



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

SILMARA TEREZINHA FREITAS

***ACCOUNTABILITY* NA POLÍTICA DE MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA:
REVERBERAÇÕES DA OCDE NO NOVO FUNDEB**

Joaçaba

2024

SILMARA TEREZINHA FREITAS

***ACCOUNTABILITY* NA POLÍTICA DE MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA:
REVERBERAÇÕES DA OCDE NO NOVO FUNDEB**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) - Doutorado em Educação, da Universidade do Oeste de Santa Catarina - Unoesc, como requisito parcial para à obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Marilda Pasqual Schneider

Joaçaba

2024

F866a Freitas, Silmara Terezinha.
Accountability na política de manutenção e desenvolvimento da educação básica brasileira: reverberações de OCDE no Novo Fundeb / Silmara Terezinha Freitas. – 2024.
135 f.; 30 cm.

Tese (Doutorado em Educação) —Universidade do Oeste de Santa Catarina, 2024.
Bibliografia: f. 125-135.

1. Educação básica - Brasil. 2. Responsabilidade educacional. 3. Educação e Estado. I. Título.

CDD 370

SILMARA TEREZINHA FREITAS

**ACCOUNTABILITY NA POLÍTICA DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO
DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA: REVERBERAÇÕES DAS OREINTAÇÕES
DA OCDE NO NOVO FUNDEB**

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 02 de setembro de 2024.


BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
gov.br MARILDA PASQUAL SCHNEIDER
Data: 03/09/2024 16:49:41-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

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



Prof. Dr. Freddy Marín González
Universidad de La Costa – Colômbia (CUC)



Profa. Dra. Maria Veronica Leiva Guerrero
Pontifícia Universidad Católica de Valparaíso – Chile (PUCV)

Documento assinado digitalmente
gov.br ELTON LUIZ NARDI
Data: 10/09/2024 11:34:46-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

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

Documento assinado digitalmente
gov.br JACQUES DE LIMA FERREIRA
Data: 04/09/2024 09:14:22-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Jacques de Lima Ferreira
Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc)

AGRADECIMENTOS

A realização desta tese representa a culminação de uma jornada intelectual e emocional, cuja concretização só foi possível graças ao apoio, orientação e incentivo de diversas pessoas, às quais sou profundamente grata.

Em primeiro lugar, expresso minha mais sincera gratidão à minha orientadora, Professora Dra. Marilda Pasqual Schneider. Sua condução sábia e inspiradora foi fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa. Os ensinamentos, a paciência e o constante incentivo que recebi ao longo deste percurso foram inestimáveis, não apenas para a elaboração deste trabalho, mas também para o meu crescimento pessoal e acadêmico. Sua dedicação e paixão pela educação foram uma fonte constante de inspiração, guiando-me a superar desafios e a alcançar novos patamares de conhecimento.

Igualmente, agradeço ao Fundo Estadual de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior (Fumdes), por meio do qual recebi bolsa de assistência financeira estudantil do Estado de Santa Catarina.

Agradeço também à minha família, cujo amor e apoio incondicionais foram essenciais para a concretização desta etapa. Aos meus familiares (pai João, irmãs Rosemari, Elizângela e Caroline, e meu companheiro Cedimir) que sempre acreditaram em meu potencial e me incentivaram a seguir em frente, mesmo nos momentos de dificuldade. À minha mãe Ledy (*in momorian*) que sempre representou minha força e desejo de vencer.

Às minhas amigas, especialmente Angelita, Camila, Elsa, Mirtes e Michele, cuja amizade e apoio emocional foram fundamentais, expresso minha profunda gratidão. As conversas, os momentos de descontração e o constante incentivo proporcionaram-me a força necessária para continuar, especialmente nos momentos mais desafiadores.

Aos meus colegas de profissão, os docentes com quem compartilhei esta jornada, também agradeço de coração. Suas experiências, *insights* e colaborações enriqueceram minha pesquisa e contribuíram para o aprofundamento das discussões e reflexões apresentadas nesta tese. A troca de ideias e o apoio mútuo foram cruciais para o desenvolvimento deste trabalho.

A todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste projeto, deixo aqui registrado meu mais profundo e sincero agradecimento. Sem o apoio, a orientação e o incentivo de cada um de vocês, a concretização desta tese não teria sido possível.

RESUMO

FREITAS, S. T. ***Accountability* na política de manutenção e desenvolvimento da educação básica brasileira: reverberações da OCDE no Novo Fundeb**. 2024. 132 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade do Oeste de Santa Catarina, 2024.

A presente tese vincula-se à Linha de Pesquisa *Educação, Políticas Públicas e Cidadania*. Tem como objeto de investigação a *accountability* na educação básica, tendo como referência as recomendações da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), enquanto entidade detentora de poder e conhecimento que atua em várias áreas, entre elas a educacional, buscando promover a remissão dos efeitos conjunturais e colaterais da expansão e modernização do capital. Embora não seja membro, desde 2015 o Brasil possui um acordo de cooperação com esta Organização para o desenvolvimento de políticas, programas e ações educacionais. Considerando esse aspecto e as recentes mudanças na complementação dos recursos financeiros pela União para as redes públicas de educação básica, via Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o objetivo da proposta em tela consiste em analisar as indicações da OCDE quanto ao uso de ferramentas de *accountability*, evidenciando como essas recomendações reverberam na política de desenvolvimento e manutenção da educação básica no Brasil. Considerando o exposto, sustento a tese de que, apesar de seu caráter democrático, uma vez que resulta de lutas dos educadores por melhores condições de trabalho e maior valorização da atuação docente, as condicionalidades impostas pelo Estado para a complementação dos recursos do Fundeb, pela União, na sua mais recente versão, o Fundo se caracteriza como uma metodologia de prestação de contas alinhada a uma *accountability* regulatória, nos termos preconizados pela OCDE, ao recomendar a implementação de uma gestão gerencial na educação, conforme os princípios da Nova Gestão Pública. Para a análise, se serve do recurso da Análise de Conteúdo proposto por Bardin (2016), ancorado nos pressupostos da teoria crítica, para desvelar as contradições inerentes à implementação de políticas educacionais de *accountability* sob uma lógica gerencialista. Essa perspectiva teórica permitiu questionar as bases ideológicas subjacentes às reformas educacionais influenciadas pela OCDE, revelando como elas reforçam o controle e a conformidade. A investigação assentou-se na abordagem qualitativa, por meio de estudo bibliográfico e documental, que incluiu o levantamento e a análise sistemática de materiais produzidos pela Organização entre 1990 e 2022, além de documentos oficiais que regulamentam o Novo Fundeb. A análise revela que a OCDE, ao recomendar a implementação de uma *accountability* regulatória, reforça uma política de repasse de recursos financeiros baseada na lógica dos resultados, da competição e, por consequência, da manutenção das desigualdades econômicas, sociais, culturais e, agora, também educacionais. Essa influência é particularmente evidenciada no conteúdo da Resolução nº 1/2022, que estabelece as condicionalidades do Novo Fundeb, priorizando a eficiência e a padronização, ao mesmo tempo em que desconsidera as especificidades e desigualdades do contexto educacional brasileiro, reverberando, assim, nas condições concretas de manutenção da educação básica brasileira.

Palavras-chave: *Accountability*. Educação básica. OCDE. Fundeb. Novo Fundeb.

ABSTRACT

FREITAS, S. T. *Accountability in the maintenance and development policy of Brazilian basic education: OECD reverberations in the Novo Fundeb*. 2024. Thesis (Doctorate in Education) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, SC, 2024. 132 p.

This thesis is aligned with the Research Line "Education, Public Policies, and Citizenship." It focuses on accountability in basic education, referencing the recommendations of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), an institution with significant influence across various sectors, including education. The OECD aims to mitigate the cyclical and collateral effects of capital expansion and modernization. Although Brazil is not an OECD member, since 2015 it has maintained a cooperation agreement with the organization to develop educational policies, programs, and actions. Given this cooperation and the recent changes in the complementation of financial resources from the federal government to public education networks through the National Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Valorization of Education Professionals (Fundeb), the objective of this study is to analyze the OECD's recommendations on accountability tools and demonstrate how they influence educational development and maintenance policies in Brazil. I argue that, despite its democratic nature — because of educators' struggles for better working conditions and professional recognition — the conditionalities imposed by the federal government for Fundeb resource complementation align with a regulatory accountability framework, as recommended by the OECD. This framework advocates for the adoption of managerial governance in education, following the principles of New Public Management. For this analysis, Bardin's (2016) Content Analysis method is employed, anchored in critical theory, to uncover the contradictions inherent in the implementation of educational accountability policies governed by managerial logic. This theoretical framework allows us to challenge the ideological underpinnings of OECD-influenced reforms, showing how they reinforce control and conformity within educational practices. The research follows a qualitative approach, using bibliographic and documentary studies, including a systematic review of materials produced by the OECD between 1990 and 2022, along with official documents regulating the New Fundeb. The findings reveal that the OECD, by advocating for regulatory accountability, promotes a financial resource allocation policy based on results and competition, ultimately perpetuating economic, social, cultural, and educational inequalities. This influence becomes particularly evident in Resolution No. 1/2022, which defines the conditionalities for the New Fundeb. The resolution emphasizes efficiency and standardization, disregarding the specificities and disparities within the Brazilian educational context and thereby compromising the essential conditions for maintaining basic education in Brazil.

Keywords: Accountability. Basic education. OECD. Fundeb. New Fundeb.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Visão geral da estruturação da tese	29
Figura 2 – Produções científicas sobre <i>accountability</i> educacional (1990-2021)	35
Figura 3 – Performance <i>accountability</i>	55
Figura 4 – <i>Regulatory accountability</i> (2011)	60
Figura 5 – Formas verticais e horizontais de <i>accountability</i> na educação	69
Figura 6 – Estrutura organizacional SEG	73
Figura 7 – Caracterizações da <i>accountability</i> pela OCDE (2011-2021)	81
Figura 8 – Categoria 1: conceito e categorização da <i>accountability</i>	82
Figura 9 – Categoria 2: prestação de contas e sua aplicação	84
Figura 10 – Fontes de financiamento do Novo Fundeb.....	96
Figura 11 – Linha do tempo Fundef /Fundeb (1996-2023)	99
Figura 12 – Condicionalidades para a complementação dos recursos no Novo Fundeb	106

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de países que realizam ou não exames nacionais	56
Gráfico 2 – Número de países que realizam ou não avaliações nacionais	56
Gráfico 3 – Número de países x número de disciplinas avaliadas nos exames nacionais.....	57
Gráfico 4 – Número de países x número de disciplinas que compõem as avaliações nacionais	58
Gráfico 5 – Distribuição da influência das inspeções escolares	61
Gráfico 6 – Distribuição das áreas abordadas durante as inspeções escolares e autoavaliações escolares no nível secundário inferior (2009)	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Análise do conteúdo da pesquisa.....	22
Quadro 2 – Base documental da OCDE (2011 – 2021)	25
Quadro 3 – Categorias analíticas	25
Quadro 4 – Base documental Fundeb - documentos prioritários (2007-2022)	26
Quadro 5 – Síntese do conceito de <i>accountability</i> e suas aproximações.....	32
Quadro 6 – Análise das percepções dos autores sobre os descritores associados a <i>accountability</i> (1990-2021)	44
Quadro 7 – Documentos produzidos pela OCDE (2011-2021).....	52
Quadro 8 – Composição do CACS/Fundeb.....	94
Quadro 9 – Pontos positivos e desafios do Novo Fundeb	100
Quadro 10 – Aspectos regulatórios do Novo Fundeb (2021-2022).....	102

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BM	Banco Mundial
CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUST	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
GEPPAyA	Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação Educacional e <i>Accountability</i> em Países da América Latina
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
MEC	Ministério da Educação
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECE	Organização para a Cooperação Econômica Europeia
OM	Organismos Multilaterais
Paic	Programa Alfabetização na Idade Certa
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
Pisa	<i>Programme for International Student Assessment</i> / Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PPGED	Programa de Pós-Graduação em Educação
Sadeam	Sistema de Avaliação de Desempenho Educacional, no estado do Amazonas
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica

SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SEG	Strategic Education Governance
Simave	Sistema Mineiro de Avaliação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNOESC	Universidade do Oeste de Santa Catarina
VAAF	Valor Aluno Ano Fundeb
VAAR	Valor Aluno Ano Resultado
VAAT	Valor Aluno Ano Total

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO OBJETO	14
1.2	PROBLEMATIZAÇÃO DO TEMA	15
1.3	MÉTODO E METODOLOGIA.....	21
1.3.1	Estruturação da Tese	28
2	<i>ACCOUNTABILITY</i> NA EDUCAÇÃO: UM DEBATE EM ABERTO	30
2.1	ESTADO DO CONHECIMENTO: UM DEBATE ACADÊMICO SOBRE O USO DA <i>ACCOUNTABILITY</i> NA EDUCAÇÃO	33
2.2	BALANÇO SOBRE O DEBATE DA <i>ACCOUNTABILITY</i> NA EDUCAÇÃO	45
3	POSICIONAMENTOS DA OCDE SOBRE <i>ACCOUNTABILITY</i> NA EDUCAÇÃO	47
3.1	APONTAMENTOS SOBRE A HISTÓRIA DA OCDE	48
3.2	<i>ACCOUNTABILITY</i>, AVALIAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS: ESTRATÉGIAS E ARTICULAÇÃO.....	51
3.3	BALANÇO DA ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DA OCDE: ASPECTOS DETERMINANTES DA <i>ACCOUNTABILITY</i> E PRESTAÇÃO DE CONTAS	80
4	USOS DAS FERRAMENTAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i>: (INTER) RELAÇÕES COM O NOVO FUNDEB.....	87
4.1	FUNDO DE MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: BREVES NOTAS	87
4.2	DO FUNDEF AO FUNDEB E AO NOVO FUNDEB	92
4.3	DAS CONDICIONALIDADES NA COMPLEMENTAÇÃO DOS RECURSOS DO NOVO FUNDEB PELA UNIÃO.....	102
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
	REFERÊNCIAS	121

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa insere-se no contexto do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED), da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), no âmbito da Linha de Pesquisa Educação, Políticas Públicas e Cidadania. O objeto de investigação refere-se ao uso de ferramentas de *accountability* na educação, com foco específico na análise das possíveis reverberações dessas na política de manutenção da educação básica brasileira, que dispõe o Fundeb. A análise é conduzida considerando as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que orientam a adoção dessas práticas em sistemas educacionais.

Para ilustrar a abordagem adotada, recorro à analogia da reverberação, um conceito oriundo da Física, minha formação inicial, que descreve a manifestação de reflexão múltipla de ondas sonoras, luz ou outras formas de radiação em uma superfície. No campo da acústica, por exemplo, a reverberação ocorre quando o som é refletido várias vezes pelas paredes e objetos em um ambiente, prolongando sua presença mesmo após a fonte original ter cessado (Halliday; Resnick; Walker, 1996). Analogamente, esse conceito é aplicado ao contexto social para descrever o impacto duradouro e multifacetado dos eventos, decisões ou ações na sociedade. Da mesma forma que as ondas sonoras continuam a ecoar em um ambiente físico, as consequências de certos eventos podem persistir, influenciando a dinâmica social ao longo do tempo.

Neste estudo, estabeleço que, assim como na Física, onde a reverberação prolonga o som em um espaço, a influência da OCDE na política educacional desencadeia um efeito multiplicador. Suas recomendações, ao serem publicizadas e difundidas entre diferentes países, transformam-se em vetores que moldam continuamente as políticas públicas e as práticas educacionais. À medida que cada país ajusta essas orientações à sua realidade, novos significados e enfoques emergem, amplificando e estendendo os impactos dessas intervenções ao longo do tempo.

Ao explorar essa analogia, busco não apenas elucidar a complexidade das (inter) relações entre as recomendações da OCDE, os usos das ferramentas de *accountability* na educação básica e a política de manutenção da educação pública brasileira, que dispõe o Fundeb, mas também pretendo contribuir para uma compreensão mais profunda sobre como essas articulações reverberam e moldam as políticas da educação básica.

Dessa forma, a presente tese não apenas se insere no rigor acadêmico do PPGEd, mas também busca oferecer uma contribuição para a compreensão das dinâmicas educacionais e

sociais, evidenciando a influência em considerar a reverberação de preconizações de organismos multilaterais, tanto na implantação de leis quanto nas ações pedagógicas, no contexto da política educacional brasileira.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO OBJETO

A aproximação com o campo de estudo que ora relato emerge de minha trajetória acadêmica, na condição de pesquisadora vinculada ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação Educacional e *Accountability* em Países da América Latina (GEPPAyA). As vivências no âmbito da investigação macro realizada pelo GEPPAyA, centrada na temática da *accountability*, compreendem uma série de atividades, como encontros, estudos em conjunto com pesquisadores estrangeiros que integram o Grupo, produção de trabalhos científicos e participação em eventos internacionais. Tais experiências foram preponderantes para as reflexões que hoje permeiam minha trajetória profissional.

Nos últimos dezoito anos, tenho exercido a função de docente das disciplinas de Matemática e Ciências da Natureza (Física) na rede pública estadual de educação básica. Durante esse período, constantemente me vi diante da necessidade de responder a questionários e preparar meus alunos para as renomadas avaliações em larga escala. Essa realidade me inquietava, uma vez que não havia um retorno claro acerca dos resultados alcançados pelos estudantes, nem tampouco se estabeleciam discussões prévias e posteriores à aplicação dos exames. Esse foi o primeiro vislumbre que, naquele momento, ainda não sabia se tratar de uma das ferramentas de *accountability*.

Quando iniciei meu percurso no Mestrado em Educação, na Unoesc, fui gradualmente me aproximando de estudos mais aprofundados referentes às políticas educacionais. Passei a entender sobre as avaliações em larga escala e suas repercussões na gestão da escola, no trabalho docente e no currículo, assim como outras temáticas relacionadas ao contexto educacional. Na oportunidade, tive meu primeiro contato com o tema da *accountability* no PPGEd, por meio de professores estudiosos da área, como a Professora Marilda Pasqual Schneider e o Professor Elton Luiz Nardi.

Contudo, somente após a conclusão do Mestrado, quando assumi a função de assessora educacional em duas redes municipais de ensino, no Oeste de Santa Catarina, no ano de 2021, foi que comecei a adentrar o universo da gestão educacional e a estabelecer relações entre políticas e a utilização de ferramentas de *accountability*. Foi então que minhas inquietações

acerca do tema se aprofundaram. Neste ponto, eu já estava cursando o Doutorado, integrando o GEPPAyA e iniciando a investigação da temática *accountability*.

A incumbência de assessorar as secretarias municipais de educação em questões relacionadas à pactuação em programas federais, controle do salário educação, monitoramento/acompanhamento dos resultados educacionais, controle do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), bem como aspectos vinculados ao planejamento, coordenação, execução, supervisão e avaliação das atividades sob responsabilidade do poder público municipal, permitiu constatar a presença de ferramentas de *accountability*, especialmente a da prestação de contas, nas demandas de gestores municipais de educação.

Essa trajetória, marcada por uma constante busca pelo entendimento das políticas educacionais bem como da temática da *accountability*, tem sido fundamental para o meu desenvolvimento como pesquisadora e profissional da educação. As experiências acumuladas ao longo dos anos, tanto no ensino quanto na assessoria em gestão educacional, proporcionaram uma visão ampla e crítica sobre as ferramentas de *accountability* na educação, instigando-me ao desenvolvimento de estudos mais aprofundados sobre o tema.

1.2 PROBLEMATIZAÇÃO DO TEMA

A compreensão dos modelos de *accountability* aplicados na educação básica exige uma reflexão sobre o papel do Estado na Administração Pública, especialmente no contexto das reformas que marcaram as décadas de 1980 e 1990. Nesse período, surgiu a Nova Gestão Pública (NGP), uma abordagem que buscava incorporar práticas do setor privado na gestão pública, redefinindo padrões de regulação e controle. Inspirada pela lógica de resultados, a NGP promoveu mecanismos de avaliação e responsabilização, particularmente no setor educacional, visando melhorar o desempenho dos serviços públicos (Schneider; Nardi, 2015). Assim, os modelos de *accountability* passaram a ser vistos não apenas como ferramentas de controle, mas como instrumentos estratégicos para alinhar as políticas educacionais a objetivos de eficiência e eficácia, reforçando uma lógica competitiva na gestão pública.

A transformação das configurações do Estado, conforme discutido por Afonso (2009), revela a adoção de um *ethos* competitivo na educação e a incorporação da lógica de mercado ao domínio público. Este fenômeno, caracterizado pela importação de modelos de gestão da iniciativa privada, destaca-se pela ênfase nos resultados e produtos resultantes de sistemas nacionais de avaliação em larga escala. O Estado, em sua função avaliativa, utiliza mecanismos

de regulação que favorecem a regulação por controle remoto da esfera pública, sem ser excessivamente prescritivo.

Afonso (2009) considera que a fase em que nos encontramos na regulação da educação está marcada pela égide do *Estado-avaliador*. Essa fase é marcada por modelos mais sofisticados de regulação e gestão dos sistemas educativos, vinculados à globalização e à elaboração de uma agenda transnacional para a educação. No tocante à globalização, Dale (2004) a conceitua como um conjunto de dispositivos político-econômicos destinados a organizar a economia global, impulsionado pela necessidade de manter o sistema capitalista.

No contexto da globalização, os Estados nacionais seguem um conjunto de regras e regulações globais, predominantemente dirigidas por organismos multilaterais, especialmente nas políticas educacionais implementadas a partir da década de 1990, nas quais evidenciam-se forças econômicas operando em escala supra e transnacional, de modo a reconfigurar as relações entre as nações (Dale, 2004). A globalização transformou a governança global, estabelecendo uma agenda transnacional que impõe a necessidade de ordenar uma política educacional mundial marcada por traços homogeneizadores. Nesse cenário, as políticas educacionais nacionais são subordinadas aos imperativos econômicos de uma agenda globalizada.

Concordo com Dale (2004) ao destacar as tendências de homogeneização das agendas educacionais com a implementação de políticas alinhadas às recomendações de instâncias de regulação, visando assegurar a realização de um projeto global que sustente o modelo capitalista atual. Organismos multilaterais, como o Banco Mundial (BM), a OCDE e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) desempenham papéis orientativos, consultivos e de assessoria aos Estados nacionais na formulação e na implementação de políticas educacionais. Esse arranjo global reforça a função reguladora do Estado, que age segundo a lógica dessas organizações, priorizando políticas orientadas por valores de mercado.

A busca por uma educação igualitária e de qualidade para todos é amplamente reconhecida como um objetivo essencial no desenvolvimento de sociedades mais justas e democráticas (Apple, 2017; Freire, 2005). Contudo, alcançar essa meta exige a promoção de condições estruturais que garantam o acesso e a permanência de todos na educação básica, especialmente os grupos historicamente marginalizados. Nesse cenário, modelos de *accountability* emergem na educação com o propósito de incutir nos sistemas educacionais locais, nacionais e internacionais consoante valores de mercado pautados numa lógica produtiva e de gestão gerencial dos processos e produtos. Entretanto, de acordo com estudiosos da teoria crítica, como Michael Apple e Paulo Freire, essas abordagens frequentemente refletem

a adoção de valores de mercado, orientando a educação por uma lógica produtivista e gerencialista. Esse processo pode transformar a educação em um produto quantificável, reforçando desigualdades ao priorizar resultados e indicadores em detrimento de processos pedagógicos.

Neste contexto, centro o estudo nas indicações da OCDE quanto ao uso de ferramentas de *accountability* na regulação da educação básica, uma vez que este Organismo foi o pioneiro no assunto, inclusive com estudos direcionados ao Brasil. Uma pesquisa capitaneada por Thorstensen e Arima Jr. (2020) confirma esse protagonismo ao apontar que, em 2005, a OCDE publicou seu primeiro relatório sobre a modernização do governo, incluindo diversas áreas públicas, entre elas a educação. Nele, há uma indicação para que se siga o caminho de um governo aberto, voltado à melhoria do desempenho do setor público em diversas áreas, incluindo a educação, a motivação dos funcionários públicos, a fiscalização dos resultados e a *accountability*.

No campo empírico, procuro analisar o efeito multiplicador das indicações da OCDE na política brasileira para a educação básica. Embora a OCDE enfatize a melhoria do desempenho educacional, a implementação dessas diretrizes em um contexto marcado por desigualdades estruturais — como as socioeconômicas, raciais, étnicas e regionais — pode, paradoxalmente, aprofundar essas disparidades. A ênfase em resultados mensuráveis e na lógica gerencial pode reforçar as desigualdades ao desconsiderar as condições específicas de cada grupo e território. Assim, a reprodução de relações de poder assimétricas e a manutenção de uma educação que favorece determinados segmentos sociais demandam uma abordagem crítica e reflexiva, essencial para desvelar esses mecanismos e orientar práticas voltadas para uma educação que não se limite a padrões universais, mas que reconheça e valorize a participação e a promoção da cidadania crítica.

Considerando o amplo espectro de políticas educacionais voltadas para a educação básica, optei por concentrar-me em uma amostra representativa dessas políticas, especificamente o Fundeb. Dada a sua relevância e abrangência, este Fundo é um campo propício para analisar como orientações da OCDE sobre o uso de ferramentas de *accountability* reverberam na política de educação básica brasileira.

Criado pela Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006, o Fundeb entrou em vigor em janeiro de 2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)¹, que vigorou de 1998 a 2006. Seu

¹ O extinto Fundef constituiu um conjunto de fundos contábeis do Brasil para promover o financiamento da educação básica pública, no qual uma parcela das receitas públicas era destinada especificamente ao ensino

principal objetivo consiste na reunião de recursos provenientes de diversos níveis governamentais (municipal, estadual e federal) para financiar a educação básica, abrangendo desde a creche (educação infantil) até o ensino médio e a Educação de Jovens e Adultos (EJA). A distribuição dos recursos considera a quantidade de estudantes matriculados em cada rede de ensino (Brasil, 2006; 2020).

Na prática, existem 27 fundos, sendo 26 estaduais e um do Distrito Federal. A legislação que rege o Fundeb estabelece uma série de impostos, incluindo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que tem parte das receitas vinculada ao Fundeb. De natureza contábil, esses recursos são transferidos automaticamente para os fundos estaduais (Brasil, 2020).

Ressalto que a importância do Fundeb vai além do repasse de recursos. Ele desempenha um papel fundamental na valorização dos profissionais da educação, destinando uma parte de seus recursos para o pagamento de professores. Embora o tema da valorização dos professores não seja o foco deste trabalho, compreender as condicionalidades para o repasse dos recursos e como elas operam, possibilita uma análise a contrapelo² dos esforços despendidos pelos gestores municipais, na implementação da política educacional, tendo em vista lograr o direito ao recebimento dos referidos recursos e, assim, desenvolver os projetos educacionais das redes de ensino.

A expressão *a contrapelo* é tomada de empréstimo de Walter Benjamin, em sua tese número VII *Sobre o Conceito de História*. Nesta tese, Benjamin (1985) propõe escovar a história a contrapelo, ou seja, considerar aquilo que não pode ser contemplado à primeira vista, reconstruindo o passado tendo em conta as suas discontinuidades, as mudanças ocorridas, o não-dito. Em minha investigação, a análise a contrapelo dos esforços despendidos pelos gestores municipais tem a ver com o cumprimento de certas condicionalidades e alcançarem certos indicadores previstos em lei para o município ter direito à complementação de recursos provenientes do Novo Fundeb.

Aprovado em 2020, o Novo Fundeb redefiniu a lógica de financiamento da educação básica no Brasil, aumentando gradualmente a participação da União de 10% para 23% até 2026. A introdução do VAAT (Valor Aluno Ano Total) trouxe critérios que consideram indicadores econômicos e sociais para a distribuição dos recursos. Parte do financiamento agora é destinada

fundamental, por meio de uma redistribuição dos recursos provenientes de impostos aplicados pelos municípios e Estados. O Fundef foi substituído porque contemplava apenas o ensino fundamental, deixando de fora a educação infantil e o ensino médio (Brasil, 2003; Carvalho, 2012).

² Direção contrária à orientação natural do pelo. Nesse caso, a análise das condicionalidades realiza-se na direção contrária à das finalidades anunciadas no Novo Fundeb instituído em 2020.

especificamente à educação infantil e à valorização dos profissionais da educação, reforçando seu papel como uma política de redistribuição financeira.

Na investigação, procuro demonstrar que a regulamentação do Novo Fundeb, pela Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020, revela uma contradição histórica: embora a participação ativa da sociedade civil tenha sido essencial para sua criação e aprimoramento, a implementação prática enfrenta obstáculos significativos. Essas resistências regionais e a necessidade de equilibrar expectativas refletem, em grande parte, as desigualdades estruturais do país e as divergências nos interesses locais e federais. Estados e municípios menos favorecidos economicamente frequentemente demandam maior apoio financeiro, enquanto regiões mais desenvolvidas resistem à redistribuição de recursos. Essa tensão evidencia os limites da política pública em conciliar demandas heterogêneas, transformando a promessa de um sistema mais justo em um desafio operacional complexo.

A análise a contrapelo busca compreender como essas disparidades locais e regionais questionam as recomendações internacionais, como as da OCDE, revelando que um modelo centrado em eficiência e resultados pode desconsiderar as peculiaridades do contexto brasileiro. Assim, é necessário um olhar crítico sobre a evolução dessas políticas educacionais, destacando que o desafio maior não é apenas regulamentar, mas garantir que as reformas se traduzam em melhorias para toda a população.

Com base no exposto, sustento a tese que, embora o caráter democrático do Fundo esteja presente em sua concepção — fruto das lutas dos educadores por melhores condições de trabalho e valorização docente —, sua operacionalização na prática, baseada em condicionalidades e metas de desempenho, afasta-se desse princípio ao reforçar uma lógica regulatória. As exigências do Estado para a complementação dos recursos pela União, na conformação atual do Novo Fundeb, configuram-se como uma metodologia de prestação de contas alinhada ao modelo de *accountability* regulatória, conforme preconizado pela OCDE. Não se pode confundir o caráter democrático do fundo com as condicionalidades impostas, uma vez que estas, em vez de promoverem maior participação e autonomia das redes de ensino, aproximam-se de um modelo centrado em controle e resultados, típico da Nova Gestão Pública. Ao recomendar a adoção desse tipo de *accountability*, a OCDE reforça uma política de repasse de recursos pautada na lógica da eficiência e competição. Tal lógica não apenas mantém desigualdades econômicas, sociais e culturais, mas também as reproduz no campo educacional, dificultando a promoção de uma educação realmente participativa.

No que tange aos modelos de *accountability* e suas ferramentas, Schneider e Nardi (2015, p. 63) destacam que a sua introdução na educação é frequentemente impulsionada por

razões instrumentais, associadas a novas formas de controle que visam “[...] assegurar os objetivos do projeto hegemônico”. O discurso político-ideológico, que proclama uma preocupação com a qualidade dos serviços públicos educativos, submete escolas e professores a um processo de prestação de contas, definindo padrões de desempenho, sanções e recompensas.

Afonso (2009) enfatiza que a prestação de contas reforça a transparência das ações educacionais desenvolvidas, garantindo à comunidade escolar o direito de solicitar informações ou exigir justificações sobre o ensino ofertado pelas escolas. O autor destaca que a prestação de contas, em sentido restrito, remete à obrigação de o sujeito responder a indagações ou solicitações (*answerability*) de seus superiores. Alinhados a essa perspectiva, Maroy e Voisin (2013, p. 891) ressaltam que “[...] a forma dominante baseia-se em uma prestação de contas aos superiores hierárquicos conforme um esquema burocratizado baseado em ferramentas legais, regulamentares ou orçamentares [...]”.

Considerando o contexto aqui esboçado, defini como **questão orientadora de pesquisa**: Que reverberações das concepções de *accountability* preconizadas pela OCDE podem ser evidenciadas nos desdobramentos da política de manutenção da educação básica no Brasil de que dispõe o novo Fundeb?

Em conta dessa questão central, o **objetivo geral de investigação** consistiu em analisar indicações da OCDE para o uso de ferramentas de *accountability*, evidenciando possíveis reverberações na política de manutenção da educação básica brasileira, ancorada no novo Fundeb.

A presente investigação tem como questões problematizadoras: a) Como o tema da *accountability* vem sendo tratado na literatura educacional? b) Como se posiciona a OCDE quanto às concepções e caracterizações da *accountability* na educação? c) Quais as (inter)relações entre as condicionalidades preconizadas para a complementação dos recursos da União ao Fundeb e as recomendações da OCDE no tocante ao uso das ferramentas de *accountability* na educação básica brasileira?

Com base nas questões de estudo, os objetivos específicos foram assim delimitados: a) caracterizar os significados atribuídos à *accountability* na educação, tendo a literatura da área como suporte analítico; b) identificar os elementos priorizados no debate sobre *accountability* por meio da literatura da área educacional; c) apreender as especificidades da *accountability* em documentos da OCDE, destacando avanços históricos no tratamento do tema e estratégias de associação entre avaliação e prestação de contas recomendadas pela Organização; d) analisar as condicionalidades para a complementação dos recursos da União ao Fundeb e suas

metodologias, visando desvelar as (inter)relações com as recomendações da OCDE no tocante ao uso das ferramentas de *accountability* na educação básica brasileira.

1.3 MÉTODO E METODOLOGIA

O aporte teórico-metodológico de investigação está ancorado na abordagem qualitativa, reconhecida como aquela que, conforme Triviños (1987, p. 120), por um lado, “[...] compreende atividades de investigação que podem ser denominadas específicas. E, por outro, que todas elas podem ser caracterizadas por traços comuns”. Diante dessa afirmação, reconheço a importância de o pesquisador especificar as peculiaridades de sua pesquisa e os procedimentos adotados em um estudo qualitativo, a fim de compreender o fenômeno investigado em sua totalidade.

As pesquisas com viés qualitativo submetem o pesquisador ao mergulho não apenas na análise da realidade do tempo presente, como também à compreensão do contexto histórico, político e social a que o objeto está inserido. Este tipo de abordagem proporciona ao pesquisador o estudo sobre determinadas pessoas, modos vida de grupos, entre outros. Nessa direção, como método de pesquisa, a análise recai sobre a perspectiva crítica³.

A perspectiva crítica, também conhecida como Teoria Crítica da Sociedade, é uma abordagem intelectual que se originou na década de 1920, na Alemanha, e ganhou força nos anos seguintes com a formação do Instituto de Pesquisa Social em Frankfurt (Ribeiro, 2010). Na concepção de Vilela, Pereira e Matias (2006, p. 13), a “[...] Teoria Crítica visava apreender a sociedade e suas instituições na totalidade da vida social concreta, buscando desvendar as relações dos acontecimentos sociais na dialética das relações sociais historicamente determinadas”.

Para Adorno (1970a), ela envolve uma abordagem pautada na compreensão das relações de poder, das estruturas sociais e das implicações ideológicas implicadas nas políticas educacionais. Permite, assim, uma análise mais aprofundada da realidade contribuindo, em alguma medida, na transformação social e educacional. Fica evidente a posição do autor em relação à necessidade de uma educação que dote o ser humano de condições para se manter crítico e combativo face aos atuais contornos do capitalismo predatório.

³ Essa Teoria busca compreender e analisar as formas sobre como a sociedade funciona, especialmente no que diz respeito às estruturas de poder, cultura, economia e ideologia. Na Teoria Crítica, vários autores dedicaram atenção significativa ao tema educacional, explorando as relações entre a educação, o poder, a cultura e a reprodução social, entre eles: Theodor Adorno, Herbert Marcuse, Jürgen Habermas, Max Horkheimer, entre outros, que oferecem perspectivas críticas sobre o papel da educação na reprodução ou transformação das estruturas sociais (Ribeiro, 2010).

Um procedimento metodológico muito utilizado na apreciação de dados qualitativos é o de análise de conteúdo, por se apresentar como um conjunto de técnicas de pesquisa cujo objetivo é a busca do sentido ou dos sentidos de um documento. Bardin (2016) explica que a utilização da análise de conteúdo prevê três fases fundamentais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.

Na fase da pré-análise organiza-se o material que será analisado, com o propósito de tornar operacional e sistematizar as ideias iniciais. Esta fase subdivide-se em cinco etapas: a) leitura flutuante, momento em que começa a se conhecer o texto e ter contato com os documentos da coleta de dados; b) escolha dos documentos, etapa em que é demarcado o que será analisado; c) formulação das hipóteses e dos objetivos; d) referenciação dos índices e elaboração dos indicadores nos documentos de análise; e) a preparação do material (Bardin, 2016).

A seguir, inicia-se a segunda fase, na qual ocorre a exploração do material. É o momento em que é possível verificar as interpretações e interferências dos materiais preparados. É uma fase longa, pois consiste em uma descrição analítica e um estudo aprofundado sobre o material coletado. Neste período é realizada a codificação, classificação e categorização do material (Bardin, 2016).

Na terceira fase, identificada como tratamento dos resultados, inferência e interpretação é realizada uma análise mais cuidadosa do material selecionado para obter resultados mais significativos e válidos. Ocorre a culminância das interpretações inferenciais, junto da condensação e destaque das informações coletadas. É um período de análise reflexiva e crítica para o pesquisador (Bardin, 2016).

A partir do exposto, o Quadro 1 traz uma síntese do que foi elaborado em cada fase da pesquisa.

Quadro 1 – Análise do conteúdo da pesquisa

PRÉ-ANÁLISE	BUSCA NAS BASES DE DADOS. INCLUSÃO E EXCLUSÃO DE DOCUMENTOS
Exploração do material	Análise pormenorizada dos documentos e agrupamento em duas categorias analíticas.
Tratamento dos resultados	Essa etapa consistiu em um estudo minucioso das condicionalidades de melhoria de gestão e da metodologia de sua aferição, tendo em vista identificar as ferramentas de <i>accountability</i> que elas expressam e os vínculos ou não com as concepções de <i>accountability</i> defendidas pela OCDE.

Fonte: a autora (2023).

Para a sustentação do estudo, na etapa inicial realizei um mapeamento das produções⁴ de artigos, dissertações e teses publicadas em duas bases de dados nacionais na área da Educação e Ciências Humanas: *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

A SciELO é uma “[...] uma biblioteca eletrônica que abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros. É resultado de um projeto de pesquisa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), em parceria com a Bireme” (Andrade; Pegolo, 2021, p. 35), e nela estão disponíveis estudos científicos das diversas áreas do conhecimento.

