

Accountability* de resultados em cenário de desigualdade educacional

Elton Luiz Nardi

Resumo

Artigo de revisão que analisa contrastes entre: 1) finalidades atribuídas pelo Estado a medidas estruturantes de uma *accountability* de resultados para a educação básica e 2) marcas de desigualdade educacional no Brasil. O primeiro exemplo de tais medidas refere-se à avaliação externa em larga escala associada à fixação de metas; o segundo, ao estabelecimento de *rankings* entre escolas e redes de ensino, e, o terceiro, à concessão de bonificações a título de premiação pelo alcance de resultados. Os procedimentos metodológicos compreenderam o levantamento analítico de conteúdos normativos nacionais, datados das últimas duas décadas, para a identificação de finalidades concernentes a medidas de *accountability* de resultados, bem como de dados oficiais de acesso, permanência e rendimento na escola de educação básica nesse período. Concluiu-se que a crescente adoção dessas medidas para a educação básica, tal como a ocorrida no referido período, a despeito de ser reiteradamente identificada com a transformação socioeducacional, coexiste com a desigualdade educacional brasileira.

Palavras-chave: *accountability* de resultados; educação básica; desigualdade educacional.

* O estudo vincula-se a um projeto de pesquisa mais amplo e em execução que conta com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Processo n. 407527/2021-4.

Abstract

Result-based accountability in a context of education inequality

This review study analyzes the contrasts between 1) the purpose attributed by the Brazilian state to the structural measurements of result-based accountability for basic education and 2) the marks of the country's education inequality. The first example of such measures encompasses large-scale external evaluation associated with setting goals, while the second establishes rankings for schools and the education system, and the third grants bonuses as awards for reaching certain results. Therefore, our methodological procedure comprised the analytical review of national regulatory contents for the last twenty years to identify the objectives regarding result-based accountability measures, as well as official data on access, permanence and performance in basic education during this period. The results show an increasing use of structuring measures of result-based accountability for basic education in the period, though this strategy is constantly identified with socio-educational transformation, coexisting with the education inequality of the country.

Keywords: results-based accountability; basic education; education inequality.

Resumen

Accountability de resultados en escenario de desigualdad educacional

Artículo de revisión que analiza contrastes entre: 1) finalidades atribuidas por el Estado a las medidas estructurales de accountability de los resultados de la educación básica y 2) marcas de desigualdad educativa en Brasil. El primer ejemplo de tales medidas se refiere a la evaluación externa larga a gran escala asociada con el establecimiento de metas; el segundo, el establecimiento de rankings entre escuelas y redes de enseñanza, y el tercero, el otorgamiento de bonificaciones como recompensa por el logro de resultados. Los procedimientos metodológicos comprendieron el levantamiento analítico de contenidos normativos nacionales, que datan de las últimas dos décadas, para identificar propósitos en materia de medidas de accountability por resultados, así como datos oficiales sobre acceso, permanencia y rendimiento en las escuelas de educación básica durante este periodo. Se concluyó que la creciente adopción de estas medidas para la educación básica, como la ocurrida en ese periodo, a pesar de ser identificadas repetidamente con una transformación socioeducativa, coexiste con la desigualdad educativa brasileña

Palabras clave: accountability de resultados; educación básica; desigualdad educacional.

Introdução

Neste estudo, partimos do entendimento de que são estruturantes de uma *accountability* de resultados medidas como a avaliação externa em larga escala associada à fixação de metas, o estabelecimento de *rankings* entre escolas e redes de ensino e a concessão de bonificações a título de premiação pelo alcance de resultados. Finalidades atribuídas a medidas como essas, conforme podemos depreender de diferentes formulações normativas do Estado brasileiro ocorridas a partir dos anos de 1990, têm sido associadas à promoção da qualidade da educação básica pública, um dos mais sobressaídos *slogans* a respeito da educação, da justiça social e do enfrentamento às desigualdades.

Atentos a essa realidade, temos por objetivo analisar contrastes entre finalidades atribuídas pelo Estado brasileiro a medidas estruturantes de uma *accountability* de resultados para a educação básica e marcas de desigualdade educacional no País. Os procedimentos metodológicos compreenderam, por um lado, o levantamento analítico de alguns conteúdos normativos datados das últimas duas décadas, período em que as medidas de *accountability* de resultados foram impulsionadas no Brasil,¹ para a identificação de finalidades concernentes a tais medidas. Nesse caso, foram examinados:

- o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Brasil, 2007);
- a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE – Brasil, 2014); e
- a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (Brasil, 2020).

