de 2018. Regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9432.htm. Acesso em: 11 mai. 2024.

BRASIL. **Portaria n. 458, de 5 de maio de 2020**. Institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. Ministério da Educação, Brasília, 2020a. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-458-de-5-de-maio-de-2020-255378342. Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para tornar permanente o Fundeb e ampliar a complementação da União. Brasília: Presidência da República, 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, de 23 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2021. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9394&ato=3f5o3Y61UMJpWT25a. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 794/2021 – Plenário. **Auditoria sobre a execução do Fundeb**. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/avisos-informes-tcu-mpf/informes-tcu. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. **Portaria nº 505, de 3 de junho de 2025**. Autoriza a utilização de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) como contrapartida em termos de compromisso firmados com o FNDE. Ministério da Educação, Brasília, 2025. Seção 1, p. 33. Disponível em: . Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Histórico**. Brasília: MEC, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historico. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. **Portaria nº 435, de 3 de julho de 2025**. Disponível em: https://www.in.gov.br. Acesso em: ago. 2025.

BRASIL. **Resolução nº 16, de 30 de julho de 2025**. Define metodologias de cálculo de indicadores socioeconômicos e de disponibilidade de recursos para distribuição da complementação-VAAR. Brasília: MEC/SEB, 2025b.

BRASIL. **Resolução nº 17, de 30 de julho de 2025**. Estabelece parâmetros para aferição das condicionalidades II e III e indicadores de atendimento e aprendizagem para distribuição da complementação-VAAR. Brasília: MEC/SEB, 2025c.

BRASIL. **Biblioteca da Presidência da República**. Disponível em: Biblioteca da Presidência da República — Biblioteca. Acesso em: 24 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tribunal lança Referencial de Participação Cidadã 2025.** Brasília: TCU, 2025. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-lanca-referencial-de-participacao-cidada-2025. Acesso em: 1 set. 2025.

BRASIL ESCOLA. **Chile**: capital, mapa, bandeira, curiosidades. Disponível em: Chile: capital, mapa, bandeira, curiosidades - Brasil Escola. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL ESCOLA. **Governo Bolsonaro**. Disponível em: Governo Bolsonaro: resumo, economia, política - Brasil Escola. Acesso em: 22 fev. 2025.

BRAVO, J. **SIMCE**: pasado, presente y futuro. Santiago: Ministerio de Educación, 2015. Disponível em: https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/presentacion_JBravo.pdf. Acesso em: 7 ago. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47 (1), jan. 1996. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf. Acesso em: 03 dez. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 7-39, jan./mar. 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5–24, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/spp/a/wfLFBRzLdmGrCRQHd5LRtqj/?lang=pt. Acesso em: 10 jan. 2025.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 373–404, maio/ago. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cp/a/xpH7dBYJxQ9wdrN5NLNyD8n/. Acesso em: 10 set. 2024.

BROWN, Wendy. **Cidadania sacrificial**: neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade. Tradução de Juliane Bianchi Leão. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018.

CALMON, Maria da P. *Accountability* educacional: contribuições para a análise da qualidade da educação básica no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 5-21, jan./dez. 2002.

CAMARGO, Vanessa R. P. **Políticas públicas de avaliação educacional e *accountability***: especificidades na educação básica do Brasil e do México. Tese. Ponta Grossa: Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2022.

CAMPOS, Anna M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049. Acesso em: 15 mar. 2025.

COUTINHO, Carlos N. **A democracia como valor universal**. Rio de Janeiro: Salamandra, 1980.

CARVALHO, José M. de. **Forças Armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

CENEVIVA, Walter. **Ano de confusão legal**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 30 dez. 2006. Cotidiano. Disponível em: Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff3012200603.htm. Acesso em: 6 set. 2024.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância; SECIB. Secretaría de Cooperación Iberoamericana. **Construir equidade desde la infancia e adolescencia en la Ibero-América**. Santiago: CEPAL, 2001.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Panorama social da América Latina e do Caribe 2024**. Santiago: CEPAL, 2024.

CERVI, R. de M. O significado curricular da Educação Comparada. **Educar**, n. 5, p. 33-50, jan./dez, 1986.

CGR. Controladoría General de la República. **Historia de la Contraloría General de la República de Chile**. Santiago: CGR, 2017. Disponível em: Chile. Contraloría General de la República - Acesso em: 18 jan. 2024.

MOUFFE, Chantal. **The democratic paradox**. London: Verso, 2000.

CHESNAIS, François. Mundialização do capital, regime de acumulação predominantemente financeira e programa de ruptura com o neoliberalismo. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 7-34, 1997.

CHILE. **Junta Militar. Bando n° 5, de 11 de setembro de 1973**. Santiago: Junta Militar, 1973. Disponível em: <Bando N°5 Junta Militar (Sep. 1973)>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CHILE. **Constitución Política de la República de Chile**. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1980. Disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302. Acesso em: 19 ago. 2025.

CHILE. **Ley nº 20.248, de 1º de fevereiro de 2008**. Establece ley de Subvención Escolar Preferencial. Santiago: Ministerio de Educación, 2008.

CHILE. Contraloría General de la República. **Memoria anual 2023**. Santiago: CGR, 2024. Disponível em: https://www.contraloria.cl. Acesso em: 19 ago. 2025.

CHILE. **Lei nº 20.630, de 27 de setembro de 2012**. Cria o Fundo para a Educação e aperfeiçoa a legislação tributária. Disponível em: https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-22153.html. Acesso em: 26 ago. 2025.

CHILE. **Ley nº 21.654, de 19 de enero de 2024**. Reforma constitucional que modifica diversas disposiciones de la Constitución Política de la República. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2024. Disponível em: https://www.senado.cl/acerca-del-senado/normativa/constitucion-politica. Acesso em: 19 ago. 2025.

CHILE. Ministerio de Educación. **Unidad de Currículum y Evaluación (UCE)**. Otros Indicadores de Calidad Educativa: Guía de uso. 1. ed. Santiago: MINEDUC, 2019.

CHILE. Ministerio de Educación. **Comisión SIMCE**: Informe Final. Santiago: MINEDUC, 2003. Disponível em: https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/11/Informe-Equipo-de-Tarea-Revisi%C3%B3n-Simce.pdf. Acesso em: 7 ago. 2025.

CHILE. Ministerio de Educación. **Datos Abiertos**. Disponível em: bing.com/ck/a?!&&p=fbfc968617409fc6e1fde374b2573894632c66f7a22f91956c95bb8759c4ef97JmltdHM9MTc1NzIwMzIwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=007dcc7e-92f2-69e5-2ffc-ddae93876844&psq=CHILE.+Ministerio+de+Educación.+Datos+Abiertos.&u=a1a HR0cHM6Ly9jZW50cm9lc3R1ZGlvcy5taW5lZHVjLmNsL2RhdG9zLWFiaWVydG9zLw&ntb=1. Acesso em: 04 abr. 2025.

CHILE. Ministerio de Educación. **Decreto Supremo nº 369, de 2015**. Modifica bases curriculares de educación básica. Santiago: MINEDUC, 2015.

CHILE. Ministerio de Educación. **Decreto Supremo nº 381, de 2013**. Establece otros indicadores de calidad educativa para establecimientos educacionales subvencionados por el Estado. Santiago: MINEDUC, 2013.

CHILE. Ministerio de Educación. **Decreto Supremo nº 614, de 2013**. Aprueba bases curriculares para la educación básica. Santiago: MINEDUC, 2013.

CHILE. Ministerio de Educación. **Dirección de Presupuestos**. Fondo para la Educación. Santiago, MINEDUC, [s.d.]. Disponível em: https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-22153.html. Acesso em: 02 abr. 2025.