A BDTD é uma das bases de dados nacionais na área da Educação e Ciências Humanas, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Desenvolvida e coordenada pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), a BDTD oferta a pesquisa de teses e dissertações em texto completo, provenientes de bibliotecas digitais de instituições do Brasil, vinculadas a programas de pós-graduação por ela reconhecidos e avaliados (BDTD, 2023).

Partindo destas bases de dados e com o propósito de aprofundar minha compreensão no domínio investigado, conduzi o estudo do tipo mapeamento, contemplando pesquisas que abordaram o tema em questão, *accountability educacional* (descriptor analítico). Optei por realizar uma delimitação temporal abrangendo o período de 1990 a 2021. Essa escolha foi motivada pelo contexto da reforma educacional brasileira e pela ampliação e descentralização dos sistemas de avaliação da educação básica. Destaco a relevância da avaliação em larga escala e a introdução de práticas de *accountability* como elementos fulcrais na política pública educacional durante esse intervalo de tempo. O levantamento realizado proporcionou uma melhor compreensão e delineamento do campo da *accountability* na educação, permitindo a análise da evolução conceitual, compreensão e prática ao longo desse período, bem como o fortalecimento desse componente no cenário educacional.

Para aprimorar a abrangência da pesquisa, estabeleci critérios de inclusão e exclusão. Na seleção, priorizei estudos vinculados à educação que abordassem temas como avaliação,

⁴ Optei por realizar uma pesquisa do tipo mapeamento, considerando que ela proporciona uma visão abrangente e organizada sobre o estado atual do conhecimento em uma área específica de estudo. Nesta abordagem, busquei mapear e classificar as principais características, tendências e lacunas na literatura, em vez de realizar uma síntese profunda dos resultados de estudos individuais. O processo que segui envolveu a identificação de um descriptor de busca, o estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão, busca e seleção sistemática de estudos relevantes e a extração de dados essenciais desses estudos. Meu interesse foi coletar informações sobre o escopo, as metodologias utilizadas, os principais resultados e as tendências emergentes na área de estudo. Considero esse tipo de pesquisa como valiosa para a minha investigação, porque oferece uma compreensão mais clara da paisagem acadêmica na área que estou explorando.

accountability, política educacional e pesquisas que incluíssem análises de um ou mais sistemas de avaliação. Quanto aos critérios de exclusão, optei por descartar textos que não abordassem a *accountability* ou cujo enfoque principal não fosse esse conceito. Além disso, realizei uma análise preliminar dos títulos, resumos, palavras-chave e sumário (no caso de dissertações e teses) para discernir quais pesquisas estavam alinhadas com o escopo deste estudo.

Dessa forma, procedi à seleção de 210 artigos científicos e 177 trabalhos (dissertações e teses). Após análise rigorosa, seguindo os critérios preestabelecidos de inclusão e exclusão, obtive um conjunto final de 35 produções. Este conjunto compreende 22 artigos científicos publicados em periódicos da área, sete teses e seis dissertações, todos inseridos na literatura brasileira e referentes ao período 1990-2021. Ao realizar uma análise aprofundada desse conjunto de materiais, pude identificar pontos convergentes abordados ao longo de duas décadas de pesquisa relacionada à *accountability* na educação.

A etapa subsequente compreendeu um estudo documental, focado na análise temporal dos posicionamentos da OCDE sobre o uso da *accountability* na educação. Nesse sentido, empreendi um levantamento de materiais disponibilizados pela Organização em seu site oficial.

Como critério de refinamento, estabeleci o período de publicação compreendido entre os anos de 1990 e 2021, visando capturar de forma abrangente a trajetória temporal das abordagens da OCDE sobre *accountability* na educação. O levantamento realizado permitiu-me evidenciar que a OCDE passou a abordar o tema da *accountability* em documentos oficiais e oficiosos a partir de 2011.

Com os procedimentos realizados, identifiquei 169 documentos, a maioria disponível em inglês e/ou francês. Iniciei a seleção desses materiais por meio da tradução e leitura dos títulos, realizando uma filtragem preliminar para identificar os mais alinhados à investigação. Muitos dos documentos demandavam pagamento para acesso completo, o que restringiu a consulta direta. Para contornar essa limitação, optei por traduzir individualmente os textos, com a colaboração de um professor de Inglês para garantir precisão e fidelidade nas traduções. Os documentos selecionados foram organizados em uma pasta denominada *Documentos Traduzidos*, permitindo o acesso a informações essenciais e ampliando significativamente a base de dados disponível para análise.

Posteriormente, submeti os documentos identificados a um processo de exclusão e inclusão, utilizando filtros que associavam os termos educação e *accountability*. Esse procedimento resultou na seleção de 38 produções. Os documentos remanescentes foram então submetidos a uma análise detalhada, possibilitando a definição de um *corpus* documental composto por oito documentos, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Base documental da OCDE (2011 – 2021)

Nº	ANO	TÍTULO	EMENTA DO DOCUMENTO
1	2011	<i>How are schools held accountable?</i>	Ênfase na prestação de contas regulatória.
2	2012	<i>Looking beyond the numbers: stakeholders and multiple school accountability</i>	Prestação de contas como ferramenta de orientação dos governos às escolas sobre sua performance.
3	2013	<i>Towards a coherent approach to evaluation and accountability</i>	Inclusão de avaliação de professores nos processos de prestação de contas.
4	2016	<i>Governing Education in a Complex World</i>	Como as tendências nos mecanismos e processos de <i>accountability</i> regulatória podem contribuir para o aumento do desempenho escolar.
5	2019a	<i>Means, ends and meaning in accountability for strategic education Governance</i>	Compreensão da OCDE sobre gestão da <i>accountability</i> .
6	2019b	<i>Strategic Education Governance: project plan and organisational framework</i>	Apresenta seis domínios para o desenvolvimento de um sistema de governança educacional eficaz.
7	2021a	<i>Education at a Glance</i>	<i>Accountability</i> escolar.
8	2021b	<i>Does test-based school accountability have an impact on student achievement and equity in education? A panel approach using PISA</i>	Apresentação do panorama dos países sobre os resultados educacionais, a partir dos indicadores recursos financeiros e transparência de dados como mecanismos de prestação de contas.

Fonte: a autora com base em OCDE (2011-2021).

De posse dos referidos documentos, realizei uma análise crítica de seus conteúdos, objetivando estabelecer um diálogo com outras fontes referenciadas por eles. Esse procedimento possibilitou o rastreamento das convicções, ideologias e reverberações que fundamentam os discursos da Organização e uma compreensão mais aprofundada e contextualizada das perspectivas subjacentes aos posicionamentos da OCDE os usos da *accountability* na educação.

Na sequência, procedi à organização desses documentos em duas categorias analíticas distintas: a primeira, envolveu a conceituação do termo *accountability*; a segunda, a prestação de contas, conforme detalhado no Quadro 3. Este processo permitiu uma abordagem mais refinada e sistemática na análise do material coletado, enriquecendo a compreensão dos elementos essenciais relacionados à *accountability* na educação no contexto da OCDE.

Quadro 3 – Categorias analíticas

Documentos Categoria 1 - <i>Accountability</i>	Documentos Categoria 2 - Prestação de contas e sua aplicação
<i>How are schools held accountable?</i> (2011)	<i>Towards a coherent approach to evaluation and accountability</i> (2013)
<i>Looking beyond the numbers: stakeholders and multiple school accountability</i> (2012)	<i>Means, ends and meaning in accountability for strategic education Governance</i> (2019a)
<i>Governing Education in a Complex World</i> (2016)	<i>Strategic Education Governance: project plan and organisational framework</i> (2019b)

Continua...

Documentos Categoria 1 - Accountability	Documentos Categoria 2 - Prestação de contas e sua aplicação
<i>Education at a Glance (2021)</i>	
<i>Does test-based school accountability have an impact on student achievement and equity in education? A panel approach using PISA (2021)</i>	

Fonte: a autora com base em OCDE (2011-2021).

Sobre esta etapa de levantamentos, alinhó-me ao pensamento de Evangelista (2012, p. 57) quando a pesquisadora destaca que:

Se o documento existe fora do pesquisador, para que possa extrair dele dados da realidade é preciso que assuma uma posição ativa na produção de conhecimento: localiza, seleciona, lê, relê, sistematiza, analisa as evidências que apresenta. Esses passos resultam de intencionalidades que, para além da pesquisa, se vinculam aos determinantes mais profundos e fecundos da investigação, qual seja discutir, elucidar, desconstruir compreensões do mundo.

Concluído o levantamento dos documentos da OCDE e respectivas análises, dei início ao levantamento dos documentos referentes ao Fundeb, considerando sua datação histórica de criação, conforme demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4 – Base documental Fundeb - documentos prioritários (2007-2022)

Nº	ANO	TÍTULO	EMENTA DO DOCUMENTO
1	2007	Lei nº 11.494	Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)
2	2020	Lei nº 14.113	Regulamentação e alteração das normas do Fundeb, apresentando a complementação pelo Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR).
3	2021	Decreto nº 10.656/2021	Regulamenta dispositivos da Lei nº 14.113/2020, especificando detalhes operacionais para a implementação do Fundeb, incluindo critérios para a distribuição de recursos e diretrizes para a prestação de contas.
4	2021	Portaria Interministerial MEC/MF nº 14/2021	Estabelece diretrizes e procedimentos para a gestão e execução dos recursos financeiros destinados à educação básica pública.
5	2022	Resolução nº 1/2022	Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023 e dá outras providências.

Fonte: a autora com base em Brasil (2024).

Apesar de o levantamento considerar o recorte temporal entre 2007-2022, o estudo aprofundado recaiu sobre a Lei nº 14.113/2020 (Brasil, 2020) que trata da alteração das normas do Fundeb para a complementação pelo Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR). Conforme destacado na referida Lei:

Art. 6º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se, na forma do seu Anexo:

I - valor anual por aluno (VAAF):

a) decorrente da distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal: a razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas no art. 3º desta Lei e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 8º desta Lei;

b) decorrente da distribuição de recursos de que trata a complementação-VAAF: a razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas no art. 3º e no inciso I do caput do art. 5º desta Lei e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 8º desta Lei;

II - valor anual total por aluno (VAAT):

a) apurado após distribuição da complementação-VAAF e antes da distribuição da complementação-VAAT: a razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas no art. 3º e no inciso I do caput do art. 5º desta Lei, acrescidas das disponibilidades previstas no § 3º do art. 13 desta Lei e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 8º desta Lei;

b) decorrente da distribuição de recursos após complementação-VAAT: a razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas no art. 3º e nos incisos I e II do caput do art. 5º desta Lei, acrescidas das disponibilidades previstas no § 3º do art. 13 desta Lei e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 8º desta Lei;

III - valor anual por aluno (VAAR) decorrente da complementação-VAAR: a razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas no inciso III do caput do art. 5º desta Lei e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 8º desta Lei (Brasil, 2020).

Ressalto, a partir desse excerto, a complexidade do novo Fundeb, especialmente no que se refere à distribuição dos recursos e aos critérios adotados para essa finalidade. Em particular, o VAAR representa uma mudança significativa na forma de financiamento, ao incorporar a complementação por resultados, evidenciando uma tentativa de associar a qualidade educacional ao financiamento.

Além da Lei nº 14.113/2020, também foi dada especial atenção à Resolução nº 1/2022 (Brasil, 2022), que aprovou as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria da gestão para fins de distribuição da complementação do VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023 e dá outras providências. O detalhamento das condicionalidades do VAAR encontra-se na Seção 4.

À luz da Teoria Crítica, que destaca a necessidade de uma análise profunda das estruturas de poder, percebo que a vinculação entre as diretrizes da OCDE e as políticas educacionais brasileiras pode ser interpretada como uma manifestação de relações assimétricas e, por vezes, opressivas. A ênfase na *accountability* regulatória proposta pela OCDE, ao priorizar a lógica de resultados e competição, alinha-se com os princípios da NGP, suscitando questionamentos sobre as condicionalidades para o recebimento dos recursos financeiros advindos do Novo Fundeb.

É imprescindível reconhecer que ao adotar uma abordagem crítica, abre-se para a reflexão sobre a necessidade de construção de alternativas que promovam uma educação mais equitativa e participativa. Nesse sentido, entendo a teoria crítica proporciona uma base conceitual para a reflexão sobre como as políticas educacionais podem ser reformuladas, visando uma abordagem orientada para a emancipação social. Portanto, ao integrar análise, crítica e a perspectiva da Teoria Crítica, a presente investigação não apenas lança luz sobre os desdobramentos das diretrizes da OCDE no contexto brasileiro.

1.3.1 Estruturação da Tese

A primeira Seção, Introdução, desempenha o papel de contextualizar, justificar e problematizar o objeto de estudo, ao mesmo tempo que apresenta a metodologia empregada ao longo da pesquisa.

Na segunda Seção, intitulada *Accountability* na educação: um debate em aberto, busco oferecer uma conceituação da temática de acordo com a literatura da área da educação. Este processo envolveu a análise de fontes bibliográficas e a condução de uma pesquisa do tipo mapeamento do conhecimento.

A terceira Seção, Posicionamentos da OCDE sobre *accountability* na educação, apresenta uma breve contextualização da história da OCDE e sua incursão no campo da educação. Nesta Seção, destaco as finalidades da prestação de contas nos sistemas de *accountability*, realizando uma análise com base em duas categorias: conceituação e categorizações *de accountability*, e prestação de contas e sua aplicação. O embasamento para esta análise decorre da revisão de fontes bibliográficas e das publicações oficiais da OCDE.

A quarta e última Seção, Usos das ferramentas de *accountability* na gestão da educação básica brasileira: (inter) relações com o Fundeb, busca analisar as condicionalidades para a complementação dos recursos da União ao Fundeb e suas metodologias, visando desvelar as (inter)relações com as recomendações da OCDE no tocante ao uso das ferramentas de *accountability* na educação básica brasileira. Finalizando, a tese compreende as considerações finais e as referências.

A Figura 1 proporciona uma melhor visualização da estrutura da tese.

Figura 1 – Visão geral da estruturação da tese



Fonte: a autora (2024).

2 ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO: UM DEBATE EM ABERTO

“[...] a accountability não é uma problemática política, social e educacional que deva continuar capturada ou confinada, por alguma razão natural ou supostamente intrínseca, a perspectivas ideológicas e práticas governativas neoconservadoras ou neoliberais” (Afonso, 2012, p. 481).

A *accountability* na educação ganhou destaque ao longo das últimas décadas, principalmente em países desenvolvidos. Embora sua presença na esfera da administração pública, especialmente no campo da ciência política, esteja bem estabelecida, seu surgimento na área da educação, especialmente em nações latino-americanas, como o Brasil, pode ser considerado um fenômeno mais recente.

Partindo da questão norteadora “como o tema da *accountability* vem sendo tratado na literatura da área da educação?” busco caracterizar os significados atribuídos à *accountability* na educação, tendo a literatura da área como suporte analítico e; identificar os elementos priorizados no debate sobre *accountability* por meio da literatura da área educacional.

Do ponto de vista conceitual, o termo *accountability* é controverso, uma vez que sua interpretação varia de acordo com a área de conhecimento em que é aplicado e o contexto em que é utilizado. Frequentemente, ela está relacionada à ideia de responsabilidade e prestação de contas, ou dependendo do contexto prático, pode incorporar ambos os conceitos (Schneider, 2019). Na educação, a *accountability* tem sido empregada em conexão com políticas de avaliação, com as quais buscam responsabilizar escolas, professores e a comunidade escolar pelos resultados educacionais alcançados por estudantes em avaliações em larga escala.

Em âmbito latino-americano, a tradução do termo *accountability* se dá por prestação de contas, contudo, pesquisadores que se aprofundam na temática preferem não o traduzir, justamente porque as tentativas de tradução significariam uma mera simplificação do conceito. Assim, por se tratar de um termo complexo, que abarca significados ligados a posicionamentos políticos e ideológicos distintos, não existe uma unanimidade com relação ao conceito de *accountability*. Este estudo está embasado em Afonso (2019, p. 7), que a define “[...] como a resultante da interação de três dimensões essenciais: avaliação, prestação de contas e responsabilização”.

Inicialmente utilizada como um mecanismo para exigir prestação de contas e comprometer os agentes públicos pelos resultados obtidos (Afonso, 2019), a *accountability* é introduzida no contexto da reforma do aparato estatal e, em sua esteira, da contra-reforma educacional, movimentos esses alinhados com uma perspectiva de Estado Neoliberal. Nesse

contexto, o uso predominante dos mecanismos de *accountability* é frequentemente associado à promessa de melhorar a qualidade educacional e promover o protagonismo da comunidade escolar, favorecendo a democratização dos processos educativos. No entanto, é possível identificar duas dimensões distintas do controle social: a primeira refere-se ao controle exercido pelo Estado sobre a comunidade escolar, impondo metas e indicadores de desempenho que orientam as ações educativas; a segunda, trata da utilização de mecanismos de *accountability* para responsabilizar agentes escolares, como diretores e professores, pelos resultados obtidos. Essas duas dimensões se diferenciam na forma como o controle é exercido e na finalidade da responsabilização: uma orientada pela gestão estatal e, a outra, para a responsabilização interna dos profissionais da escola.

A tentativa de tradução da palavra *accountability* pode provocar equívocos haja vista não haver consenso em nossa literatura. Diferentes autores utilizam distintas conceituações para se referir à relação entre política de avaliação e *accountability* educacional, a saber: Política de regulação por resultados (Maroy; Voisin, 2013); mecanismos de *accountability* (responsabilização) (Adrião; Garcia, 2008); política de *accountability* focada na responsabilização (Silva; Silva, 2014); políticas de avaliação com objetivos de *accountability* (Schneider, 2017); políticas de *accountability*, atreladas à bonificação docente (Brooke, 2013).

Maroy e Voisin (2013, p. 886) partem da premissa de que a *accountability* assume formas diferentes dependendo da natureza das ferramentas empregadas e, portanto, apresentam “[...] uma grande diversidade associada à forma como os diferentes instrumentos estão ligados, ou mesmo alinhados em várias configurações articuladas por padrões, ferramentas de avaliação, relação de prestação de contas [...]”. Para os autores, na área das políticas de *accountability*, a abordagem por instrumentos regulatórios conferem um alinhamento normativo aos modelos econômicos voltados à condição de eficácia por resultados satisfatórios.

Para Bovens (2007), o conceito de *accountability* é cada vez mais usado em documentos sobre políticas porque transmite uma imagem de transparência e confiabilidade. No entanto, os seus poderes evocativos o tornaram também um conceito evasivo, porque pode significar coisas diferentes, de acordo com o contexto em que é empregado ou a maneira como é recomendado. Segundo o autor, no contexto contemporâneo, a *accountability* serve muitas vezes como um guarda-chuva conceitual que abrange vários outros conceitos distintos, como transparência, equidade, democracia, eficiência, capacidade de resposta, responsabilidade e integridade. Já no âmbito acadêmico assume frequentemente o sentido de prestação de contas, sendo usado para justificar/recomendar práticas de governança eficiente e/ou comportamento direcionado a práticas exitosas (Bovens, 2007).

Na percepção de Schedler (2004), a *accountability* muitas vezes está vinculada à concepção de uma ferramenta de diálogo, à prática de uma cidadania crítica e à busca pelo empoderamento dos envolvidos no processo. Neste aspecto, converge com as ponderações de Afonso (2010), em que um sistema completo de *accountability* abarca a articulação entre avaliação, prestação de contas e responsabilização, as quais possibilitam o monitoramento da destinação dos recursos públicos.

O Quadro 5 permite uma sistematização do conceito *de accountability* segundo a percepção dos autores aqui conclamados.

Quadro 5 – Síntese do conceito de *accountability* e suas aproximações

CONCEITO DE ACCOUNTABILITY	APROXIMAÇÕES
Relação entre política de avaliação e <i>accountability</i> educacional	Maroy; Voisin (2013) Schneider (2017)
Vinculada à responsabilização	Adrião; Garcia (2008) Silva; Silva (2014)
Sentido de prestação de contas	Bovens (2007)
Articulação entre avaliação, prestação de contas e responsabilização	Afonso (2010) Schneider (2017)

Fonte: a autora (2024)

Neste aspecto, de acordo com Schneider (2017), as diferentes articulações evocadas entre avaliação, prestação de contas e responsabilização podem impactar a política de *accountability* a ser desenvolvida e,

[...] podem ser ambíguas e divergentes ainda que, em sua defesa esteja a necessidade de, por um lado, exigir de governantes eleitos e funcionários informações quanto à utilização dos recursos públicos e, por outro, responsabilizar governantes e funcionários pelas ações praticadas. Dependendo dos usos que se faz e dos interesses em jogo, os efeitos de uma política de *accountability* não serão os mesmos em todos os lugares (Schneider, 2017, p. 165).

Conforme apresentado, o conceito de *accountability* tem experimentado uma expansão significativa no âmbito da administração pública. Entre os vários argumentos que evidenciam a importância da *accountability* na educação, destaca-se a contribuição para a redução da má alocação de recursos públicos e do combate à corrupção; o aprimoramento do sistema de governança do país; e o estabelecimento de um alicerce fundamental para a efetivação da democracia. Neste aspecto, concordamos com Afonso (2012, p. 477) ao afirmar que:

Não há nenhuma razão para não pensarmos e escrevermos no sentido de contribuir para resgatar criticamente a problemática da *accountability*, enclausurada atualmente nas lógicas do pensamento único, neoconservador e neoliberal. Torna-se necessário,

por isso, mostrar que há outras alternativas que podem e devem ser reflexivamente consideradas e postas em prática, sobretudo por terem maior densidade teórico-conceitual e/ou pertinência política e educacional.

A racionalidade em repensar a *accountability* na educação de maneira oposta ao pensamento atualmente predominante, começa pelo entendimento conceitual e também pela elaboração de uma concepção teórica e prática de *accountability* mais fundamentada.

Nesta perspectiva, Stobart (2010) defende a “*accountability* inteligente”, qual seja, uma abordagem pautada em valores, que enaltece os atores educativos e promove a confiança nos professores e nas escolas, uma espécie de inversão entre a predominante postura reguladora para outra mais construtiva. Esta abordagem baseia-se não apenas em avaliações em larga escala e inspeções escolares, mas sim em procedimentos e instrumentos de avaliação mais complexos e exclusivos para cada sistema de ensino.

Nesta linha, tem-se objetivos educacionais mais realistas, evitando a ambição pragmática e imediatista dos governantes que frequentemente os exigem, sem considerar ou compreender as condições, as diferentes realidades, os recursos materiais, escolas, professores e comunidades educativas existentes. Essa proposta de *accountability* enfatiza a autonomia dos atores e organizações educativas, implementa mudanças a partir dos resultados alcançados nas avaliações e engloba todos os grupos sociais, garantindo que a prestação de contas represente a confiabilidade intrínseca do próprio modelo de *accountability* e não apenas produza efeitos deletérios para a educação.

2.1 ESTADO DO CONHECIMENTO: UM DEBATE ACADÊMICO SOBRE O USO DA *ACCOUNTABILITY* NA EDUCAÇÃO

Esta subseção tem objetivo analisar a literatura produzida no Brasil sobre o tema da *accountability*, destacando percepções dos autores acerca dos elementos a ela associados (1990 – 2021)⁵. Para tanto, adotei desenvolver uma pesquisa do tipo mapeamento, processo que pode ser entendido como uma metodologia de pesquisa de caráter inventariante, descritivo das produções acadêmicas e científicas disponibilizadas sobre o tema que se pretende investigar (Kepler, 2023).

⁵ Justifico o presente recorte temporal, considerando o contexto da reforma educacional implementada no Brasil, a partir da década de 1990.

Assim, ao realizar o mapeamento, o pesquisador faz uma visita, um mergulho profundo nas bases de dados a fim de desenvolver um trabalho com bases mais sólidas e, por conseguinte, mais confiável, pensamento este que norteou todo o processo de elaboração dessa pesquisa.

Os trabalhos catalogados foram agrupados em descritores analíticos, considerando a associação, geralmente produzida na literatura da área da educação. Por meio deste levantamento, busquei obter informações sobre as abordagens metodológicas mais utilizadas, os autores de referência e, ainda, analisar os “[...] aspectos e dimensões que vem sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares” (Ferreira, 2002, p. 257).

Pesquisas destinadas ao mapeamento da produção científica em determinada área do conhecimento instigam pesquisadores a analisar estudos sobre temáticas semelhantes, em que, ao relacioná-los, é possível compreender o contexto histórico, mapear os autores que fundamentam determinado conceito, bem como principais tendências e procedimentos metodológicos, entre outros aspectos.

Estudos de mapeamento do tema da *accountability* educacional já foram desenvolvidos por diversos autores. Entre os mais recentes, destaco o de Moraes e Schneider (2019) que levantaram a produção de teses e dissertações publicadas entre 1986 e 2016 e o de Schneider e Miguel (2019) que investigaram artigos disponibilizados na plataforma *Capes Periódicos*, de 2001 a 2016.

Embora parte do recorte temporal selecionado para este levantamento tenha sido contemplado por Moraes e Schneider (2019) e Schneider e Miguel (2019), optei por refazer o levantamento nos períodos coincidentes com os dos referidos autores considerando os descritores adotados para esse levantamento.

Seguindo o curso de análises de tipo mapeamento e com o intuito de contribuir com o debate sobre como o tema tem sido tratado na literatura da área, foram levantados artigos, teses e dissertações disponibilizados nas plataformas SciELO e BDTD, no período de 1990 a 2021, na área da educação, considerando a incidência do descritor *accountability educacional*.

Conforme anunciado na introdução deste trabalho as produções coletadas nas duas plataformas foram filtradas, considerando os seguintes critérios de busca: temporalidade; tipo de material; idioma (português); nacionalidade (Brasil); e periódicos revisados por pares. A partir destes filtros, selecionei 210 artigos e 177 trabalhos (dissertações e teses).

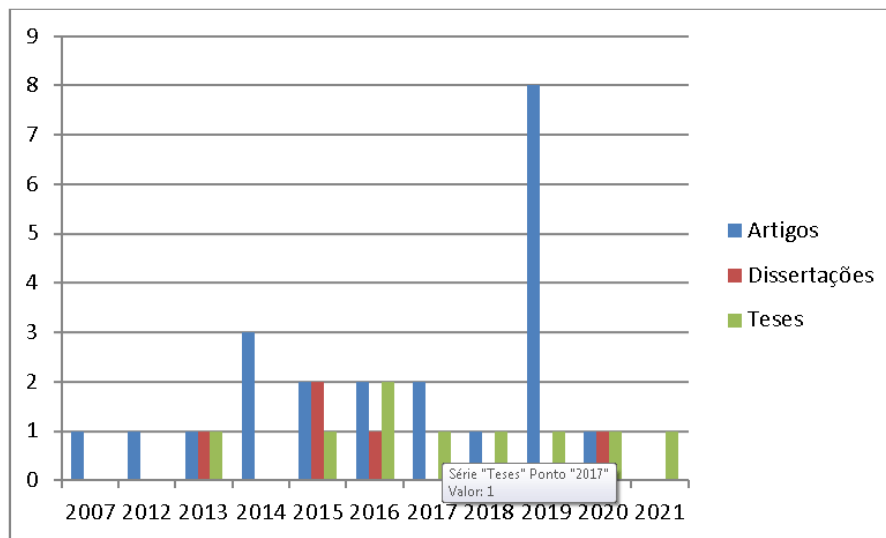
Com o material coletado realizei uma leitura flutuante, a fim de agrupar os textos por temas correlatos. O agrupamento obedeceu a ocorrência, nos textos, de um dos seguintes descritores analíticos: regulação, responsabilização e prestação de contas. Para a seleção dos descritores analíticos tomei por referência Afonso (2009), que compreende a *accountability* em

articulação com os pilares da avaliação, prestação de contas e responsabilização. O descritor regulação foi inserido por ser um conceito relacionado não apenas às discussões da matriz conceitual da *accountability*, como também aos debates do campo da política educacional.

A partir do refinamento, o *corpus* documental foi constituído por 35 produções, submetidas a uma primeira análise, relativamente aos títulos e às palavras-chave, com o objetivo de agrupar os trabalhos conforme sua incidência em um dos descritores, regulação (45,7%), responsabilização (42,9%) e prestação de contas (11,4%). Em continuação, submeti os trabalhos à análise aprofundada, que consistiu na leitura na íntegra dos textos, considerando o interesse de identificar percepções e interpretações dos autores sobre o tema.

A análise da produção do conhecimento sobre o tema, na literatura brasileira, compõe-se, portanto, de vinte e dois artigos científicos publicados em periódicos da área, sete teses e seis dissertações, todos publicados no período entre 1990 e 2021. Conforme ilustrado na Figura 2, ainda que o ano de 1990 tenha sido utilizado como recorte temporal inicial para o mapeamento da produção científica sobre o tema, somente a partir do ano de 2007 é que surgiram as primeiras produções.

Figura 2 – Produções científicas sobre *accountability* educacional (1990-2021)



Fonte: a autora, com base no mapeamento da literatura (1990-2021).

Conforme pode ser observado, o ano de 2019 concentra a maior parte da produção, representada por meio de artigos científicos. No tocante às teses e dissertações, o período de maior concentração situa-se entre os anos de 2015 e 2016.

Na análise do *corpus*, constatei alguns movimentos interessantes nas pesquisas sobre *accountability* educacional no Brasil. Contudo, independente do tipo de discussão produzida,

há propensões teóricas similares sobre o conceito, relacionadas predominantemente à prestação de contas e à responsabilização, com maior frequência para essa última. Tal qual observado por Schneider e Moraes (2019) e Schneider e Miguel (2019), o autor mais referenciado nos escritos analisados foi Afonso (1999, 2009a, 2009b, 2010, 2012), com incidência de 71,4% dos trabalhos.

A abordagem qualitativa do problema de investigação sobressai-se em 68,6% dos trabalhos. Contudo, apresentam diversificação no tocante aos instrumentos de coleta de dados (entrevistas, questionários, pesquisa de campo, estudo documental e de caso). Causou estranhamento, entretanto, a ausência de explicitação da metodologia, evidenciada em apenas 14,3% dos escritos. Os dados em relação a estes aspectos novamente são congruentes com os encontrados por Schneider e Moraes (2019) e Schneider e Miguel (2019), no levantamento por eles efetuados.

Em relação à análise pormenorizada dos descritores (regulação, responsabilização e prestação de contas), esta foi realizada por referência ao ano da produção (2007-2021) e não ao gênero textual (artigo, dissertação e tese).

Vinculadas ao tema da regulação, identifiquei dezesseis produções científicas (nove artigos, quatro dissertações e três teses). Nem sempre as palavras *accountability* e regulação apareceram nos títulos, resumo e palavras-chave, enquanto critérios de refinamento do material selecionado. Contudo, sua inclusão como parte do *corpus* foi devido ao fato de estes trabalhos abordarem temas relacionados com o objeto de investigação, tais como o Pisa e o Ideb. Estes temas são aderentes às políticas de regulação educacional.

Em sua maioria, os trabalhos que focalizam o tema da regulação o fazem em articulação ao debate das avaliações em larga escala na educação ou, ainda, aos impactos dessas políticas no Brasil. É o caso, por exemplo, da tese de Assunção (2013), que tece considerações sobre o modelo de avaliação adotado nas séries iniciais do ensino fundamental, no município de Belém, nas turmas que se submetem à Prova Brasil. A partir da aplicação de entrevistas com professores, a autora categoriza seu estudo em três frentes de análise, a saber: avaliações externas, regulação educacional e trabalho docente, sendo pautada a discussão sob o aspecto regulador do Estado ao implementar políticas de avaliação estandardizada.

Ainda no Grupo da regulação, destacamos o artigo de Schneider e Nardi (2014) que efetuam uma análise sobre os tensionamentos entre as variáveis que compõem o Ideb. Ao esmiuçar o conceito de *accountability* e seu alastramento no campo da educação, os autores alertam para alguns pontos críticos e impactos das medidas que informam estas políticas:

Em vários países, a *accountability* tornou-se parte de um discurso transversal, com consequências nas políticas educacionais. Com base nos argumentos da ineficácia dos métodos pedagógicos, do mau uso da autonomia profissional dos professores, do fortalecimento do Estado como mecanismo de controle e da racionalização dos investimentos públicos, comumente têm sido adotadas políticas de responsabilização e de prestação de contas sem necessária correspondência com práticas democráticas de avaliação da educação (Schneider; Nardi, 2014, p. 14).

No Brasil, mudanças processadas no âmbito da educação básica centralizam programas de avaliações (e seus resultados) como tradutores da qualidade e, assim, sob um discurso transversal de ineficácia dos métodos pedagógicos, têm-se o “[...] fortalecimento do Estado como mecanismo de controle e da racionalização dos investimentos públicos, sem necessária correspondência com práticas democráticas de avaliação da educação” (Schneider; Nardi, 2014, p. 15).

Schneider e Nardi (2014, p. 21) destacam, ainda, que a implantação do Ideb, por um lado “[...] poderia significar algum avanço em relação a modelos mais conservadores de *accountability* educacional”. Contudo, de acordo com os autores, existem ressalvas, porque para além da dificuldade em lograr o êxito nos exames, as escolas e redes de ensino adaptam seus currículos às avaliações em larga escala, reduzindo as taxas de reprovação dos estudantes, mas sem o efetivo asseguramento da melhoria das condições de aprendizagem.

De modo conclusivo, Schneider e Nardi (2014) afirmam que, mesmo havendo avanços nas estratégias de monitoramento do sistema educacional brasileiro, pela via do Ideb, os estudos e as evidências sobre o índice apontam se tratar da construção de um modelo de *accountability*. Reforçam, contudo, a necessidade de aperfeiçoamento do modelo, que deve incorporar as dimensões éticas, da democracia e da efetiva participação crítica da sociedade nos atos de avaliação, prestação de contas e responsabilização.

Ainda, neste mesmo Grupo, a tese de Libanori (2015, p. 86) denuncia o uso equivocado do conceito de *accountability* no Brasil uma vez que, conforme destaca, ele é interpretado, muitas vezes, apenas como sinônimo de transparência ou prestação de contas, sob um discurso de “[...] remédio para a corrupção e responsabilidade fiscal nos Estados democráticos”. O equívoco, segundo a autora, estende-se ao conceito de gestão educacional por ser tratado, não raras vezes, como expressão de garantia da qualidade em educação.

Atentos à regulação da educação no contexto das avaliações em larga escala, encontram-se os artigos de Lacerda *et al.* (2016) e Paula (2019) que investigam os mecanismos de *accountability* adotados no Brasil, tendo como foco o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Os textos destes autores contêm uma análise sobre os marcos regulatórios que condicionam o *modus operandi* das instituições de ensino superior brasileiras,

baseados em um modelo de *accountability* via exame de desempenho. Na esteira deste debate, apontam para a sobreposição generalizável do exame sobre os demais processos acadêmicos, resultando em perda da autonomia universitária.

Em sua dissertação, Nascimento (2015) aborda as políticas que tomam como referência aspectos da meritocracia via estratégias de bonificação por desempenho educacional, no estado de Pernambuco. Objetivando analisar a concepção de docentes sobre a política de bônus por resultados, a autora investiga como a implantação de mecanismos de *accountability* impactou a prática pedagógica docente (na questão da responsabilização e regulação do trabalho), desencadeando uma espécie de competitividade entre escolas. Conforme destaca, as avaliações em larga escala aplicadas na rede de ensino não levam em conta a estrutura física e material das escolas, nem tampouco, a realidade social em que professores e alunos convivem diariamente (Nascimento, 2015).

Ainda no plano da regulação, a dissertação de Garcia (2015) analisa a apropriação e o uso dos dados produzidos pelo Sistema de Avaliação de Desempenho Educacional (Sadeam), no Estado do Amazonas. A pesquisa enfatizou o conhecimento teórico e prático dos gestores e responsáveis pelo Sistema, repisando a história das avaliações em larga escala e das políticas de correção e distorção educacional. Com base no estudo, o autor revela uma compreensão superficial sobre o significado pedagógico dos números produzidos pelo Sadeam. Outra constatação diz respeito à tomada de decisão com base nos resultados desse sistema de avaliação que, na prática, não se concretiza em ações de cunho pedagógico.

A dissertação de Silva (2016), classificada como um estudo de caso, também discute o Sadeam. Contudo, o autor o faz a partir da análise das estratégias de divulgação dos resultados do referido Sistema, mediante investigação do processo e das ações utilizadas. Com posicionamento favorável às avaliações em larga escala, Silva (2016, p. 56) aponta para a complementaridade da utilização dos dados, não somente na prática pedagógica, como também no cotidiano da gestão, pois, segundo destaca, “[...] na falta de um desenho claro do que deveria ser feito, criam-se lacunas que dificultam a utilização dos resultados pela comunidade escolar”. Defende, ainda, que a compreensão dos elementos sobre o ensino-aprendizagem, da realidade cultural/social e do próprio currículo está acima do que as notas obtidas nos testes padronizados revelam.

É tema recorrente nos estudos analisados, no descritor regulação, a vinculação das políticas de avaliação em larga escala com as mudanças curriculares e a operacionalização de reformas educativas. O estudo de Giroto (2019), por exemplo, evidencia que a Base Nacional Comum Curricular, aprovada em 2017, promoveu alterações no currículo, porém, não

contemplou estratégias efetivas de enfrentamento e minimização das disparidades educacionais brasileiras.

Na mesma linha discursiva, em um estudo sobre metodologias avaliativas e políticas educacionais, realizado no Estado do Ceará, Mota (2019) denuncia a realização de adaptações nos currículos e na prática pedagógica dos professores, por agentes implementadores dessas políticas, em busca de obtenção de premiações e resultados satisfatórios.

Já a tese de Lindoso (2017) apresenta uma discussão sobre os efeitos da política educacional de Pernambuco no trabalho docente, tendo como elementos centrais a regulação e a responsabilização. A centralidade do debate está no conceito de Estado avaliador, segundo os pressupostos teóricos de Boyer (1990; 2009) e Afonso (1999, 2005). Caracterizada como um estudo de caso, com o método da dialética materialista, a pesquisa teve o campo empírico Escolas Referências em Ensino Médio (Erem) do estado.

Em sua tese, Lindoso (2017) argumenta que a regulação da educação pode ser evidenciada pelas avaliações em larga escala, as quais constituem um elemento regulador das políticas educacionais. Neste aspecto, segundo o autor, a cultura da avaliação estandardizada, com publicização dos resultados, padroniza uma estratégia de controle, centrada na eficiência e na produtividade e não na qualidade do processo de ensino e aprendizagem.