CHILE. Ministerio de Educación. **Informe Mesa de Financiamiento del Sistema Escolar**. Santiago, MINEDUC, 2021. Disponível em: https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2021/10/Informe-Mesa-Financiamiento-del-Sistema-Escolar-1.pdf. Acesso em: 02 abr. 2025.

CHILE. Ministerio de Educación. **Ley 20.529: Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización.** Santiago: Ministerio de Educación, 2011. Disponível em: https://hdl.handle.net/20.500.12365/17441. Acesso em: 22 ago. 2025.

CHILE. Ministerio de Educación. **Organigrama institucional**. Santiago, MINEDUC, 2024. Disponível em: https://www.mineduc.cl/organigrama-institucional/. Acesso em: 03 abr. 2025.

CHILE. Ministerio de Educación. **Plan de Evaluaciones 2021–2026**. Santiago: MINEDUC, 2021.

CHILE. Ministerio de Educación. **Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de Aprendizaje (SIMCE)**. Santiago: MINEDUC, 2023. Disponível em: https://www.agenciaeducacion.cl/simce/. Acesso em: 17 abr. 2025.

CIDOB. **Centre de Documentació Internacional a Barcelona**. Michelle Bachelet Jeria. Barcelona: CIDOB, 2024. Disponível em: Home | CIDOB. Acesso em: 11 ago. 2025.

CLAD. Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. **Una Nueva Gestión Pública para América Latina.** Caracas: CLAD; Buenos Aires: Eudeba, 1998.

CLAD. Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. **La responsabilización en la nueva gestión pública latino-americana**. Caracas: CLAD; Buenos Aires: Eudeba, 2000.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **Condicionalidades do VAAR**. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/biblioteca/download/15227. Acesso em: 19 ago. 2025.

CONTEE. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino. **Fundeb 2025**: R$ 325,5 bilhões garantem avanços na valorização dos profissionais da educação e melhoria da infraestrutura escolar. Brasília: CONTEE, 2025. Disponível em: https://contee.org.br/fundeb-2025-r-3255-bilhoes-garantem-avancos-na-valorizacao-dos-profissionais-da-educacao-e-melhoria-da-infraestrutura-escolar/. Acesso em: 19 ago. 2025.

CORVALÁN, Javier; MCMEEKIN, Robert W. **Accountability educacional**: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. Santiago: CIDE, PREAL, 2006.

COUTINHO, George G.; RIBEIRO, Ana M. M. Modelos de democracia na era das transições. Civitas, **Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 15–34, 2006. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/20. Acesso em: 02 fev. 2025.

CÁCERES, Eduardo. En torno a la validez del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación en Chile. **Estudios Pedagógicos**, Valdivia, v. 38, n. 2, p. 355-373, 2012. Disponível em: http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052012000200022 Acesso em: 02 nov. 2023.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/bJbBCJS5DvngSvwz9hngDXK/?lang=pt. Acesso em: 05 mar. 2024.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade liberal. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE LA CUADRA, Fernando. Conflito social e movimento estudantil no Chile. **Estudos Históricos,** Rio de Janeiro, v. 21, n. 42, p. 173-194, jul./dez. 2008.

DE LA VEGA, Luis Felipe. **Límites de la evaluación en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación en Chile**. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, n. 85, p. 195-230, mar. 2023. Disponível em: ISSN 1315-2378 / 2443-4639.

DENHARDT, Robert. B.; DENHARDT, Janet. V. The new public service. Serving rather than steering. **Public Administration Review,** v. 6, n. 60, p. 549-559, 2000. Disponível em: https://doi. org/10.1111/0033-3352.00117 Acesso em: 21 jun. 2024.

DEVECHI; Cátia. P. V.; TAUCHEN, Gionara.; TREVISAN, Amarildo L. A figura do outro na EC: uma perspectiva de aprendizagem comunicativa. **Revista Brasileira de Educação**, vol. 23, pp. 1-15, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1413-24782018230055. Acesso em: 21 jun. 2023.

DIAS SOBRINHO, José. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. *In*: FREITAS, Luiz Carlos de (org.). **Avaliação: construindo o campo e a crítica.** Florianópolis: Insular, 2002. p. 13-61.

DINIZ, Eli. **Globalização, Estado e Desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007.

DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la experiencia latinoamericana. *In*: DRAIBE, Sônia Miriam; RIESCO, Manuel (org.). **Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía***:* algunas lecciones de la experiencia latinoamericana. Santiago: CEPAL, 2011.

DREIFUSS, René A. **1964**: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

DUCOING-WATTY, Patricia; ROJAS-MORENO, Gonzalo. **La educación secundaria en el mundo**: el mundo de la educación secundaria (México y Perú). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación-UNAM, 2017.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese em ciências humanas**. Lisboa: Editora Presença, 13ª ed., 2007.

EL PAÍS. **Boric presenta el presupuesto para 2025 y pone el foco en la seguridad pública**. El País, 30 set. 2024. Disponível em: Boric presenta el presupuesto para 2025 y pone el foco en la seguridad pública | EL PAÍS Chile. Acesso em: 22 fev. 2025.

EL PAÍS. **El último año de Boric se juega por la sucesión**. El País, 09 set. 2025. Disponível em: https://elpais.com/chile/2024-09-30/el-último-año-de-boric-se-juega-por-la-sucesión.html. Acesso em: 22 fev. 2025.

EVANGELISTA, Olinda. A política de avaliação da educação básica: implicações para o trabalho docente. *In:* GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **A educação negada:** críticas às políticas neoliberais. São Paulo: Cortez, p. 45-66, 2012.

FALABELLA, Alejandra. El mercado escolar en Chile y el surgimiento de nuevas formas de *accountability*. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 61, p. 289-311, abr./jun. 2015.

FALABELLA, Alejandra; DE LA VEGA, Luis F. Políticas de responsabilización por desempeño escolar: un debate a partir de la literatura internacional y el caso chileno**. Estudios Pedagógicos**, Valdivia, v. 42, n. 2, p. 395-413, 2016.

FALABELLA, A.; ZINCKE, Ramos C. La larga historia de las evaluaciones nacionales a nivel escolar en Chile. **Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación**, Santiago, v. 2, n. 2, p. 1-25, 2019. Disponível em: https://historiadelaeducacion.cl/index.php/home/article/view/133. Acesso em: 7 ago. 2025.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 1993.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury P. **Qualidade da educação**: avaliação, indicadores e metas. Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. Disponível em: ReP USP - Detalhe do registro: Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas Acesso em: 19 jun. 2024.

FERREIRA, António G. O sentido da educação comparada: Uma compreensão sobre a construção de uma identidade. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 124-138, mai./ago. 2008. Disponível em: O_sentido_da_Educacao_Comparada_Uma_compreensao_so.pdf. Acesso em: 12 jun. 2024.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 71–88, jan./fev. 2018.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Novo Fundeb**: cartilha de orientação. Brasília: FNDE, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

FONSECA, Francisco. **O consenso forjado**: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil. São Paulo: Hucitec. 2005.

FONTES, Virgínia. ***O Brasil e o capital-imperialismo****: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV; UFRJ, 2010.

FOUNTAINE, Alexandre. O ecletismo educacional germânico, precursor da Educação Comparada? Recepções e legado de Grundsätze de Hermann August Niemeyer no espaço franco-suíço. **Hist. Educ. (Online).** Porto Alegre, v. 21, n. 53, pp. 84-99, set./dez. 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/2236-3459/71592. Acesso em: 03 mai. 2023.

FRANCO, Maria C. Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. **Educação & Sociedade**, ano XXI, n. 72, p. 197-230, ago.2000.

FREITAG, Bárbara. **A teoria crítica**: ontem e hoje. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FREITAS, Luiz C. de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 379-404, abr./jun. 2011.

FREITAS, Luiz C. de. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 348-365, jan./abr. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/ scielo.php?pid=S0100-15742013000100018&script=sci_arttext. Acesso em: 17 out. 2020.