Apresentando algumas interfaces e articulações entre regulação e *accountability*, Afonso (2019) aborda o contexto candente das discussões que envolvem a temática da avaliação educacional. Em seu artigo, o autor apresenta a distinção entre regulação, Estado-regulador e Estado-avaliador, articulando o debate da (des)regulação das desigualdades sociais e educacionais. Trata-se de um estudo de base sociológica, marcado pela reflexão sobre a governança regulatória e os mecanismos de regulação (nacionais e internacionais).

Já o artigo de Mascia (2019) discute reportagens midiáticas sobre as avaliações em larga escala veiculadas no território nacional, em especial o Pisa. Com base em estudos foucaultianos (Foucault, 2008), a autora traz à tona a discussão dos conflitos contemporâneos sobre o modelo de gestão implantado no sistema educativo. Nas considerações finais, Mascia (2019, p. 21) afirma que “[...] o Pisa funciona como um dispositivo de governamentalidade” o que, segundo a autora, culmina em saberes produzidos para a geração de disciplina e regulação.

Em uma abordagem distinta das demais produções, os artigos de Freitas e Coelho (2019) e de Marques e Santos (2017) centralizam o debate entre avaliação educacional e políticas de *accountability* sob a ótica do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Ambos os textos apontam, criticamente, que, embora estes Organismos tratem o tema da avaliação de maneira inovadora e provocativa, nas

entrelinhas encontram-se orientações sobre a maneira de implementar políticas educacionais de acordo com os interesses neoliberais, demarcando o controle do conhecimento.

Também encontrei artigos científicos cujo debate sobre os usos de mecanismos de *accountability* focalizam programas de avaliação, como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic), o Pisa e o Ideb. Nestas produções, as discussões centram-se, basicamente, em como esses Programas impactam a prática pedagógica, tornando-se marcos regulatórios não apenas do trabalho docente, mas também dos currículos escolares. No referencial teórico destes artigos, destacam-se contribuições de Afonso (2005, 2009a, 2009b, 2010, 2012), Bobbio (2010), Castro (2009), Coutinho (2012), Dourado e Oliveira (2009), Fernandes (2009), Oliveira e Araújo (2005), entre outros.

De modo geral, os trabalhos classificados no descritor regulação instigam à reflexão crítica a respeito dos usos de mecanismos de *accountability* em articulação com avaliações em larga escala aplicadas a estudantes e professores. Pela abordagem dos textos, constato que esta articulação é motivo de apreensão pelos autores, pois, conforme pode ser inferido, nestes trabalhos, os sistemas educativos promovem o alinhamento curricular via avaliações, tornando-se este o elemento central das práticas pedagógicas.

Em relação ao segundo descritor, a responsabilização, localizei quinze produções acadêmicas, sendo dez artigos, duas dissertações e três teses.

Os artigos de Passone (2014), Freitas (2016) e Ferrão (2018) partem da revisão sistemática de literatura, articulando os conceitos de *accountability* às estatísticas educacionais de desempenho. Para os autores, tem-se vivido, no contexto educacional, uma onda de pressão sobre as escolas e seus profissionais, em que o conceito de educação é resumido às métricas avaliativas. Nos textos são apontadas críticas às reformas empresariais da educação brasileira, em que se defende a implementação de mecanismos de *accountability* via responsabilização pelos resultados sob um discurso de melhoria da qualidade da escola.

Em dois artigos do conjunto, seus autores tecem discussões sobre a responsabilização docente. Bauer *et al.* (2017) e Vieira, Plank e Vidal (2019) analisam a utilização de avaliações em larga escala como instrumento de gestão educacional. Ao discutirem a *accountability*, efetuam uma análise crítica da atuação do Estado que, segundo os autores, vem implementando processos de colaboração e responsabilização, em âmbito escolar, a fim de melhores índices em *rankings* nacionais e internacionais.

Integrante desse conjunto, o artigo de Alves e Soares (2013) examina a concepção de qualidade do Ideb, levando em consideração a metodologia e natureza desse Índice. O objetivo do texto foi analisar a relação entre o Ideb e o contexto escolar, considerando para tal o perfil

dos alunos e as características do estabelecimento de ensino. Suscitando o debate sobre a aplicação de uma política de *accountability* focalizada na responsabilização, os autores enfatizam que a educação de qualidade implica considerar as desigualdades sociais.

Além das discussões sobre aspectos político-ideológicos associados aos programas de avaliação implantados no país como uma política educacional de *accountability*, há uma crescente produção de estudos que analisam os resultados obtidos por estados, municípios ou escolas, bem como a evolução desses sistemas entre suas edições, considerando contextos territoriais e diferenças sociais e econômicas.

Barbosa (2013), por exemplo, apresenta o uso dos resultados das avaliações que integram o Sistema Mineiro de Avaliação (Simave) e suas possíveis implicações para os profissionais de escolas públicas. Partindo de um estudo de caso ancorado no método de análise do Ciclo de Políticas de Ball (1994), a autora discute as influências internacionais, nacionais e locais sobre as políticas mineiras.

Destaca, ainda, que os mecanismos de *accountability* têm sido sinônimos de responsabilização e dever de responder por algo perante outrem, em que especificamente na educação, designa “[...] a responsabilidade dos agentes públicos em responderem pelos resultados das unidades escolares perante a sociedade” (Barbosa, 2013, p. 58). Em sua percepção, o controle e a responsabilização pelos resultados obtidos em avaliações em larga escala são critérios insuficientes para a garantia da prestação de serviços de qualidade educacional para a sociedade.

Ainda no Grupo das produções do segundo descritor, a tese de Lira (2018) analisa a política de responsabilização educacional formulada no contexto da reforma administrativa do Estado de Pernambuco, tomando como marco temporal o período de 2007 a 2014. Com abordagem similar ao estudo de Barbosa (2013), ou seja, a do Ciclo de Políticas de Ball (1994), o autor analisa a política pernambucana, por metas escolares e mecanismos de monitoramento, divulgação pública de *ranking* e bônus de desempenho. Das inferências elaboradas pelo autor, está sua percepção de que a estratégia de gestão adotada pelo governo pernambucano resultou na indução de ações fundadas na adequação das propostas pedagógicas às matrizes dos testes estandardizados, com o propósito de controle contínuo do fluxo escolar.

Seguindo, a tese de Oliveira (2019) apresenta os discursos circundantes, a partir dos anos de 2007, sobre políticas de avaliação e *accountability* na produção do conhecimento brasileiro e nas orientações das políticas da educação básica, em sete estados da Região Nordeste. Com aporte da Análise Crítica do Discurso, o autor focaliza o contexto das políticas da educação básica nos Estados de Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e

Rio Grande do Norte, evidenciando a existência de um contexto de “[...] disputa de sentidos dos discursos sobre a concepção de *accountability*” (Oliveira, 2019, p. 10), interpretados como responsabilização que, conseqüentemente, submetem os indivíduos a uma representação social negativa ligada aos ditames neoliberais.

Em outra tese, Rostirola (2020) analisa os mecanismos de *accountability* na reformulação do modelo de administração pública iniciada no Estado de Pernambuco, na gestão do governo de 1994, por meio de estudo documental e entrevistas semiestruturadas com professores que atuam em escolas de ensino médio pertencentes à rede estadual. A tese da autora revela que o *modus operandi* dos dispositivos de *accountability* implementados em Pernambuco pautam-se em prerrogativas neoliberais, as quais concebem a educação sob a lógica performática e mercadológica.

Por sua vez, Afonso (2014) chama atenção para a necessidade de construção de estudos e conexões que tratem de políticas de responsabilização pela via democrática. Critica, assim, a excessiva centralidade da avaliação dos alunos como critério de medida da qualidade da educação.

Na mesma linha, Costa e Vidal (2021) analisam o Programa Prêmio Escola Nota Dez implementado pelo governo do Estado do Ceará, no período de 2008 a 2018. Em seu texto, os autores afirmam que se trata de uma política de incentivos, via premiações, que induz o reordenamento curricular e pedagógico das redes escolares municipais produzindo efeitos negativos na qualidade educacional.

Em suma, os trabalhos que compõem o conjunto alinhado ao descritor responsabilização tratam a temática da *accountability* em articulação com programas de incentivos, destacando iniciativas desenvolvidas em estados da federação. Nesse contexto, concebem a responsabilização como um instrumento de gestão voltado ao cumprimento de metas medidas por meio de avaliações externas às escolas e aplicadas em larga escala.

Por fim, no descritor prestação de contas foram agrupados três artigos e uma tese. Importa destacar que, no contexto da NGP, a prestação de contas é considerada um componente essencial para uma governança estratégica da educação. Projetar e gerenciar processos eficazes de prestação de contas é um dos objetivos centrais das políticas de regulação pautadas na ideia de governança.

O artigo de Ferrão (2012) tece considerações sobre a influência da avaliação em larga escala na definição de políticas públicas, focalizando a operacionalização e o uso dos resultados na prestação de contas dos resultados escolares.

Em abordagem similar, Freitas e Ovando (2015) fazem uma articulação entre *accountability* e os sistemas de avaliação em contextos municipais das redes escolares sul-mato-grossenses. A partir de um estudo documental, as autoras identificaram as principais estratégias adotadas pelo Estado, as quais seguem a regulação e o controle sob a justificativa da necessidade de prestação de contas à sociedade. A investigação revelou que a prestação de contas do desempenho nos testes aplicados se dá pela via da divulgação dos resultados nos meios de comunicação local, com finalidades publicitárias. Alertam, contudo, que a divulgação ocorre apenas quando os resultados são positivos, deturpando assim a função social do dispositivo de *accountability*.

Em outro texto, Losada-Sierra (2020) discute o interesse acentuado em *rankings* internacionais e provas estandardizadas que mensuram e classificam estudantes, contribuindo para a perda de autonomia de professores e alunos. Em seu artigo, o autor faz um alerta sobre as estratégias de prestação de contas dos resultados educacionais por ocorrerem, principalmente, segundo sua percepção, a partir da noção de qualidade baseada na excelência individual em detrimento dos aspectos da aprendizagem para a formação de cidadãos solidários.

Integrante desse último conjunto de trabalhos, Filipe (2021) traz à tona uma discussão crítica não apenas do que está explícito, mas também do conteúdo implícito em documentos oficiais federais sobre as políticas de avaliação implementadas no Brasil. A partir de um estudo do tipo estado do conhecimento, a autora apresenta um mapeamento de teses e dissertações, contextualizando desde a origem do termo *accountability* e seus movimentos conceituais para o campo educacional, até sua relação com a avaliação e a qualidade da educação. No que concerne à prestação de contas, a autora destaca dimensões da *accountability* propostas por Schedler (1999), enfatizando que “[...] além da obrigação que os detentores do poder possuem de informar sobre os seus atos, há também a imposição de penalidade, caso os deveres não sejam cumpridos” (Filipe, 2021, p. 46).

De modo geral, os trabalhos deste Grupo privilegiam a reflexão crítica referente às políticas de *accountability* educacional e apontam para a necessidade de se discutir mais profundamente a dimensão da prestação de contas, como um dispositivo *accountable* de transparência das informações e da justificação dos resultados educacionais.

De forma a sistematizar as percepções e interpretações dos autores sobre os descritores analisados, o Quadro 6 expõe as principais ponderações de cada conjunto.

Quadro 6 – Análise das percepções dos autores sobre os descritores associados a *accountability* (1990-2021)

DESCRITORES ASSOCIADOS	SÍNTESE ANALÍTICA
Regulação	Controle por resultados.
Responsabilização	Bonificação de professores e gestores baseada em metas; Autocobrança dos docentes pelos escores educacionais; Escolas, docentes e comunidade escolar responsabilizada pelos resultados e pela melhoria educacional.
Prestação de contas	Divulgação dos resultados com finalidades publicitárias.

Fonte: a autora, com base no mapeamento da literatura (1990 - 2021).

O mapeamento realizado sobre os descritores associados de regulação, responsabilização e prestação de contas põe em evidência a estreita correlação entre eles e as políticas de avaliação em larga escala. A preocupação evidenciada nos trabalhos analisados recai especialmente sobre as mudanças nos processos da gestão dos sistemas de ensino e das escolas, com consequências nas práticas curriculares e pedagógicas dos docentes.

De modo geral, os autores procuram destacar, num tom de denúncia, as interconexões entre as políticas de avaliação aplicadas em contexto internacional, como o Pisa, as do governo nacional – Saeb, Ideb, Enem, entre outros) e as desenvolvidas por estados e municípios da federação que, conforme destacado, corroboram a construção de um modelo gerencial de administração da educação com efeitos deletérios na autonomia das escolas e nas aprendizagens das crianças e jovens.

Centrado na responsabilização das escolas, dos docentes e da comunidade escolar, o modelo gerencial de administração dos serviços públicos, mormente da educação, tornou-se peça-chave das reformas realizadas por muitos países nas últimas três décadas, aliado ao discurso da qualidade, eficiência e eficácia da educação com vistas ao desenvolvimento econômico.

Em suma, a análise das produções acadêmicas nacionais me permitiram constatar que os autores dos trabalhos selecionados buscam discutir o *modus operandi* dos mecanismos de *accountability*. Nessa direção, apontam a forte tendência gerencialista no uso dos instrumentos de *accountability* com o intuito de promover a modernização da gestão pública, de modo a torná-la mais eficiente economicamente e mais eficaz do ponto de vista dos resultados. É consenso entre os autores que as políticas educacionais desenvolvidas a partir de mecanismos gerencialistas de regulação, responsabilização e prestação de contas estão muito aquém de coadunar com um modelo democraticamente avançado de *accountability*, que envolva acesso à informação, participação e fortalecimento da educação pela via da prestação de contas.

2.2 BALANÇO SOBRE O DEBATE DA *ACCOUNTABILITY* NA EDUCAÇÃO

Considerando como o conceito de *accountability* na educação tem sido discutido e aplicado, a partir da análise dos trabalhos acadêmicos selecionados, é possível refletir sobre diversos aspectos. Entre eles, destaco as políticas educacionais influenciadas por avaliações em larga escala, como o Ideb, o Pisa e o Enem, e o uso das ferramentas de *accountability* sendo utilizadas para fins de responsabilização.

A *accountability*, conforme discutido por autores como Afonso (2010), Schneider (2017) e outros, tem sido predominantemente associada à prestação de contas e à responsabilização dos agentes educacionais pelos resultados obtidos. No entanto, à luz da análise crítica, revela-se que essa ênfase na responsabilização tende a se concentrar mais nos aspectos quantitativos e na eficiência do sistema educacional, muitas vezes negligenciando questões qualitativas essenciais para uma educação verdadeiramente inclusiva e democrática.

A partir do mapeamento e análise realizados, percebo que as políticas de *accountability*, conforme destacam os autores supracitados, podem ser vistas como instrumentos de controle e regulamentação que reforçam uma lógica gerencial na educação. Nesse contexto, o desempenho escolar é avaliado principalmente com base em testes padronizados, ignorando os diversos contextos sociais e econômicos das escolas e dos estudantes. Esse modelo pode promover uma homogeneização do currículo e uma perda da autonomia pedagógica, como apontado por Mascia (2019) e outros.

Além disso, a falta de transparência metodológica em alguns estudos (conforme observado por Schneider e Moraes (2019), revela uma fragilidade nos fundamentos teóricos e na validade das conclusões dessas pesquisas, o que limita a capacidade de crítica e de contribuição para a reformulação das políticas educacionais vigentes.

Outro ponto crítico que identifiquei é a distorção do conceito de *accountability*, frequentemente reduzido à mera prestação de contas e transparência, em detrimento de uma análise mais profunda sobre os impactos dessas políticas na formação dos alunos, na valorização dos professores e na manutenção da educação básica. Autores como Libanori (2015) e Garcia (2015) destacam como essa simplificação pode desvirtuar os objetivos originais de melhorar a qualidade educacional.

Ademais, ao questionar o debate empreendido por estudiosos da área de *accountability* na educação, noto que as avaliações em larga escala perpetuam desigualdades sociais e educacionais ao padronizar práticas pedagógicas e marginalizar certos grupos de estudantes que

não se enquadram nos padrões estabelecidos. Lindoso (2017), por exemplo, argumenta que essas avaliações podem intensificar a segregação educacional em vez de promover a equidade.

Portanto, enquanto as políticas de *accountability* na educação brasileira têm avançado em termos de monitoramento e prestação de contas, é crucial que haja uma reflexão crítica contínua sobre como essas políticas estão sendo implementadas, de onde emergem essas recomendações padronizadas e quais os seus verdadeiros impactos na qualidade educacional, na equidade e na participação democrática na gestão educacional.

Em termos de balanço do debate acadêmico representado pelos estudos selecionados, enfatizo que esta análise não apenas questiona as bases teóricas das pesquisas existentes, mas também sugere a necessidade de ampliar o debate sobre *accountability* na educação, incluindo uma perspectiva mais contextualizada, que valorize os processos mais que os resultados.

Ao conectar a literatura sobre *accountability* na educação à análise do Novo Fundeb, observo que os estudos examinados revelam tanto a complexidade quanto as limitações das práticas de responsabilização no contexto educacional brasileiro. A *accountability* regulatória refere-se a um modelo de monitoramento e controle centrado em resultados mensuráveis, onde o cumprimento de metas e condicionalidades é essencial para receber complementações financeiras, como prevê o Novo Fundeb. Esse tipo de *accountability*, alinhado às recomendações da OCDE, enfatiza desempenho e competitividade.

Na prática, enquanto assessora de municípios, pude identificar as dificuldades que gestores locais enfrentam para cumprir essas condicionalidades, agravadas pelas disparidades regionais e pelas particularidades das redes municipais e estaduais. O modelo regulatório frequentemente ignora as diferentes realidades escolares e, por consequência, tende a acentuar desigualdades preexistentes uma vez que nem todas as escolas ou regiões dispõem das mesmas condições para alcançar os padrões estabelecidos. Essas questões serão aprofundadas na Seção 4, onde destaco como a implementação de uma *accountability* voltada para controle e resultados pode gerar efeitos adversos, distanciando-se da função original do Fundo de promover a igualdade.

Na análise que se seguirá, busco explorar o Novo Fundeb tendo em conta as recomendações da OCDE sobre *accountability* na educação, evidenciando as reberberações dessas recomendações na transferência e gestão dos recursos especialmente nas condicionalidades e indicadores cuja função primordial é fomentar práticas de gestão gerencial dos sistemas de ensino.

3 POSICIONAMENTOS DA OCDE SOBRE *ACCOUNTABILITY* NA EDUCAÇÃO

Organismos Multilaterais (OM) constituem elementos-chave para compreender a implementação das políticas que regem o funcionamento da economia internacional e como isso reverbera nas políticas públicas educacionais. Tais Organismos propagam ideais neoliberais operando na supremacia e reprodução do capitalismo. Para sua legitimação, atuam conjuntamente com governos, entidades empresariais e organizações não governamentais, mediante ações de financiamento de recursos, prestação de assistências técnicas e orientações para desenvolvimento de programas sociais.

Essa performance leva a uma espécie de interferência ideológica, no direcionamento de políticas públicas nas mais diversas áreas sociais e, sobretudo, na implementação de programas socioeconômicos elaborados para a promoção de ajustes estruturais tendo como foco o desenvolvimento econômico. Neste cenário, políticas educacionais se entrelaçam às orientações e ações fomentadas por instituições como o Banco Mundial, a OCDE, a Unesco, entre outras, sob discursos que versam, por exemplo, sobre a paz mundial, a erradicação da pobreza e a educação para todos.

A presença de OM na educação é ampla e diversificada, em que o Estado importa para o domínio público modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados dos sistemas educativos, admitindo a lógica do mercado e, assim, criando mecanismos de controle e responsabilização cada vez mais sofisticados.

Com base no exposto, é objetivo desta seção, portanto, apreender as especificidades da caracterização da *accountability* nos documentos da OCDE, destacando os avanços históricos no tratamento do tema e as estratégias de associação entre avaliação e prestação de contas recomendadas pela Organização. A escolha pelo referido organismo multilateral está intimamente ligada ao papel que vem desempenhando na definição de políticas para a educação, materializado por meio da publicação de documentos, *paper*, capítulos de livros, divulgação de relatórios e orientações tanto para países membros quanto a outros de diversas regiões do mundo.

Início a seção com um breve histórico da OCDE para então ingressar no estudo exploratório dos posicionamentos e estratégias sobre os usos das ferramentas de *accountability* na educação articuladas, especialmente, à avaliação e à prestação de contas difundidas pela Instituição ou por autores filiados a ela, no período de 1990 a 2022.

3.1 APONTAMENTOS SOBRE A HISTÓRIA DA OCDE

A Organização foi criada em 1948 com o nome de Cooperação Econômica Europeia (OECE) para administrar os recursos disponibilizados pelo Plano Marshall para a reconstrução da Europa no pós-guerra, promover a cooperação entre os países europeus e discutir uniões aduaneiras e zonas de livre comércio no continente, visando promover o desenvolvimento. Na época de sua criação, abrangia os seguintes países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grã-Bretanha, Itália, Noruega, Portugal, Suíça, Suécia, Turquia e Espanha.

A OECE esteve em atividade entre 1948 e 1961, quando foi substituída pela OCDE, passando a incluir, além dos antigos membros, os Estados Unidos e o Canadá, interessados no sucesso econômico alcançado na reconstrução da Europa. Desde então, passaram a aderir novos membros⁶. Conforme informações do próprio site, para ser aceito na Organização, o país candidato precisa comprovar que mantém políticas econômicas, comerciais e sociais alinhadas às praticadas pelos países membros.

Inicialmente, a OCDE tinha como objetivo principal coordenar políticas econômicas e promover o crescimento econômico entre seus membros. No entanto, ao longo dos anos expandiu suas atividades para cobrir uma ampla gama de questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Para além das instâncias relativas ao desenvolvimento econômico das nações, a partir da década de 1980, a OCDE incorporou a educação na agenda político-econômica internacional, criando instâncias orgânicas de proposições que se materializam em políticas e programas a partir de experiências consideradas pela Organização como exitosas e as transforma em uma espécie de manual de boas práticas a serem reproduzidas pelos países membros.

Essa incursão é apresentada em documentos e relatórios específicos que comparam dados educacionais de desempenho entre países, independentemente da base cultural e do contexto histórico, em um processo de transnacionalização da educação, um movimento global, orgânico, dinâmico e disforme em que a educação foi alçada como um objeto comercial de exploração.

⁶ De acordo com informações coletadas na página da OCDE, atualmente os países membros são: Austrália; Áustria; Bélgica; Canadá; Chile; República Checa; Dinamarca; Estônia; Finlândia; França; Alemanha; Grécia; Hungria; Islândia; Irlanda; Israel; Itália; Japão; Coreia; Letônia; Lituânia; Luxemburgo; México; Países Baixos; Nova Zelândia; Noruega; Polônia; Portugal; República Eslovaca; Eslovênia; Espanha; Suécia; Suíça; Peru; Reino Unido; Estados Unidos. Além dos países que já são membros, Colômbia, Costa Rica, Cazaquistão e Lituânia negociam a entrada na organização. Em 2009 a Rússia havia iniciado as negociações para se juntar a OCDE, entretanto, em decorrência da intervenção militar realizada pela Rússia na região da Crimeia, localizada na Ucrânia em 2014 e que se estende até hoje, o processo de adesão do país a organização foi paralisado. As negociações da entrada do Brasil na organização tiveram início em 2017, mas ainda está por ser analisada (OCDE, 2022).

A Organização não possui poderes de imposição de regras ou sanções, mas suas recomendações são altamente consideradas pelos governos dos países membros. Além disso, ela desempenha um papel importante na coleta e divulgação de dados econômicos e sociais comparáveis entre os países membros⁷.

A OCDE é considerada um dos maiores editores do mundo, especialmente nas áreas das políticas públicas e da economia, publicando anualmente cerca de 250 novos títulos (Martens; Jakobi, 2010). A sua biblioteca digital possui artigos, relatórios, cadernos temáticos, livros e capítulos avulsos publicados na língua inglesa e algumas traduções em francês e espanhol. Este acervo inclui todas as publicações e as bases de dados da Organização desde 1998.

A partir de seu protagonismo na governança global educacional, a OCDE promove a atividade produtiva em si, propõe a formação do trabalhador, orienta a educação escolar, regula e fiscaliza os resultados de desempenho. Como consequência, os Estados formam “[...] um novo tipo humano, conforme o novo tipo de trabalho e de produção” (Gramsci, 1991, p. 382). Ou seja, as orientações da OCDE favorecem o surgimento de um conjunto de regramentos para uma educação voltada ao favorecimento do sistema produtivo.

Em relação aos vários recursos utilizados por esse Organismo, podemos citar o *Programme for International Student Assessment* (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - Pisa), um exame internacional realizado a cada três anos que mede e compara dados educacionais sobre o desempenho dos estudantes na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países.

Em função da performance no exame, a própria OCDE, ao longo do tempo, vem desenvolvendo estudos comparativos e produzindo uma espécie de aconselhamento, indicando aos países participantes do Pisa o que considera soluções para os problemas educacionais. Daí a atenção que este OM vem concedendo à produção de cadernos temáticos e relatórios gráficos comparativos que discutem a *accountability* como uma ferramenta de autonomia na gestão dos sistemas educacionais.

Fernandes (2019, p. 91) realizou um estudo sobre a atuação da OCDE na governança global da educação em que destaca:

[...] a OCDE possui uma estrutura educacional e orçamento que lhe permitem estudos permanentes, sob a coordenação de intelectuais orgânicos, assessoria técnico-jurídica, recursos para contratação de *experts*, possui comitês permanentes, que lhe permite criar estruturas matriciais de suporte sobre as temáticas educacionais definidas como

⁷ A adesão à OCDE é baseada em princípios como economia de mercado, democracia e respeito aos direitos humanos, e os países interessados em aderir à organização devem passar por um processo de revisão e aceitação dos membros existentes.

prioridade de desenvolvimento. Adiciona-se, ainda o controle de um banco de dados educacionais fornecido pelos países parceiros chave que serve para pressionar, hierarquizar os países e capitanear a hegemonia política, econômica e jurídica do organismo internacional.

Posto em marcha o protagonismo da OCDE na construção de uma política global de governança educacional, suas recomendações concentram-se em temas voltados para a formação do trabalhador, a educação escolar e a regulação do desempenho de estudantes em exames e avaliações, entre os quais se sobressai o Pisa. A partir da perspectiva dessa Organização, o objetivo é moldar a educação para que ela atenda às demandas de um sistema produtivo em constante expansão e modernização.

No contexto de uma economia globalizada, a OCDE tem desempenhado um papel central na orientação das políticas educacionais, promovendo reformas que visam alinhar a educação às demandas do mercado e à lógica produtiva. Autores como Esteves e Souza (2020), Decker e Evangelista (2019) e Dalla Corte, Sarturi e Morosini (2018) convergem na crítica de que as diretrizes da Organização buscam, direta ou indiretamente, moldar os sistemas de ensino para atender às exigências do capital moderno. Ainda que compartilhem essa visão crítica, há diferenças na ênfase que atribuem aos impactos dessas políticas: enquanto alguns analisam seus efeitos como um meio de manter a funcionalidade do sistema produtivo, outros destacam como essas diretrizes podem agravar desigualdades preexistentes.

Ao citar Gramsci (1991, p. 382), “[...] um novo tipo humano, conforme o novo tipo de trabalho e de produção”, evidencia-se como as políticas da OCDE não apenas afetam as estruturas educacionais, mas também influenciam a formação de subjetividades alinhadas ao mercado. Alguns autores tratam da padronização de práticas educativas, onde a convergência maior recai sobre a crítica ao caráter instrumental dessas reformas, que acabam subordinando os processos educacionais a uma lógica de desempenho e controle, favorecendo o sistema produtivo (Falleiros, Pronko e Oliveira, 2010; Pereira, 2009; Alvim, 2004; Coraggio, 1996). Assim, as análises convergem ao destacarem que, ao impor um conjunto de regramentos orientados por resultados as recomendações da OCDE reforçam dinâmicas que beneficiam o capital, ainda que desconsiderem as particularidades locais e sociais das comunidades escolares.

Na direção destes interesses, a OCDE é enfática quanto à necessidade de os Estados utilizarem ferramentas de *accountability* na regulação da qualidade educacional com a finalidade de se alcançar maior desenvolvimento econômico. Nesta direção, defende a criação de sistemas nacionais de avaliação orientados por métricas, estimativas padronizadas e indicadores de desempenho como prestação de contas, a fim de que se possa garantir

transparência sobre os resultados logrados por sistemas de ensino e escolas nos processos educativos dos estudantes, bem como orientar a tomada de decisões pelos governos subnacionais e locais. No contexto da NGP, esta Organização considera a transparência uma ferramenta indispensável para uma política de *accountability* alinhada aos resultados obtidos pelos estudantes em avaliações de desempenho educativo.

Contudo, essa visão, , pode apresentar certas limitações na sua implementação. Nos municípios brasileiros, por exemplo, essas exigências podem exacerbar as desigualdades já existentes ao não levar em conta as particularidades de cada região. É nesse ponto que as orientações da OCDE reverberam no Novo Fundeb, revelando a necessidade de um olhar mais atento às especificidades locais na aplicação dessas políticas. Essa (inter)relação entre as recomendações globais e as realidades locais será explorada mais a fundo na análise do Novo Fundeb.

3.2 *ACCOUNTABILITY*, AVALIAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS: ESTRATÉGIAS E ARTICULAÇÃO

Os documentos da OCDE, publicados a partir de 2011, constituíram a principal base para a pesquisa documental realizada nesta subseção. É importante destacar que, antes desse período, a instituição não havia publicado materiais especificamente voltados para o tema da *accountability*. A coleta das fontes primárias ocorreu em abril de 2022, através do site oficial da OCDE (<https://www.oecd-ilibrary.org/>), considerando o período de 1990 a 2022. Utilizando estes critérios, foram identificados 169 documentos.

Os documentos localizados foram submetidos a um processo de exclusão e inclusão, por meio de filtros associando os termos educação e *accountability*, resultando em 38 produções⁸. O conjunto de documentos selecionados foi organizado em ordem cronológica e caracterizado quanto à sua espécie (artigo, capítulo de livro, caderno temático, relatório, gráfico e tabela), abrangência (global, América Latina e nacional) e nível educacional (educação básica e educação superior).

⁸ Conforme consta na página da OCDE, os documentos da área educacional selecionados na presente pesquisa são produzidos com base no trabalho da Direção de Educação da Organização. A autoria geralmente é coletiva, mas os principais autores são nomeados. Os artigos, relatórios, capítulos de livros, geralmente estão disponíveis apenas em seu idioma original (inglês ou francês) com um breve resumo disponível em outros idiomas. Muitos destes trabalhos estão acessíveis gratuitamente apenas para leitura *online*, sendo que para *download* se faz necessário efetuar a aquisição, com valores variando entre 60 e 90 euros cada material (OCDE, 2022).

Com este inventário, passei a uma análise pormenorizada dos resumos, iniciando pela tradução deles para o português. Busquei compreender se a discussão apresentada sobre *accountability* estava relacionada ao pilar da prestação de contas. Esse critério, levou a um novo refinamento de produções constituído por oito títulos como pode ser observado no Quadro 7.

Quadro 7 – Documentos produzidos pela OCDE (2011-2021)

DOCUMENTOS OCDE - PRESTAÇÃO DE CONTAS				
Nº	Ano	Título	Autor(es)	Critério de escolha
1	2011	How are schools held accountable?	OCDE	Documento seminal na conceituação da OCDE sobre o que entende por <i>accountability</i> e prestação de contas. Ênfase na prestação de contas regulatória. Apresenta quando o conceito de <i>accountability</i> foi introduzido na educação. A OCDE introduz o termo <i>accountability market</i> como mecanismo de financiamento para a área educacional.
2	2012	Looking beyond the numbers: stakeholders and multiple school <i>accountability</i>	Edith Hooge Tracey Burns Harald Wilkoszewski	Apresenta a percepção da OCDE sobre as tendências nos mecanismos de <i>accountability</i> . Prestação de contas como ferramenta de orientação dos governos às escolas sobre sua performance.
3	2013	Towards a coherent approach to evaluation and <i>accountability</i>	OCDE	Inclusão de avaliação de professores nos processos de prestação de contas.
4	2016	Governing Education in a Complex World	Edith Hooge	Análise das tendências nos mecanismos e processos de <i>accountability</i> regulatória e como eles podem contribuir para o aumento do desempenho escolar.
5	2019a	Means, ends and meaning in <i>accountability</i> for strategic education governance.	Glenn Fahey Florian Köster	Discute a compreensão da OCDE sobre gestão da <i>accountability</i> . Prestação de contas: componente essencial para a governança estratégica da educação.
6	2019b	Strategic Education Governance: project plan and organisational framework	Glenn Fahey Florian Köster	Apresenta seis domínios, entre eles <i>accountability</i> enquanto prestação de contas, para o desenvolvimento de um sistema de governança educacional eficaz. Uso da expressão <i>accountability construtiva</i> .
7	2021a	Does test-based school <i>accountability</i> have an impact on student achievement and equity in education? A panel approach using PISA	Rodrigo Torres	Conceito e interpretações de <i>accountability</i> escolar. Evidências do efeito das políticas de <i>accountability</i> da escola no desempenho da aprendizagem. Consequências não intencionais dos sistemas de <i>accountability</i> escolar. Relação entre <i>accountability</i> escolar, autonomia escolar e resultados educacionais.

Continua...

DOCUMENTOS OCDE - PRESTAÇÃO DE CONTAS				
Nº	Ano	Título	Autor(es)	Critério de escolha
8	2021b	<i>Accountability arrangements of economic regulators - Education at a Glance</i>	OCDE	Apresentação de panorama dos países sobre os resultados educacionais, destacando dois novos indicadores: recursos financeiros e transparência de dados a serem utilizados como mecanismos de prestação de contas.

Fonte: OCDE (2011; 2013; 2021); Hooge (2016); Fahey e Köster (2019a, 2019b); Torres (2021).

Por meio da análise dos conteúdos dos documentos eleitos, empreendi um esforço teórico para condensar e dar substância e materialidade na forma de pensar as múltiplas faces do objeto. Conforme explicita Evangelista (2012, p. 60):

[...] pressupondo-se que os documentos – incompletos e imperfeitos – estejam em mãos do pesquisador – nos limites que a história impõe para sua localização e acesso – tem início sua “inquirição” para entender-se quando, como, por quem e por que foram produzidos. As fontes primárias trazem as marcas da sua produção original, de seu tempo de produção, de sua história. É necessário, então, captar as múltiplas determinações da fonte e da realidade que a produz; significa dizer captar os projetos litigantes e os interesses que os constituem, que tampouco serão percebidos em todos os seus elementos (destaque no original).

Com base na autora, aponto ainda para a necessidade de compreensão das determinações históricas em que são elaborados documentos. Estes pressupostos me permitiram demarcar o posicionamento da OCDE sobre as finalidades da prestação de contas nas políticas de *accountability* na educação.

Cabe ressaltar que a prestação de contas é um dos eixos da *accountability* que está presente em discussões sobre as recentes reformas da educação em curso nos sistemas educacionais em todo o mundo. Contudo, a maneira controversa da divulgação de dados de desempenho de estudantes e de docentes sem nenhuma análise contextual que possa convergir para a adoção de medidas que organizem e alinhem práticas pedagógicas coerentes com a realidade local, acabam por evidenciar a limitação da compreensão conceitual da *accountability*.

Por sua vez, considerando a lógica estruturalista das determinações socioeconômicas e históricas perpassadas e subsumidas nas relações de (re)produção do sistema capitalista, a questão de como organizar e alinhar as diferentes formas e os processos no uso de ferramentas de *accountability* no campo educacional ganhou relevância à medida que organismos multilaterais, como a OCDE, passaram a orientar a elaboração de políticas públicas nacionais, trazendo consigo concepções e finalidades da educação que seguem os ditames da burguesia,

com a afirmação de expressões e conceitos que imprimem materialidade a discursos hegemônicos e que visam reproduzi-los e ressignificá-los, por consenso, pressão ou coerção.

O conceito, para não mencionar o uso, da *accountability* levanta alguns questionamentos, como por exemplo, sobre quais critérios utilizar, quem decide, para que devem ser usados os resultados das avaliações, entre outros aspectos. Muitas controvérsias decorrem dessa imprecisão na especificação do que significa *accountability* (e o que exatamente se almeja com ela). Assim, as políticas direcionadas à área educacional podem se caracterizar como instrumentos de legitimação e reprodução de diretrizes que privilegiam aspectos de matiz privatistas e mercadológicas, em nome de uma suposta eficiência do mercado, em detrimento da ineficiência e do baixo desempenho alcançado pelo setor público. Essas políticas, amiúde, são elaboradas a partir do que designam por considerações e sugestões orientadas por OM, mas que, na verdade, se apresentam como estratégias para melhorar o desempenho dos países periféricos em determinadas áreas e, com isso, enquadrá-los no cenário do capitalismo transnacional e globalizante.

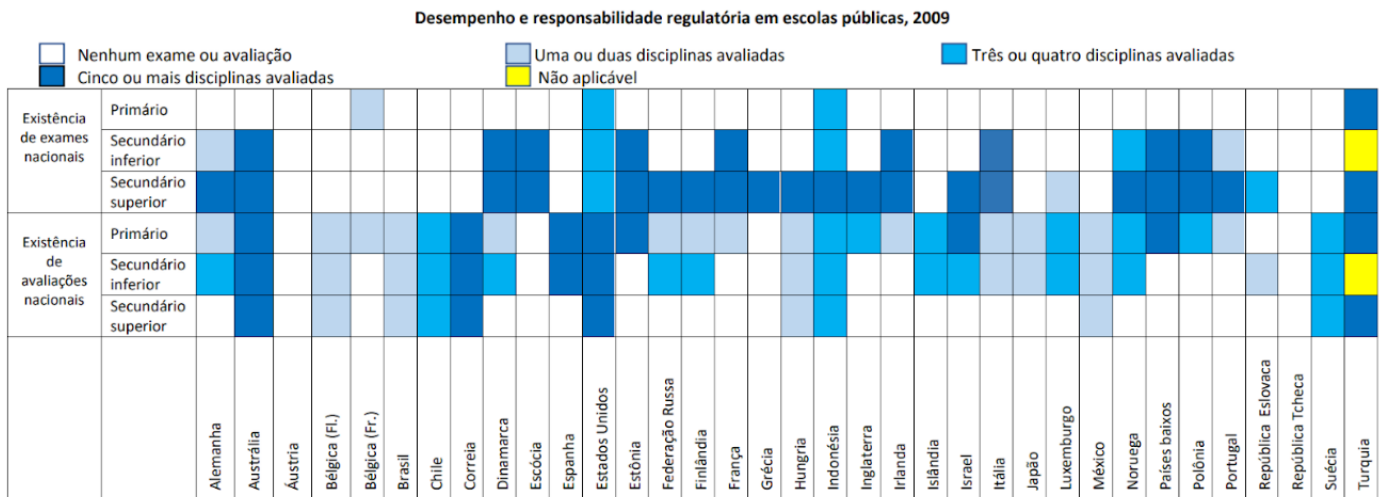
Na senda deste debate, a partir de 2007 a OCDE investiu massivamente na produção e divulgação de relatórios e *papers* nos quais eram apresentados resultados de levantamentos sobre experiências que utilizavam mecanismos de *accountability* na educação em países situados em diferentes partes do mundo. No tocante à definição da expressão *accountability*, os documentos publicados reforçam, especialmente, a prestação de contas por meio da coleta e do compartilhamento de dados para fornecimento de *feedback* e tomada de decisões com base em evidências de desempenho.