FREITAS, Luiz C. de. **Livro aponta fracasso da responsabilização baseada em testes**. Blog Avaliação Educacional, 05 out. 2017. Disponível em: https://avaliacaoeducacional.com/2017/10/05/livro-aponta-fracasso-da-responsabilizacao-baseada-em-testes/. Acesso em: 05 ago. 2025.

FREITAS, Luiz C. de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FRENCH-DAVIS, Ricardo. **Reformas económicas en Chile**: de 1973 a 2013. Santiago: Editorial Universidad de Chile, 2014.

FUEL, Tomás H. Ubuntu no Novo Serviço Público? **Civitas, Revista de Ciências Sociais**, v. 24, n. 1, 2024. Disponível em: DOI: 10.15448/1984-7289.2024.1.42170 Acesso em: 10 mar. 2025.

FUENTES, Claudio. **As novas regras do jogo político no Chile**: partidos, campanhas e probidade. Fundação Friedrich Ebert, 2017. Disponível em: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13437.pdf. Acesso em: 18 mar. 2025.

FURTADO, Lucas R. **Curso de direito financeiro**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GALLEGO, Esther S. A evolução do bolsonarismo: análise qualitativa da percepção deste eleitorado em 2019 e 2020. **Journal of Democracy em Português**, São Paulo, v. 10, n. 1, mai. 2021.

GAMBOA, Silvio S. **Pesquisa em educação**: métodos e epistemologias. 2. ed. Chapecó: Argos, 2012.

GARRETÓN, Manuel A.; SOSNOWSKI, Saul; SUBERCASEUX, Bernardo **Cultura, autoritarismo y redemocratización en Chile**. FCE, 1993.

GARRETÓN, Manuel A. **Política y sociedad entre dos épocas**: América Latina en el cambio de siglo. FCE, 2000.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOERGEN, Pedro L. Educação comparada: uma disciplina atual ou obsoleta? **Revista Pro-posições**, Campinas, v. 2, n. 3, p. 5-20, dez. 1991. Disponível em: https://fe-old.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/2017/6-artigo-goergenpl.pdf. Acesso em: 24 jun. 2024.

GOES, Graciete T.; BRANDALISE, Mary Â. T.; BONATTO, Bruna M.; SILVA, Giane C. Teoria crítica: fundamentos e possibilidades para pesquisas em avaliação educacional. **Revista Eletrônica Pesquiseduca**, Santos, v. 9, n. 17, p. 72–90, 2017. Disponível em: https://periodicos.unisantos.br/pesquiseduca/article/view/574. Acesso em: 05 jan. 2025.

GOMES, Candido A. Educação Comparada no Brasil: esboço de agenda. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 96, n. 243, mai./ago. 2015.

GRANT, Ruth W.; KEOHANE, Robert O. ***Accountability* and abuses of power in world politics**. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 99, n. 1, p. 29-43, 2005.

LEIVA-GUERRERO, María V.; DONOSO-OSORIO, Elizabeth; CÁDIZ-ALTAMIRANO, Marilyn; DÍAZ-PERALTA, Enzo. Políticas de accountability: tensiones y dificultades en la gestión escolar, una revisión bibliográfica. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 83, p. 207-240, jul. 2022.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa**: racionalidade da ação e racionalização social. São Paulo: WMF Martins Fontes, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa**: racionalidade da ação e racionalização social; para a crítica da razão funcionalista. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora Unesp, 2022.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HOBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções**: 1789-1848. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

HOLANDA, Aurélio B. de. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento***:* a gramática moral dos conflitos sociais. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

HORKHEIMER, Max. **Crítica da razão instrumental**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HORTA NETO, João L. **Avaliação educacional: fundamentos, metodologia e aplicações no contexto brasileiro**. Campinas: Mercado de Letras, 2018.

HORTA NETO, João L.; JUNQUEIRA, Rogério D. **Avaliação educacional e suas interfaces com as políticas públicas**. Brasília: Liber Livro, 2017.

HUNEEUS, Carlos. **El régimen de Pinochet.** Santiago: Editorial Sudamericana Chilena, 2000.

IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar da Educação Básica 2023**. Brasília: Inep, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2023.pdf. Acesso em: 22 mai. 2024.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar da Educação Básica 2024**. Brasília: Inep, 2025. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2024.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório anual de atividades e gestão do Inep 2024**: Saeb. Brasília: Inep, 2025b. Disponível em:  Acesso em: 24 abr. 2025.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sistema de Avaliação da Educação Básica**. Brasília: Inep, 2025a. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb. Acesso em: 17 abr. 2025.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Matrizes e Escalas – SAEB**. Brasília: Inep, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/matrizes-e-escalas>. Acesso em: 09 ago. 2025.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Seminário apresenta novidades da avaliação do Saeb.** Brasília: Inep, 2025c. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/saeb/seminario-apresenta-novidades-da-avaliacao. Acesso em: 7 ago. 2025.

KAZAMIAS, Andreas M. Educação comparada: uma reflexão histórica. *In*: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas M. (org.). **Educação comparada**: panorama internacional e perspectivas. Brasília: UNESCO/CAPES, v. 1, 2012.

KOPPELL, Jonathan G. S. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of "multiple accountabilities disorder". **Public Administration Review**, Washington, v. 65, n. 1, p. 94-108, jan./feb. 2005. Disponível em: DOI: https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 7 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KRAWCZYK, Nora R.; VIEIRA, Vera L. **Uma perspectiva histórico-sociológica da reforma educacional na América Latina**: Argentina, Brasil, Chile e México nos anos 1990. Brasília: Liberlivro, 2012.

KRSTULOVIC, Mariángeles C.; NAVIA, Patricio. **El combate a la corrupción como prioridad ciudadana para la acción gubernamental: el caso de Chile, 2000-2019**. Opinião Pública, Campinas, v. 27, n. 2, p. 451-475, mai./ago. 2021. Disponível em: DOI: http://doi.org/10.1590/1807-01912021272451

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LECHNER, Norbert. **La democracia en Chile**. Editorial Signos, 1970.

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.

LEHER, Roberto. Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para o alívio da pobreza. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 68, p. 25-48, 1999.

LEHER, Roberto. O projeto da pós-graduação e a produção de conhecimentos no Brasil: a busca de um novo padrão de regulação. *In*: SANFELICE, José Mario; CASTRO, Jorge B. (org.). **Políticas e gestão da educação superior no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2010.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. São Paulo: Zahar, 2018.

LIED, Leandro Luiz. **Por uma educação holística**: a metamorfose na educação. 2019. 212f. Tese (Doutorado em Educação nas Ciências) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2019.

LOURENÇO FILHO, Manoel B. **Educação Comparada**. Brasília: INEP/MEC, 2004.

LÖWENBERG, Guillermo; LIRA, Elizabeth. **Las suaves cenizas del olvido**: vía chilena de reconciliación política (1814-1932). Santiago: LOM Ediciones, 1999.

LUCKESI, Cipriano C. **Avaliação da aprendizagem escolar**: estudos e proposições. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MACARINI, José P. **Contribuições de Carlos Lessa para o estudo da política econômica no Brasil.** Texto para Discussão n. 180. Instituto de Economia da UNICAMP, julho de 2010. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1810/texto180.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

MACHADO, Cristine; ALAVARSE, Ocimar M.; CHAPPAZ, Rosángela O. Avaliações em larga escala na América Latina: problematizando a qualidade da educação escolar. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 40, e94031, 2024.

MAINARDES, Jeferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000100003

MAINARDES, Jefferson. A pesquisa no campo da política educacional: perspectivas teórico-epistemológicas e o lugar do pluralismo. **Revista Brasileira de Educação**, Ponta Grossa, v. 23, p. 1-20, 2018.

MAINARDES, Jefferson; CARVALHO, Isabel C. de M. Autodeclaração de princípios e de procedimentos éticos na pesquisa em educação. *In:* ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (org.). **Ética e pesquisa em educação**: subsídios. Rio de Janeiro: ANPEd, v. 1, p. 205-211, 2019.

MALET, Régis. Do Estado-Nação ao Espaço-Mundo: as condições históricas da renovação da Educação Comparada. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1301-1332, set./dez. 2004.

MANCEBO, Deise. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 141, p. 875–892, out./dez. 2017.

Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/nZy4FYc4TStyLtQTB5RhXLG/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 06 fev 2025.

MARCUSSE, Herbert. **A ideologia da sociedade industrial:** o homem unidimensional. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

MARCUSE, Herbert. Repressive tolerance. *In:* WOLFF, Robert Paul; MARCUSE, Herbert; MOORE Jr., Barrington (org.). **A critique of pure tolerance.** Boston: Beacon Press, p. 81-123, 1965.

MARCUSE, Herbert. **Razão e revolução**: Hegel e o advento da teoria social. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

MARX, Karl. O capital: crítica da economia política. Livro II: O processo de circulação do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2014.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista.** 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

MATTHEOU, Dimitris. **Educação comparada**: panorama internacional e perspectivas. Brasília: UNESCO, 2012.

MCCOY, Jennifer; SOMER, Murat. **A crise dos partidos tradicionais**: superando a polarização. Journal of Democracy em Português, São Paulo, v. 10, n. 1, mai. 2021.

MEDEIROS, Anny K.; CRANTSCHANINOV, Tamara I.; SILVA, Fernanda C. da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista De Administração Pública**, v. 3, p. 46, p. 745-775. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9001 Acesso em: 23 fev. 2025.

MENEZES, Hermeson C. M. **A *accountability* educacional – arquétipo do Estado gerencial e avaliador**: os (des)caminhos da democracia e a preservação do establishment. 2019. 388 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

MIGNOLO, Walter D. **Habitar la frontera**: sentir y pensar la descolonialidad (Antología, 1999-2014). Barcelona: CIDOB, 2014.

MINAYO, Maria C. de S. **Análise qualitativa**: teoria, passos e fidedignidade. Ciência saúde coletiva, v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012.

MIRANDA, Álvaro Guilherme**. Desenho institucional do Tribunal de Contas no Brasil (1890 a 2013):** da legislação simbólica ao "gerencialismo público" do ajuste fiscal. 2013. Tese (Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) — Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

MOLL NETO, R. O Neoconservadorismo nos Estados Unidos da América: as ideias de Irving Kristol e a experiência política no governo Ronald Reagan (1981 - 1989). **Revista de História,** São Paulo, n. 180, p. 1–35, 2021.

MONTT, Santiago. Estado de derecho y control administrativo en Chile: la Contraloría General de la República. **Revista de Derecho Administrativo**, Santiago, n. 6, p. 45-72, 2002.

MORAES, Regina. **Neoliberalismo:** de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora SENAC, 2001.

MORAIS, Michele L. B. de. **Produção de conhecimento sobre *accountability* educacional:** um estudo a partir de teses brasileiras (1987–2016). 2019. 153 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2019.

MORAIS, Michele L. B. de; STRIEDER, Roque. Dispositivos de poder no conviver: outro olhar para pressupostos na avaliação educacional. **Revista Espaço Pedagógico**, Passo Fundo, v. 30, e15053, 2023. Disponível em: DOI: https://doi.org/10.5335/rep.v30i0.15053

MOUFFE, Chantal. **The democratic paradox**. London; New York: Verso, 2000.

MOULIAN, Tomás. Violencia, gradualismo y reformas en el desarrollo político chileno.
*In:* ALDUNATE, Arturo; FLISFISCH, Ángel; MOULIAN, Tomás (org.). **Estudios sobre el sistema de partidos en Chile**. Santiago: Ediciones Anavillo, 1985.

MOULIAN, Tomás. **Chile actual: anatomía de un mito.** Santiago: LOM Ediciones, 1998.

MOULIÁN, Tomás. **El consumo me consume.** Santiago: LOM Ediciones, 1999.

MULGAN, Richard. *Accountability*: an ever-expanding concept? **Public Administration**, Oxdord, v. 3, p. 555-573, 2000. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/dbcf/2e050eca092001fe6c1111e326e6f5d56139.pdf. Acesso em: 21 fev. 2025.

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

NARDI, Elton L. Políticas de *accountability* em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização. *In:* SCHNEIDER, Marilda Pasqual; LEIVA GUERRERO, María Verónica (orgs.). **Políticas de Evaluación y Accountability en América Latina**, Chile: Ediciones Altazor, p. 25-32, 2023.

NARDI, Elton L.; SCHNEIDER, Marilda P. Qualidade (social) na educação básica: o desafio da construção nos municípios do oeste catarinense. **Conjectura: Filosofia e Educação** (UCS), v. 18, p. 140-156, 2013.

NARDI, Elton L. Descentralização na gestão e autonomia da escola: orientações da Cepal para a reorganização institucional da educação. **Roteiro**, Joaçaba, v. 35, n. 2, p. 205–230, jul./dez. 2010. Disponível em: https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/263. Acesso em: 10 mai. 2024.

NUSCHE, Deborah; LAVEAULT, Dany; MACBEATH, John; SANTIAGO, Paulo. **OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education**: New Zealand 2011. Paris: OECD Publishing, 2012. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264116917-en

NUNES, Rodrigo de B. M. **O sistema brasileiro de controle externo**: fundamentos constitucionais e institucionais dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

NÓVOA, António. Ilusões e desilusões da educação comparada: política e conhecimento. **Revista Educação, Sociedade e Culturas**, n. 51, p. 13-31, 2017.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Estudio de la OCDE sobre la Política Regulatoria en Chile**: La Capacidad del Gobierno para Asegurar una Regulación de Alta Calidad. Paris: OCDE, 2016. Disponível em: http://www.oecd.org/document/.html. Acesso em: 9 jan. 2025.

OFFE, Claus. **Contradictions of the welfare state.** Edited by John Keane. London: Hutchinson, 1984.

OFFE, Claus. **Governance: an "empty signifier**"? Constellations, Oxford, v. 16, n. 4, p. 550–562, 2009.

OLIVEIRA, Maria M. de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, Dalila A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, set. 2015. Disponível em: DOI: https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152440

OLMOS, Luís E.; TORRES, Carlos A. Teorias do Estado, expansão educacional, desenvolvimento e globalizações: abordagens marxista e crítica. *In:* COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas M. (org.). **Educação comparada**: panorama internacional e perspectivas. Brasília: UNESCO/CAPES, v. 1, 2012.

OLSEN, Johan P. *Accountability* democrática e a mudança da ordem política europeia. **Revista do Serviço Público, Brasília**, v. 68, n. 4, p. 745-784, out./dez. 2017. Tradução de Fernando Filgueiras de conferência proferida no Encontro Geral do European Consortium for Political Research (ECPR), Oslo, 2017. Publicado também em inglês no European Law Journal, v. 23, n. 6, 2017.

OLSEN, Johan P. ***Accountability* democrática, ordem política e mudança**: explorando processos de *accountability* em uma era de transformação europeia. Tradução da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Brasília: Enap, 2018.

PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION (PAHO). **Health in the Americas: accelerating disease elimination**. Final report. Washington, D.C.: PAHO, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.37774/9789275329313. Acesso em: 15 abr. 2025.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? Novos Estudos CEBRAP, nº. 31, out. 1991. Disponível em: http://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf. Acesso em: 11 dez. 2024.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e Estado**: teoria com intenção comparativa. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias**: críticas democráticas à democracia. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEDRO, Ana. Ética, Democracia e Educação. *In:* **Ética e Pesquisa em Educação**: Subsídios – Volume 3. Rio de Janeiro: ANPEd, p. 17-25, 2023.