Em um documento publicado em 2011, *How are schools held accountable?*, a OCDE procura efetuar um resgate histórico da incidência da *accountability* na educação. Destaca, nesta direção, que teria sido a partir dos anos de 1970 que a expressão passou a ser utilizada como sinônimo de prestação de contas, sendo integrada paulatinamente às orientações da Organização para os sistemas educacionais dos países sob sua chancela (OCDE, 2011, p. 431). No mesmo documento, informa a evolução do conceito e a variabilidade de formas utilizadas contemporaneamente para medir o desempenho dos sistemas escolares, comparando resultados de escolas dentro ou entre países.

É, pois, no documento de 2011, que a OCDE apresenta os resultados de um estudo desenvolvido em 35 países situados em diferentes continentes, sobre os mecanismos utilizados por escolas públicas para garantir as funções de desempenho e regulação no que denomina de atos de *accountability*. No estudo, os mecanismos de desempenho são demonstrados pela existência de avaliações e exames nacionais (*assessments and examinations national*). Já os

mecanismos de regulação são representados pela existência de inspeção escolar e autoavaliação nas escolas, considerando-se os níveis escolares primário, secundário inferior e secundário superior⁹, conforme ilustrado na Figura 3.

Figura 3 – Performance *accountability*



Fonte: OCDE (2011).

Considerando os mecanismos de desempenho em exames e avaliações nacionais, a Organização destaca que, enquanto os exames são testes padronizados que impactam diretamente os alunos, como a elegibilidade de progressão para um nível superior de escolaridade, sendo mais prevalentes no ensino secundário superior, as avaliações são destinadas ao fornecimento de *feedbacks* para melhorar o ensino e demonstrar o nível de desempenho dos estudantes, sendo predominantes no secundário inferior. De acordo com o apontado no documento:

[...] As avaliações nacionais são semelhantes aos exames nacionais na medida em que visam medir até que ponto os alunos adquiriram uma certa quantidade de conhecimento em um determinado assunto. As avaliações nacionais podem ser obrigatórias, mas não têm impacto na progressão ou certificação dos alunos, como acontece com os exames. As avaliações são usadas principalmente para monitorar a qualidade da educação no sistema e/ou na escola. Elas também fornecem *feedback* para melhorar o ensino e mostrar o desempenho relativo dos alunos (OCDE, 2011, p. 438 - Tradução livre da autora)¹⁰.

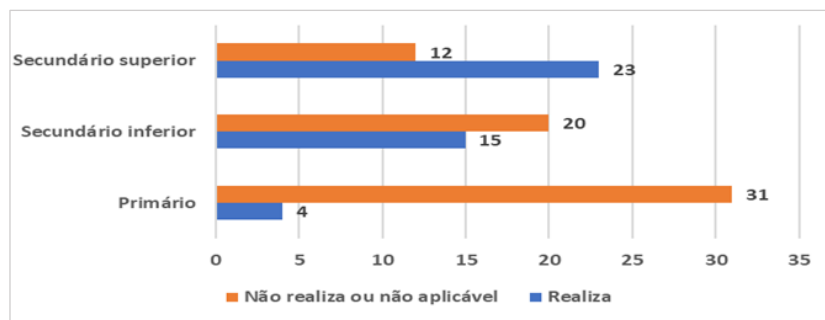
⁹ No Brasil, os níveis apresentados pela OCDE correspondem respectivamente a: nível primário - anos iniciais do ensino fundamental; nível secundário inferior - nos finais do ensino fundamental; nível secundário superior - ensino médio.

¹⁰ National assessments are similar to national examinations in that they aim to measure the extent to which students have acquired a certain amount of knowledge in a given subject. National assessments may be mandatory but they do not have an impact on students' progression or certification as examinations do. Assessments are mostly used to monitor the quality of education at the system and/or school level. They also provide feedback to improve instruction and show the relative performance of students (OCDE, 2011, p. 438).

Conforme pode ser observado na Figura 3, apenas quatro dos 35 países investigados informaram a existência de um exame nacional em seu país. Já no secundário inferior, 15 dos 34 países apontaram realizar exames nacionais. No caso do Brasil, há menção da realização de uma avaliação nacional por nível de ensino.

O Gráfico 1 ilustra os níveis educacionais em que a realização de exames nacionais é mais comum entre os países que os efetuam, conforme os dados levantados pela OCDE (2011).

Gráfico 1 – Número de países que realizam ou não exames nacionais

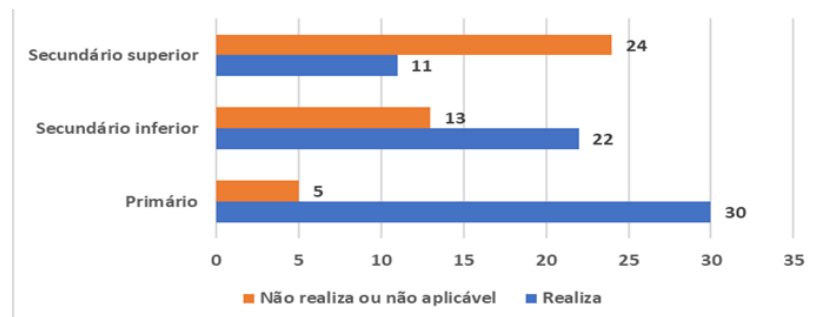


Fonte: a autora, com base em OCDE (2011).

Em conformidade ao evidenciado, enquanto na maioria dos países que efetua exames nacionais estes são realizados prioritariamente no secundário superior, no ensino primário a incidência deles é menor. Quanto ao Brasil, não há registros para exames nacionais.

No tocante às avaliações nacionais, a OCDE informa que 22 dos 34 países utilizam esta modalidade no secundário inferior e 30 utilizam-na em, pelo menos, uma disciplina no nível primário. O Gráfico 2 ilustra a situação da realização de avaliações nacionais levantadas pela OCDE, nos respectivos níveis educacionais.

Gráfico 2 – Número de países que realizam ou não avaliações nacionais



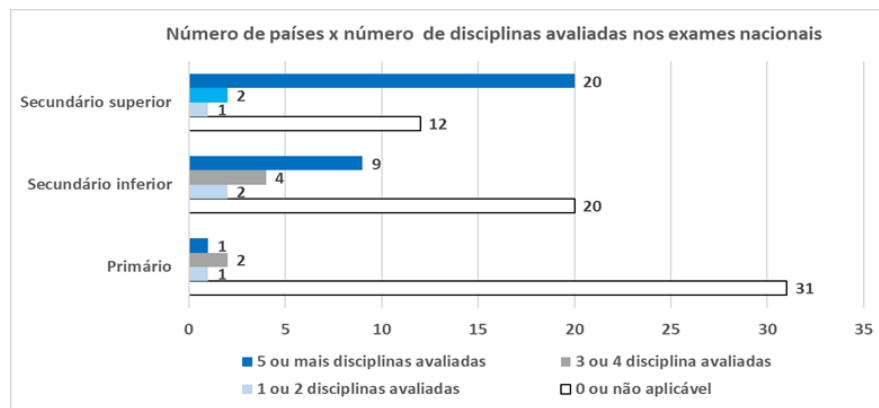
Fonte: a autora, com base em OCDE (2011).

Como evidenciado, contrariamente aos exames nacionais, a realização de avaliações nos países amostrados é mais recorrente no ensino primário.

As duas áreas de conhecimento mais comumente abordadas em exames nacionais incluem a matemática e a língua nacional ou linguagem de instrução (leitura, escrita e literatura) e, em grau menor, a Língua Estrangeira, Ciências e Estudos Sociais (História e Geografia). Contudo, conforme podemos verificar nos Gráficos 3 e 4, a seguir, o número de disciplinas avaliadas distingue-se de um para outro país, assim como também se distinguem entre os países as disciplinas avaliadas em exames nacionais e em avaliações nacionais.

No Gráfico 3 está demonstrado o número de países e o número de disciplinas por eles avaliadas nos exames nacionais, em cada um dos níveis escolares, segundo o levantamento da OCDE (2011).

Gráfico 3 – Número de países x número de disciplinas avaliadas nos exames nacionais

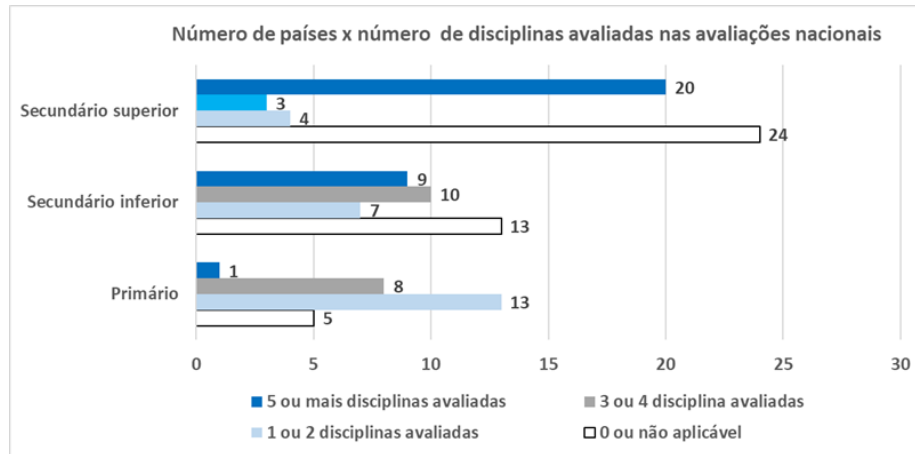


Fonte: a autora, com base em OCDE (2011).

Sobressai no Gráfico 3 um conjunto de 20 países, incluindo o Brasil, que avalia cinco ou mais disciplinas nos exames direcionados ao secundário superior. Contudo, 31 países não desenvolvem exames no primário e, 20, no secundário inferior.

O Gráfico 4 permite verificar o número de países e o número de disciplinas que compõem as avaliações nacionais, em cada um dos níveis escolares.

Gráfico 4 – Número de países x número de disciplinas que compõem as avaliações nacionais



Fonte: a autora, com base em OCDE (2011).

Como é possível constatar, 24 países não desenvolvem avaliações nacionais e nas que realizam, o maior número de disciplinas avaliadas concentra-se majoritariamente no secundário superior. Significa dizer que a maior concentração de países que realizam exames e avaliações está no secundário superior e que estes países avaliam cinco ou mais disciplinas. Em comparação com a realidade brasileira, é possível observar a predominância de duas disciplinas, Matemática e Língua Portuguesa, tanto nos exames quanto nas avaliações nacionais. Assim, considero importante refletir sobre como classificar uma escola por meio de exames e avaliações nacionais realizados em somente duas disciplinas.

As principais ferramentas de *accountability* consideradas no indicador de desempenho se relacionam com as avaliações e exames nacionais, utilizadas pela OCDE e outros países. Reforço, contudo, que, para além de exames padronizados, outros meios também são utilizados para aferir o desempenho dos estudantes, como o sucesso profissional dos alunos depois de concluírem o nível básico de escolaridade.

Para a Organização, as escolas devem prestar contas aos mais variados grupos da sociedade, desde departamentos públicos educacionais (local, regional e nacional, dependendo do país) até familiares dos estudantes e público em geral. Conforme defende, o indicador de desempenho constitui uma ferramenta importante para as famílias escolherem a escola para seus filhos, que melhor atenda aos seus objetivos educacionais (OCDE, 2011).

Neste documento, ainda, a OCDE apresenta informações sobre a funcionalidade da *accountability* nos sistemas educacionais e o compromisso dos governos nacionais em garantir a aprendizagem de crianças e jovens. Reforça, contraditoriamente, a necessidade de ampliação tanto da autonomia das escolas, como de *accountability* regulatória, haja vista que a autonomia escolar se refere à capacidade das instituições educacionais de tomar decisões independentes

sobre aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros, de acordo com suas necessidades específicas e contexto local (OCDE, 2011). Já *accountability* regulatória, por outro lado, implica em um sistema onde escolas e educadores são rigorosamente monitorados e avaliados por órgãos externos.

De acordo com a Organização, um sistema de *accountability* deve concentrar-se nos resultados escolares e não nos processos. O resultado, consoante defende, constitui o principal indicador para um sistema de *accountability* (OCDE, 2011). Esta premissa está amparada na evidência de que os avanços tecnológicos facilitaram a implementação desse indicador, que é baseado em exames e testes padronizados. À conta desta evidência, destaca que:

As principais medidas de responsabilização pelo desempenho consideradas neste indicador referem-se a exames e avaliações nacionais utilizados pela OCDE e outros países do G20. Além dos resultados em testes padronizados, outros meios de capturar evidências relacionadas ao desempenho escolar incluem dados sobre o desempenho e o sucesso dos alunos após deixarem uma determinada escola. As escolas são responsáveis perante vários grupos de partes interessadas, incluindo agências governamentais de educação (local, regional e nacional, dependendo do país), pais e alunos, e o público em geral. São medidas eficazes de responsabilização pelo desempenho e levam em consideração as necessidades dos alunos e das famílias (OCDE, 2011, p. 432, tradução livre da autora)¹¹.

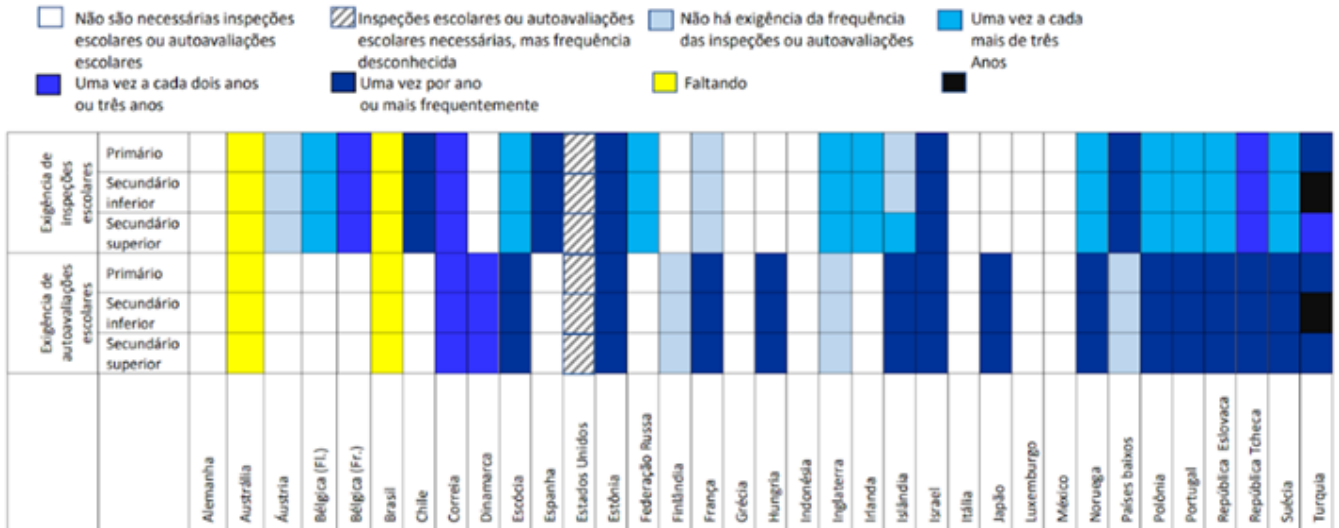
Tomando por referência um sistema nacional de exames e avaliações, a OCDE defende que a prestação de contas deve focalizar dados objetivos e palpáveis sobre insumos e processos desenvolvidos pelas escolas. Ganha realce, neste contexto, o papel burocrático da escola, que presta contas por meio de relatórios e formulários submetidos às instituições governamentais de regulação educacional. Adquire notoriedade, ainda, a prestação de contas ao público em geral de como o Estado e suas escolas podem utilizar os recursos financeiros para a melhoria do processo educacional.

Num contexto marcado por uma *accountability* regulatória ampliam-se as exigências de inspeção e autoavaliação escolares, tratadas pela OCDE como domínios (OCDE, 2011). Esses domínios, segundo o documento em análise, são implantados formalmente por meio de regulamentos e leis e ao serem aplicados se produzem relatórios que abrangem desde questões curriculares, instalações físicas até qualificações dos professores.

¹¹ The primary measures of performance accountability that are considered in this indicator relate to national examinations and national assessments used by OECD and other G20 countries. Aside from results on standardized tests, other means of capturing evidence related to school performance include data on student attainment and the success of students after leaving a particular school. Schools are accountable to a number of stakeholder groups, including government education agencies (local, regional and national, depending on the country), parents and students, and the public. Fair and effective measures of performance accountability take into account the needs of the students and families they serve and the resources available to serve them (OCDE, 2011, p. 432).

Na Figura 4 são apontados os países que realizam inspeções ou autoavaliações escolares e a frequência com que ocorrem em cada país.

Figura 4 – *Regulatory accountability* (2011)



Fonte: a autora, com base em OCDE (2011).

Conforme ilustrado na Figura 4, 24 dos 31 países realizam inspeções e ou autoavaliações escolares, sendo predominante sua realização uma vez ou mais ao ano no nível secundário inferior. O Brasil e a Austrália aparecem como os dois únicos países nos quais não são desenvolvidas inspeções e autoavaliações escolares.

Segundo a OCDE (2011), a inspeção escolar não exclui o papel dos exames e das avaliações nacionais. Conforme destaca, uma política com finalidades de *accountability* requer que a estas ferramentas sejam incluídas a avaliação do desempenho dos docentes, da equipe gestora, do currículo e do ambiente escolar. Conforme recomenda a Organização, o uso dessas ferramentas teria lugar na autoavaliação da escola (OCDE, 2011).

A esse respeito, Brandalise (2007, p. 17) defende que a autoavaliação ou avaliação institucional interna é um “[...] processo pelo qual a instituição escolar torna capaz de olhar para si mesma [e desenvolver] mecanismos para compreender os problemas que enfrenta e os desafios que têm que responder a si própria e à sociedade”. Nessa direção, a autoavaliação integra elementos das dimensões administrativas, pedagógicas e relacionais da escola, constituindo uma avaliação realizada pelos sujeitos que integram a execução das ações da escola (equipe gestora, professores, pais e alunos).

Alguns autores denominam a autoavaliação da escola de avaliação interna posto que o fator preponderante nessa modalidade é a promoção de um exercício de democratização da

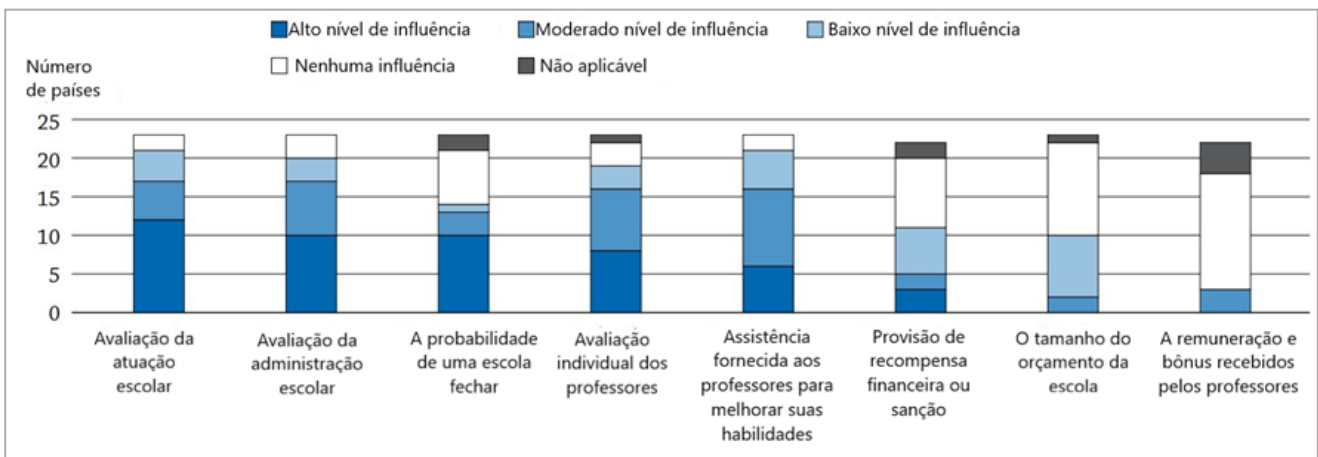
escola. Para Oliveira (2014, p. 127), por exemplo, a autoavaliação é “um processo em que os participantes de uma escola estão todos envolvidos na melhoria da qualidade educacional, desenvolvendo a consciência de que sua participação é fundamental para o alcance dos objetivos.”

Ainda que o documento da OCDE não delimite os objetivos da autoavaliação da escola, fica subentendido que a sua finalidade adstrita seria a recolha de dados e informações para uma política de *accountability*. Logo, ainda que a autoavaliação possa ter, para a escola, o propósito de melhoria dos processos educativos, nas recomendações efetuadas sobressai-se a prestação de contas à comunidade escolar como finalidade precípua.

É fato que, em muitos países, as inspeções escolares são usadas como meio de avaliação externa, sendo o planejamento e a organização delas adaptáveis a cada realidade nacional. Contudo, é importante salientar que as inspeções remetem a uma ação de *accountability* que, segundo pude depreender dos apontamentos da OCDE, constitui um sistema que opera de fora para dentro da escola. A inspeção representa, portanto, uma ferramenta para avaliar o desempenho dos docentes, da equipe gestora, do currículo e do ambiente escolar, elementos estes que, *a priori*, teriam lugar na autoavaliação da escola.

No Gráfico 5 estão sintetizados os níveis de influência das inspeções escolares nos países que as utilizam, segundo levantamentos da OCDE (2011).

Gráfico 5 – Distribuição da influência das inspeções escolares



Fonte: a autora, com base em OCDE (2011).

Os resultados das inspeções escolares, conforme ilustrado, são comumente utilizados para avaliar o desempenho das escolas. Eles também servem para avaliar a administração escolar e auxiliar na tomada de decisões sobre o fechamento ou manutenção das escolas. Além disso, esses resultados podem influenciar a avaliação de cada professor.

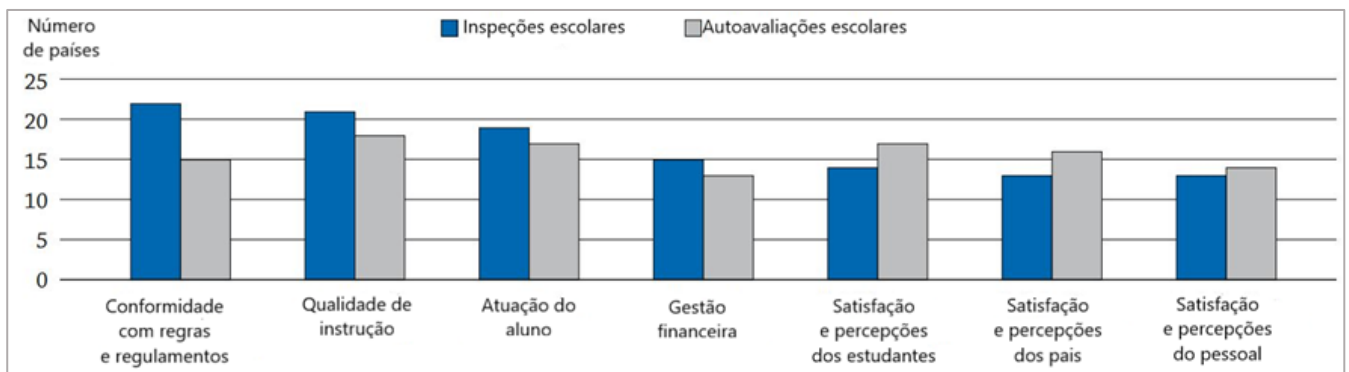
Percebe-se que menos países relataram que as inspeções escolares afetam as decisões sobre remuneração e bônus para professores, bem como os orçamentos escolares. No entanto, o nível de influência das inspeções escolares era alto para mais de 10 países entre os 25 que as executam no quesito atuação escolar, e moderado a alto quando se trata da avaliação administrativa das escolas.

A OCDE defende que, sob critérios de inspeção e responsabilização, uma escola reflete sistematicamente sobre o ensino oferecido, os serviços prestados e os resultados alcançados. Os resultados “[...] são usados para avaliar o desempenho escolar, embora sejam também usados para avaliar a administração escolar e tomar decisões sobre o fechamento ou não das escolas, e também influenciam a avaliação de cada professor” (OCDE, 2011, p. 434, tradução livre da autora)¹².

Nesse sentido, a OCDE argumenta que a autoavaliação da escola deve estar articulada com as avaliações e inspeções externas e que os processos e resultados devem ser difundidos entre as autoridades, desde os conselhos escolares locais até as instâncias educativas governamentais.

No Gráfico 6 constam informações sobre as dimensões abordadas durante as visitas de inspeção escolar e autoavaliação da OCDE no nível secundário inferior.

Gráfico 6 – Distribuição das áreas abordadas durante as inspeções escolares e autoavaliações escolares no nível secundário inferior (2009)



Fonte: a autora, com base em OCDE (2011).

Cabe destacar que, nestas análises, a OCDE (2011, p. 431, tradução livre da autora) não apresenta resultado individual por país, mas apenas um apanhado geral a título de enfatizar “[...] que os países se vejam à luz do desempenho de outros países”.

¹² Results from school inspections are most commonly used to evaluate school performance, though They are also used to evaluate school administration and to make decisions about whether or not to close schools. The results of these inspections also influence the evaluation of individual teachers (OCDE, 2011, p. 434).

Em relação às inspeções escolares no nível secundário inferior, o Gráfico 6 permite constatar que, nos países amostrados, as escolas apresentam conformidade com as regras e regulamentos de seus governos e com a qualidade de ensino oferecida. Em proporção menor, encontra-se o domínio da autoavaliação representado pela satisfação e percepção dos estudantes e a qualidade de ensino oferecido pela respectiva escola.

Conforme explicitado, a publicização dos resultados de autoavaliações é o mecanismo de prestação de contas tanto ao público interno das escolas, onde esses dados podem ser usados para informar inspetores escolares e/ou preparar o ambiente para uma atividade de avaliação externa, uma inspeção ou visita de credenciamento escolar, quanto para governos tomarem decisões quanto a alocação de recursos financeiros e familiares fazerem a escolha pela melhor instituição.

Para a OCDE (2011, p. 436, tradução livre), a autoavaliação tem caráter formativo e constitui uma excelente ferramenta de prestação de contas ao público interno das escolas sendo útil, inclusive, para “[...] informar inspetores escolares e/ou ainda preparar o ambiente para uma atividade de avaliação externa, como por exemplo, uma inspeção ou visita de credenciamento escolar”.

Por meio da expressão *market based accountability*, que se refere a um tipo de programa de subvenção de estudos, a Organização incentiva a participação financeira de governos nacionais em escolas privadas, onde “[...] os pais são vistos como consumidores que escolhem a melhor escola em que desejam matricular seu filho” (OCDE, 2011, p. 435, tradução livre)¹³. Em tal contexto, uma *market based accountability* possibilitaria a implementação de incentivos às escolas que atraíssem e detivessem os estudantes, atribuindo-lhes ampla responsabilidade perante os pais, alunos e governos.

A *market based accountability* consiste, pois, em um mecanismo de financiamento para garantir a existência e o funcionamento de escolas privadas, bem como uma maneira de incentivo para atrair alunos a frequentá-las. Segundo Schneider e Nardi (2019, p. 71), a *market based accountability* “[...] atua de modo a incitar a concorrência e a competição entre setores educacionais”.

Neste contexto, segundo a OCDE, as escolas gozam de autonomia para implementar uma diversidade de opções educacionais com a finalidade de manter os estudantes no respectivo estabelecimento de ensino, ficando os governos centrais com a função de auditar essas escolas. A participação reside na destinação de incentivos financeiros para escolas, via bolsas de estudo

¹³ In market accountability, parents are seen as consumers who choose the school in which they wish to enroll their child (OCDE, 2011, p. 436).

e créditos fiscais, os chamados *vouchers* escolares, com base no número de alunos matriculados. Claramente, tem-se a defesa de um sistema gerencialista que instiga a competição entre sistema público e privado, em que a educação é tratada como uma mercadoria e o aluno, a moeda de troca.

Da análise empreendida no documento *How are schools held accountable?* publicado em 2011 pela OCDE, sobressai o uso de ferramentas de *accountability* nas escolas e sistemas educacionais como forma de melhorar a qualidade da educação. Entre as ferramentas mencionadas, é realçado o papel da prestação de contas na divulgação dos resultados de avaliações e exames nacionais, bem como de inspeções e autoavaliações escolares. Sobre estes instrumentos, a OCDE é enfática ao assumir a importância de medir e avaliar os resultados de aprendizagem dos alunos, justificando que os sistemas educacionais devem se concentrar não apenas em insumos (como financiamento e recursos), mas também em resultados, ou seja, o que os alunos efetivamente aprenderam.

Evidencio, ainda, uma ênfase na necessidade de sistemas de avaliação e monitoramento para medir o progresso dos alunos, identificar áreas de melhoria e informar políticas educacionais, o que em suas recomendações, pode envolver testes padronizados e avaliações formativas. Por fim, ela destaca critérios de transparência e comparabilidade entre e dentro dos países, haja vista que, para a OCDE, a prestação de contas inclui não apenas a divulgação de dados sobre o desempenho das escolas e sistemas, mas comparações e tomadas de decisões, tanto de governos quanto de famílias (*market based accountability*).

Na direção do debate produzido em relação a como escolas prestam contas dos resultados educacionais, no ano de 2012 a OCDE publicou o artigo *Looking beyond the numbers: stakeholders and multiple school accountability*. Neste estudo é reforçada a importância da implementação de um mecanismo eficiente de prestação de contas nas escolas. Apesar da compreensão de que se trata de um tema controverso, reconhece falhas nos sistemas educacionais que não utilizam esse mecanismo, posto que ele “[...] permite que os governos atuem não apenas com um papel controlador e sim facilitador da autonomia nos processos educativos (OCDE, 2012, p. 2, tradução livre)¹⁴.

A Organização destaca a necessidade de a *accountability* recair sobre todos os agentes educativos (gestores, professores e conselhos escolares), de modo a garantir “[...] a qualidade da educação e/ou a qualidade da governança e tomada de decisões em educação em uma região ou país” (OCDE, 2012, p. 5, tradução livre). Sob esse aspecto paira a motivação pela busca de

¹⁴ [...] allows governments to act not only with a controlling role but also as a facilitator of autonomy in educational processes (OCDE, 2012, p. 2).

novas formas de legitimar o processo de prestação de contas pela via do controle de qualidade, responsabilização pelo desempenho escolar e o estabelecimento de padrões nacionais.

Na maioria dos países sob a chancela da OCDE são recomendados critérios de prestação de contas para efetivar o monitoramento e controle de resultados, bem como, orientar processos para a melhoria na qualidade da educação. Para a Organização, esse formato de *accountability* dos sistemas educativos é o caminho que, supostamente, permite uma comparação objetiva e inequívoca entre o desempenho das escolas e sistemas como um todo (OCDE, 2012).

Com este propósito, indica os seguintes caminhos para a realização de uma prestação de contas eficiente: legitimação por meio do cumprimento de leis e regulamentos; contabilização da qualidade dos serviços prestados, em termos de qualidade de ensino (eficácia), custo-benefício (eficiência), equidade ou acesso e; melhoria da qualidade dos serviços prestados (OCDE, 2012).

A ênfase na discussão apresentada sobre a prestação de contas é de que as informações prestadas sobre os processos educacionais devem promover “[...] diálogos reflexivos com as partes interessadas da educação e melhorar em vez de julgar; julgamento não é usado como um meio de controle, mas sim para aconselhar e dar lições operacionais (OCDE, 2012, p. 12, tradução livre da autora)¹⁵.

Cabe ressaltar que neste artigo há uma sequência discursiva articulada com os ideários e as orientações apresentadas no estudo publicado em 2011, onde a OCDE segue orientando como a *accountability* pode ser colocada em prática de múltiplas formas na escola, a saber: na identificação das partes interessadas em prestar contas, na forma de como realizar as ações e, ainda, na autoavaliação da qualidade e dos processos educacionais (OCDE, 2012).

Essa combinação de ações, de acordo com a Organização, visa construir um sistema de *accountability* eficiente e eficaz que leve em conta a natureza matizada e os propósitos da educação, que supostamente, se efetiva unicamente em desempenho e resultados nos testes estandardizados (OCDE, 2012).

Para além de discutir a prestação de contas, neste artigo são apresentados elementos da *accountability* horizontal e vertical, tal qual defende O’Donnell (1998). Para esse autor, *accountability* vertical trata das ações realizadas de maneira individual ou coletiva acerca da ocupação de cargos em instituições do Estado, já a *accountability* horizontal refere-se:

¹⁵ [...] reflective dialogues with education stakeholders and improving rather than judging; Judgment is not used as a means of control, but rather to advise and provide operational lessons (OCDE, 2012, p. 12).

[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. Para que esse tipo de *accountability* seja efetivo deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder, mas também, de facto, autonomia suficiente com respeito às últimas (destaque no original) (O'Donnell, 1998, p. 41).

Da mesma maneira que O'Donnell (1998), a OCDE explicita que esses tipos de mecanismos de *accountability* são os mais comumente usados. Sendo a *accountability* vertical a de cima para baixo e hierárquica, a qual impõe a conformidade com as leis e regulamentos e/ou que detém escolas responsáveis pela qualidade da educação que oferecem. Já a *accountability* horizontal, pressupõe relações não hierárquicas, sendo dirigida à forma como as escolas e os professores prestam contas, fornecendo a várias partes interessadas, informações sobre seus processos educacionais, decisões, implementação e resultados. Cabe ressaltar que, entre os documentos analisados, este é primeiro no qual pude identificar a referência a um autor da América Latina para conceituar, de alguma maneira, a *accountability*.

Segundo a OCDE (2012), a identificação dos tipos de *accountability* no contexto escolar é importante para se compreender as mudanças recentes na educação, qual seja, uma forma de escola reguladora que responsabiliza seus agentes pelo desempenho escolar, explorando múltiplas possibilidades de melhoria como, por exemplo, a realização de intervenções positivas destinadas a auxiliar e apoiar escolas que apresentam baixo resultados nos testes. Ao enfatizar que o desenvolvimento de uma *accountability* na escola que envolve essas múltiplas responsabilidades melhora os processos educativos e, conseqüentemente, melhores resultados serão apresentados, a OCDE pondera que as ações visam também aumentar a legitimidade e a confiança da comunidade local (escola), por meio de processos de aprendizagem.

Na guisa de orientações sobre a introdução de uma cultura de *accountability* no campo educacional, em 2013 a OCDE publicou um livro intitulado *Professores para o Século 21*, no qual dedicou um capítulo apresentando políticas consideradas importantes à Organização para projetar um sistema coerente de *accountability*¹⁶ no qual a avaliação de professores deve ser parte integrante do processo (OCDE, 2013).

Na perspectiva anunciada, as diferentes estruturas sociais, econômicas e educacionais dos países afetam a viabilidade da introdução de políticas de avaliação e *accountability*. Mesmo havendo certa resistência em alguns países e instituições escolares no uso de dispositivos de

¹⁶ “[...] coherent accountability system” (OCDE, 2013, p. 1).

accountability, para a OCDE estes dispositivos são uma alavanca fundamental para as escolas focarem mais na qualidade do ensino e no desenvolvimento contínuo, tanto acadêmico quanto profissional dos professores, de acordo com o crescente reconhecimento de que a qualidade de ensino afeta os resultados de aprendizagem dos alunos (OCDE, 2013).

Neste sentido, para a Organização a avaliação de professores e a prestação de contas pelo seu desempenho em relação aos resultados apresentados pelos alunos em testes, também oferece oportunidades para incentivar, reconhecer e recompensar a competência docente, o que, por sua vez, pode ajudar a abordar as preocupações sobre a atratividade do ensino como opção de carreira e sobre a imagem e o *status* dos professores.

Para a OCDE (2013), se faz necessário balancear os componentes, tais como: medidas dos resultados do estudante, indicadores do nível do sistema escolar de acordo com a região, informação administrativa e contextual, e pesquisa e análise para informar e realizar planejamento, intervenção e políticas de desenvolvimento.

O desafio, conforme enfatiza, em garantir que as políticas e ações sejam uma prática permanente de se prestar contas. Essa ação se torna um tipo de mapeamento que, para a OCDE (2013), tem se mostrado crucial para relembrar a todas as partes interessadas as prioridades e metas nacionais da educação e para garantir transparência no uso e interpretação dessas medidas.

Enfatizando que os cenários para avaliação e *accountability* necessitarão encontrar o balanço correto entre a coerência nacional e a diversidade local, é destacado no documento que princípios gerais relacionados a avaliação escolar, análise do professor, análise formativa do estudante e a avaliação dos gestores escolares são medidas que levam a uma prestação de contas coerente, que serve para melhor constatar as necessidades locais e fomentar a inovação. Tais princípios podem apontar como combinar as funções de prestação de contas e de melhoramento; a abrangência em relação a agenda nacional; aspectos a serem analisados; padrões de referência; o papel e a natureza da externalidade; e a extensão da transparência. Os princípios deveriam, segundo defende a OCDE, conter metas claras e uma multiplicidade de ferramentas e diretrizes para implementação.