PÉREZ, José Roberto Rus. A qualidade da educação: notas sobre o enfoque da política educacional no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-747, jul./set. 2010. Disponível em: DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300005

PERONI, Vera M. V. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera M. V. O direito à educação no Brasil: entre a regulação do Estado e a liberdade do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 1077-1094, out./dez. 2013.

PERUZZOTTI, Enrique. A política de *accountability* social na América Latina. Tradução de Daniela Mateus de Vasconcelos. [Texto originalmente publicado em: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Held to Account**: Experiences of Social *Accountability* in Latin America. Journal of Human Development], v. 3, n. 2, p. 209-230, 2002.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Controlando la Política**. Ciudadanos e Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002. Disponível em: https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/5-*accountability*-social-smulovitz-y-preuzzotti.pdf. Acesso em: 05 abr. 2024.

PINHO, José A. G. de; SACRAMENTO, Ana R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf. Acesso em: 15 mar. 2024.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 7-31, 2016. Disponível em: https:// doi.org/10.21874/rsp.v53i3.287 Acesso em: 23 out. 2024.

PRZEWORSKI, Adam. A mecânica da *accountability*. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 25-63, 1998.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado**: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2001.

RAVITCH, Diane. **The death and life of the great American school system:** how testing and choice are undermining education. New York: Basic Books, 2011.

REBELATTO, Daisy. **Democracia em crise**: a necessidade de reinventar a política. Curitiba: Appris, 2019.

REIS, Helena E. dos. Virtudes e vícios da democracia: uma leitura de Tocqueville. **Philósophos, Goiânia**, v. 11, n. 1, p. 115–128, jan./jun. 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/272854456_VIRTUDES_E_VICIOS_DA_DEMOCRACIA. Acesso em: 10 mai. 2024.

RIBEIRO, Raimunda M. da C. **Estado, democracia e gestão educacional**. Curitiba: CRV, 2019.

RIBEIRO, Raimunda M. da C. O princípio da participação e a materialização em sistemas municipais de ensino: percepções de membros de Conselhos Municipais de Educação. **Educação em Perspectiva**, Viçosa, MG, v. 12, p. e021020, 2023. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/educacaoemperspectiva/article/view/10590. Acesso em: 03 mai. 2025.

ROBERTSON, Susan L.; DALE, Roger. Comparando políticas em um mundo em globalização: reflexões metodológicas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 859–875, jul./set. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/edreal/a/8mHQWxVgJ3FsNd33BykLcSr/?lang=pt. Acesso em: 03 set. 2024.

ROSTIROLA, Camila R. **Marcos contextuais e tendências teórico-conceituais em estudos sobre avaliação educacional, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) no Brasil**. 2014. 138 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2014.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social.** Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1991.

RUIZ SCHNEIDER, Carlos. **De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile**. LOM, 2010.

PINHO, José A. G. de; SACRAMENTO, Ana R. S. *Accountability:* já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p.

13431368, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

SADER, Emir. **Democracia e ditadura no Chile**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

SADLER, Michael. How far can we learn anything of practical value from the study of foreign systems of education*? In*: SCHNEIDER, Friedrich (org.). **Comparative education**. Geneva: UNESCO, p. 45-53, 1979.

SANTANA, Joana V. Neoliberalismo e reestruturação produtiva: impactos sobre o trabalho e a organização sindical no Brasil. *In:* ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, p. 215–230, 2006.

SANTONI, Alessandro; ELGUETA, Raúl. "Chile viene de vuelta". The gremialistas, the conservative-neoliberal synthesis and the crisis of western Europe (1980-1989). **Cuadernos de História**, n. 48, p. 161-185, 2018.

SANTOS, Alexandre A. dos; HORTA NETO, João L.; JUNQUEIRA, Rogério D. **O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb):** proposta para atender ao disposto no Plano Nacional de Educação. *Brasília*: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017.

SANTOS, Aline B. dos. **Socialização da participação política e do poder na eleição de diretores escolares**: aparência versus essência na gestão democrática da escola pública. 2018. 140f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Wanderley G. dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In:* SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, v. 1, p. 13–30, 2006. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3132/1/Coletanea_pp_v1.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

SARTORI, Giovanni. **Elementos de teoria política. *Brasília***: Editora Universidade de Brasília, 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. São Paulo: Cortez, 1997.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing *accountability. In*: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc (org.). **The self-restraining state**: power and *accountability* in new democracies. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 13-28.

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? **Cuadernos de Transparencia**, México, Ifai, jan. 2004. Disponível em: http://works.bepress.com/andreas_schedler/6. Acesso em: 26 fev. 2024.

SCHMITTER, Philippe C**.** Elementos da teoria democrática e suas consequências para a América Latina. *In*: AVRITZER, Leonardo (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 23-55, .2007.

SCHNEIDER, Marilda P.; NARDI, Elton. O potencial do IDEB como estratégia de *accountability* da qualidade da educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 29, p. 27-44, jan./abr. 2013.

SCHNEIDER, Marilda P.; ROSTIROLA, Camila R. Premissas epistemológicas da qualidade educacional: percepções de organizações multilaterais. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 43, n. 121, p. 19-33, set./dez. 2023.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Dispositivos de *accountability* na reforma da educação básica brasileira: tendências em curso. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 19, n. 60, p. 469-493, jan./mar. 2019.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; SARTOREL, Aline. Prova Brasil e os mecanismos de controle simbólico na organização da escola e no trabalho docente. **Ecos Revista Científica**, São Paulo, n. 40, p. 17-31, maio/ago. 2016.

SCIELO. **Scientific Electronic Library Online**. 2022. Disponível em: https://www.scielo.org/. Acesso em: 12 set. 2023.

SEGATTO, Catarina I. Política educacional e accountability: tendências e perspectivas no Brasil**. Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 769-788, jul./set. 2011. Disponível em: DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302011000300008

SEGATTO, Catarina I.; ABRUCIO, Fernando L. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 1, p. 85-106, jan./mar. 2017.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Educação e Pesquisa, São Paulo**, v. 33, n. 3, p. 531–541, set./dez. 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ep/a/LPBg4SpmbKq3psDMGVT7YPK/?format=pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

SHIROMA, Eneida O.; EVANGELISTA, Olinda. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Revista Educação e Fronteiras *On-Line***, Dourados, v. 4, n. 11, p. 21-38, mai./ago. 2014.

SILVA, E. F. da; LOPES, M. S. "**Acabou, porra!": Jair Bolsonaro e a retórica do populismo autoritário**. Tensões Mundiais, [S. l.], v. 17, n. 34, p. 125–149, 2021. Disponível em: https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/4502. Acesso em: 10 ago. 2025.

SILVA, José A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 53, de 19.12.2006. São Paulo: Malheiros, 2007.

SINCLAIR, Amanda. **The chameleon of *accountability*: forms and discourses**. *Accounting, Organizations and Society*, v. 20, n. 2/3, p. 219-237, 1995.

SOBRINHO, Reginaldo Célio; SÁ, Maria das Graças Carvalho Silva de; PANTALEÃO, Edson; JESUS, Denise Meyrelles de. Estudo comparado internacional: contribuições para o campo da educação especial. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 21, n. 4, p. 319-334, out./dez. 2015.

SODRÉ, Nelson W. **História militar do Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SOLA, Luís. Estado e democracia: da democratização à construção da democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 53, p. 21-35, 2003.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso:** da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SPECK, Bruno W. Inovação e rotinização: o papel do Tribunal de Contas da União no controle da corrupção no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 67-89, 2000.

STRECK, Danilo R.; MORAIS, Jailson. O Estado e as políticas públicas educacionais no Brasil: entre a regulação e a emancipação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, n. 2, p. 227-244, 2006.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2013.

TAMAYO, E. P. B.; RAMOS, R. A. **La carrera docente: uma mirada comparada entre los sistemas universitários públicos de Ecuador y Argentina**. SciELO Preprints, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.5477. Acesso em: 05 jul. 2024.

TAPIA, Luis. La **invención del núcleo común**. Estado y sociedad en Bolivia. La Paz: Muela del Diablo Editores; CIDES-UMSA, 2008.

TELLO, César G. MAINARDES, Jeferson. Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional. Ponta Grossa: **Práxis Educativa**, v. 10, n. 1, p. 153-178, jan./jun. 2015. Disponível em: http://C:/Users/User/Downloads/Dialnet-RevisitandoOEnfoqueDasEpistemologiasDaPoliticaEduc-5898483.pdf. Acesso em: 18 mar. 2024.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, v. 2, 1998.

URBINATI, Nadia. Crise e metamorfoses da democracia. Tradução de Pedro Galé e Vinicius de Castro Soares. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 5-16, jun. 2013. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/tXTVfVbN3dSGWSQ6YRTnSMQ/?lang=pt. Acesso em: 10 ago. 2025.

VARGAS, Virginia. **As sete modernizações sociais e o impacto na sociedade chilena**. Santiago: Editorial Chile, 2012.

VICENTINI, T.; LAMAR, A. R. Epistemologia da Educação Comparada com ênfase em reformas educacionais: um olhar a partir da teoria Decolonial. **Pro-Posições**, Campinas, vol. 33, pp. 1-21. 2022.

VÁSQUEZ-ORJUELA, D. Políticas de inclusión educativa: una comparación entre Colombia y Chile. **Educ. Educ.,** v. 18, n. 1, p. 45-61, 2015. Disponível em: DOI: 10.5294/edu.2015.18.1.3 Acesso em: 14 ago. 2024.

WEFFORT, Francisco C. ***Por que democracia?*.** São Paulo: Brasiliense, 1984.

WEFFORT, Francisco. **As novas democracias da América Latina**. São Paulo: Ática, 1992.

WERLANG, Adriana da C. **As políticas públicas de formação dos professores no Brasil a partir da LDB 9394/96 e sua relação com o programa para reforma educacional na América Latina e Caribe (PREAL).** 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2012.

WINN, Peter. **A revolução chilena**. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

WOOD, Ellen M. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

XAVIER, Roberto Salles. *Accountability* e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. **ENANPAD,** 35, set. 2011.

ZAPELINI, Marcelo**.** Accountability: origens e desenvolvimento do conceito. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1275-1296, set./out. 2012. Disponível em: DOI: https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500011

## ANEXO 1: ASPECTOS HISTÓRICOS DO BRASIL E DO CHILE

| ASPECTOS CONSIDERADOS | | BRASIL | CHILE |
|---|---|---|---|
| a) | Colonização do país (ano e colonizador) | A colonização começou oficialmente em 1500, com a chegada da expedição de Pedro Álvares Cabral, representando a Coroa Portuguesa. A colonização efetiva, no entanto, intensificou-se a partir de 1530, com a expedição de Martim Afonso de Souza | A expedição liderada por Diego de Almagro chegou ao atual território chileno em 1536, mas enfrentou dificuldades e teve que recuar. Foi somente em 1540 que o conquistador espanhol Pedro de Valdivia fundou a cidade de Santiago e iniciou a colonização efetiva do Chile |
| b) | Organização geográfica (número de regiões e como são chamadas) | 5 regiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul | 16 regiões: Arica e Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Maule, Ñuble, Biobio, Araucania, Los Rios, Los Lagos, Aisén e Magallanes |
| c) | Extensão territorial | 8.510.417,77 km² | 756.700 km² |
| d) | População | 203.062.512 habitantes (em 2023) | 19.603.733 habitantes (em 2023) |
| e) | Forma de governo atual | República Federativa Presidencialista | República Presidencialista |
| f) | Expectativa de vida (em anos), para homens e mulheres | Homens: 73 anos<br>Mulheres: 80 anos | Homens: 78 anos<br>Mulheres: 83 anos |
| g) | Índice de desemprego; | 11,1% no 1º trimestre de (em 2022) | 7.81 % no 1º trimestre de (em 2022) |
| h) | Constituição nacional | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 | Constituição Política da República do Chile de 1980 |

Fonte: elaborado com base em INEP (2024)

## ANEXO 2: ASPECTOS ECONÔMICOS DO BRASIL E DO CHILE

| ASPECTOS CONSIDERADOS | | BRASIL | CHILE |
|---|---|---|---|
| a) | PIB | US$ 2.173.665.655.937,27 (em 2023) | US$ 335.533.331.669,22 (em 2023) |
| b) | Renda per capta | US$ 10.294,87 (em 2023) | US$ 17.067,81 (em 2023) |
| c) | Moeda | Real | Peso |
| d) | Percentual de investimento em educação | em 2021: 5,50%<br>em 2020: 5,77%<br>em 2019: 5,96% | em 2021: 5,00%<br>em 2020: 5,63%<br>em 2019: 5,63% |
| e) | IDH | 0,76 (em 2022) | 0,86 (em 2022) |

Fonte: elaborado com base em INEP (2024)

## ANEXO 3: ASPECTOS POLÍTICOS DO BRASIL E DO CHILE

(continua)

| PRESIDENTE ELEITO NO CHILE | PERÍODO NO CARGO | ORIENTAÇÃO POLÍTICA | FORMA DE GOVERNO |
|---|---|---|---|
| Arturo Alessandri Palma | 1932-1938 | Liberal-Nacionalista | República presidencialista |
| Pedro Aguirre Cerda | 1938-1941 | Centro-Esquerda (Frente Popular, Radicalismo Social-Democrata) | República presidencialista |
| Juan Antonio Ríos | 1942-1946 | Centro (Radicalismo Moderado) | República presidencialista |
| Gabriel González Videla | 1946-1952 | Centro-Direita (Radicalismo Anticomunista) | República presidencialista |
| Carlos Ibáñez del Campo | 1952-1958 | Populista de Direita (Nacionalista e Autoritário) | República presidencialista |
| Jorge Alessandri Rodríguez | 1958 – 1964 | Direita (Liberal-Conservador) | República presidencialista |
| Eduardo Frei Montalva | 1964 – 1970 | Centro (Democracia Cristã) | República presidencialista |
| Salvador Allende | 1970 – 1973 | Esquerda (Socialista) | República presidencialista |
| Augusto Pinochet | 1973-1990 | DITADURA MILITAR | Autoritarismo |
| Patrício Aylwin Azócar | 1990-1994 | Centro-esquerda | República presidencialista |
| Eduardo Frei Ruiz-Tagle | 1994-2000 | Centro-esquerda | República presidencialista |
| Ricardo Lagos Escobar | 2000-2006 | Esquerda | República presidencialista |
| Michelle Bachelet Jeria | 2006-2010 | Esquerda | República presidencialista |
| Sebastián Piñera Echenique | 2010-2014 | Direita | República presidencialista |
| Michelle Bachelet Jeria | 2014-2018 | Esquerda | República presidencialista |
| Sebastián Piñera Echenique | 2018-2022 | Direita | República presidencialista |
| Gabriel Boric Font | 2022-presente | Esquerda | República presidencialista |

Fonte: elaborado com base na *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile* (Chile, 2025)