Para além destas orientações, a OCDE enfatiza que desenvolver um cenário eficaz para avaliação e *accountability* envolve investimentos consideráveis referentes aos recursos humanos, no que tange às competências e habilidades para a realização de avaliação em todos os níveis, incluindo o fornecimento de apoio para os agentes escolares entenderem os processos avaliativos, treinando os avaliadores para que eles possam assumir efetivamente suas

responsabilidades e preparando os agentes escolares para utilizar os resultados dessas avaliações (OCDE, 2013).

A defesa da Organização sobre a prática da avaliação consiste em afirmar que esta é a mais efetiva maneira de melhorar as práticas educacionais. Finaliza explicitando que a gestão do conhecimento se dá quando os processos de avaliação e prestação de contas produzem dados para informação pública, planejamento de políticas e melhoria das práticas em todo o sistema.

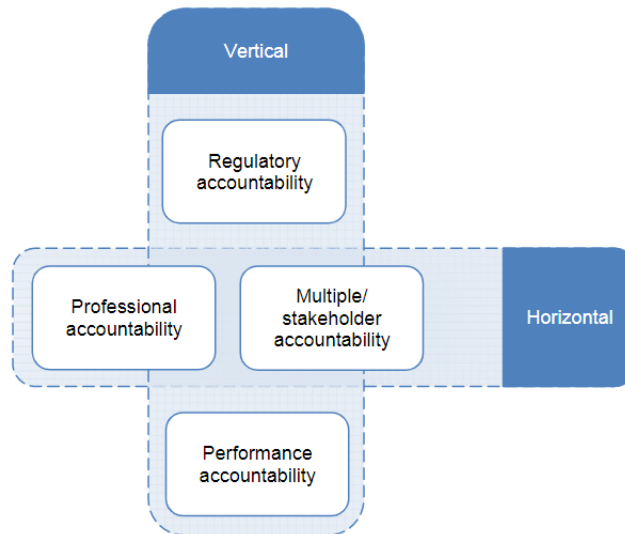
Na mesma linha discursiva, em 2016 a OCDE produziu o caderno temático *Governando a Educação em um mundo complexo*, no qual aborda os principais desafios envolvidos na gestão de sistemas de educação modernos, olhando especificamente para a complexidade, *accountability*, capacitação e pensamento estratégico. A publicação reuniu pesquisas realizadas pela Organização, contendo um capítulo destinado a discutir a *accountability*.

Neste capítulo, *Ensuring accountability in education*, a questão de como organizar e alinhar diferentes processos de *accountability* são defendidos como garantia de efetivação de uma educação de qualidade. Este capítulo analisa as tendências nos mecanismos de prestação de contas e argumenta que os indicadores de *accountability* de desempenho e regulação, tal como explicitado no documento de 2011, podem ser aumentados progressivamente de maneira útil e eficaz a partir de avaliações externas, autoavaliações, inspeções escolares, entre outros.

As matrizes teóricas utilizadas para problematizar como se configuram os mecanismos de *accountability* são baseadas em diversos autores, como Hooge, Brums e Wilkoszewski (2012), Theisens (2016), e em documentos publicados anteriormente pela própria Organização (2011, 2012, 2013). Com base nestes documentos, afirma que a *accountability* pode assumir diferentes formas, usadas frequentemente em conjunto, sendo categorizadas como vertical ou horizontal tal qual mencionou no documento de 2012. A defesa em desenvolver uma ou outra forma de *accountability* está embasada no monitoramento da educação para a formulação de políticas baseadas em evidências (OCDE, 2016).

Aprofundando a discussão em torno da *accountability* vertical e horizontal, os autores desenvolvem o conceito de *accountability stakeholder*, que segundo a OCDE (2016), se destinam a funcionar em conjunto, conforme ilustra a Figura 5.

Figura 5 – Formas verticais e horizontais de *accountability* na educação



Fonte: OCDE (2016, p. 103).

Contraditoriamente, afirmando a necessidade da autonomia na gestão dos sistemas educacionais, a Organização defende que os mecanismos de *accountability* dependem, em grande medida, de indicadores de desempenho para monitorar, controlar e orientar a direção da educação. Referenciando Holmstrom e Milgrom (1991) e Hooge *et al.* (2016) a Organização enfatiza que os sistemas que usam recompensas e sanções baseados em resultados mensuráveis criam incentivos complexos. Para tanto, orienta a integração entre o público e as partes interessadas locais nos processos de governança e responsabilização a partir da prestação de contas dos dados de desempenho, para melhorar a educação. Consoante destaca (OCDE, 2016), o envolvimento dos cidadãos em combinação com mecanismos verticais de *accountability* permite que órgãos governamentais, comitês e conselhos de pais, alunos e outros membros da comunidade expressem suas necessidades e as incorporem nos processos de tomada de decisão.

Após apresentar estratégias consideradas bem-sucedidas na construção de sistemas de *accountability* fortes e construtivos, tomando como base exemplos práticos fornecidos pelos estudos de caso de alguns países membros da OCDE, finaliza o capítulo com *recommendations* para promover a legitimidade de uma *accountability* focada no diálogo e na transparência contribuindo assim para uma cultura de avaliação.

Já no relatório publicado em 2019, *Meios, fins e significado accountability para a governança estratégica da educação*, a prestação de contas é tratada pelos autores do texto Fahey e Köster (2019, p.10- tradução livre)¹⁷ como um componente essencial para a governança

¹⁷ [...] designing and managing effective accountability processes is a perennial task, a challenge at all levels of education Governance (Fahey; Köster, 2019, p. 10).

estratégica da educação “[...] projetar e gerenciar processos eficazes de prestação de contas é uma tarefa perene, um desafio em todos os níveis de governança da educação”.

O documento, de número 204, faz parte de uma série de estudos específicos sobre Educação desenvolvidos pela OCDE e escritos por autores afiliados desde o ano de 2002. Neste texto, apresentado como uma revisão de literatura interdisciplinar, as recomendações iniciam com a justificativa de que, nas últimas décadas, a governança da educação tornou-se um desafio devido às divergências de governantes e instituições na formulação de políticas educacionais, especialmente as direcionadas à avaliação. Utilizando o paradigma da complexidade para explicar e justificar a falta de clareza conceitual existente entre teorias e práticas avaliativas, emerge a discussão em torno da *accountability* e as implicações das ferramentas de prestação de contas na governança estratégica da educação.

Na senda de uma governança econômica, em que a educação passa a ser por intelectuais do capital, a OCDE introduz seus próprios fundamentos de *accountability*, indicando os instrumentos que, comumente, são empregados na regulação de instituições de ensino e ou de seus representantes (gestores, educadores) e das ações de prestação de contas.

O documento também discute os meios e fins de como a *accountability* pode promover a integridade, legitimidade, justiça, controle, comportamento e desempenho apropriados, e que a falta de transparência no processo de quem presta e de quem exige contas pode gerar tensões que associam o conceito de *accountability* às sanções punitivas (Fahey; Köster, 2019).

No documento, os autores fazem uso de termos retirados da Administração e Gestão Pública, que defendem uma *accountability* orientada para a gestão de desempenho (por exemplo, relações empregado-empregador e processos de classificação e avaliação de desempenho, custo/benefício) e monitoramento (modo como indivíduos e organizações desenvolvem suas atividades e prestam contas por elas, sob regimes de mensuração), até assuntos relacionados com a governança. A ideia defendida é de que a utilização de ferramentas de *accountability* promove vantagens para indivíduos e organizações (como melhoria organizacional, de equipe e individual), pois, pela via da prestação de contas, há a possibilidade de regulação de conduta.

Neste sentido, o documento adentra o conceito de governança pública, entendida a partir de princípios que atendam ao interesse público, entre eles a transparência, a participação da sociedade, a integridade e a *accountability* (enquanto responsabilidade), enquanto essenciais para que um governo tenha bons índices em todos os setores. Ao explicitar seu entendimento de governança, os autores enfatizam que o principal desafio em realizar a *accountability* nas instituições educativas está em garantir que as responsabilidades compartilhadas sejam

suficientemente sentidas pelas partes em todo o processo e não simplesmente diluídas em partes (sem ninguém sendo responsabilizado) ou excessivamente redundante - com todos sendo responsabilizados, “[...] a aprendizagem adaptativa dos sistemas educativos na *accountability* ocorre por meio da troca de responsabilidades alimentando ações subsequentes, em um ciclo de *feedback* cíclico” (Fahey; Köster, 2019, p. 14, tradução livre)¹⁸.

Especificamente tratando das ferramentas da prestação de contas, os autores do documento apresentam uma variedade de instrumentos de *accountability* à disposição dos profissionais – em graus variados, mas todos voltados ao interesse no controle do comportamento dos agentes (gestores e professores) que prestam contas pelos resultados educativos. Neste sentido, os autores partem da premissa que o principal instrumento que monitora o desempenho dos sistemas escolares é a família “[...] instrumento básico que regula o desempenho escolar” (Fahey; Köster, 2019, p. 16, tradução livre)¹⁹.

Recomenda-se a prática de um sistema de supervisão baseado na competição mútua entre professores, descrito como “[...] mutuality instruments are employed in teachers” (Fahey; Köster, 2019, p. 17-18). A justificativa para essa abordagem é que ela favorece a supervisão da conduta e das ações nas escolas, motivando os profissionais a buscarem ferramentas para melhorar seu desempenho, além de incentivar a fiscalização mútua para atender aos interesses do governo e da sociedade.

Ao conectar essa recomendação ao Novo Fundeb, percebo uma reverberação na condicionalidade que exige que o provimento de cargos ou funções de gestores escolares seja feito com base em critérios técnicos de mérito e desempenho. A OCDE, ao defender sistemas de supervisão fundamentados na competição entre professores, busca garantir que os profissionais se mantenham alinhados aos padrões estabelecidos. Essa lógica também se reflete nas exigências do Novo Fundeb para a seleção de gestores escolares, promovendo um modelo que privilegia a competência técnica e o desempenho como critérios para liderança escolar, em detrimento de uma formação técnico-política, que inclui a capacidade técnica, mas a ela não fica reduzida.

Na recomendação para a aplicação dos instrumentos de prestação de contas baseada em *Peer-augmented hybrid instruments*, que se refere à supervisão governada externamente por meio de pares (às vezes considerado como julgamento por pares) em que uma autoridade externa seleciona membros de um grupo ou estabelece as regras que regem tal grupo, a OCDE

¹⁸ [...] The adaptive learning of educational systems in accountability occurs through the exchange of accounts feeding subsequent actions, in a cyclical feedback loop” (Fahey; Köster, 2019, p. 14).

¹⁹ [...] basic families of instruments that regulate school behavior” (Fahey; Köster, 2019, p. 16).

evidencia uma face importante da aplicação de uma *accountability* regulatória na implementação das políticas educacionais em diferentes países. A revisão do grupo de pares sugerida pela Instituição funciona como uma verificação de instrumentos de fiscalização, evidenciando uma lógica de controle vertical do Estado, tanto em relação às condutas pedagógicas quanto aos gastos dos municípios, sistemas de ensino e escolas.

Dentre todos os apontamentos levantados para a execução de ferramentas de *accountability*, especialmente a prestação de contas enquanto mecanismo de controle de conduta, observo claramente a defesa à competição, empregando a rivalidade entre os pares. Segundo o documento, a competição entre pares, mitiga a tendência de pura concorrência para estreitar objetivos e integrar incentivos de desempenho, promovendo uma conduta cooperativa, por exemplo “[...] membros de um corpo docente podem optar por preparar propostas de pesquisa independentes em equipes. O corpo docente escolheria então a melhor proposta para representar todo o grupo” (Fahey; Köster, 2019, p. 22, tradução livre)²⁰.

Para além do incentivo às práticas regulatórias, destaco outro aspecto incitado no documento no quesito de como desenvolver uma *accountability* pela via da prestação de contas. Trata-se do uso de instrumentos de quase mercado na educação, uma prática de competição para encorajar atores para atender a um padrão avaliativo externo, a partir de graus de comparação de padrão profissional para escolha, tanto de professores quanto de gestores, que atuarão na Educação via contratos com prazo determinado a partir de suas condutas e desempenhos (Fahey; Köster, 2019).

Na mesma linha discursiva sobre governança estratégica da educação, entre os grupos de trabalho que atuam na elaboração de documentos para a Organização, está o *OCDE Education Working Paper*²¹. Este grupo é constituído por intelectuais orgânicos da Instituição, publicando materiais para estimular a discussão de uma gama de questões que envolve o contexto educativo internacional.

Dentre os estudos realizados por esta frente de trabalho, há o projeto *Strategic Education Governance* (SEG), que tem o propósito de fomentar o desenvolvimento de ferramentas políticas aos países para a identificação do que o Grupo considera serem as melhores estratégias para êxito dos sistemas educacionais.

²⁰ Faculty members may choose to prepare independent research proposals in teams. The faculty would then choose the best proposal to represent the entire group (Fahey; Köster, 2019, p. 22)

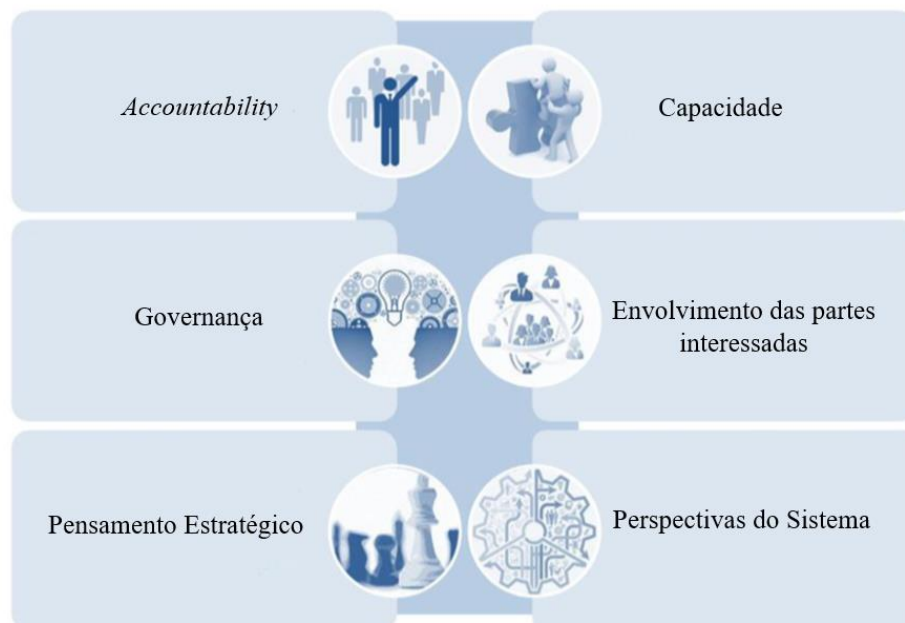
²¹ *Education Working Papers*: uma série de documentos com mais de 390 publicações destinadas a apresentar estudos selecionados com base no trabalho da Direção de Educação da OCDE. A autoria geralmente é coletiva, mas os principais autores são nomeados, os textos geralmente estão disponíveis apenas em seu idioma original (inglês ou francês) com um breve resumo disponível no outro.

Segundo a Organização, os estudos desenvolvidos pelo SEG auxiliam os governos na formulação de políticas que, supostamente, garantiriam processos eficazes de governança, mobilizando conhecimentos dentro e entre os países. O primeiro trabalho desenvolvido no contexto deste projeto iniciou em 2011 e, progressivamente, as análises foram sendo aprofundadas em anos posteriores (2016, 2017 e 2018) a partir de um calendário de atividades²², culminando no documento *Strategic Education Governance: project plan and organisational framework* produzido em 2019.

O documento se organiza em torno de três eixos de discussão: *innovative governance approaches; policy toolkit; e learning seminars*. No primeiro eixo são discutidos resultados de pesquisas sobre o que o Grupo considera processos eficazes de governança. No segundo, são apresentadas ferramentas consideradas eficazes para o desenvolvimento de políticas de governança, concentrando a atenção nos formuladores de políticas. Por fim, no terceiro eixo, são definidos seis domínios considerados necessários para uma governança eficaz. Dentre os domínios, está a *accountability* apresentada pela dimensão da prestação de contas.

Com base nas descobertas do SEG, a OCDE apresenta um desenho de como seria um sistema de governança estratégica, conforme demonstrado na Figura 6.

Figura 6 – Estrutura organizacional SEG



Fonte: a autora com base em OCDE (2019, p. 9).

²² Entre as atividades estão: pesquisa sobre os desafios emergentes identificados no trabalho com os países para promoção da governança estratégica da educação; aplicação de pesquisa de mapeamento de como a *accountability* é praticada; realização de Seminários de Aprendizagem; publicação de um relatório internacional reunindo os principais *insights* sobre os processos que apoiam a governança estratégica da educação (OCDE, 2019).

Analisando especificamente o domínio da *accountability*, o SEG destaca que, no contexto de sistemas complexos, a *accountability* desempenha o papel de facilitadora para uma governança efetiva e eficaz nos processos educativos. Assim, a prestação de contas teria basicamente duas funções. A primeira, destinada a produzir uma resposta contextualizada e comparável dentro de um determinado contexto buscando, com isso, reduzir a fragmentação na explicação sobre os resultados alcançados. A segunda, dedicada à produção de uma cultura de conhecimento sobre uma determinada realidade com vistas a produzir melhorias, superando à mera ideia de monitoramento da gestão educacional.

Neste sentido, o SEG orienta uma *accountability* com o envolvimento das partes interessadas (governos e instituições educativas) tendo em vista a criação de acordos de cooperação expressos como *constructive accountability*. Essa forma de *accountability* tem por finalidade a produção de incentivos com base no desempenho eficiente dos sistemas educativos, orientando para o desenvolvimento de um sistema de prestação de contas entre diferentes atores, níveis e políticas a fim de contribuir para a eficácia das políticas e a eficiência da alocação dos recursos financeiros.

O documento do SEG (2019) enfatiza uma abordagem de gestão gerencial, centrada na eficiência e na criação de sistemas de governança que facilitem a prestação de contas e a tomada de decisões baseadas em dados comparáveis e contextualmente relevantes. Nessa visão, a *accountability* é vista como a ferramenta que garante que políticas educacionais sejam implementadas de maneira uniforme e eficaz, com foco em resultados mensuráveis. Essa abordagem, que será aprofundada na seção seguinte, apresenta convergências com o Novo Fundeb ao sustentar que a gestão educacional deve ser guiada por critérios técnicos e regulatórios, priorizando desempenho e eficiência. Nessa lógica, o vínculo entre a distribuição de recursos e indicadores de mérito e resultados demonstra como o Novo Fundeb adota uma perspectiva gerencial orientada pela padronização dos processos educativos, reforçando a busca por eficiência administrativa e resultados mensuráveis.

Na direção deste debate, em uma espécie de retomada e sequência discursiva, na edição de 2021, do relatório *Education at a Glance*²³, a *accountability* é também discutida pelo viés da prestação de contas. No documento, a OCDE analisa quem participa da educação, o que é gasto com ela, como os sistemas educacionais operam e quais são os resultados alcançados. Este último, inclui indicadores sobre uma ampla gama de resultados, desde comparações do

²³ Cabe ressaltar que o referido relatório, cujo início de publicação foi o ano de 1999, é a fonte oficial da OCDE. No documento são apresentadas informações sobre o estado da educação em todo o mundo (*site* da OCDE).

desempenho dos estudantes em áreas-chave (matemática e linguagens) até o impacto da educação nos rendimentos e nas chances de emprego dos adultos.

O referido documento fornece dados sobre estrutura, finanças e desempenho dos sistemas educacionais nos países membros da Organização e em várias economias parceiras. A publicação apresenta gráficos e tabelas, bem como, *links* com dados educacionais sobre a produção/desempenho das instituições educacionais; o impacto da aprendizagem em todos os países; acesso, participação e progressão na educação; os recursos financeiros investidos; o ambiente de aprendizagem e a organização das escolas.

Na edição de 2021 é focalizada a equidade na dimensão de como o progresso na educação e os resultados associados à aprendizagem e ao mercado de trabalho são afetados por dimensões como gênero, *status* socioeconômico, país de nascimento e localização regional. Também apresenta dois novos indicadores sobre os mecanismos e fórmulas para alocar recursos públicos às escolas e sobre a taxa de evasão docente baseados em ferramentas de prestação de contas.

Com um capítulo destinado a cada país membro da Organização e alguns convidados, são apresentados dados específicos sobre várias áreas de investimento público, entre elas a educação. No caso do Brasil, os temas enfocam: desigualdades de gênero; igualdade de oportunidades para estudantes de todos os contextos socioeconômicos; pandemia do coronavírus; investimentos em educação e condições de trabalho de professores nas escolas.

De um ponto de vista crítico, entendo que os temas destacados revelam importantes implicações para a política educacional no Brasil, particularmente no que tange à distribuição dos recursos públicos. A ênfase em aspectos como gênero, condição socioeconômica, origem e localização regional indica a necessidade de políticas que reconheçam e enfrentem as desigualdades estruturais que permeiam o sistema educacional brasileiro.

A abordagem da OCDE, que introduz indicadores de alocação de recursos e evasão docente baseados em ferramentas de prestação de contas, sugere a necessidade de uma governança mais transparente e eficiente. Contudo, percebo que, no contexto brasileiro, onde as disparidades regionais são profundas, um modelo de alocação de recursos fundamentado unicamente em critérios de eficiência e desempenho pode, inadvertidamente, perpetuar essas desigualdades.

Da minha experiência como docente, bem como na atuação com assessora a gestores municipais, percebo que a pandemia de coronavírus destacou a urgência de reavaliar as condições de trabalho dos professores e os investimentos em educação. A crise evidenciou que os gestores educacionais, de modo geral, não estão preparados para lidar com desafios futuros

e construir um sistema mais igualitário. Isso exige não apenas investimentos financeiros, mas também um apoio contínuo aos profissionais da educação, assegurando que suas condições de trabalho lhes permitam atuar com foco na realidade local.

Em suma, os temas abordados sugerem que a política educacional brasileira deve ser orientada por um compromisso com a qualidade e desempenho, aspectos que, para a OCDE, constituem indicadores de *accountability*. No entanto, será que esses indicadores atendem às necessidades do sistema educacional brasileiro ou, paradoxalmente, contribuem para reforçar as propaladas desigualdades preexistentes?

Reportando aos indicadores de *accountability* mencionados no documento publicado em 2011 (regulação, qualidade e desempenho), o de 2021 retoma a discussão incorporando dois novos indicadores: a alocação dos recursos financeiros e a exigência da transparência na publicação dos dados, tanto referente aos resultados escolares quanto aos gastos em educação. Conforme destacado pela OCDE (2021), esses dois novos indicadores são ferramentas para garantir maior transparência nas práticas orçamentárias, gestão de recursos humanos e governança regulatória dos sistemas escolares, sendo úteis, ainda, para monitorar e comparar o progresso dos governos em suas reformas nos sistemas educativos.

Na visão da OCDE (2021), os indicadores de gastos educacionais ajudam a mostrar o que, como e para onde os recursos financeiros são direcionados. Todos os anos, governos, empresas privadas, estudantes e suas famílias tomam decisões sobre os recursos financeiros investidos na educação. Neste sentido, para a Organização, a prestação de contas é a chave de acesso às informações, haja vista que investimentos são feitos com a ideia de que os gastos com educação aumentam a produtividade do trabalho, melhoram as habilidades da força de trabalho, afetando assim, o crescimento econômico e o desenvolvimento social.

De acordo com o que consta no documento, ao analisar e prestar contas de dados relativos à despesa pública em educação, por exemplo, os governos podem tomar decisões assertivas e prioritárias quanto às dotações orçamentárias, conforme descrito:

A educação é uma área em que todos os governos intervêm para financiar ou dirigir a prestação de serviços. Como não há garantia de que os mercados proporcionem acesso igualitário à educação e oportunidades, o financiamento governamental de serviços educacionais é necessário para garantir que a educação não esteja fora do alcance de alguns membros da sociedade [...]. Tal como a crise financeira de 2008, a pandemia da COVID-19 deverá ter um impacto significativo nas sociedades economicamente, e a educação é um dos setores afetados. As crises econômicas anteriores exerceram pressão sobre os orçamentos públicos e a prestação de contas dos gastos, resultando em menos financiamento público atribuído à educação em alguns países. Os cortes orçamentais podem representar melhorias alocação de fundos governamentais e podem gerar ganhos de eficiência e dinamismo econômico, mas também podem afetar a qualidade da educação fornecida pelo governo, especialmente numa altura em que

o investimento na educação é importante para apoiar aquisição de aprendizagem e crescimento econômico (OCDE, 2021, p. 269, tradução livre)²⁴.

Deste excerto e da discussão que segue no documento, é possível compreender que a OCDE (2021) compara o gasto público total em educação entre os países, cita dados sobre as diferentes fontes de financiamento público na educação (governos regionais e locais) e transferências de fundos entre estes níveis de governo. Por fim, também aborda como a despesa pública mudou ao longo do tempo e como, na contemporaneidade, são necessárias medidas de *accountability* para monitorar as ações realizadas na área educacional (OCDE, 2021).

Segundo este pressuposto, a *accountability* leva à transparência dos dados e serve de subsídio para analisar aspectos do financiamento educacional e os esforços feitos pelos países na educação, bem como seu possível impacto nas futuras perspectivas econômicas e sociais nacionais (OCDE, 2021).

Subsequente ao relatório publicado em 2021, no mês de julho a OCDE publica em seu *site* oficial um artigo de autoria de Rodrigo Torres, enfocando o impacto da *accountability* escolar nos resultados educacionais para avaliar o desempenho de escolas e professores. Inicialmente, o artigo apresenta a conceituação de *accountability* na educação, referenciando autores para explicitar as diferentes interpretações presentes na literatura, com uma seção intitulada *What do we understand by school accountability?* Embasando-se conceitualmente em Levitt, Janta e Wegrich (2008), é explicitado que a *accountability* pode ser um conceito que diverge entre a teoria e a prática, pois é aplicado de várias maneiras e em diferentes circunstâncias.

Partindo destes pressupostos, Torres (2021) ressalta que, independentemente de como a *accountability* é definida, três elementos estão sempre presentes: a definição de quem é responsável e para o que; a prestação de contas às partes interessadas no que diz respeito aos resultados do que está sendo avaliado (por exemplo, desempenho acadêmico escolar) e; um

²⁴ Public expenditure enables governments to serve a wide range of purposes, including providing education and health care and maintaining public order and safety. Decisions concerning budget allocations to different sectors depend on countries' priorities and the options for private provision of these services. Education is one area in which all governments intervene to fund or direct the provision of services. As there is no guarantee that markets will provide equal access to educational opportunities, government funding of educational services is necessary to ensure that education is not beyond the reach of some members of society. [...] Like the financial crisis in 2008, the COVID-19 pandemic is likely to significantly affect societies economically, and education is one of the sectors affected. Past economic crises have put pressure on public and accountability budgets, resulting in less public funding being allocated to education in some countries. Budget cuts can represent improved allocation of government funds and may generate gains in efficiency and economic dynamism, but they can also affect the quality of government-provided education, particularly at a time when investment in education is important to support learning acquisition and economic growth. (OCDE, 2021, p. 269).

juízo sobre essa informação que poderia conduzir, direta ou indiretamente, a sanções ou recompensas específicas (Torres, 2021, p. 6).

Como é possível depreender, o sistema de *accountability* é classificado em dois níveis de risco, alto e baixo. O nível de alto risco é aquele em que há sanções ou recompensas explícitas para aqueles que estão sendo avaliados, enquanto o nível de baixo risco fornece informações sobre as partes interessadas, mas não há ações ligadas a resultados.

Outra definição apresentada para *accountability* no artigo de Torres (2021) traz Figlio e Loeb (2011) para explicar o processo de avaliação de desempenho com base em medidas de performance acadêmica. No texto, a ideia de *accountability* na educação está intimamente relacionada com a teoria econômica, a partir da qual os resultados agregados dos alunos estão no cerne da discussão/tomada de decisão para a alocação de recursos e a criação de um sistema de mercado educacional onde os pais podem escolher a escola de seus filhos e supervisionar o processo educacional e o fornecimento de informações sobre as escolas.

Conforme a autora, os resultados dos alunos desempenhariam dois importantes papéis: primeiro, diminuindo as assimetrias de informação para os tomadores de decisão (por exemplo, pais, governo, etc.) sobre o desempenho das escolas. Em segundo lugar, melhorando o fornecimento de informações sobre o desempenho dos alunos em relação às ações desenvolvidas pelos encarregados de conduzir o processo educacional no dia a dia (os agentes), tais como diretores, professores, autoridades administrativas locais.

Segundo destacado no documento, em países de baixa e média renda há evidências de que a *accountability* baseada em testes pode ter um impacto positivo, ainda que moderado, no desempenho dos estudantes. Nestes casos, a prestação de contas seria uma ferramenta importante na geração de bons resultados educacionais. A aplicação de mecanismos de *accountability* aos atores envolvidos no processo de avaliação educacional pode melhorar o desempenho escolar, incluir consequências para atender a certos padrões pré-definidos e fornecer incentivos para que os educadores se concentrem nos assuntos e conteúdos que estão sendo medidos, estimulando-os a melhorar a sua prática.

Com base em estudos da Stanford University/Stanford Center for Opportunity Policy in Education (2015), da Unesco (2017) e em autores como Chapman e Snyder (2000) e Bae (2018), o documento destaca que a *accountability* não deve se limitar apenas aos resultados de aprendizagem, mas também deve abranger os recursos escolares e a capacidade profissional dos envolvidos. Neste caso, para que a *accountability* da escola funcione são indicados mecanismos que prestação de contas baseados na transparência de informações sobre os

aspectos do processo de escolarização, perpassando pela distribuição de recursos de forma equitativa.

Ao analisar a relação entre *accountability*, autonomia e desempenho, o documento aponta que, em países onde as escolas publicam seus resultados e divulgam dados de desempenho, as instituições desfrutam de maior autonomia na alocação de recursos e, conseqüentemente, tendem a apresentar melhores resultados. Por outro lado, países que não adotam tais arranjos de prestação de contas frequentemente exibem um desempenho inferior, conforme categorizado pela OCDE.

Essa observação ressalta a conexão entre autonomia e responsabilidade em contextos em que as ferramentas de *accountability* estão presentes. Segundo a OCDE, a autonomia das escolas nas decisões curriculares e a vinculação dos resultados obtidos em avaliações nacionais à alocação de recursos, são elementos que potencializam essa autonomia. Nesse sentido, pontuo que a combinação de autonomia e *accountability* parece ser uma condição que pode influenciar positivamente o desempenho escolar. No entanto, como evidenciado anteriormente, esses arranjos também devem ser analisados com cautela, especialmente em contextos de desigualdade socioeconômica, onde os impactos podem variar de forma significativa.

Fazendo menção aos dados do Pisa ao longo dos anos de aplicação e como estes são interpretados e utilizados para (re)formulação de políticas educacionais por cada país, o artigo é finalizado afirmando que na maioria dos países membros da OCDE a *accountability* baseada em testes não está articulada apenas ao desempenho, bem como, não tem um impacto substancial sobre a desigualdade educacional, pois, países de rendimento baixo e médio em Matemática, Leitura e Ciências possui relação com os níveis de autonomia escolar, particularmente no currículo e nas práticas de avaliação.

Analisando a maneira como se configura o trabalho intelectual da OCDE, seja em documentos de sua própria autoria ou em artigos selecionados e publicados em seu leque de produções, há uma formalização de acordos previamente construídos entre governos em um formato de “governança global”, sendo perceptível que a Organização historicamente se esforça para reproduzir internacionalmente a formação de consenso em torno da articulação entre educação e desenvolvimento econômico.

Neste sentido, percebo que a atuação da OCDE não é neutra, mas situa-se em um ambiente estrategicamente construído para oportunizar o cruzamento, o alinhamento, a convergência e a harmonização de práticas políticas que possuem intenções articuladas com o ideário capitalista, haja vista que atuando em diferentes frentes, presta-se a mediar, interpretar,

traduzir e disseminar pressupostos educacionais, políticos e econômicos que considera estratégicos aos interesses de presente e de futuro dos seus Estados membros.

3.3 BALANÇO DA ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DA OCDE: ASPECTOS DETERMINANTES DA *ACCOUNTABILITY* E PRESTAÇÃO DE CONTAS

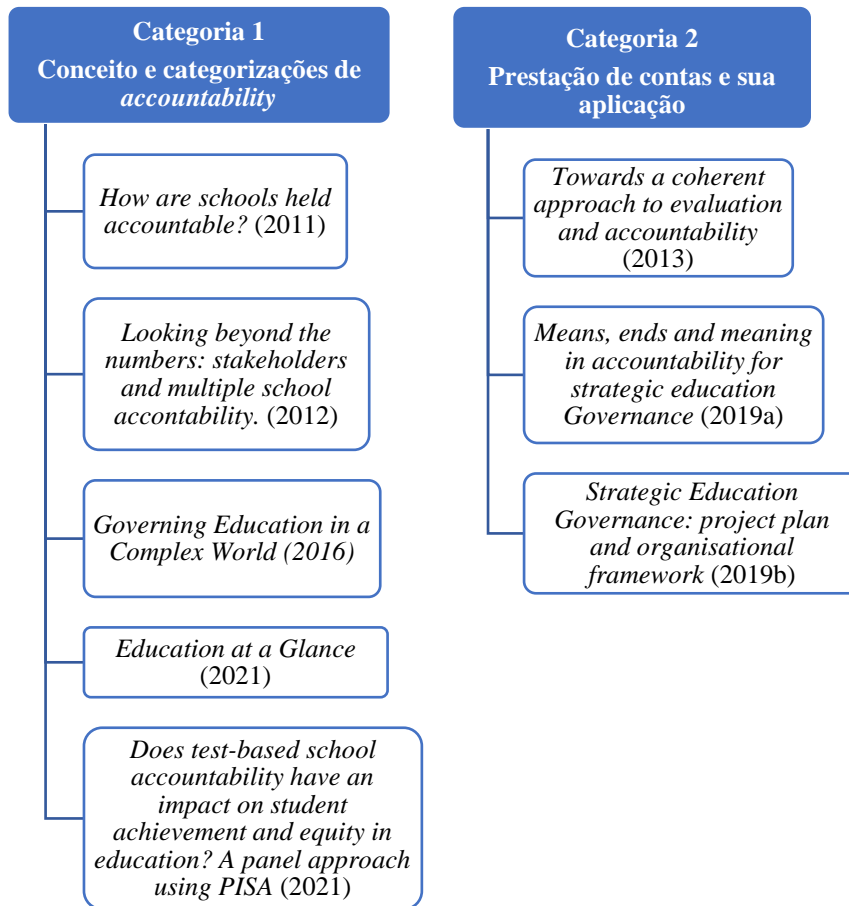
Ao se tratar do grau de aproximação entre a política educacional da OCDE, materializados em programas e reformas educativas, cabe indagar como as ideologias dessa Organização traduzidas por sua visão sobre as finalidades da *accountability* na educação interferem no processo de formulação de políticas públicas nacionais. Assim, procuro tomar como alicerce uma análise que remete à compreensão de como o “[...] discurso dominante se esconde sob a aparência de verdade” (Shiroma; Evangelista, 2018, p. 6).

Na análise documental realizada na subseção, com o objetivo de apreender as especificidades da caracterização da *accountability* nos documentos da OCDE, no qual destaco a evolução no tratamento do tema e as estratégias de associação entre avaliação e prestação de contas recomendadas pela Organização, evidenciei o esforço dela na apresentação de experiências bem-sucedidas, com a recomendação de transformá-las em boas práticas a serem adotadas por países participantes de seus programas, independentemente do contexto histórico, econômico, cultural e social em que se encontram. Nas entrelinhas, o que está em curso é a redefinição das formas de controle e regulação da educação que deve estar a serviço do capital.

Para os governos nacionais indicados nesse intrincado movimento do capital, a *accountability* na educação (da maneira como vem sendo recomendada e praticada pelos países), desconsidera contextos nacionais/regionais envoltos nos processos educativos. Como parte de um cenário global, dinâmico e heterogêneo, a educação é elevada a um objeto comercial exploratório.

Em se tratando das especificidades da *accountability* nos documentos da OCDE, ao examinar as publicações, duas categorias empíricas emergiram das análises dos documentos: conceito e categorizações de *accountability* e prestação de contas e sua aplicação.

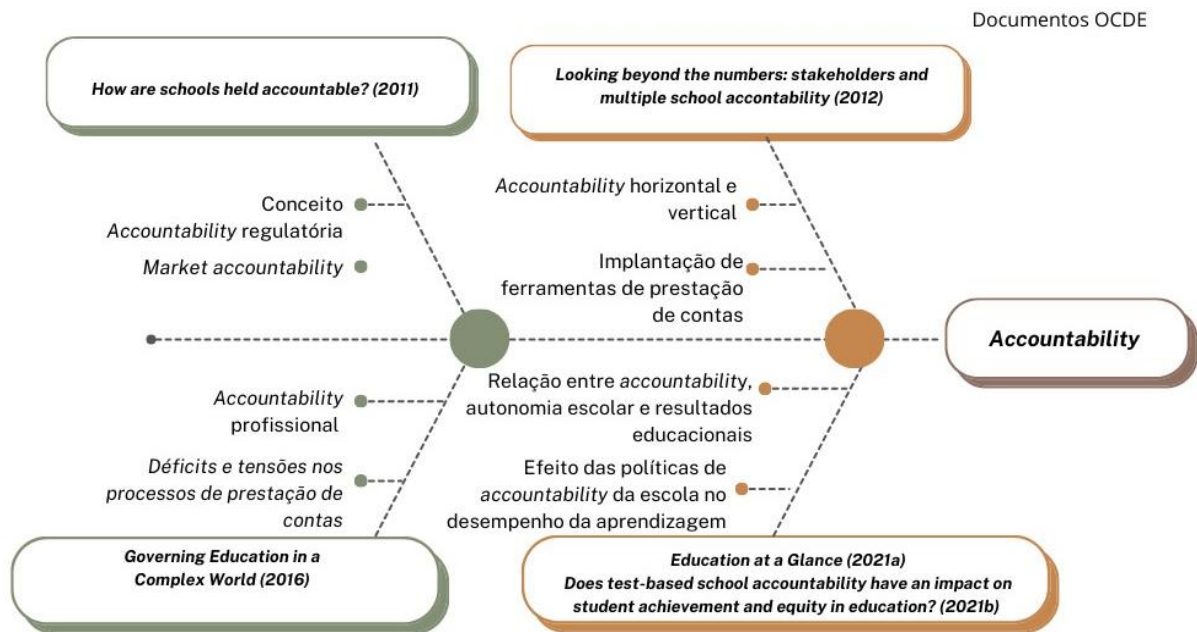
Figura 7 – Caracterizações da *accountability* pela OCDE (2011-2021)



Fonte: a autora (2023).