## ANEXO 3: ASPECTOS POLÍTICOS DO BRASIL E DO CHILE

(conclusão)

| PRESIDENTE ELEITO NO BRASIL | PERÍODO NO CARGO | ORIENTAÇÃO POLÍTICA | FORMA DE GOVERNO[115] |
|---|---|---|---|
| Eurico Gaspar Dutra | 1946 – 1951 (5 anos) | Democrático-populista (PSD) | República presidencialista |
| Getúlio Vargas | 1951 – 1954[116] (3 anos) | Democrático-populista (PTB) | República presidencialista |
| Café Filho | 1954 – 1955 (1 ano) | Democrático-populista (PSP) | República presidencialista |
| Juscelino Kubitschek | 1956 – 1961 (5 anos) | Democrático-desenvolvimentista (PSD) | República presidencialista |
| Jânio Quadros | 1961 (7 meses) | Democrático-conservador (PTN) | República presidencialista |
| João Goulart | 1961 – 1964 (3 anos) | Democrático-reformista (PTB) | República parlamentarista (1961–1963) / presidencialista (1963–1964) |
| Junta Militar | 1964-1985 | DITADURA CIVIL-MILITAR | Autoritarismo |
| José Sarney | 1985-1990 | Centro-direita | República presidencialista |
| Fernando Collor | 1990-1992 | Direita | República presidencialista |
| Itamar Franco | 1992-1995 | Centro | República presidencialista |
| Fernando Henrique Cardoso | 1995-2003 | Centro-direita | República presidencialista |
| Luiz Inácio Lula da Silva | 2003-2011 | Esquerda | República presidencialista |
| Dilma Rousseff | 2011-2016 | Esquerda | República presidencialista |
| Michel Temer | 2016-2018 | Centro-direita | República presidencialista |
| Jair Bolsonaro | 2019-2022 | Direita | República presidencialista |
| Luiz Inácio Lula da Silva | 2023-presente | Esquerda | República presidencialista |

Fonte: elaborado com base em Brasil (2025)

[115] A *república parlamentarista* é uma forma de governo em que o chefe de Estado (presidente) exerce funções simbólicas, enquanto o chefe de governo (primeiro-ministro) é escolhido pelo parlamento e depende de sua confiança para governar. Já a *república presidencialista* concentra as funções de chefe de Estado e chefe de governo em um presidente eleito diretamente pelo povo, com mandato fixo e separação dos poderes. O *presidencialismo* é, portanto, um sistema de governo que pode existir dentro de uma república, caracterizado pela autonomia do Executivo em relação ao Legislativo. Por outro lado, o *autoritarismo* é uma forma de exercício do poder político marcada pela centralização, restrição de liberdades civis, repressão à oposição e ausência de garantias democráticas.

[116] Getúlio Vargas suicidou-se em 1954, interrompendo seu mandato.

## ANEXO 4: ASPECTOS CULTURAIS DO BRASIL E DO CHILE

| ASPECTOS CONSIDERADOS | BRASIL | CHILE |
|---|---|---|
| Língua predominante | O Brasil é o único país da América Latina que possui o dialeto voltado para a Língua Portuguesa. Além da Língua Portuguesa, LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais) também é considerada como um idioma oficial brasileiro. | Língua predominante: Espanhol latino (Castelhano). O espanhol falado no Chile é o chamado espanhol latino, que teve sua origem no castelhano, por isso os locais chamam sua língua não de espanhol, mas sim de castelhano chileno. |
| Crenças e Religião | A religião predominante é o cristianismo com 86,8% - com Católicos: 64,6% e evangélicos ou protestantes: 22%;<br>Espíritas: 2%;<br>Espiritualistas: 4,4% (pessoas que não tem uma religião específica, mas creem em diferentes manifestações metafísicas);<br>Umbanda: percentuais baixos. | Católicos: 66,7%;<br>Evangélicos ou protestantes: 16,4%;<br>Testemunhas de Jeová: 1%;<br>Outros: 3,4%;<br>Sem religião: 11,5%;<br>Não especificado: 1,1%. |
| Costumes | Futebol; Festas típicas (Festa Junina e Carnaval, por exemplo); Músicas típicas de cada região e Folclore. | Incluem festas características com muitas cores, danças, música andina, trajes típicos e elementos folclóricos. Exemplos: Festas Pátrias, a Festa de la Tirana, o Carnaval andino, e o Festival Tapati. O país é muito conhecido pela qualidade de seus vinhos, que sempre vão acompanhados de comidas típicas do Chile, sendo essas comidas: empanadas, o pastel de choclo, ceviche, etc. |
| Vestuário típico | O Nordeste e a cor do folclore.<br>O Centro-Oeste e as raízes do sertão.<br>O Sudeste e a influência urbana.<br>O Sul e as heranças europeias. | O Chile possui uma gama de vestimentas típicas, mas a mais conhecida e usada é o poncho e o chapéu. |
| Música e dança típicas | Samba (é a dança mais conhecida no Brasil), Jongo, Carimbó, Forró, Frevo, Xaxado, Baião e Maracatu. | Dança típica: a Cueca (uma dança em que o homem apresenta evoluções para conquistar a mulher). |

Fonte: elaborado com base nos achados da pesquisa

## ANEXO 5: ASPECTOS EDUCACIONAIS GERAIS DO BRASIL E DO CHILE

(continua)

| ASPECTOS CONSIDERADOS | BRASIL | CHILE |
|---|---|---|
| Organização do ensino | Educação infantil (creche: 0 a 3 anos e pré-escola: 4 e 5 anos), ensino fundamental (anos iniciais - 1º ao 5º ano e anos finais - 6º ao 9º ano), ensino médio e educação superior.<br>Duração da educação básica: Ensino fundamental: 9 anos<br>Ensino médio: 3 anos.<br><br>Categorias administrativas: Públicas (federais, estaduais e municipais) e privadas. | Educação parvularia (0 a 6 anos), educação geral básica (primeiro ciclo - 1º ao 4º ano e segundo ciclo - 5º ao 8º ano), educação geral média (primeiro ciclo - 1º ao 2º ano e segundo ciclo - 5º ao 8º ano) e educação superior.<br><br>Duração da educação básica: Ensino básico: 8 anos<br>Ensino médio: 4 anos.<br><br>Categorias administrativas: Públicas (municipais), particulares subvencionados e particulares pagas. |
| Número de estudantes da rede pública de ensino | 37.571.090<br>Fonte: Inep/Censo Escolar (2024) | 40% públicas: 1.433.178,8<br>Fonte: MINEDUC (2024) |
| Número de estudantes da rede privada de ensino | 9.517.832<br>Fonte: Inep/Censo Escolar (2024) | 7% particulares pagas: 250.806,29<br>53% particulares subvencionados: 1.898.961,91<br>Fonte: MINEDUC (2024) |
| Número de estudantes/matrículas na Educação Básica | Total: 47.088.922<br>Fonte: Inep/Censo Escolar 2024<br><br>Educação infantil: 9.491.894<br><br>Educação fundamental: 26 milhões<br><br>Ensino médio: 7,8 milhões<br><br>Educação de Jovens e Adultos (EJA): 2,4 milhões<br>Educação profissional: 2.576.293 milhões | Total: 4.293.862<br>Fonte: MINEDUC (2024)<br><br>Educação parvularia: 710.934<br><br>Educação geral básica e média117: 3.582.928 |

[117] *"La base de datos original está compuesta de 3.582.947 registros. Sin embargo, mediante la rutificación enviada por el registro civil apareció la categoría de género "no binario" por primera vez, en el marco del trabajo de bases de datos que realiza el CEM. Dado que solamente cuatro casos presentaban esta categoría, les hacía fácilmente identificables mediante una combinación de características/variables. No obstante, con el fin de cumplir con la Ley N° 19.628 de protección de datos personales y considerando que la base de datos incluye información sobre estudiantes menores de edad, se decidió temporalmente eliminar ambos registros para así asegurar el cumplimiento de las normativas de privacidad y confidencialidad en el tratamiento de la información" (p. 1).*