Para ser possível compreender a lógica propagada em suas recomendações no tocante ao uso de ferramentas de *accountability* na educação, investiguei a interseção entre as influências e interesses da OCDE nas orientações para as políticas educacionais, em sua produção técnica e em suas publicações.

Conforme demonstrado na Figura 7, na categoria 1: conceitos e categorizações de *accountability*, a construção discursiva da Organização em torno da definição conceitual teve início nos anos de 1970, mas apenas em 2007 assumiu um significado que segue sendo defendido pela OCDE nos documentos de 2011, 2012, 2016 e 2021. Esta interpretação conceitual está conectada ao sentido de atribuição de controle, padronização de medidas e resultados, mensurados de acordo com sua utilidade na organização do processo produtivo capitalista.

Figura 8 – Categoria 1: conceito e categorização da *accountability*

Fonte: a autora com base em OCDE (2011, 2012, 2016, 2021a, 2021b).

Para a OCDE, em diversos países tanto o conceito de *accountability* como a utilização de ferramentas de prestação de contas têm suscitado debates, o que inclui as avaliações em larga escala aplicadas aos estudantes e aquelas destinadas a medir e bonificar e/ou aplicar sanções à educadores. Contudo, o que emerge dessa abordagem são indagações do tipo: De acordo com quais critérios? Quem decide? E para que devem ser utilizados os resultados das avaliações de estudantes e professores?

Entre os achados da exploração analítica na categorização conceitual *accountability* na educação está a defesa da OCDE de que os indicadores de gastos educacionais sejam regulados pela gestão e membros da comunidade escolar, tornando estes responsáveis pelas suas ações de fortalecimento tanto do desempenho quanto da transparência de dados, o que culmina na prestação de contas regulatória e satisfatória (OCDE, 2021).

Segundo Teodoro (2016), as publicações da OCDE possuem efeitos práticos nas políticas educativas desenvolvidas pelos países membros e convidados que pleiteiam uma futura entrada na Organização,

[...] adaptadas nos diferentes estados-membros (ou associados) da OCDE desde a década de 1990, em geral pertencendo a espaços centrais ou à semiperiferia desses espaços centrais. Uma influência que se manifesta não por um mandato explícito, mas pela necessidade de responder a uma agenda global baseada na comparação e, sobretudo, na competição de performances dos sistemas educativos (Teodoro, 2016, p. 47).

A busca incessante por resultados tem levado os países a uma competição acirrada, com avaliação e comparação entre as instituições de ensino e, até mesmo, dentro delas. A lógica de competição, impulsionada por uma crescente ênfase na *accountability* regulatória e em métricas padronizadas, transforma a educação em um campo onde o sucesso é quantificado e hierarquizado. Nessa corrida global, os sistemas educativos são pressionados a adotar práticas que priorizam a melhoria dos indicadores de desempenho em detrimento de abordagens pedagógicas, tendo como consequência uma padronização no processo educativo moldado por testes comparativos.

Ao analisar a Categoria 1 à luz dos dados obtidos no levantamento de literatura realizado na Seção 2, constato que a abordagem defendida pela OCDE sobre a *accountability* na educação preserva elementos dissonantes entre si. Conquanto considera o caráter pouco preciso do conceito de *accountability*, defende uma prestação de contas alinhada ao controle burocrático das instituições de ensino.

Compreendo que o conceito de *accountability*, tal como promovido pela OCDE, está enraizado na ideia de que tanto os gestores educacionais quanto a comunidade escolar devem ser responsabilizados não apenas pelo desempenho dos alunos, mas também pela gestão eficiente dos recursos. Entretanto, esse processo pode se transformar em um mecanismo de controle que prioriza a conformidade com indicadores padronizados, muitas vezes sem questionar a pertinência dos critérios estabelecidos ou os objetivos finais dessas políticas.

As questões levantadas na Categoria 1, especialmente no que diz respeito à definição dos critérios e à utilização dos resultados das avaliações, são cruciais para a análise do conceito de *accountability* difundido pela OCDE. Ao delegar a responsabilidade de aprimorar o desempenho e a transparência a gestores e a comunidade escolar, espera-se que estes não apenas estejam cientes, mas também sejam capacitados para compreender e utilizar esses indicadores de maneira a promover uma educação mais equitativa. No entanto, esta expectativa pode levar à ampliação das desigualdades existentes.

Portanto, entendo que há uma necessidade premente de questionar não apenas os critérios e métodos, mas também a quem essas práticas de prestação de contas realmente servem. O risco, a meu ver, é que essas ferramentas se tornem meros instrumentos de controle, mais voltados para satisfazer padrões internacionais de desempenho do que para atender as reais necessidades das escolas e dos estudantes.

Em relação à segunda categoria empírica — prestação de contas e sua utilização —, observa-se que sua função predominante é a de indicar desempenho e promover uma governança eficiente. No entanto, essa prática acaba servindo hegemonicamente para comparar

e ranquear escolas, sistemas educacionais e países, incentivando uma lógica competitiva. Esse enfoque, frequentemente privilegia resultados numéricos em detrimento de processos pedagógicos mais complexos e contextuais, reforçando desigualdades entre diferentes realidades educacionais.

Figura 9 – Categoria 2: prestação de contas e sua aplicação



Na categoria 2, a OCDE, ao frisar a abordagem da *accountability* pela prestação de contas, falsamente valoriza a participação ativa dos pais, alunos e comunidade neste processo, a partir da falácia de que a coleta de *feedback* dos envolvidos no sistema educacional promove um diálogo construtivo sobre as práticas e as políticas educacionais, induz um sistema de *accountability* regulatória.

Outra evidência presente nos documentos é a confirmação da Organização de que a prestação de contas não deve ser uma abordagem unidimensional. Ela enaltece a criação de dispositivos que equilibrem a prestação de contas com a autonomia das escolas, contudo, desconsidera a necessidade da adaptação de abordagens pedagógicas às necessidades locais, quando faz *rankings* comparativos de dados de desempenho acadêmico e docente dentro e entre países.

Em um alinhamento discursivo entre ambas as categorias elencadas, conceitos são retomados para afirmar as recomendações, por exemplo, no documento de 2013, no qual a OCDE defende a ideia da necessidade de implantação de dispositivos de *accountability* pautados na avaliação de professores. Neste aspecto, a instituição focaliza a ideia de introdução de uma *accountability* regulatória baseada na competitividade e desempenho, o que implica tanto em bonificações quanto em punições.

Neste aspecto, Evangelista (2012) enfatiza que o trabalho com documentos relacionados às políticas educacionais—requer identificar os conceitos-chave que estruturam o discurso produzido e captar as pistas que direcionam a compreensão da racionalidade da política que levam ao entendimento das intencionalidades escusas nos documentos, a saber,

Documentos são produtos de informações selecionadas, de avaliações, de análises, de tendências, de recomendações, de proposições. Expressam e resultam de uma combinação de intencionalidades, valores e discursos; são constituídos pelo e constituintes do momento histórico. Assim, ao se tratar de política é preciso ter clareza de que eles não expõem as “verdadeiras” intenções de seus autores e nem a “realidade”. Como fontes de concepções, permitem a captação da racionalidade da política, desde que adequadamente interrogados. A interrogação metódica desse tipo de evidência procura apreender suas incoerências, seus paradoxos, seus argumentos cínicos ou pouco razoáveis (Evangelista, 2012, p. 9).

Articulando as ponderações de Evangelista (2012) com as finalidades da *accountability* apresentadas no leque de documentos, é possível afirmar que a intencionalidade da OCDE consiste em construir um discurso hegemônico sobre o caminho das reformas educacionais nos diferentes países, por meio de análises que associam o uso eficiente das ferramentas de *accountability* com experiências bem-sucedidas.

A informação, ou seja, a publicização dos resultados, neste jogo que incita a competitividade entre instituições e países, desempenha um papel fundamental na avaliação do desempenho do sistema escolar, sendo que o *feedback* fornecido seria o meio pelo qual se tornaria possível melhorar esse desempenho, seja pela via da bonificação ou de sanções/punições. Constato, pois, uma tendência crescente em que os países desenvolvem ferramentas de *accountability* nos sistemas educacionais como parte de suas iniciativas para aperfeiçoar os resultados acadêmicos e integrarem o leque de experiências exitosas da OCDE.

Países com sistemas educacionais mais bem-sucedidos globalmente, de acordo com as avaliações da OCDE, veem suas políticas públicas como referência nos estudos científicos, reconhecidas como boas práticas. Esse reconhecimento, contudo, faz parte da “combinação de intencionalidades, valores e discursos” (Evangelista, 2012, p.9) para alcançar as intenções não reveladas de pronto a quem se apropria desses discursos.

A sutileza das recomendações da OCDE busca ao mesmo tempo atrair o maior número possível de países para dar legitimidade e disseminar as pautas, e obscurecer a intenção de descontextualização sócio-histórica dos processos de aprendizagem geradores dos resultados de desempenho medidos. Trata-se, conforme Teodoro (2016, p. 49), do

[...] paraíso da governação neoliberal: uma ação política baseada em evidências apontadas pela *expertise* dos técnicos e cientistas, em vez da participação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, associada à livre e democrática afirmação e concorrência de projetos políticos contrastantes. É, em suma, o velho sonho conservador de fazer políticas sem política, de um governo de sábios que conhece os caminhos e as soluções para tornar o povo feliz (Teodoro, 2016, p. 49).

A citação de Teodoro (2016) sobre o "paraíso da governação neoliberal" me oferece uma perspectiva crítica para refletir sobre as intenções que permeiam o Novo Fundeb. Embora o Fundo retome lutas históricas, como o financiamento adequado das escolas e a valorização dos profissionais da educação, ele também se alinha a um modelo de gestão educacional orientado por resultados mensuráveis e políticas de avaliação em larga escala. Essa abordagem, a meu ver, tende a fortalecer o papel do Estado como regulador e avaliador, colocando as evidências técnicas acima da participação ativa da sociedade civil. Embora a análise mais aprofundada sobre o Novo Fundeb esteja reservada para a Seção 4, já é possível afirmar que o projeto parece direcionar-se a um modelo educacional que privilegia a eficiência no uso dos recursos e o controle sobre as ações dos sistemas de ensino, em detrimento de uma visão mais democrática e inclusiva da educação.

À guisa de considerações parciais, com a análise documental foi possível identificar que a OCDE tem fomentado a implementação de políticas de governança na educação pela via da *accountability* regulatória, associadas às determinações da economia mundial e compatíveis com as orientações da Organização.

4 USOS DAS FERRAMENTAS DE *ACCOUNTABILITY*: (INTER) RELAÇÕES COM O NOVO FUNDEB

A presente seção tem como objetivo analisar as condicionalidades para complementação dos recursos da União ao Novo Fundeb e suas metodologias, visando desvelar (inter) relações com recomendações da OCDE no tocante ao uso das ferramentas de *accountability* na educação básica brasileira. Para alcançar esse propósito, o recurso técnico priorizado foi a análise dos documentos que regulamentam o Novo Fundeb. Inicialmente, recupero alguns aspectos históricos do Fundo no contexto das políticas educacionais para, então, debruçar-me no estudo e na análise da Resolução nº 01/2022, que aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação do Valor Anual Aluno Resultados VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023 (Brasil, 2022).

Reitero, como já o fiz na introdução deste trabalho, que a análise documental se erige como um método apropriado para investigações que almejem elucidar processos históricos e institucionais, posto que faculta a exploração de documentos oficiais, leis e relatórios, proporcionando uma panorâmica abrangente sobre o objeto de estudo. Segundo Cellard (2008), esta metodologia revela-se pertinente quando o escopo da pesquisa abarca políticas públicas e suas interseções com diretrizes de alcance internacional. Este, pois, é exatamente o objetivo desta seção.

Neste mister, delineio, primordialmente, a identificação e seleção dos documentos oficiais que regem o Novo Fundeb. Este estágio compreendeu a identificação de leis, decretos, portarias, e resoluções governamentais que delineiam as condições e metodologias para a complementação dos recursos oriundos da União.

No transcorrer das análises que se seguirão, não apenas busco compreender as interações complexas entre as condicionalidades para a complementação dos recursos do Novo Fundeb e as recomendações da OCDE sobre *accountability* na educação básica brasileira, mas também avaliar criticamente a aderência das práticas nacionais aos padrões internacionais estabelecidos.

4.1 FUNDO DE MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: BREVES NOTAS

O cerne das discussões sobre o investimento na educação, remonta à Constituição Federal de 1934, que estabeleceu as bases para a distribuição de responsabilidades entre as esferas federativas. Em estudo organizado por Lotta (2019), a autora enfatiza que este

documento histórico delineou que à União caberia destinar, no mínimo 10% de sua arrecadação de impostos. Para os Estados e o Distrito Federal, o montante mínimo estabelecido foi de 20%, além de recursos provenientes da alienação de bens imóveis.

Essa Constituição se configura como um contrato social que delineia as atribuições de cada esfera da realidade nacional. Conforme destaca Azibeiro (2022), o município, por exemplo, governa-se em função dos munícipes, seus habitantes, captando recursos e decidindo sobre questões que os afetam diretamente. Da mesma forma, o estado atua na defesa dos interesses dos municípios que o compõem. Já a União, por sua vez, intervém em assuntos que concernem a aspirações comuns a todos os brasileiros, sempre respeitando as peculiaridades regionais.

Cabe destacar que, embora tenha havido essa determinação Constitucional, de acordo com Lotta (2019, p. 86), “[...] a vinculação orçamentária constitucional oscilou de acordo com os regimes vigentes: em períodos de democracia ou maior abertura, vinculou-se; em períodos autoritários, desvinculou-se”. De fato, enquanto as Constituições de 1934, 1946 e 1988 previram reserva de percentuais de receita à educação, as de 1937 e 1967 mantiveram-se omissas quanto a este aspecto.

Foi com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 24, de 5 de dezembro de 1983, normatizada pela Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, que se tornou obrigatória “a aplicação anual, pela União, de nunca menos de 13% e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, 25% da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (Brasil, 1983, p. 1). A decisão refletiu na Constituição de 1988, a qual prevê que da receita de impostos deveriam ser aplicados em educação ao menos 18% pela União e 25% pelos entes subnacionais (Brasil, 1988).

Conforme realça Lotta (2019), a vinculação destes recursos não foi suficiente para fazer frente às grandes disparidades econômicas nacionais, já que estados e municípios mais pobres não tinham como assegurar um funcionamento minimamente aceitável de suas atividades de ensino sem uma suplementação de recursos.

O financiamento regular da educação era um instrumento necessário para se garantir a descentralização da educação básica e, sobretudo, a ampliação do acesso à escola no Brasil, elevando assim a cobertura educacional no país. Para tanto, a primeira diretriz prioritária na Educação foi a de ampliação do acesso ao ensino fundamental em todos os municípios do país. Iniciava-se a fase da universalização do ensino fundamental (Lotta, 2019, p. 87).

De modo efetivo, a universalização do ensino fundamental ganhou força com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

Magistério (Fundef), no ano de 1996. Consoante destacado, a Carta Magna (Brasil, 1988) determinou a aplicação, na educação, de 25% dos recursos arrecadados pelo Distrito Federal, estados e municípios. Ocorre que, em municípios maiores, a arrecadação é maior e, conseqüentemente, os investimentos na educação também. Na direção contrária, os municípios com baixa arrecadação de impostos, dispõem de menos recursos para investimentos, reverberando em grande disparidade no financiamento da educação.

Criado por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996 (Brasil, 1996), o Fundef caracteriza-se como um fundo de natureza contábil, com tratamento idêntico ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dada a automaticidade nos repasses de seus recursos aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. As receitas e despesas, por sua vez, deverão estar previstas no orçamento, e a execução contabilizada de forma específica.

Conforme destaca Davies (2006, p. 756),

[...] o princípio básico do Fundef é o de disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental de cada rede municipal e estadual, de modo a possibilitar o que o governo federal alegou ser suficiente para um padrão mínimo de qualidade [...].

A origem do Fundef revela a influência dos movimentos sociais e da participação popular, que após a ditadura militar (1964 a 1985) teve, na Constituição de 1988, novamente assegurados seus direitos, pois “[...] os militares no poder suspenderam a maior parte daquelas garantias que caracterizam a democracia, como eleições diretas, liberdade de expressão e o direito de fazer oposição ao governo” (Fico, 1998, p. 5).

Sobre o que representou o Fundef naquele contexto histórico, Cury (2018, p. 1242) entende que,

[...] representa chegada polêmica de uma longa trajetória na busca de vinculação financeira para a educação obrigatória, cujo disciplinamento em matéria de destinação sempre esteve na pauta de educadores. O Plano Nacional de Educação, já em 1934, o custo-aluno-ano posto no salário-educação e os estudos de Anísio Teixeira para os Fundos de Educação representam iniciativas de expansão planejada das etapas do ensino e de recursos bem administrados.

Esses anos foram difíceis, porém, de grande valia para a formação de um brasileiro mais crítico, instigador e com potencial para realizar seus objetivos, apesar das grandes mudanças que ocorreram no período. Conforme Fico (1998), os anos de 1970 e 1980 ficaram marcados pela luta em prol da redemocratização do país, sendo que os movimentos formados por jovens

lideranças municipais e os movimentos sociais foram protagonistas na criação de novas formas de participação popular na gestão democrática das políticas públicas.

Conforme destaca Molina (2015), durante os anos de 1970 e 1980, o Brasil testemunhou uma efervescência de movimentos sociais e ações que foram cruciais para a luta pela democratização do país, especialmente no que diz respeito à educação e às políticas educacionais mais inclusivas. O Movimento Diretas Já, surgido em meados da década de 1980, destacou-se como uma poderosa campanha nacional que mobilizou milhões de brasileiros em protestos exigindo eleições diretas para presidente da República, marcando um momento decisivo na busca pela democratização política após anos de regime militar.

A autora destaca, ainda, que o sindicalismo e os movimentos operários desempenharam um papel essencial. Movimentos como o dos metalúrgicos paulistas, liderados por figuras como Luiz Inácio Lula da Silva, foram fundamentais na organização de greves e mobilizações que não apenas buscavam melhores condições de trabalho, mas também pressionavam por reformas políticas que refletissem os interesses e direitos dos trabalhadores.

Os movimentos estudantis também tiveram um impacto significativo. A União Nacional dos Estudantes (UNE) e outros grupos estudantis foram protagonistas na resistência ao regime militar, organizando manifestações, ocupações de universidades e articulando demandas por reformas educacionais que promovessem uma democratização efetiva do ensino e maior participação estudantil nos processos decisórios das universidades.

Movimentos de mulheres, por sua vez, emergiram como forças importantes na luta por direitos civis, igualdade de gênero e contra a violência, desempenhando um papel crucial na ampliação do debate sobre a participação feminina na política e na sociedade em geral.

Na área da educação, esses anos foram marcados por diversos movimentos e iniciativas que visavam a democratização do ensino. O Movimento Estudantil pela Reforma Universitária clamava por uma reforma profunda no sistema educacional brasileiro, exigindo maior participação estudantil nos conselhos universitários e inclusão de disciplinas críticas nos currículos.

Campanhas por uma educação pública de qualidade foram promovidas por organizações estudantis, sindicatos de professores e movimentos sociais, que lutaram pela valorização do magistério, melhores condições de ensino e infraestrutura adequada nas escolas públicas, enfrentando a censura e a repressão no ambiente educacional.

O Movimento pela Educação Popular, incluindo o Movimento de Educação de Base (MEB), focou na alfabetização de adultos, na educação comunitária e na formação política e social das comunidades marginalizadas, promovendo um ensino mais inclusivo e acessível.

A participação ativa em conselhos municipais e estaduais de educação por parte de movimentos sociais e lideranças municipais foi essencial para pressionar por políticas educacionais mais transparentes e inclusivas, ao mesmo tempo em que estes movimentos defendiam a ampliação de recursos financeiros para a educação.

Com a regulamentação do Fundef, o valor recebido por aluno matriculado passou a ser o mesmo para todos os municípios da federação, independentemente de seu porte: se pequeno, médio ou grande. Foi também definido o repasse de recursos, por meio de complementação da União, aos municípios cujo valores recebidos não atingissem o valor mínimo previsto por aluno.

A EC nº 14/1996 (Brasil, 1996) estabeleceu que, no mínimo 60% dos recursos recebidos fossem destinados à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público. Como forma de assegurar tais recursos, a EC determinou que dos 18% das receitas de impostos da União, obrigatoriamente vinculadas à educação, não menos que 30% seriam utilizados para combater o analfabetismo e suplementar os valores dos fundos estaduais, de maneira que o mínimo nacional fosse atingido, da seguinte forma: “Art. 60. [...] § 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno” (Brasil, 1996).

Como é possível constatar, o Fundef representou um marco importante no financiamento da educação ao descentralizar os recursos, garantindo uma distribuição mais organizada entre estados e municípios. Seu principal avanço foi a definição de um valor mínimo por aluno, promovendo maior previsibilidade financeira para as redes públicas de ensino e incentivando a universalização do ensino fundamental. Com isso, o Fundef estimulou a expansão do acesso às matrículas, especialmente em regiões menos favorecidas, onde havia um déficit significativo de oferta educacional.

No entanto, apesar desses avanços, os valores por matrícula se mostraram insuficientes para atender integralmente às necessidades educacionais, especialmente em áreas mais vulneráveis, que exigiam investimentos mais robustos em infraestrutura, formação docente e recursos pedagógicos. A aplicação desse modelo levantou questionamentos sobre a efetividade da distribuição de recursos para reduzir desigualdades regionais e melhorar a qualidade da educação. Além disso, surgiram críticas quanto ao foco exclusivo no ensino fundamental, deixando descobertas outras etapas da educação básica, como a educação infantil e o ensino médio, o que limitava o impacto estrutural do financiamento na e na redução das desigualdades educacionais.

4.2 DO FUNDEF AO FUNDEB E AO NOVO FUNDEB

Conforme já evidenciado, embora representasse um avanço na diminuição da desigualdades e na promoção da universalização do ensino fundamental, verificada pelo aumento no número de matrículas e na melhora das notas nas avaliações nacionais realizadas, o recursos destinados não foram suficientes, considerando-se especialmente a dívida histórica do Brasil com a educação, a grande disparidade educacional e as assimetrias na garantia ao direito à educação já anunciada na Constituição Imperial de 1824²⁵ (Cury, 2002; Fávero, 2001; Teixeira, 2008).

Diante da necessidade de contemplar as demais etapas da educação básica e não apenas o ensino fundamental, em 2006 ocorreu a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais (Fundeb). Este Fundo representa uma peça fundamental no contexto da educação básica no Brasil, desde sua concepção até os debates contemporâneos que permeiam sua existência. Instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, tem como objetivo principal assegurar financiamento para a educação básica pública.

No entanto, o período inicial após a criação do Fundeb foi marcado por uma série de mobilizações e debates acerca de sua implementação e efetividade, haja vista que a implementação do Fundeb, delineada pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, estabeleceu um prazo limitado para sua vigência, até 31 de dezembro de 2020, para os fundos estaduais e distrital.

A continuidade desse mecanismo fundamental para o financiamento da educação pública dependeria da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15/2015. A ausência desse respaldo legislativo ameaçava deixar muitos municípios, especialmente aqueles com baixa capacidade de arrecadação frente à demanda educacional, incapazes de prover adequadamente as necessidades básicas, desde os salários dos profissionais até a manutenção das estruturas escolares. Como observado por Amaral *et al.* (2021), a situação seria ainda mais preocupante diante da diminuição da arrecadação tributária e, por conseguinte, dos recursos destinados à educação em nível estadual e municipal.

Ao propor a constitucionalização do Fundeb, a PEC nº 15/2015 foi objeto de debates públicos nos quais se discutiu a pertinência dessa medida e os detalhes da proposta apresentada. Contudo, entre 2019 e 2020, com a mudança de governo para a administração Bolsonaro, o

²⁵ Na Constituição de 1824, a educação foi tratada no artigo 179, incisos XXII e XXXIII, nos quais o texto constitucional dispõe sobre a garantia do então ensino primário gratuito a todos os cidadãos (Brasil, 1824).

Ministério da Educação optou por ignorar esse processo de discussão, visto que membros da base governista se manifestaram contrários à manutenção da política de alocação obrigatória de recursos constitucionais para a educação (Amaral *et al.*, 2021). A aprovação da PEC nº 15/2015 teria implicado na abolição do Fundeb devido à sua vinculação constitucional de recursos fiscais, conforme estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

A resistência à proposta suscitou em mobilizações de diversos setores da sociedade, culminando em uma negociação na qual o Governo Federal concordou em aumentar o percentual de complementação da União ao Fundeb de 20 para 23%, com a condição de que parte desses recursos fosse destinada obrigatoriamente à educação infantil, sem associação a nenhum programa governamental específico (Brasil, 2015). Este movimento de resistência e negociação sublinhou a importância do envolvimento da sociedade civil na formulação das políticas educacionais, demonstrando que a participação ativa pode efetivamente influenciar decisões governamentais.

Esse processo culminou, com a homologação da Emenda Constitucional nº 108, aprovada em 26 de agosto de 2020 pelo Congresso Nacional, que assegurou a constitucionalização do Novo Fundeb. Esse marco legal consolidou o Novo Fundeb como um elemento central na estrutura do financiamento da educação básica no Brasil, institucionalizando-o como um fundo permanente.

A Lei nº 14.113/2020 (Brasil, 2020), que regulamenta o Novo Fundeb, foi efetivada. Esta lei define o cumprimento do disposto no artigo 212 da Constituição Federal e do disposto no artigo 30 da referida lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos:

Essa legislação foi seguida pela promulgação da Lei nº 14.113/2020, que regulamentou o Novo Fundeb e definiu o rol dos atores responsáveis pela fiscalização e controle da aplicação integral dos recursos dos fundos, conforme estabelecido tanto na Constituição Federal, no artigo 212, quanto na mencionada lei, especialmente no artigo 30, a saber:

- I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, perante os respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;
- III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União;
- IV – pelos respectivos conselhos de acompanhamento e controle social dos Fundos (Brasil, 2020).

O Fundo é descrito no estudo de Burlamaqui (2022, p. 1) da seguinte forma:

De natureza pública e em substituição ao Fundef, o programa se formaliza por um fundo maior resultante de 27 fundos menores referentes aos Estados e ao Distrito Federal. Os aportes financeiros são reunidos de modo que, em momento posterior, possa ser realizada adequada redistribuição de recursos entre tais entes, de acordo com suas especificidades, cabendo, em complementação, eventual participação financeira da União.

Considerando os apontamentos de Burlamaqui (2022), é cabível afirmar que o Novo Fundeb é dotado de uma estrutura de distribuição centralizada em cada unidade federativa. Tal estrutura se configura como uma plataforma destinada a reunir recursos de variadas fontes e, posteriormente, redistribuí-los entre os estados e municípios brasileiros.

Importa destacar que o artigo 34 da Lei nº 14.113/2020 prevê os critérios de composição dos Conselhos responsáveis pela fiscalização e controle dos recursos. Conforme essa legislação, a estrutura dos conselhos deve garantir a representação de diversos segmentos da sociedade, promovendo uma gestão democrática e transparente dos recursos destinados à educação (Brasil, 2020).

Estes Conselhos são compostos por membros indicados por entidades governamentais, como o Ministério da Educação e secretarias estaduais e municipais de Educação, além de representantes de organizações da sociedade civil, como sindicatos de professores, associações de pais e alunos, e instituições acadêmicas. Essa diversidade de participantes visa, segundo disposto na lei, assegurar que os interesses e necessidades de todos os envolvidos na comunidade educacional sejam considerados na fiscalização e aplicação dos recursos públicos.

O Quadro 8 permite evidenciar a composição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Novo Fundeb.

Quadro 8 – Composição do CACS/Fundeb

I - em âmbito federal	<ul style="list-style-type: none"> a) três representantes do Ministério da Educação; b) dois representantes do Ministério da Economia; c) um representante do Conselho Nacional de Educação (CNE); d) um representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed); e) um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); f) um representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); g) dois representantes dos pais de alunos da Educação Básica pública; h) dois representantes dos estudantes da Educação Básica pública, dos quais um indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas; i) dois representantes de organizações da sociedade civil.
-----------------------	---

Continua...

II - em âmbito estadual	a) três representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; b) dois representantes dos Poderes Executivos municipais; c) dois representantes do Conselho Estadual de Educação (CEE); d) um representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); e) um representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); f) dois representantes dos pais de alunos da Educação Básica pública; g) dois representantes dos estudantes da Educação Básica pública, dos quais um indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas; h) dois representantes de organizações da sociedade civil; i) um representante das escolas indígenas, quando houver; j) um representante das escolas quilombolas, quando houver.
III - no Distrito Federal	Com a composição determinada pelo disposto no inciso II deste <i>caput</i> , excluídos os membros mencionados nas suas alíneas b e d;
IV - em âmbito municipal	a) dois representantes do Poder Executivo municipal, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; b) um representante dos professores da Educação Básica pública; c) um representante dos diretores das escolas básicas públicas; d) um representante dos servidores técnico administrativos das escolas básicas públicas; e) dois representantes dos pais de alunos da Educação Básica pública; f) dois representantes dos estudantes da Educação Básica pública, dos quais um indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

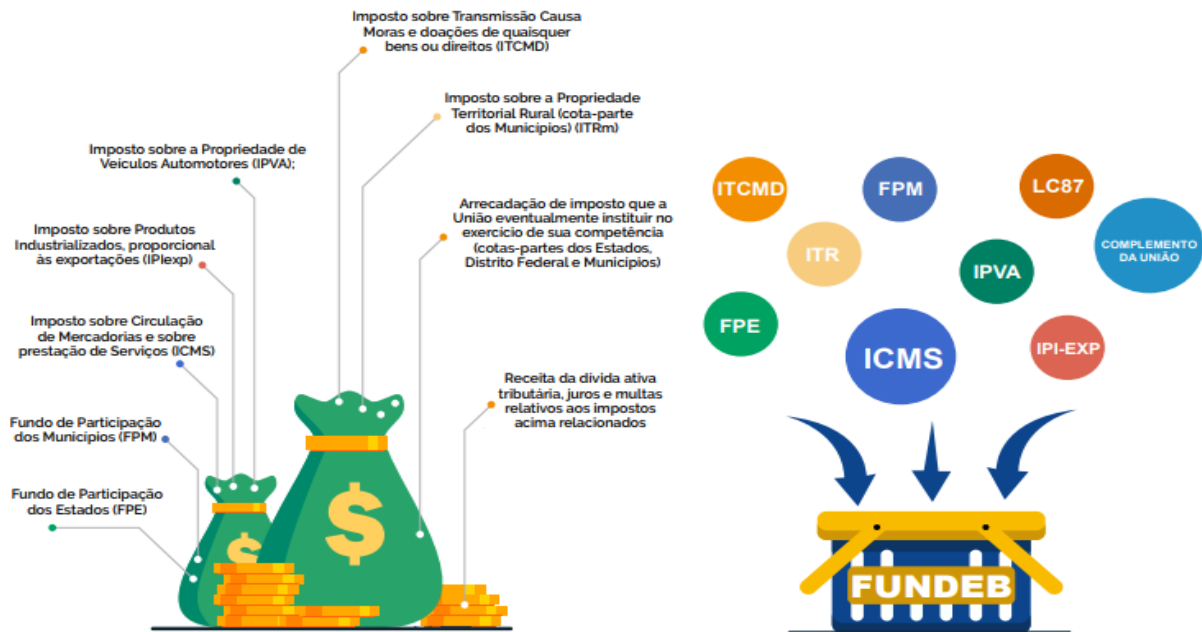
Fonte: Brasil (2020).

No que concerne às fontes de financiamento do Novo Fundeb, estas são oriundas da soma de recursos aportados pelos estados, municípios e pela União, acompanhados da contribuição compulsória de cada ente federativo. A redistribuição de recursos objetiva equacionar a disparidade na distribuição financeira, promovendo uma alocação mais equitativa entre as diferentes regiões do país.

Assim como ocorria com o Fundef, o Novo Fundeb é sustentado por recursos provenientes da arrecadação de impostos vinculados à educação. Os impostos destinados ao Fundeb correspondem a 20% da receita e, quando esse montante não é suficiente para garantir a oferta de uma educação de qualidade, conforme conceituada por indicadores nacionais, a União complementa os recursos para assegurar os padrões mínimos de manutenção e desenvolvimento da educação básica (Brasil, 2021a, p. 11). A participação federal, que era inicialmente de 10%, foi progressivamente ampliada, alcançando 23% com a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 26/2020 (Agência Senado, 2020).

A Figura 10 ilustra as fontes de onde são extraídos os recursos do Novo Fundeb.

Figura 10 – Fontes de financiamento do Novo Fundeb



Fonte: Brasil (2021a, p. 10).

Na esteira de Capuzzo, Tanno e Martins (2020), é importante ressaltar que a transferência de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e os impostos próprios municipais sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN) e sobre Transição de Bens Inter-Vivos (ITBI), não integram as fontes de receita do Fundeb.

Conforme estipulado pela Lei nº 14.113/2020, a redistribuição dos recursos do Novo Fundeb ocorre de maneira a beneficiar, prioritariamente, as redes de ensino que apresentam maior necessidade financeira, além de buscar corrigir desigualdades regionais na distribuição de recursos. A intenção é garantir um valor mínimo por aluno em cada estado e município. Esse ponto tem sido alvo de críticas por alguns estudiosos, que argumentam que a redistribuição resultou mais em uma transferência de recursos entre municípios, sem necessariamente melhorar as condições de financiamento educacional de forma equitativa (Pinto, 2007).

A metodologia utilizada para essa redistribuição considera o número de alunos matriculados na educação básica pública, ponderado por fatores que refletem as diferentes realidades e custos dos entes federativos. Entre esses fatores, incluem-se a modalidade de ensino (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio), a localização (urbana ou rural) e a condição socioeconômica dos estudantes (Brasil, 2020). Este modelo de redistribuição tem como objetivo equalizar as oportunidades educacionais no país, embora eu observe que, na prática, essa equalização ainda enfrenta desafios significativos.

A lei estabelece que a União deve complementar os recursos do Novo Fundeb de duas maneiras: por meio da Complementação-Valor Aluno Anual (VAAF) e da Complementação-Valor Aluno Ano Total (VAAT). A Complementação - VAAT é destinada aos estados e municípios que não atingem o valor anual mínimo por aluno estipulado nacionalmente, visando garantir um patamar mínimo de investimento por estudante. Já a Complementação - VAAT é direcionada para assegurar que os recursos sejam aplicados de maneira a promover a redução das desigualdades educacionais, contemplando critérios adicionais de equidade e eficiência na gestão dos recursos (Brasil, 2020). Em 2020, por exemplo, o Fundeb redistribuiu 17 bilhões de reais aos estados, municípios e Distrito Federal (Brasil, 2021a), demonstrando um esforço significativo para equilibrar os recursos educacionais.

Embora o foco desta tese seja outro, não posso ignorar as contradições presentes do Novo Fundeb em relação à formação de professores. A Lei nº 14.113/2020 ampliou de 60% para 70% a parcela mínima dos recursos destinada à remuneração dos profissionais da educação básica, o que, à primeira vista, parece ser um avanço significativo. No entanto, essa mudança, embora positiva, não elimina as profundas desigualdades salariais entre estados e municípios.

Essa disparidade gera um cenário em que, mesmo com a garantia de maior financiamento, muitos professores continuam enfrentando condições de trabalho precárias e salários insuficientes. Como aponta Vieira (2022), as contradições se intensificam quando o Fundo impõe metas e indicadores de desempenho que, sem o devido suporte e melhorias nas condições de trabalho, acabam pressionando excessivamente os educadores. Portanto, apesar dos avanços, o Novo Fundeb ainda deixa lacunas consideráveis na efetiva valorização dos profissionais do magistério, especialmente nas regiões menos favorecidas.

Embora persistam contradições relacionadas à valorização equitativa dos professores em diferentes regiões, além de desafios na infraestrutura e na formação que ainda não foram adequadamente resolvidos, a intenção de sintetizar brevemente a história do Fundeb está estreitamente ligada à análise das condicionalidades para a complementação dos recursos da União ao Novo Fundeb e suas metodologias, com o propósito de descortinar possíveis (inter)relações com as recomendações da OCDE sobre o uso das ferramentas de prestação de contas em políticas de *accountability*.

Importa destacar que, desde sua criação até a consolidação como fundo permanente, o Fundeb passou por diversas etapas evolutivas. Em conexão com estudos documentais sobre a OCDE (apresentados na Seção 3), o Fundeb parece alinhado e, por vezes, adaptado às diretrizes dessa Organização. Contudo, numa perspectiva crítica, é essencial questionar até que ponto esse alinhamento com as recomendações da OCDE promove a qualidade e a equidade na educação.

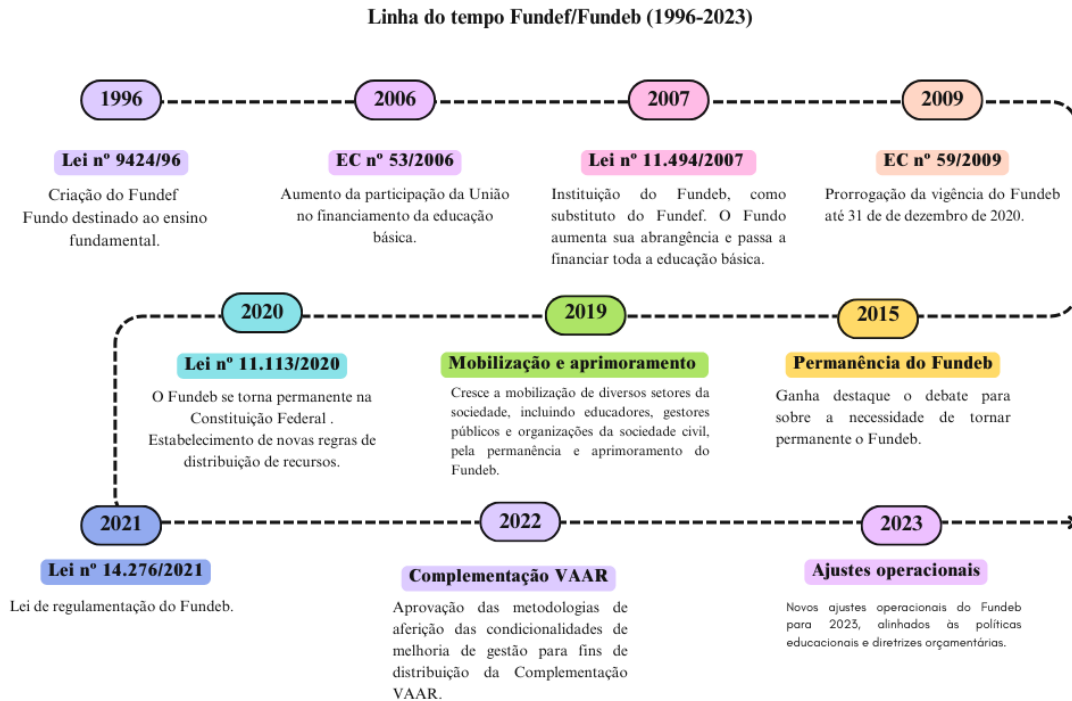
A ênfase em indicadores de desempenho e prestação de contas como peças-chave da melhoria educacional pode desviar a atenção de questões estruturais que se perpetuam historicamente no Brasil.