(continua)

| | | |
|---|---|---|
| Número de professores na Educação Básica | 2,4 milhões professores<br>Fonte: Inep/Censo Escolar (2024) | 266.069 professores<br><br>Fonte: MINEDUC (2024) |
| Qualificação dos professores que atuam na Educação Básica | A maior parte dos docentes atua no ensino fundamental (60,4%), em que se encontram 1.431.320 docentes, segundo o Censo Escolar da Educação Básica 2024. Do total de docentes que atuam nos anos iniciais do ensino fundamental, 87,5% têm nível superior completo (86% em grau acadêmico de licenciatura, e 1,5%, de bacharelado), 7,4% têm ensino médio normal/magistério e 5,2% com nível médio ou inferior. | Segundo MINEDUC (2021)<br><br>Professores titulados em Educação: 94,8% possuem formação específica na área educacional.<br>Professores titulados em outras áreas: 3,9% possuem formação em outras áreas.<br>Professores não titulados: 0,9% não possuem título profissional. |
| Número de analfabetos no país | Censo 2022 do IBGE, a taxa de analfabetismo para pessoas com 15 anos ou mais foi de 7,0%, representando aproximadamente 11,4 milhões de pessoas. | Em 2023, estima-se que mais de 500.000 pessoas não sabem ler nem escrever. |
| Escolaridade média da população | A escolaridade média da população brasileira com 25 anos ou mais foi de 9,9 anos.<br>Fonte: IBGE (2023) | A escolaridade média da população chilena com 25 anos ou mais foi de 10,6 anos.<br><br>Fonte: Pan American Health Organization (2024) |
| Número de escolas de Educação Básica | 179.300 escolas<br>Fonte: Inep/Censo Escolar (2024) | O total de escolas com matrícula118 é de 11.049. O total de estabelecimentos é de 16.694.<br><br>Fonte: MINEDUC (2024) |

[118] Fonte: Directorio de Establecimientos Educacionales – Datos Abiertos

(continua)

| | | |
|---|---|---|
| Principais leis e regulamentos que regem a educação | Constituição Federal de 1988: Estabelece os princípios e diretrizes gerais da educação nacional.<br>Lei nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB): Define e regulariza o sistema educacional brasileiro.<br>Lei nº 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação (PNE): Estabelece diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024. | Lei Geral de Educação (Lei N° 20.370/2009): estabelece o marco normativo para a educação no Chile.<br><br>Lei de Inclusão Escolar (Lei N° 20.845/2015): regula a admissão de estudantes, elimina o financiamento compartilhado e proíbe o lucro em estabelecimentos educacionais que recebem aportes do Estado.<br><br>Lei de Subvenção Escolar Preferencial (Lei N° 20.248/2008): destina recursos adicionais para melhorar a qualidade da educação em estabelecimentos que atendem alunos prioritários.<br><br>Decreto com Força de Lei N° 2 (DFL N° 2/1998): fixa o texto refundido, coordenado e sistematizado sobre a subvenção do Estado a estabelecimentos educacionais.<br><br>Estatuto Docente (DFL N° 1/1997): fixa o texto refundido, coordenado e sistematizado da Lei N° 19.070, que aprovou o Estatuto dos Profissionais da Educação.<br><br>Lei de Inclusão Social de Pessoas com Deficiência (Lei N° 20.422/2010): estabelece normas sobre igualdade de oportunidades e inclusão social de pessoas com deficiência.<br><br>Lei de Jornada Escolar Completa (Lei N° 19.532/1997): cria o regime de jornada escolar completa diurna e dita normas para sua aplicação. |

(conclusão)

| | | |
|---|---|---|
| Órgãos governamentais responsáveis pela educação | Ministério da Educação (MEC): Órgão federal responsável pela coordenação das políticas educacionais nacionais.<br>Secretarias Estaduais de Educação: Responsáveis pela gestão da educação em nível estadual.<br>Secretarias Municipais de Educação: Responsáveis pela gestão da educação em nível municipal. | MINEDUC: Formula e coordena as políticas educacionais em todos os níveis.<br>Agencia de Calidad de la Educación: Avalia a qualidade da educação escolar.<br>Superintendencia de Educación: Fiscaliza o cumprimento das normas educacionais.<br>Subsecretarías: Executam políticas específicas para a Educação (geral), Educação Parvularia e Educação Superior.<br>Dirección de Educación Pública (DEP): Administra a educação pública via os Serviços Locais de Educação. |
| Recursos financeiros destinados à educação | Provêm majoritariamente de impostos federais, estaduais e municipais. O principal mecanismo de financiamento é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e de Valorização dos Profissionais da Educação. | Provêm principalmente de:<br>Subvenção à Demanda: Baseada no número de alunos e sua frequência escolar.<br>Subvenção à Oferta: Considera as características dos estabelecimentos e dos estudantes.<br>*Fondo para la Educación* (Lei N° 20.630): Complementa o financiamento, priorizando educação pré-escolar, subvenção escolar preferencial e apoio ao ensino superior. |

Fonte: elaborado com base nos Ministérios de Educação do Brasil (2024, 2025) e do Chile (2021, 2024, 2025)

**Termo de Ciência e Autorização para Publicação Eletrônica na Biblioteca Digital da Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc**

1. Identificação do material bibliográfico:
   ( ) TCC Graduação;
   ( ) TCC Pós-graduação Especialização;
   ( ) Dissertação;
   ( x ) Tese.

2. Identificação do autor: Michele Luciane Blind de Morais
   Curso: Doutorado em Educação
   Título do Trabalho: **Projeções da relação entre democracia e *accountability* na avaliação da Educação Básica: estudo comparado Brasil e Chile**
   E-mail: micheleblind10@yahoo.com.br
   Orientadora: Marilda Pasqual Schneider
   E-mail: marilda.schneider@unoesc.edu.br
   Número de páginas: 290
   Data de defesa: 23/09/2025 Data de entrega do arquivo: 12/11/2025

3. Informações de acesso ao documento:
   Este trabalho é confidencial?[1] ( ) Sim ( x ) Não
   Pode ser liberado para publicação na Biblioteca Digital ( x ) Total ( ) Parcial
   Em caso de publicação parcial, assinale as permissões:
   ( ) Sumário
   ( ) Resumo
   ( ) Bibliografia
   ( ) Outras permissões, quais?

Na qualidade de titular dos direitos de autor da publicação supracitada, de acordo com a Lei nº 9610/98, autorizo a Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc, a disponibilizar gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, conforme permissões assinadas acima, do documento, em meio eletrônico, na Rede Mundial de Computadores, no formato especificado[2], para fins de leitura, impressão e/ou download pela Internet, a título de divulgação da produção científica gerada pela Universidade, a partir desta data.

4. Está sujeito a registro de patente?
   ( x ) Não
   ( ) Sim. Informar o nº do processo de encaminhamento ao Escritório de Interação e Transferência de Tecnologia. _____

Declaro ser de minha responsabilidade a autoria do texto referente ao Trabalho de Conclusão de Curso.

Herval d'Oeste, 12 de novembro de 2025.

gov.br Documento assinado digitalmente
MICHELE LUCIANE BLIND DE MORAIS
Data: 12/11/2025 10:09:50-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

_____
Assinatura do autor (es)

[1] Esta classificação poderá ser mantida por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à Coordenação do Curso. Todo resumo estará disponível para reprodução, conforme Regulamento do Programa de Pós-graduação da Unoesc.
[2] Texto (PDF); imagem (JPG OU GIF); som (WAV, MPEG, AIFF, SND); vídeo (MPEG, AVI, QT), outros (específico da área).

Os dados pessoais solicitados neste formulário serão utilizados apenas no processo de publicação eletrônica da biblioteca digital da Unoesc.
A qualquer momento, o titular dos dados poderá consultar os dados pessoais tratados, bem como os prazos legais para seu armazenamento, mediante solicitação por e-mail ou por escrito remetida ao Encarregado de Proteção de dados, conforme artigo 8º, §5, da Lei nº 13.709/18 (LGPD).
Este termo de autorização deve ser digitalizado e anexado na parte final do trabalho entregue ao curso.