Além disso, a dependência do Fundeb aos repasses de recursos federais pode limitar a autonomia dos estados e municípios na formulação de políticas educacionais específicas às suas necessidades. Isso pode resultar em uma padronização excessiva do ensino, comprometendo a diversidade cultural e a autonomia na gestão escolar. Essa padronização é criticada por autores da teoria crítica, como Michael Apple, que argumenta que a “[...] imposição de padrões uniformes pode desvalorizar contextos locais e a riqueza cultural das comunidades” (Apple, 2006, p. 45).

Para além das legislações ordinárias, o Fundeb foi alvo de diversas Emendas Constitucionais para ajustar suas normativas, ampliar a participação da União e estender sua existência até se tornar um fundo permanente. Essas mudanças legislativas demonstram um esforço contínuo para construir um sistema educacional mais justo e equitativo, embora desafios significativos permaneçam.

Para ilustrar o conteúdo discutido, a Figura 11 constitui uma linha do tempo dos principais eventos desde a criação do Fundef até a consolidação do Fundeb, evidenciando as mudanças legislativas e os debates que influenciaram o financiamento da educação básica no Brasil.

Figura 11 – Linha do tempo Fundef /Fundeb (1996-2023)



Fonte: A autora (2024).

A implementação das disposições da Lei nº 14.113/2020 não é apenas uma questão de cumprimento normativo, mas também de garantia de uma educação igualitária para todos. Isso implica em uma constante adaptação e aperfeiçoamento, que vai além do simples cumprimento legal. Nesse sentido, é essencial considerar que a efetividade das políticas educacionais está intrinsecamente relacionada às condições de sua implementação. Como ressalta Vieira (2022) a este respeito,

[...] os avanços, retrocessos e impactos normativos não possuem fim em si mesmo, de modo que a efetividade das normas apenas se consolida com a efetividade pragmática, visto que a educação, além de estruturada e organizada juridicamente, não deve ser concebida apenas como estrutura estratificada e esvaziada, mas também, pautada por aspectos histórico-sociais, políticos e econômicos[...]. Com o Novo Fundeb, foi ampliada a capacidade do Estado em assegurar a efetividade do direito à educação, porém, os velhos desafios quanto à universalização da educação, garantia da igualdade e educação de qualidade não foram equacionados. Ao contrário, por sua natureza perene, os velhos desafios se renovam e a eles se agregam novos desafios, por isso a efetividade do direito à educação depende de constante vigilância e aprimoramento na aplicação prática do Novo Fundeb. (Vieira, 2022, p. 96).

Apesar dos aspectos positivos do Novo Fundeb, a ampliação dos recursos financeiros não resolve de forma definitiva os problemas históricos da educação brasileira. Como aponta Vieira (2022), a efetividade do direito à educação depende de uma vigilância constante e de

aprimoramentos contínuos. Isso se deve ao fato de que os desafios relacionados à dependência financeira de estados e municípios em relação à União, à eficiência e à eficácia na gestão dos recursos, e à institucionalização de políticas duradouras e consistentes, permanecem e se renovam, exigindo respostas que acompanhem as demandas crescentes da educação básica no Brasil.

Os pontos positivos e os desafios estão detalhados no Quadro 9.

Quadro 9 – Pontos positivos e desafios do Novo Fundeb

PONTOS POSITIVOS	DESAFIOS
Equidade e Distribuição de Recursos: o Fundeb desempenhou um papel crucial na busca pela equidade na distribuição de recursos para a educação básica. O modelo de redistribuição considera as desigualdades regionais, garantindo um valor mínimo por aluno em diferentes estados e municípios.	Dependência Financeira: a dependência significativa dos recursos estaduais e municipais pode levar a disparidades, uma vez que nem todos os entes federativos possuem a mesma capacidade financeira. A União tem aumentado sua participação, mas a dependência ainda existe.
Valorização dos Profissionais da Educação: a destinação de uma parte dos recursos para a valorização dos profissionais da educação, especialmente os salários dos professores, contribui para atrair e manter talentos na área educacional.	Qualidade da Educação: embora o Fundeb tenha foco no financiamento, não aborda diretamente questões de qualidade educacional. A eficácia dos recursos alocados pode variar, e desafios estruturais na educação básica podem persistir.
Ampliação da Cobertura: ao abranger toda a educação básica, desde creches até o ensino médio, o Fundeb contribuiu para uma abordagem mais abrangente e integrada do financiamento da educação no país.	Aperfeiçoamento: a implementação do Fundeb tem enfrentado desafios burocráticos e administrativos. Alguns especialistas argumentam que é necessário aprimorar a eficiência na gestão dos recursos e garantir que eles se traduzam em melhorias tangíveis na qualidade da educação.
Equidade na Educação: ao longo dos anos, como resultado de seu aperfeiçoamento, o Fundeb desempenhou um papel significativo na promoção da equidade na distribuição de recursos para a educação básica em todo o país.	Demanda crescente: com a expansão do acesso à educação, a demanda por recursos também aumenta. Isso destaca a necessidade contínua de revisão e adaptação das políticas para atender às crescentes demandas da educação básica no Brasil.
Continuidade e Permanência: a transformação do Fundeb em fundo permanente reforçou seu papel como principal fonte de financiamento para a educação básica no Brasil.	

Fonte: a autora (2024).

Como é possível constatar, a trajetória do Fundeb revela tanto avanços quanto desafios no campo educacional brasileiro. A equidade na distribuição de recursos e a valorização dos profissionais da educação são aspectos fundamentais que o Fundo buscou dar conta, contribuindo para um sistema educacional mais justo e inclusivo. A transformação do Fundeb em um fundo permanente reforça seu papel como pilar essencial do financiamento educacional no país.

Entretanto, analisando o Fundo sob o lume das ferramentas de *accountability*, é possível constatar que as condicionalidades estabelecidas pela Resolução nº 1/2022 para o recebimento de recursos reverberam em limitações para certos municípios que necessitam dos recursos para

garantir a implementação de políticas educacionais importantes no âmbito local. As limitações de alguns municípios brasileiros vão desde a dificuldade de interpretação do texto legal-normativo ordenado pelo Estado até às condições concretas de pôr em prática as normativas. Um exemplo destas limitações é a dificuldade que muitos municípios estão enfrentando na implementação da meta 19 do PNE (2014-2024):

Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (Brasil, 2014, p.19).

Dentre as estratégias previstas no PNE 2014 - 2024 para o cumprimento desta meta está a 19.1 que requer

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar (Brasil, 2014, p. 19).

A complexidade das condicionalidades estabelecidas pela Resolução nº 1/2022, aliada às limitações locais, tem se mostrado um obstáculo para o cumprimento desta meta. Ao observar a realidade dos municípios, muitos têm encontrado dificuldades em elaborar e aprovar a legislação específica necessária para regulamentar a matéria em suas áreas de abrangência. A falta de clareza na interpretação das normativas e a escassez de apoio técnico adequado têm contribuído para que as providências sejam tomadas de forma tardia e, em alguns casos, inadequadas. Além disso, a prática de alguns municípios de copiar a legislação aprovada por outros tem agravado o problema. Essa estratégia de replicação, em vez de ser uma solução eficiente, frequentemente leva a interpretações equivocadas da meta e de suas estratégias, resultando em abordagens que não consideram as especificidades locais. A uniformidade forçada das soluções adotadas, em muitos casos, não atende às particularidades de cada município, o que acaba comprometendo a eficácia das políticas públicas implementadas.

A falta de adaptação das normativas às realidades locais revela uma lacuna na implementação das políticas educacionais, que acaba por criar um ciclo de inadequações e atrasos. Nesse contexto, a padronização das soluções adotadas pelos municípios, ao não levar em conta as peculiaridades regionais, tende a agravar as dificuldades já existentes, ao invés de resolvê-las. Essa situação se complica ainda mais quando consideramos a introdução de ferramentas de *accountability* no Novo Fundeb. Embora essas ferramentas sejam essenciais

para garantir transparência e uma aplicação correta dos recursos, elas também podem, paradoxalmente, desviar o foco de questões estruturais que impactam a qualidade da educação. Como Afonso (2007, p. 53) sugere, “[...] a *accountability*, quando reduzida a uma lógica de conformidade técnica, pode obscurecer as verdadeiras causas das desigualdades educacionais e limitar o potencial emancipatório da educação”.

4.3 DAS CONDICIONALIDADES NA COMPLEMENTAÇÃO DOS RECURSOS DO NOVO FUNDEB PELA UNIÃO

Para avançar no entendimento das ferramentas de *accountability* utilizadas no novo Fundeb é necessário um mergulho mais profundo nas condicionalidades impostas na Resolução nº 01/2022 para a complementação de recursos financeiros, pela União aos municípios. Ademais, é preciso buscar as possíveis conexões dos mecanismos de regulação voltados a transferência de recursos financeiros com as diretrizes e as recomendações da OCDE. É inegável que esta Organização vem difundindo a necessidade de adoção de medidas de *accountability* para melhorar a transparência e a eficiência dos sistemas educacionais através de mecanismos de avaliação e monitoramento.

Ao considerar a implementação e os passos necessários para executar as diretrizes da Lei nº 14.113/2020, diversos Decretos, Portarias e Resoluções foram emitidos para tratar da distribuição dos recursos, aplicação dos fundos e dos mecanismos de controle e fiscalização. Entre os documentos selecionados no período de 2021 e 2022, destaco os seguintes:

Quadro 10 – Aspectos regulatórios do Novo Fundeb (2021-2022)

Tipo de Documento	Data publicação	Descrição
Decreto nº 10.656/2021	22/03/2021	Regulamenta dispositivos da Lei nº 14.113/2020, especificando detalhes operacionais para a implementação do Fundeb, incluindo critérios para a distribuição de recursos e diretrizes para a prestação de contas.
Portaria Interministerial MEC/MF nº 14/2021	27/05/2021	Estabelece os procedimentos para a prestação de contas dos recursos recebidos do Fundeb pelos Estados e Municípios. Define prazos, documentos necessários e critérios para a análise das contas. Documento que se apresenta com um mecanismo de <i>accountability</i> .

Continua...

Tipo de Documento	Data publicação	Descrição
Resolução nº 1/2022	27/07/2022	Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023 e dá outras providências.

Fonte: a autora baseada em Brasil (2021a; 2021b; 2022).

Ao analisar o Decreto nº 10.656/2021, que regulamenta dispositivos da Lei nº 14.113/2020, fica evidente a complexidade dos procedimentos operacionais e administrativos necessários para a implementação do Novo Fundeb. O Decreto fornece orientações detalhadas sobre a alocação dos recursos, os critérios de redistribuição e os procedimentos de fiscalização e prestação de contas, destacando o cálculo do valor anual mínimo por aluno, que serve como base para a distribuição dos recursos do Novo Fundeb.

A complementação da União ao Novo Fundeb é direcionada para os estados e municípios que não alcançarem o valor anual mínimo por aluno (VAA) estabelecido nacionalmente. Além disso, o Decreto detalha os critérios para a complementação Valor Aluno Ano Total (VAAT), destinada aos estados e municípios que também não atingem o valor mínimo por aluno (Brasil, 2021a), estabelecendo um sistema que, em teoria, busca equacionar as desigualdades regionais e assegurar um patamar mínimo de investimento por estudante.

Resulta questionável a efetividade desses mecanismos de redistribuição. Haja vista que a forte dependência dos recursos estaduais e municipais pode manter as disparidades, já que nem todos os entes federativos possuem a mesma capacidade de arrecadação. Mesmo com o aumento da participação da União, essa dependência continua sendo um desafio significativo para assegurar uma educação de qualidade de forma uniforme em todas as regiões do país.

O Decreto também estabelece diretrizes para a prestação de contas e institui os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Novo Fundeb como responsáveis pela fiscalização da aplicação dos recursos, exigindo a publicação periódica de relatórios de execução orçamentária e financeira, acessíveis à população, em portais de transparência. Essas medidas na gestão dos recursos, representam a efetividade das ferramentas de *accountability*.

As sanções aplicáveis em casos de irregularidades, incluindo a suspensão da complementação da União, são outra medida de *accountability*, tal como recomenda a OCDE (2012). No entanto, para o caso do Brasil, a aplicação efetiva dessas sanções depende de fiscalização e de uma cultura de prestação de contas que ainda está em construção, consoante apontado por Schneider e Nardi (2019).

Outro aspecto abordado pelo Decreto é a capacitação contínua dos profissionais

envolvidos na gestão dos recursos do Novo Fundeb. Programas de formação e treinamento são essenciais para aprimorar as competências dos membros dos CACS, buscando uma fiscalização mais eficaz e uma gestão mais eficiente dos recursos. O Decreto institui, ainda, um sistema de monitoramento e avaliação contínua da aplicação dos recursos, determinando a realização de auditorias periódicas para assegurar a conformidade com as diretrizes estabelecidas.

Essas diretrizes refletem uma tentativa de alinhamento com as recomendações da OCDE sobre o uso de ferramentas de *accountability* na educação, que preconiza a adoção de mecanismos regulatórios para garantir a transparência, a prestação de contas e a responsabilização na gestão dos recursos públicos (OCDE, 2011; 2012). No entanto, é necessário questionar sua efetividade na qualidade educacional.

A adoção de uma *accountability* regulatória, conforme postulado pela OCDE, pode não ser suficiente para enfrentar os desafios estruturais da educação no Brasil e, por vezes, desviar a atenção de questões mais profundas, como a necessidade de investimentos em infraestrutura e formação continuada dos profissionais da educação. Como argumenta Afonso (2009, p. 45), a mera existência de mecanismos de prestação de contas não garante a justiça social ou a equidade educacional. É necessário um engajamento crítico e contínuo de todos os atores envolvidos para que essas políticas realmente promovam a transformação desejada na educação brasileira.

A Portaria Interministerial MEC/MF nº 14/2021, datada de 27 de maio de 2021, estabelece os procedimentos para a prestação de contas dos recursos recebidos do Novo Fundeb pelos estados e municípios. Esta Portaria detalha prazos, documentos necessários e critérios para a análise das contas, representando uma ferramenta de *accountability* na gestão dos recursos educacionais.

De acordo com a Portaria, os estados e municípios devem enviar relatórios de execução financeira e de resultados até o final do primeiro semestre do ano subsequente ao exercício financeiro correspondente. Conforme a Portaria, essa medida “visa assegurar que a prestação de contas seja feita de maneira oportuna, permitindo uma análise mais eficaz dos gastos e resultados” (Brasil, 2021b). Essa argumentação vai ao encontro do texto da Portaria nº 14/2021 que, conforme demonstrado no Quadro 10, estabelece os procedimentos para a prestação de contas dos recursos recebidos do Novo Fundeb pelos Estados e Municípios e, ainda, define prazos, documentos necessários e critérios para a análise das contas (Brasil, 2021b).

Conforme previsto no documento da OCDE (2021), é necessário apresentar uma série de documentos que comprovem a correta aplicação dos recursos. Estes incluem: relatório de execução orçamentária; relatório de execução financeira, comprovando a movimentação dos

recursos e o saldo existente; demonstrativos de despesas, incluindo notas fiscais, recibos e outros comprovantes de despesas realizadas; e relatório de resultados, avaliando os impactos dos investimentos na qualidade da educação básica.

Como pode ser facilmente observado, a referida Portaria coaduna orientações da OCDE (2021) no que tange à comprovação documental quanto ao uso dos recursos do Novo Fundeb. Faz parte dos procedimentos a que se refere esta Portaria a realização de auditorias e inspeções *in loco*. Ademais, os relatórios de prestação de contas devem ser publicados em portais de transparência, acessíveis ao público, permitindo o controle social (Brasil, 2021b).

Essa abordagem tende a transferir para os gestores locais a responsabilidade pela correta aplicação dos recursos, enquanto o Estado assume um papel de supervisão e controle. Embora o documento explicita que a intenção seja garantir transparência, essas formalidades burocráticas muitas vezes podem sobrecarregar os gestores locais, especialmente em regiões com menos recursos administrativos e financeiros. Além disso, a eficácia desses mecanismos depende da capacitação contínua dos profissionais envolvidos e da existência de uma cultura de transparência e prestação de contas, ainda em desenvolvimento no país.

Quando se adentra o pilar da prestação de contas, é possível evidenciar que a natureza contábil do Fundeb difere significativamente do antigo Fundef. No contexto do novo Fundo, agora permanente e repaginado, chama a atenção a capacidade analítica da Administração Federal brasileira, que desempenha suas atividades de controle e *accountability* de forma mais integrada.

Capuzzo, Tanno e Martins (2020) destacam a capacidade analítica da Administração Federal como um componente crucial na implementação de atividades de controle e *accountability*. A Resolução nº 1/2022, de 27 de julho de 2022, exemplifica essa capacidade ao estabelecer parâmetros para a prestação de contas, exigindo transparência e rigor na utilização dos recursos do Novo Fundeb. Esse documento não apenas define os critérios para a distribuição dos recursos, mas também implementa mecanismos de monitoramento e avaliação contínuos na aplicação dos fundos.

A referida Resolução define metodologias específicas para aferir se as redes de ensino estão cumprindo determinadas condicionalidades²⁶, como a melhoria na gestão administrativa

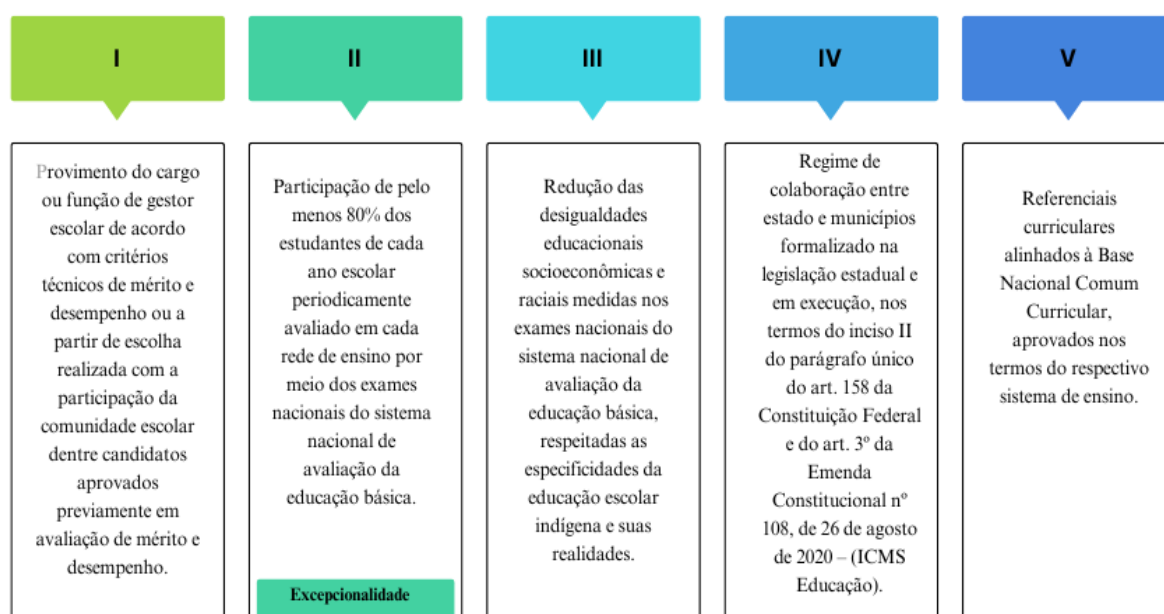
²⁶ As metodologias de aferição das condicionalidades foram deliberadas e aprovadas pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por representantes da Secretaria de Educação Básica (SEB), Secretaria de Modalidades Especializadas (Semesp) e Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do MEC, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Fundo Nacional do Desenvolvimento Educacional (FNDE), Consed e Undime (Brasil, 2022).

e pedagógica, a eficiência na aplicação dos recursos e a obtenção de resultados educacionais positivos.

A Resolução estabelece que a comprovação do atendimento das condicionalidades por estados, Distrito Federal e municípios deverá ser realizada por meio de ato declaratório do dirigente máximo da Secretaria de Educação, além dos respectivos documentos comprobatórios.

De acordo com a Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Novo Fundeb, são cinco as condicionalidades referentes à complementação-VAAR, conforme pode ser evidenciado na Figura 12.

Figura 12 – Condicionalidades para a complementação dos recursos no Novo Fundeb



Fonte: Brasil (2022)

A primeira condicionalidade refere-se ao provimento do cargo ou função de gestor escolar, exigindo que a seleção seja realizada com base em critérios técnicos de mérito e desempenho ou mediante escolha com participação da comunidade escolar entre candidatos previamente aprovados em avaliação de mérito e desempenho. Conforme estabelecido na Resolução nº 1/2022 esta medida visa assegurar a seleção de gestores qualificados e comprometidos com a melhoria da educação, promovendo, ao mesmo tempo, uma gestão escolar participativa (Brasil, 2022).

A segunda condicionalidade aborda a participação dos estudantes nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, estabelecendo uma meta de pelo menos 80% de participação para cada ano escolar. No entanto, em virtude da situação de calamidade

pública decorrente da pandemia de coronavírus, a aplicação desta condicionalidade foi suspensa para o exercício de 2023.

A terceira condicionalidade objetiva a redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, conforme medida nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, com consideração das especificidades da educação escolar indígena (Brasil, 2022).

A quarta condicionalidade requer o estabelecimento de um regime de colaboração entre estado e municípios, formalizado na legislação estadual e em execução. Isso implica a redistribuição de, no mínimo, 10 pontos percentuais do ICMS cota-parte municipal com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e aumento da equidade, conforme definido em lei estadual, que deveria ser sancionada até 26 de agosto de 2022.

Por fim, a quinta condicionalidade exige a apresentação de referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino. Os estados e municípios devem apresentar documentos que comprovem a adesão aos referenciais curriculares e sua homologação pelo Conselho de Educação, dentro do prazo estabelecido pela Resolução.

Autores como Andrade, Silva e Lamarão (2021), ao analisarem as condicionalidades do Novo Fundeb, destacam que, apesar das promessas de reorganização do financiamento da Educação Básica, a política adotada acaba por se concentrar mais na progressão dos indicadores de aprendizagem do que na superação das desigualdades entre os sistemas de ensino,

[...] o “novo” Fundeb redireciona o financiamento da Educação Básica mediante uma “nova” reorganização do fundo público e de gestão, induzindo uma política pública restrita à progressão dos indicadores de aprendizagem, nas condições dadas. Não está em pauta, portanto, a superação das desigualdades entre os sistemas de ensino e a melhoria das condições de ensino para a classe trabalhadora, mas a suposta “equidade” na distribuição dos recursos financeiros e na assistência técnica da União e dos estados para os entes federativos de pequeno porte. Para estes, a única possibilidade de aumentarem seus recursos será via melhoria dos índices educacionais (Andrade; Silva; Lamarão, 2021, p. 332 - destaque no original).

Essa crítica revela certas limitações do Novo Fundeb, sugerindo que a política não avança na superação das desigualdades estruturais da educação brasileira. Vieira (2022) complementa essa visão ao reconhecer que as condicionalidades do Novo Fundeb, embora visem garantir uma aplicação eficiente dos recursos, podem exercer uma pressão desproporcional sobre estados e municípios, obrigando-os a cumprir metas que não necessariamente refletem as realidades locais. Esta preocupação é compartilhada por Gonçalves

et al. (2023), que destacam como essas condicionalidades desconsideram as especificidades e o contexto histórico de cada região.

Ao conectar essas condicionalidades às recomendações da OCDE sobre as ferramentas *de accountability*, que priorizam a transparência e a eficiência na gestão escolar, é importante reconhecer os desafios intrínsecos. A Resolução estabelece que os municípios devem atender a uma série de requisitos para acessar a complementação financeira, destacando a necessidade de melhorias na educação de suas comunidades escolares. No entanto, essa exigência de capacitação dos gestores e adoção de práticas que garantam a transparência na gestão escolar é, na prática, um desafio monumental.

Um dos principais problemas reside no provimento de cargos de gestão escolar, que muitas vezes não são ocupados por indivíduos com a formação e a experiência necessárias. Isso gera uma lacuna significativa entre as expectativas da legislação e a realidade das escolas, que são frequentemente deixadas a lidar com a falta de suporte técnico e administrativo. A pesquisa de Oliveira e Mendes (2021) destaca que a preparação inadequada dos gestores pode comprometer a eficácia das políticas educacionais e a implementação das condicionalidades.

Essa crítica à abordagem do Novo Fundeb é ecoada por pesquisadores como Silva e Ramos (2022), que argumentam que a ênfase em métricas de desempenho e em *accountability* pode eclipsar aspectos qualitativos fundamentais para uma educação verdadeiramente inclusiva.

A pressão para atender a indicadores específicos pode levar a um ambiente educativo que prioriza resultados quantitativos em detrimento da formação integral do estudante, comprometendo, assim, a proposta de uma educação que respeite as diversidades culturais e sociais do Brasil. Isso porque, tal qual o Novo Fundeb, as recomendações da OCDE reforçam a importância de indicadores de desempenho e de mecanismos rigorosos de prestação de contas na gestão dos sistemas educacionais (OCDE, 2011, 2016, 2019, 2021), como se estes encaminhamentos seriam, por si sós, impulsionadores da melhoria da qualidade educacional e da diminuição das desigualdades históricas enfrentadas na educação brasileira.²⁷

A Resolução nº 1/2022 corrobora a tese de (inter)relações entre a recomendações da OCDE sobre os usos das ferramentas de *accountability* pelos sistemas municipais de educação

²⁷ As desigualdades históricas na educação brasileira se manifestam na divisão entre o ensino público e privado, onde as elites sempre tiveram acesso a uma educação de maior qualidade, enquanto as classes menos favorecidas ficaram restritas a um ensino básico e voltado para a formação de mão de obra. Historicamente, a escola pública, quando de qualidade, era inacessível aos mais pobres, e com o tempo, a qualidade do ensino foi transferida para o sistema privado, deixando a escola pública em estado de precarização. Esse dualismo perpetua a exclusão e a reprodução da divisão social, evidenciando a necessidade de uma reforma educacional que enfrente essas profundas desigualdades (Souza, 2018).

e o Novo Fundeb ao instituir critérios rígidos para a aferição das condicionalidades de melhoria de gestão. Embora o discurso proclamado nos documentos produzidos na implementação do Novo Fundeb seja de mais participação na gestão da escola e diminuição das desigualdades regionais, o que se verifica, na prática, é o fortalecimento dos preceitos da Nova Gestão Pública que focaliza a gestão dos resultados, a eficiência e eficácia das escolas e dos sistemas municipais de educação.

A exigência de relatórios detalhados e auditorias periódicas, como estipulado na Resolução nº 1/2022 e evidenciado nos documentos da OCDE, pode fomentar uma cultura de conformidade burocrática que não necessariamente resulta em melhorias substanciais na educação. Questiono se a qualidade educacional não demandaria mais do que a mera conformidade com procedimentos e indicadores. Reflexões como estas me levam a considerar a necessidade de um entendimento profundo das realidades locais e um compromisso genuíno com a equidade e a justiça social, elementos que relatórios sozinhos não conseguem abarcar.

É por isso que a implementação das condicionalidades estabelecidas pela Resolução nº 1/2022 precisa ser tema de debates sobre se estamos realmente avançando em direção a um sistema educacional mais justo ou simplesmente cumprindo formalidades impostas por organismos multilaterais.

Esses organismos, como afirmam Schneider e Nardi (2019, p. 68), “[...] têm atuado como grandes mentores teóricos-políticos e ideológicos das mudanças educacionais, especialmente em países em desenvolvimento ou de capitalismo retardatário, como o Brasil”, e na prática, pouco alteram a realidade da educação brasileira. Nesse contexto, a abordagem centrada na *accountability* regulatória pode, em última instância, limitar a autonomia local e perpetuar desigualdades, evidenciando a necessidade de um debate mais profundo sobre as políticas educacionais e os mecanismos de gestão adotados.

As condicionalidades estabelecidas na Resolução nº 1/2022 suscitam um debate sobre as forças que moldam o Novo Fundeb, reverberando em contradições entre os potenciais avanços e as limitações dessa política. Nesse contexto, a adoção de ferramentas de *accountability*, como ressaltado por Afonso (2007), muitas vezes inspiradas por organismos multilaterais como a OCDE, pode levar a uma conformidade técnica que prioriza indicadores de desempenho e pressiona por resultados imediatos. Essa abordagem, embora busque eficiência, corre o risco de ignorar as complexidades e as necessidades reais do sistema educacional, agravando as contradições apontadas na implementação do Novo Fundeb.

Ainda, é importante destacar que uma diversidade de atores e estruturas pode gerar desafios adicionais, como a falta de integração e coordenação entre os diferentes níveis de

governo, levando a uma fragmentação e inconsistência das políticas educacionais. Além disso, a alocação de recursos pode ser desigual e insuficiente, especialmente em regiões mais vulneráveis, contribuindo para disparidades no acesso à educação de qualidade.

Outro ponto crítico é a efetividade das ferramentas de *accountability*. Embora sejam essenciais para garantir transparência e responsabilização na gestão dos recursos educacionais, muitas vezes esses mecanismos são frágeis e pouco eficazes, o que pode resultar em uma má gestão dos recursos e na falta de prestação de contas adequada por parte das autoridades responsáveis (Afonso, 2007).

Consoante, destaca o mesmo autor, a fragilidade das ferramentas de *accountability* pode comprometer a gestão dos recursos educacionais, resultando em práticas que não atendem às necessidades equitativas da sociedade. Portanto, a análise crítica das políticas educacionais deve considerar não apenas a existência de ferramentas de *accountability*, mas também a sua capacidade de promover uma gestão transparente.

Além disso, apesar da existência desses mecanismos de controle e acompanhamento, que nada mais são do que ferramentas de *accountability*, ainda persistem desafios relacionados à efetividade e à representatividade dos Conselhos. Em muitos casos, esses órgãos enfrentam dificuldades para garantir uma participação ampla e efetiva da comunidade escolar e da sociedade civil, o que pode comprometer sua capacidade de exercer um controle eficaz sobre a gestão dos recursos destinados à educação.

Neste contexto, lenta e gradativamente, as legislações que versam sobre o controle nas administrações públicas vêm ganhando importância. Com isso, adquirindo maior relevância ao olharmos para a declaração de Coelho (2009, p. 73), que acredita que a eficácia do controle social está intrinsecamente ligada à capacidade dos órgãos de controle de realizarem a devida fiscalização e acompanhamento das políticas públicas.

[...] numa economia capitalista e sob o Estado Democrático de Direito, o desafio posto aos gestores públicos é o de criar e recriar constantemente os mecanismos adequados para assegurar um equilíbrio mínimo entre as forças e princípios opostos existentes na sociedade, de forma a maximizar o bem-estar coletivo e resguardar e promover a liberdade e autonomia dos seus cidadãos [...]. (Coelho, 2009, p. 73).

A atuação dos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, Ministério Público e os Conselhos, é indiscutivelmente crucial para promover a transparência na gestão dos recursos públicos. No entanto, é preciso reconhecer que esses órgãos enfrentam frequentemente limitações estruturais e operacionais que podem comprometer sua eficácia. Essas limitações podem incluir desde a falta de recursos financeiros e humanos até obstáculos políticos e

administrativos que dificultam o pleno exercício de suas atribuições.

Ademais, a complexidade e dinâmica das políticas públicas também representam desafios significativos para os órgãos de controle. Muitas vezes, a diversidade de atores envolvidos, a multiplicidade de programas e iniciativas, e a falta de clareza nas atribuições institucionais tornam difícil identificar e corrigir desvios e irregularidades de forma eficaz. Assim, torna-se imperativo investir na capacitação e no fortalecimento institucional desses órgãos, bem como na implementação de mecanismos eficazes de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Neste contexto, destaca-se a importância dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb. O controle social da gestão pública é um princípio fundamental da democracia, que visa garantir a participação direta da sociedade na definição e acompanhamento das políticas públicas.

No estado de Santa Catarina, por exemplo, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Santa Catarina (CACS/Fundeb/SC)²⁸, foi instituído pela Lei nº 18.112/2021 (Governo do Estado de Santa Catarina, 2021), com a finalidade executar o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb/SC.

Por fim, as normas e as leis são necessárias para que se possa organizar os setores da sociedade, mas o mais importante depois de conhecer este pilar que sustenta e organiza o viver

²⁸ A constituição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Santa Catarina (CACS-Fundeb/SC) é diversificada e inclui representantes de diversos segmentos da sociedade para garantir uma fiscalização abrangente e participativa. Conforme previsto na Lei nº 18.112/2021, sua composição é formada por dois membros titulares e dois suplentes de cada segmento, incluindo representantes do poder executivo estadual, professores da educação básica pública, diretores das escolas públicas, servidores técnicos e administrativos, pais de alunos, estudantes, o Conselho Estadual de Educação e organizações da sociedade civil relacionadas à educação. Os conselheiros têm atribuições diversas e importantes, destacando-se o papel de acompanhamento e controle social através do monitoramento e fiscalização da distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundeb. Eles também analisam relatórios periódicos sobre a execução financeira do Fundo, apresentados pelos órgãos responsáveis, e avaliam o cumprimento das metas e planos estabelecidos para a educação básica. Além disso, os conselheiros emitem pareceres técnicos sobre a aplicação dos recursos e sugerem melhorias e correções necessárias para garantir a eficiência e eficácia na aplicação desses recursos. Acompanham e participam de auditorias realizadas pelos órgãos de controle interno e externo e mantêm um diálogo constante com órgãos públicos e entidades relacionadas à educação para assegurar a correta aplicação dos recursos. Para garantir o funcionamento eficaz do conselho, a Lei nº 18.112/2021 estabelece procedimentos específicos, incluindo a periodicidade mínima para a realização de reuniões, onde se deliberam questões relacionadas ao Fundeb. As decisões do conselho são tomadas de forma colegiada, assegurando a participação democrática de todos os membros. As atas das reuniões, os pareceres e os relatórios de fiscalização devem ser divulgadas publicamente, garantindo a transparência das ações do CACS-Fundeb/SC.

dos seres em seu ambiente é a forma dinâmica do agir, que acontece através da prática das ações do cotidiano, pois é a partir da inter-relação que as possibilidades de mudança e adaptação da lei e das pessoas vão se construindo.

No entanto, ainda há muitos desafios a serem superados para garantir uma efetiva participação da sociedade na gestão pública. Entre esses desafios, destacam-se a falta de representatividade e engajamento da sociedade civil, a resistência por parte das autoridades governamentais e a necessidade de fortalecimento institucional desses órgãos.

Pinheiro (2016, p. 58) destaca que, “[...] na ânsia de maximizar os seus benefícios, as pessoas físicas ou jurídicas podem vir a prejudicar a coletividade”. Esta observação sublinha a importância do envolvimento ativo da sociedade e do fortalecimento dos mecanismos de controle para garantir uma gestão pública transparente, responsável e eficiente. Contudo, é crucial estar atento aos riscos inerentes à busca excessiva de vantagens individuais, que podem comprometer o bem-estar coletivo. Portanto, a participação social e a robustez dos mecanismos de controle devem ser equilibradas com vigilância constante para prevenir ações que possam prejudicar a comunidade em geral.

Para Machado (2019), a contínua responsividade²⁹ do governo às preferências de seus cidadãos é atributo da democracia e essa responsividade tem relação com a *accountability*. O autor, amplia o conceito e o significado de controle da gestão ao identificar que os principais mecanismos institucionais de controle da gestão pública são o controle interno, realizado no âmbito de cada instituição e o controle externo, exercido pelo Legislativo com o auxílio dos tribunais de contas.

Ao confrontar a perspectiva de Machado (2019) com os documentos da OCDE analisados na seção anterior, percebo que a *accountability* na educação é destacada como fundamental para a qualidade dos sistemas educacionais. Em documento, como o relatório *Education at a Glance* (2021), a OCDE sublinha que a *accountability* envolve não apenas a supervisão e avaliação contínuas, mas também a transparência nas operações educacionais e prestação de contas de seus resultados tendo em vista os recursos aplicados.

Minha análise converge para as evidências do Novo Fundeb, particularmente nas condicionalidades da Resolução nº 1/2022, levantando questionamentos sobre os interesses que moldam as práticas de *accountability*. Embora tanto Machado (2019) quanto a OCDE (2021) destaquem a importância dos mecanismos de controle para uma gestão pública eficaz e responsiva, é imprescindível considerar os possíveis desequilíbrios de poder e as consequências

²⁹ Capacidade de responder rápida e adequadamente ao que lhe é perguntado, adaptando-se às circunstâncias.

não intencionais desses sistemas. As instituições de controle, tanto internas quanto externas, podem ser influenciadas por interesses políticos e econômicos que nem sempre refletem as necessidades e preferências de todos os cidadãos.

Ademais, o discurso da responsividade governamental pode ofuscar o necessário debate sobre a democratização e equidade. Afonso (2007, p. 32) corrobora este ponto ao argumentar que “[...] a *accountability* deve ser entendida como um processo complexo, que exige não apenas transparência e supervisão, mas também um compromisso genuíno com a equidade e a justiça social”.

Portanto, é fundamental que as políticas educacionais sejam formuladas e implementadas a partir de uma compreensão profunda das realidades locais e um verdadeiro compromisso com a equidade. A conformidade com procedimentos e indicadores, isoladamente, não é suficiente para promover as transformações necessárias. Políticas sensíveis às especificidades do contexto brasileiro, que reconheçam e abordem as diversas necessidades das comunidades escolares são essenciais para construir um sistema educacional inclusivo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização não podem nem devem ser desligadas do aprofundamento da própria democracia, não é qualquer conceptualização de accountability que pode ser congruente com essa mesma democracia, sobretudo quando for concebida de forma mais avançada (por exemplo, como democracia deliberativa) e como projeto político, cultural e ético mais capaz de fazer face aos desafios do mundo contemporâneo. (Afonso, 2012, p. 481-482).

Ao elaborar a conclusão desta investigação, revisito a problemática central: Que reverberações das concepções de *accountability* promovidas pela OCDE nos desdobramentos da política de manutenção da educação básica no Brasil ancoradas no Fundeb? Buscando a resposta a esta indagação, explorei o conceito de *accountability* que, ao ser implementado segundo a lógica de mercado e vinculado a uma agenda política global para a educação, associa a avaliação e a mensuração de resultados à ideia de qualidade, por meio de um gerenciamento que atua sob a mesma lógica do mercado.

Ao incorporarem as ferramentas de *accountability* em suas políticas educacionais, os governos locais propõem um processo de modernização da gestão pública, fundamentando e justificando suas ações no atendimento às demandas sociais por qualidade, transparência e controle social.

Em conta a este cenário, a investigação foi realizada buscando atingir o objetivo de analisar as indicações da OCDE para o uso de ferramentas de *accountability*, evidenciando possíveis reverberações na política de manutenção da educação básica brasileira ancorada no Fundeb, dediquei-me ao longo desses quatro anos de pesquisa a aprofundar-me na temática e a construir um estudo que contribuísse tanto para o debate acadêmico quanto para a prática de gestores educacionais.

Metodologicamente, a aplicação de uma abordagem fundamentada na teoria crítica revelou-se essencial para uma análise aprofundada da *accountability* na educação, segundo a lógica da OCDE. Esta perspectiva metodológica permitiu-me desvendar as estruturas subjacentes que moldam as políticas educacionais em nosso país, especialmente na constituição do Novo Fundeb.

Em primeiro lugar, destaco que a teoria crítica possibilitou-me revelar interesses subjacentes à adoção de políticas de *accountability* no Brasil. Identifiquei as convergências entre as recomendações da OCDE e sua incorporação pelos países membros e por nações aspirantes a integrar a Organização, como é o caso do Brasil, frequentemente desconsiderando

as especificidades e desigualdades históricas, culturais e sociais dos sistemas educacionais e atendendo predominantemente a uma lógica de mercado e regulação.

Desta forma, pude questionar a suposta neutralidade das políticas de *accountability* em curso na educação e evidenciar como estas são aplicadas no Fundeb. A investida nas recomendações da OCDE sobre o uso de práticas de *accountability* na educação, especialmente a de prestação de contas, permitiu-me desvelar as engendrações desta Organização na busca de consensos sobre as vantagens na implementação destas práticas pelos países membros na gestão educacional.

Ao investigar como a *accountability* é tratada na literatura educacional, na Seção 2 busquei compreender os significados atribuídos ao conceito pela área, além de identificar os elementos prioritários no debate sobre o tema. Pelo estudo empreendido, ficou evidente que a *accountability* educacional deve ser compreendida em sua totalidade, considerando os diversos fatores que influenciam seu desenvolvimento e implementação, bem como as formas que pode assumir a depender dos contextos e dos interesses que as orientam.

Entre os achados do mapeamento do conhecimento realizado, o destaque está para autores como Afonso (2010) e Schneider (2017), que pontuam que a *accountability* na educação tem sido majoritariamente associada à prestação de contas e a responsabilização dos atores educacionais pelos resultados obtidos, o que vai ao encontro das diferentes pesquisas selecionadas e analisadas no mapeamento. No entanto, uma análise crítica dos trabalhos (artigos, dissertações e teses) revela que essa ênfase frequentemente se concentra nos aspectos quantitativos e na eficiência do sistema educacional, muitas vezes em detrimento de questões qualitativas fundamentais para uma educação inclusiva e democrática.

Analisando a literatura, percebo que as políticas de *accountability* muitas vezes funcionam como mecanismos de controle e regulamentação, reforçando uma lógica neoliberal na educação. Nesse contexto, o desempenho escolar é avaliado principalmente por meio de testes padronizados, desconsiderando os diversos contextos sociais e econômicos das escolas e dos alunos, podendo levar a uma homogeneização do currículo e à perda de autonomia pedagógica, como mencionado por Mascia (2019).

Adicionalmente, as escolhas metodológicas em alguns estudos são questionáveis, como apontado por Schneider e Moraes (2019), que revelam fragilidades nos fundamentos teóricos e na validade das conclusões dessas pesquisas, o que limita sua capacidade de contribuir para a reformulação das políticas educacionais e para o avanço dos conhecimentos sobre o tema.

Outro aspecto crítico é a redução do conceito de *accountability* à mera prestação de contas, sem uma análise profunda dos impactos dessas políticas na formação dos alunos, na

valorização dos professores e na manutenção da educação básica. Isso foi identificado por autores como Libanori (2015) e Garcia (2015) ao ressaltarem em suas pesquisas que essa simplificação pode distorcer os objetivos originais de melhoria da qualidade educacional.

Além disso, ao revisar o debate acadêmico sobre *accountability* na educação, percebo que as avaliações em larga escala tendem a perpetuar desigualdades sociais e educacionais, padronizando práticas pedagógicas e marginalizando grupos de alunos que não se ajustam aos padrões estabelecidos. Lindoso (2017), por exemplo, argumenta que essas avaliações podem intensificar a segregação educacional em vez de promover a equidade.

Embora as políticas de *accountability* na educação brasileira tenham avançado em termos de monitoramento e prestação de contas, segundo a investigação apresentada na Seção 2, é crucial refletir criticamente sobre a implementação dessas políticas, as origens dessas recomendações padronizadas e seus impactos na qualidade educacional.

A partir da análise acadêmica sobre *accountability* na educação, enfatizo a necessidade de se ampliarem os esforços para aprofundar o entendimento teórico e conceitual da *accountability* na educação, haja vista a diversidade e a complexidade de formas, modalidades, contextos, relações e conteúdo que as compõem. Esse movimento de reconfiguração do discurso sobre políticas de *accountability* na educação deve ser visto como uma resistência ativa, com vistas à construção de uma agenda democrática na educação, que valorize não apenas os resultados, mas também a qualidade integral na formação de sujeitos críticos e conscientes.

Embebida pela análise da produção acadêmica, adentrei a Seção 3 com o interesse de analisar os documentos da OCDE que abordam o tema da *accountability* na educação. Identifiquei diversas contradições nos documentos analisados, muitas das quais atrelam o uso de ferramentas de *accountability* ao desempenho acadêmico em avaliações em larga escala e à publicização dos dados de performance, emergindo como mecanismos centrais para assegurar a prestação de contas.

A recomendação da OCDE de ampliar simultaneamente a autonomia das escolas e implementar mecanismos de *accountability* regulatória apresenta uma contradição evidente. A autonomia escolar pressupõe liberdade para que as instituições inovem, flexibilizem suas práticas pedagógicas e adaptem suas ações às necessidades específicas das comunidades que atendem. Por outro lado, a *accountability* regulatória estabelece padrões uniformes e avaliações nacionais que exigem o cumprimento de metas previamente definidas, restringindo a margem para adaptações locais.

Essa dualidade gera tensões práticas: enquanto a autonomia sugere uma gestão descentralizada e contextualizada, a regulação imposta por indicadores e resultados

mensuráveis reforça uma lógica centralizadora e de controle. Assim, a tentativa de promover inovação ao mesmo tempo em que se impõem diretrizes rígidas e comparações externas pode limitar a capacidade das escolas de desenvolver soluções próprias, esvaziando o propósito real da autonomia. A coexistência dessas duas diretrizes acaba refletindo uma dificuldade estrutural em equilibrar descentralização com controle, o que pode levar a uma sobrecarga administrativa e a descompassos entre as demandas locais e as exigências nacionais.

As recomendações da OCDE nos documentos analisados frequentemente abordam a adoção de boas práticas e experiências bem-sucedidas, mas sem considerar os contextos históricos e culturais dos países receptores. Vejo esta abordagem como uma descontextualização que, não raras vezes, resultam em uma padronização ignorando as diversidades socioeconômicas e culturais. A imposição de um modelo homogêneo de avaliação em larga escala e prestação de contas pode, assim, aumentar as desigualdades já existentes em muitos países, em vez de mitigá-las.

Nesta direção, a OCDE defende a implantação de uma *accountability* regulatória na educação, argumentando que através dela é possível melhorar a qualidade educacional. No entanto, esta abordagem incita a adoção de políticas e práticas educacionais, segundo a lógica *top down* (de cima para baixo), contrariando os pressupostos de gestão democrática que regem a educação, nomeadamente a brasileira.

Outro aspecto contraditório que identifiquei na análise documental, se trata da participação e as estratégias de governança técnica. A OCDE (2011, 2012, 2016, 2019, 2021) afirma valorizar a participação ativa dos pais, alunos e comunidade no processo de *accountability*. No entanto, a prática real sugere uma governança tecnocrática que prioriza a construção de evidências técnicas sobre os determinantes da política educacional. Este enfoque pode obscurecer as vozes das partes interessadas, impondo uma agenda que nem sempre se alinha com as necessidades e aspirações das comunidades locais.

Medidas como as estratégias de *accountability* recomendadas pela OCDE são moldadas por uma lógica neoliberal que prioriza a eficiência econômica. A avaliação de desempenho baseada em testes padronizados e a consequente alocação de recursos, por exemplo, são vistas como estratégias para maximizar a produtividade educacional. No entanto, essa abordagem negligencia aspectos qualitativos essenciais para uma educação inclusiva e democrática, comprometendo assim a formação integral dos estudantes.

Embora a busca por transparência e responsabilidade seja legítima e necessária, aspectos sensíveis aos contextos locais, que possam promover a autonomia pedagógica e valorizar a participação democrática, são desconsiderados tanto nas recomendações da OCDE

como também nas discussões que a Organização tece sobre a *accountability*. Da análise empreendida na Seção 3, fica evidente que tanto os organismos multilaterais quanto os Estados-nação que adotam suas orientações visam promover reformas nos sistemas educacionais que atendam às demandas econômicas globais, propagando de forma enganosa a ideia de uma educação de qualidade, equitativa e inclusiva.

As reverberações das recomendações da OCDE na implementação de ferramentas de *accountability* dentro de uma política de regulação por resultados são evidentes e ecoam na Lei do Novo Fundeb (Lei 4.113/20). Ao vincular a complementação financeira a determinadas condicionalidades de melhoria da gestão, o Fundo destaca o apartheid educacional que permeia a história do Brasil. As exigências para a liberação de recursos podem aprofundar as desigualdades já existentes entre as diferentes regiões do país, uma vez que as escolas em áreas mais carentes frequentemente enfrentam limitações estruturais que dificultam o cumprimento dos padrões exigidos. Isso se torna uma barreira adicional, ignorando as especificidades e contextos locais, e reforçando a lógica de exclusão que historicamente tem marcado a educação no Brasil.

Assim, ao condicionar a distribuição de recursos a metas rígidas e práticas gerenciais padronizadas, o Novo Fundeb legitima um modelo de regulação que prioriza resultados, desconsiderando as realidades sociais e econômicas distintas enfrentadas pelas escolas. Essa abordagem pode perpetuar um ciclo de desigualdade e marginalização, contradizendo o objetivo de democratização da educação. Portanto, é essencial que a crítica a esse mecanismo não se limite às suas intenções, mas também leve em conta suas consequências práticas, que podem acentuar as disparidades educacionais no país. A complementação de que trata o VAAR escancara a face mais hostil das políticas voltadas à mitigação das desigualdades educacionais ao focalizar a premiação de sistemas de ensino e escolas que alcançarem evolução de indicadores atrelados aos resultados educacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica. Conforme procurei demonstrar ao longo desta investigação, trata-se de uma estratégia que coaduna com o modelo de *accountability* regulatória, nos termos propostos pela OCDE.

Ao analisar as condicionalidades impostas para o acesso aos recursos financeiros do Novo Fundeb, fica evidente que elas refletem uma tendência gerencialista promovida pela OCDE, centrada na implementação de ferramentas de *accountability*. Embora essas ferramentas busquem a melhoria educacional através do controle de métricas de desempenho e da prestação de contas, surgem múltiplos problemas que vão além das diferenças regionais.

Primeiramente, há a questão cultural. O contexto sociocultural das comunidades educativas é essencial para entender como a educação é vivenciada e implementada. As

diretrizes centralizadas muitas vezes desconsideram as tradições locais, as práticas pedagógicas e os valores da comunidade, o que pode resultar em uma desconexão entre o currículo prescrito e as necessidades reais dos alunos. Além disso, a diversidade cultural no Brasil implica a necessidade de currículos adaptados que respeitem e integrem as diferentes identidades e saberes locais.

Em segundo lugar, as condicionalidades vinculadas a métricas e resultados podem levar a um currículo “ensebado”, focado em conteúdos que são facilmente mensuráveis, em detrimento de habilidades críticas e criativas que são igualmente importantes para o desenvolvimento integral dos alunos. Essa abordagem pode desvalorizar práticas pedagógicas que favorecem o pensamento crítico, a colaboração e a resolução de problemas, essenciais para uma educação inclusiva e democrática.

Além disso, a falta de infraestrutura adequada e a escassez de recursos nas escolas, especialmente nas mais carentes, são obstáculos significativos que limitam a capacidade de atender às exigências impostas. As escolas em regiões desfavorecidas frequentemente enfrentam carências de materiais, formação continuada para professores e apoio pedagógico, o que dificulta ainda mais o cumprimento das metas estabelecidas.

Por fim, a pressão por resultados pode criar um ambiente escolar adverso, onde educadores e alunos se sentem sobrecarregados e desmotivados, perpetuando a exclusão e a marginalização de grupos historicamente desfavorecidos. Assim, a raiz da problemática está na aplicação de um modelo de gestão que, ao priorizar a padronização e o controle, ignora a complexidade das realidades educacionais brasileiras. Para que as políticas educacionais sejam realmente eficazes, é fundamental que considerem não apenas as particularidades locais, mas também a diversidade cultural, as especificidades curriculares e as condições materiais das escolas.

Neste sentido, reforço a tese na afirmação de que, apesar do caráter democrático do Fundeb, uma vez que resulta de lutas dos educadores por melhores condições de trabalho e maior valorização da atuação docente, as condicionalidades impostas pelo Estado para a complementação dos recursos do novo Fundo, pela União, na sua mais recente conformação, se caracteriza como uma metodologia de prestação de contas alinhada a uma *accountability* regulatória, nos termos preconizados pela OCDE.

Almejo que esta pesquisa contribua para a percepção e compreensão de que as ferramentas de *accountability*, ao serem incorporadas na educação, devem esclarecer seus três pilares essenciais: avaliação, prestação de contas e responsabilização, que se combinam, conectam e interagem. Somente assim será possível utilizar essas ferramentas como

mecanismos que efetivamente promovam políticas educacionais que valorizem a autonomia pedagógica, a diversidade curricular e a formação integral de cidadãos críticos e conscientes.

Conforme procurei evidenciar, a pesquisa suscita uma reflexão sobre a necessidade de práticas de resistência e de reconfiguração do discurso sobre a política de *accountability* praticada na educação básica, especialmente no caso do Brasil. Essas práticas devem incorporar a participação ativa de todos os atores envolvidos no processo educacional, incluindo gestores, educadores, estudantes e a comunidade. É imperativo que essa participação seja contínua e significativa, garantindo que as políticas educacionais sejam implementadas de forma inclusiva e democrática, respeitando as particularidades locais e promovendo uma educação igualitária e verdadeiramente transformadora.

REFERÊNCIAS

ADORNO, T. **Educação e Emancipação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ADORNO, T. Erziehung zur Mündigkeit. *In*: KADELBACH, G. (hrgs). **Erziehung zur Mündigkeit - Vortraege und Gespraechе mit Hellmut Becker: 1959-1969**: Frankfurt: Suhrkamp, 1970a.

ADORNO, T. Erziehung zur Entbarbarisierung. *In*: KADELBACH, G. (hrgs). **Erziehung zur Mündigkeit - Vortraege und Gespraechе mit Hellmut Becker: 1959-1969**: Frankfurt: Suhrkamp, 1970b.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez., 2008.

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. 151 p.

AFONSO, A. J. A redefinição do papel do estado e as políticas educativas: elementos para pensar a transição. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 37, p. 33-48, 2001a.

AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 15-32, ago. 2001b.

AFONSO, A. J. A *accountability* na educação: uma questão de política e de democracia. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 27-54, 2007.

AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta é mensurável ou comparável: crítica à *accountability* baseada em testes standardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, v. 13, n. 13, p. 13-29, 2009a.

AFONSO, A. J. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate ibero-americano. **Revista de Ciência da Educação**, [S. l.], n. 9, p. 57-70, 2009b.

AFONSO, A. J. Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 26, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2010.

AFONSO, A. J. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471- 484, 2012.

AFONSO, A. J. Mudanças no Estado-avaliador: comparativíssimo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 53, p. 267-284, 2013.

AFONSO, A. J. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. Avaliação: **Revista da avaliação da educação superior**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 487-507, 2014.

AFONSO, A. J. Políticas de responsabilização: equívocos semânticos ou ambiguidades político-ideológicas? Responsibilisation policies: Semantic misconceptions or political-ideological ambiguities? **Revista de Educação**, Campinas, v. 23, n. 1, p. 8-18, 2018.

AFONSO, A. J. Tendências regulatórias e impactos nas desigualdades educacionais. **Educação & Sociedade**, v. 40, 2019.

AGÊNCIA SENADO. **Conheça o novo Fundeb, que amplia gradualmente os recursos da educação**. 26 ago. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/687499-conheca-o-novo-fundeb,-que-amplia-gradualmente-os-recursos-da-educacao#:~:text=a%20emenda%20aumenta%20dos%20atuais,%3b%20e%2023%25%20em%202026>. Acesso em: 6 jan., 2024.

AKKARI, A. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2011.

ANDRADE, S. M O. de.; PEGOLO, G. E. (orgs.). **A pesquisa científica em saúde: concepção, execução e apresentação**. 2. ed. [recurso eletrônico]. Campo Grande: Ed. UFMS, 2020. Disponível em: <https://saudecentroeste.ufms.br/files/2022/03/livro-a-pesquisa-cientifica-em-saude.pdf>. Acesso em: 6 jan., 2024.

AZIBEIRO, N. E. **Políticas públicas e movimentos sociais**. Florianópolis: CEAD/ FAED/ UDESC, 2002.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 70. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2016.

BARROSO, J. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: BARROSO, João (Org.). **A escola pública: regulação, desregulação e privatização**. Porto: Edições Asa, 2003, p. 19-48.

BATISTA, L. N. A proposta de descentralização do governo de Santa Catarina: um estudo Da SDR de Mafra. In: III Seminário Nacional Sociologia & Política: repensando desigualdades em novos contextos, 1. Curitiba. **Anais...** Curitiba: PPGSOCIO/UFPR – PPGCP/UFPR, 2010.

BENJAMIN, W. **Charles Baudelaire: um lírico no auge do capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BIBLIOTECA DIGITAL BRASILEIRA DE TESES E DISSERTAÇÕES – BDTD. **Catálogo de Teses e Dissertações**. 2023. Disponível em: <http://bdtb.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BOVENS, M. *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BRANDÃO, M. A. G.; MERCÊS, C. A. M. F.; LOPES, R. O. P.; MARTINS, J. S. de A.; SOUZA, P. A. de.; PRIMO, C. C. Estratégias de Análise de Conceito para o desenvolvimento de teorias de enfermagem de médio alcance. **Texto & Contexto Enfermagem**, v. 28, p. 1-12, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tce/a/spys5pnrwvwdsskqr9pkxysd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 6 jan., 2024.

BRANDÃO, Z.; BAETA, A. M. B.; ROCHA, A. D. C. **Evasão e repetência no Brasil: a escola em questão**. 2. ed. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1986.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 24 de 01 de dezembro de 1983**. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/540623>. Acesso em: 4 mar., 2024.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Gráfica do Senado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%a7ao.htm. Acesso em: 31 jan., 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 5 mar., 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **FUNDEF** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. 2003. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf>. Acesso em: 16 set., 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006**. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=emc&numero=53&ano=2006&ato=64fqtre50mrpwt02c>. Acesso em: 16 set., 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-deeducacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 14.113**, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm. Acesso em: 16 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 10.656 de 22 de março de 2021**. Regulamenta a Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília, 22 de março de 2021; 200º da Independência e 133º da República.

BRASIL. Ministério da Economia. Controladoria Geral da União. Ministério da Ciência da Tecnologia e Inovações. Ministério da Educação. **Portaria Interministerial MEC/MF nº 14/2021 de 27 de maio de 2021**. Estabelece a operacionalização dos convênios de educação, ciência, tecnologia e inovação - ECTI na Plataforma +Brasil. Diário Oficial da União, Seção 1, Edição Nº 237, sexta-feira, 17 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. 2023. <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb>. Acesso em: 16 set., 2023.

BRASIL. **Novo Fundeb - Cartilha**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/cartilhanovofundeb2021.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2024.

BRASIL. **O que é e como funciona o Fundeb?** 5 dez. 2020. Disponível em: O que é e como funciona o Fundeb? - Todos Pela Educação (todospelaeducacao.org.br). Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 7 de 29 de dezembro de 2023**. Altera a Portaria Interministerial MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2022, que estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR - VAAR. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/portaria-interm-no-7-de-29-12-2023.pdf/view>. Acesso em: 5 mar. 2024.

BRASIL. **Resolução nº 1 de 27 de julho de 2022**. Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/resolucao-no-1-de-27-de-julho-de-2022/view#:~:text=aprova%20as%20metodologias%20de%20aferi%3%a7%3%a3o,2023%20e%20d%3%a1%20outras%20provid%3%aancias>. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. **Valorização de professores: o caminho para uma educação melhor**. 14 out. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/valorizacao-de-professores-o-caminho-para-uma-educacao-melhor>. Acesso em: 5 mar 2024.

BROOKE, N. Sobre a equidade e outros impactos dos incentivos monetários para professores. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 55, p. 34-62, abr./ago. 2013.

BURLAMAQUI, B. C. A importância de considerar o Fundeb como política pública de Estado na garantia do direito à Educação Básica. **Revista Educação Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, 25 jan. 2022. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/22/3/a-importancia-de-considerar-o-fundeb-como-politica-publica-de-estado-na-garantia-do-direito-a-educacao-basica>. Acesso em: 13 fev. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei nº 7.348 de 24 de julho de 1985**. Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, em 24 de julho de 1985; 164º da Independência e 97º da República.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Emenda Constitucional nº 108 de 26 de agosto de 2020**. Trata do financiamento da educação básica pública, tendo como escopo principal o aprimoramento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e sua transformação em mecanismo permanente de financiamento da educação básica.

CAPUZZO, A. M.; TANNO, C. R.; MARTINS, P. de S. Novo FUNDEB: efeito redistributivo, possibilidades para as novas ponderações, proposta de indicador de disponibilidade de recursos e considerações sobre o custo-aluno qualidade. Brasília, **Estudo conjunto**, out. 2020. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/estudo-conjunto_conle_conof_fundeb_novos-ponderadores-e-indicadores_out2020. Acesso em: 4 mar. 2024.

CARVALHO, F. A. F. **Financiamento da educação: do FUNDEF ao FUNDEB - repercussões da política de fundos na valorização docente da Rede Estadual de Ensino do Pará - 1996 a 2009**. 2012. 276 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://observatorioderemuneracaodocente.fe.usp.br/fabricioaaraofreirecarvalho.pdf>.

CELLARD, A. A Análise Documental. In: Poupart, J. *et al.* (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

COELHO, R. C. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: UFSC; [Brasília]: CAPES, 2009.

CONCEIÇÃO, S. H.; JÚNIOR, A. M. M.; DOURADO, G. B. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB): uma década da política pública na região metropolitana de Salvador (RMS). **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 316-341, jan./abr., 2021.

CORREA, E. V. **Accountability na educação: impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará**. 2018. 27 f. Tese (Doutorado em Educação) - Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://www.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1411890_2018_completo.pdf. Acesso em: jan., 2024.

CREMONESE, D. **Fundamentos da Teoria Política**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008. 220 p. (Coleção educação a distância. Série livro-texto). Disponível em: <https://1library.org/document/y9gd2nwquniversidade-graduacao-coordenadoria-educacao-distancia-colecao-educacao-distancia.html>. Acesso em: 02 set., 2022.

CURY, C. R. J. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, , v. 43, n. 4, p. 1217-1252, out./dez., 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/84862> . Acesso em: 11 abr. 2024.

DALE, R. 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, maio/ago. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302004000200007>

DAVIES, N. O Fundef e os equívocos na legislação e documentação oficial. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 113, p. 113-128, ago. 2001. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0100-15742001000200006&lng=es&nrm=iso . Acesso em: 11 abr., 2024.

DEMO, P. **Política social e participação: caminhos para a construção democrática**. Editora Vozes, 1996.

EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. *In: ARAÚJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (orgs.). A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais*. Campinas: Alínea, 2012.

FAHEY, G.; F. KÖSTER. Means, ends and meaning in *accountability* for strategic education governance, **OECD Education Working Papers**, n. 204, OECD Publishing, Paris, 2019.

FERREIRA, N. S de A. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XXIII, n. 79, p. 257-272, ago., 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/vpsyhsbw4xjt48ffrdctqfp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 jan. 2024.

FICO, C. **O regime militar (1964-1985)**. São Paulo: Saraiva, 1998.

FILIPPE, F. A. **O Projeto de Lei de responsabilidade educacional (PL 7420/2006) e Accountability na educação brasileira: aparentes possibilidades e reais intencionalidades**. 2021. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNSP_e076ddb5b09884845f946f800ad1255

FREITAS, R. G. de; COELHO, H. R. Futuro antecipado na Educação: OCDE e controle do Conhecimento Global. **Roteiro**, v. 44, n. 3, 2019.

FREITAS, D. N. T. de. A Avaliação Educacional como objeto de Recomendações Internacionais. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, v. 16, n. 31, 2005. Disponível em: publicacoes.fcc.org.br/index.php/eae/article/view/2143. Acesso em: 22 out., 2021.

FREITAS, L. C. de; SORDI, M. R. L. de; MALAVASI, M.M. S.; FREITAS, H. C. L. de. **Avaliação educacional: caminhando na contramão**. Petrópolis: Vozes, 2015.

GADOTTI, M. **História das ideias pedagógicas**. Editora Ática, 1994.

GEPPAYA. **Grupo de pesquisa em política educacional e accountability em países da América Latina**. Levantamento da legislação da educação brasileira – dados preliminares. Joaçaba, 2021.

GONÇALVES, B. P.; SOUZA, M. P.; DE, SANTOS, C; SULLI LUDUVICE, P. V.; SANTANA DOS SANTOS, J. O Fundef permanente e as condicionalidades do VAAR em

municípios tocantinenses. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, [S. l.], v. 8, p. e15371, 2023.

GOUVÊA, A. **Desigualdades na educação e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lei nº 18.112 de 11 de maio de 2021**. Institui o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Santa Catarina (CACs-FUNDEB/SC) e estabelece outras providências. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2021/18112_2021_lei.html. Acesso em: 29 fev., 2024.

HALLIDAY, D.; RESNICK, R.; WALKER, J. **Fundamentos de Física**. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1996.

HANUSHEK, E.; RAYMOND, M. Does school accountability lead to improved student performance? **Journal of Policy Analysis and Management**, Spring, 2004.

HOOGE, E.; BURNS, T.; WILKOSZEWSKI, H. Looking Beyond the Numbers: Stakeholders and Multiple School *Accountability*, **OECD Education Working Papers**, n. 85, OECD Publishing, Paris, 2012.

JAKOBI, A.; MARTENS, K. Introduction: the OECD as an actor in international politics. In: Martens; K.; Jakobi, A. (Ed.). **Mechanisms of OECD Governance: international incentives for national policy-making?**. Oxford: Oxford University, 2010.

KEPLER, R. R. dos S. **Finitude, angústia existencial e sofrimento psíquico em jovens e adolescentes no contexto escolar: percepções de docentes de uma escola pública de ensino médio de São Miguel do Oeste/SC**. 2023. 86 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Frederico Westphalen-RS, 2023.

LEVITT, R., JANTA, B., & WAGRICH, K. R. Accountability of teachers. **Literature review**. Cambridge: RAND, 2008.

LEHER, R. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 19-30, 1999.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LINGARD, B; RAWOLLE, S. *New scalar politics: implications for education policy*. **Comparative Education**, v. 47, n. 4, nov. 2011, p. 489-502.

LOSADA-SIERRA, M. Ética y calidad de la educación en tiempos de la Covid-19. Em aberto, [s. l.], 14 jan. 2021. DOI> <https://doi.org/10.24109/emaberto.v34i109.4504>. Disponível em: <https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/4504>. Acesso em: 9 jul., 2021.

- LOTTA, G. (Org.). **Teorias e análises sobre implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4162/1/livro_teorias%20e%20an%c3%a1lise%20sobre%20implementa%c3%a7%c3%a3o%20de%20pol%c3%adticas%20p%c3%ablicas%20no%20brasil.pdf. Acesso em: 28 set. 2023.
- MANZINI, E. J. Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um Programa de Pós-graduação em Educação. **Revista Percursos – NEMO**, Maringá, v. 4, n. 2, p. 149-171, 2012.
- MAROY, C.; VOISIN, A. As transformações recentes das políticas de *accountability* na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, n. 124, v. 34, p. 881-901, 2013.
- MARQUES, H. J.; SANTOS, F. A. A qualidade da educação como prioridade da agenda pós-2015: mais do mesmo? *In*: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 38., 2017, Maranhão. **Anais [...]** Maranhão, 2017.
- MASCIA, M. A. A. Sentidos do PISA na mídia no Brasil: nova forma de governamentalidade. *In*: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 39., 2019, Niterói. **Anais [...]** Niterói, 2019.
- NASCIMENTO, K. T. F. do. **A concepção de professores sobre a política de bonificação por resultado no estado de Pernambuco**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, 1998.
- OLIVEIRA, A. F.; MENDES, C. A. A formação dos gestores escolares e sua relação com a implementação de políticas públicas educacionais. **Revista Brasileira de Educação**, v. 26, n. 78, p. 37-56, 2021.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **“Como as escolas são responsabilizadas?”**, em **Education at a Glance 2011: Destaques**, OECD Publishing, Paris, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1787/eag_highlights-2011-33-en.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Towards a coherent Approach to Evaluation and Accountability, in Teachers for the 21st Century: Using Evaluation to Improve Teaching**, OECD Publishing, Paris, 2013. <https://doi.org/10.1787/9789264193864-7-en>.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Governança escolar, avaliação e responsabilização, em Resultados do PISA 2015 (Volume II): Políticas e práticas para escolas bem-sucedidas**, OECD Publishing, Paris, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264267510-8-en>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Strategic Education Governance: project plan and organisational framework**. Paris, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/ceri/seg-project-plan-org-framework.pdf>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Accountability arrangements of economic regulators - Government at a Glance 2021**, OCDE. Publishing, Paris, 2021b. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. Acesso em: 29 ago., 2023.

OLIVEIRA, M.A. A. de. **Discursos em circulação sobre políticas de avaliação e accountability na Educação Básica: estados da região Nordeste em foco**. 2019. Tese (Doutorado em Educação) Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 753-775, out. 2005.

OLIVEIRA, G.; FUJIWARA, T.; MACHADO, E. L. A experiência brasileira com agências reguladoras. In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. da. (eds.). **Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3239/1/marcosregulatoriosnobrasil-11.pdf>. Acesso em: 5 mar., 2024.

OLIVEIRA, M. A. A. de. **Discursos em circulação sobre políticas de avaliação e accountability na educação básica: estados na Região Nordeste em foco**. 2019. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/36320/1/tese%20maria%20angela%20alves%20de%20oliveira.pdf>. Acesso em: 28 set., 2023.

PILETTI, C. **História da educação: de Confúcio a Paulo Freire**. São Paulo: Contexto, 2013.

PINHEIRO, I. A. **Gestão da regulação**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2016.

RABELO, J. **A questão do estado e da dominação tecnocrática na Teoria Crítica da Escola de Frankfurt**. Fortaleza: UFC, 1994.

RIBEIRO, L. T. F. A teoria crítica, a escola de Frankfurt e a educação. In: RIBEIRO, L. T. F.; RIBEIRO, M. A. de P. **Temas educacionais: uma coletânea de artigos**. Fortaleza: Edições UFC, 2010. p. 165-177.

ROMÃO, J. E. **Dívida externa e Educação Para Todos**. Campinas: Papyrus, 1995.

ROSTIROLA, C. R. **Efeitos dos dispositivos de avaliação, prestação de contas e responsabilização (accountability) sobre escolas públicas de ensino médio: um estudo da rede estadual de Pernambuco**. 2020. 207 f.) Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação, Curitiba, 2020.

SANTA CATARINA. **Lei nº 18.112, de 28 de setembro de 2021**. Institui o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Santa Catarina (CACS-FUNDEB/SC). Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, 2021.

SAURA, G.; NAVAS, J. L. Política global más allá de lo nacional. Reforma educativa (LOMCE) y el régimen de estandarización (OCDE). *In: Bordón Revista de Pedagogía*, Madri, v. 67, n. 1, p. 135-148, jan./mar. 2015.

SCHEDLER, A. Conceptualizing *Accountability*. *In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. The Self -Restraining state: Power and Accountability in New Democracies*. United States of America: Lynne Rienner, 1999. p. 13-28.

SCHNEIDER, M. P. Tessituras intergovernamentais das políticas de *accountability* educacional. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 55, n. 43, p. 162-186, 2017.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. *Accountability* em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador? **Etd - Educação Temática Digital**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 74-58, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8634818>. Acesso em: .05 out, 2021.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. O IDEB e a construção de um modelo de *accountability* na educação básica brasileira. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, Portugal, v. 27, n. 1, p. 7-28, 2014. DOI: 10.21814/rpe.4295. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/rpe/article/view/4295>. Acesso em: 10 abr., 2022.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. **Políticas de accountability em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização** Ijuí: Ed. Unijuí, 2019.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, A. F. da; SILVA, L. L. da; FREIRE, A. M. dos S. Políticas de *accountability* na educação estadual do Ceará, Pernambuco e Paraíba. **Estudos em Avaliação Educacional**, 33, e09562, 2022.

SILVA, M. L.; RAMOS, P. A. A eficácia das políticas educacionais na promoção da inclusão. **Cadernos de Pesquisa**, v. 52, n. 1, p. 123-140, 2022.

SOUZA, E. A. M. de. História da educação no Brasil: o elitismo e a exclusão no ensino. **Cadernos da Pedagogia**. São Carlos, Ano 12, v. 12 n. 23, jul./dez. 2018.

STOBART, G. **Tiempos de pruebas: los usos y abusos de la evaluación**. Madrid: Morata, 2010.

SUPOVITZ, J. Os testes de alto risco podem alavancar a melhoria educacional? Perspectivas da última década de testes e reforma da responsabilização. **The Journal of Educational Change**, v. 10, n. 2, 3.^a série, 2009.

SHEWBRIDGE, C.; KÖSTER, F. **Accountability**, Promoting Education Decision Makers' Use of Evidence in Flanders, OCDE Publishing, Paris, 2021.
<https://doi.org/10.1787/216c1039-en>.

TEODORO, A. Governando por números: os grandes inquéritos estatísticos internacionais e a construção de uma agenda global na produção de educação. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 41-52, maio/ago., 2016.

THEISENS, H.; HOOGE, E.; WASLANDER, S. Steering dynamics in complex education systems. an agenda for empirical research. *European Journal of Education*, Wiley Online Library, v. 51, n. 4, p. 463-477, 2016.

THEISENS, H. **Hierarchies, networks and improvisation in education governance, in Governing Education in a Complex World**, OCDE Publishing, Paris, 2016.

THORSTENSEN, V.; ARIMA JR., M. K. (Coords.). **O Brasil e o modelo de governança da OCDE**. São Paulo: Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos e VT Assessoria Consultoria e Treinamento LTDA., 2020.

TORRES, R. **A responsabilização escolar baseada em testes tem impacto no desempenho e na equidade dos alunos na educação?: Uma abordagem de painel usando o PISA**", OECD Education Working Papers , n. 250, OECD Publishing, Paris, 2021. Disponível em:
<https://doi.org/10.1787/0798600f-en>.

TRIVIÑOS, A. N. S. Três enfoques na pesquisa em ciências sociais: o positivismo, a fenomenologia e o marxismo. *In*: TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIEIRA, A. M. (2022). O novo Fundeb e o Direito à Educação: avanços, retrocessos e impactos normativos. **Revista Brasileira De Estudos Políticos**, 125.

VILELA, R. M. T. (Coord.); PEREIRA, D. P.; MATIAS, V. C. B. de Q. **A Teoria Crítica da Educação de Theodor Adorno e sua apropriação para análise das questões atuais sobre currículo e práticas escolares**. Belo Horizonte: CNPQ, p. 119-133, 2006. (Relatório de Pesquisa). Disponível em:
https://www1.pucminas.br/imagedb/mestrado_doutorado/publicacoes/pua_arq_arqui20120828100151.pdf. Acesso em: 6 jan. 2024.

ZANTEN, A. V. **Pesquisa qualitativa em educação: pertinência, validade e generalização**. Perspectiva, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 25-45, jan./jun., 2004.

**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;
- Tese.

2. Identificação do autor Silmara Terezinha Freitas

Curso: Programa de Pós-graduação em Educação – PPGEd

Título do Trabalho: *Accountability* na política de manutenção e desenvolvimento da educação básica brasileira: reverberações da OCDE no Novo Fundeb

E-mail: silmara.fisica@gmail.com

Orientador: Marilda Pasqual Schneider

E-mail: marilda.schneider@unoesc.edu.br

Número de páginas: 132

Data de defesa: 02/09/2024

Data de entrega do arquivo: 24/10/2024

3. Informações de acesso ao documento:

Este trabalho é confidencial?¹ Sim Não

Pode ser liberado para publicação na Biblioteca Digital 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 especificado², para fins de leitura, impressão e/ou download pela Internet, a título de divulgação da produção científica gerada pela Universidade, a partir desta data.

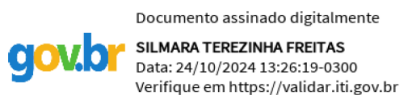
4. Está sujeito a registro de patente?

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.

Joaçaba-SC, em 24 de outubro de 2024.



Assinatura do autor

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.