Por outro lado, esses procedimentos envolveram o levantamento de um conjunto de indicadores de acesso, permanência e rendimento na escola de educação básica, quais sejam, frequência bruta e líquida, relativos a 2005, 2011, 2017 e 2023, frequência por sexo e por cor ou raça, além de dados de reprovação e evasão escolar, a fim de amostrar aspectos da desigualdade educacional que, portanto, traduzem a existência de oportunidades desiguais.

Assim, em um primeiro momento, a partir da caracterização da *accountability* de resultados, examinamos as finalidades das medidas veiculadas pelos mencionados documentos de política educacional. Na sequência, analisamos os referidos indicadores, a fim de que, na última parte do trabalho, sejam realçados contrastes entre tais finalidades e marcas de desigualdade educacional no País.

¹ Embora existam documentos estaduais e municipais igualmente concernentes às mencionadas medidas, neste estudo focalizamos um conjunto que possui alcance nacional, portanto, sobre todos os entes da Federação.

***Accountability* de resultados e o desempenho guiado da escola**

Mudanças nos sistemas de educação pública têm sido apontadas como fenômeno de escala mundial, quase sempre justificadas pela necessidade de uma maior focalização em determinadas prioridades, mormente as identificadas com o mundo econômico. *Pari passu* à proteção – e promoção – de uma *qualidade* à altura dessas prioridades, esse termo se tornou *slogan* forte para abrir caminho às mudanças, angariar adeptos e firmar referenciais de políticas e práticas julgadas capazes de materializar tal qualidade. Dirigir e controlar o funcionamento dos sistemas educacionais e das escolas e avaliar os resultados que produzem – sobressaindo o trabalho dos professores – é a síntese mais forte desse fenômeno.

Essa qualidade identifica o lugar e a vez de dispositivos de *accountability* para uma regulação por resultados embalada por pressupostos da *New Public Management* (Nova Gestão Pública) que passaram a circular mundo afora desde o influxo neoliberal. A década de 1990 iniciou a era da *accountability* (Hanushek; Raymond, 2005), que foi tornada uma questão internacional (Anderson, 2005).

Emergida desse contexto, a definição conferida à *accountability* no meio educacional é a de

[...] processo de avaliar o desempenho de sistemas educacionais, escolas e professores individuais com base em medidas de desempenho dos alunos [de modo a] mudar a estrutura de incentivos para que professores, escolas ou sistemas educacionais proporcionem melhor aprendizado aos seus estudantes. (Fernandes; Gremaud, 2020, p. 1107).

Consoante a essa definição, que caracteriza o sistema de *accountability* do tipo “baseado em resultados” – segundo o qual os educadores são responsáveis (*accountable*) pela aprendizagem dos alunos, assim como perante o público em geral, e cujos componentes são objetivos, avaliações, mudanças na instrução, recursos e recompensas ou sanções (Anderson, 2005) –, diferentes graduações são atribuídas a esse sistema, a depender dos efeitos produzidos com os resultados: branda, quando apenas se divulgam os resultados dos exames dos estudantes, no âmbito de escolas e de redes; e forte, quando é incluída a atribuição de prêmios ou sanções (Hanushek; Raymond, 2005).

É elucidativa a base da racionalidade dos programas de *accountability* na educação, que se situa no problema agente–principal,² descrita por Fernandes e Gremaud (2020, p. 1107-1108):

[...] os interesses dos agentes [...] não estariam totalmente alinhados com os interesses dos principais [...]. Nesse quadro e na presença de informação imperfeita (assimétrica e/ou incompleta), os educadores poderiam se comportar de uma maneira que não esteja totalmente de acordo com os interesses dos estudantes e/ou de seus responsáveis. Admite-se que os responsáveis pela oferta de educação (professores, diretores e gestores) podem alterar suas condutas e, assim, proporcionar aos estudantes um melhor ensino. Entretanto,

² Agentes: professores, diretores e gestores educacionais; principais: pais, autoridades e a sociedade como um todo.

tais mudanças são consideradas custosas e, por esse motivo, os educadores não as efetivam. Então, ao providenciar informações independentes às autoridades e ao público em geral sobre o desempenho das escolas em disciplinas chaves, os programas de *accountability* atuariam no sentido de promover incentivos para que os educadores se concentrassem [sic] em tarefas que elevam o desempenho dos estudantes nos exames.

No Brasil, desde os anos de 1990, no curso de políticas de corte neoliberal, têm sido emplantadas medidas na educação pública com clara destinação à produção de resultados e com as quais é tipificada e promovida uma noção de qualidade. Conforme mencionado, uma qualidade à altura das demandas do mundo econômico na contemporaneidade e em consonância com o papel conferido à educação, como sintetizaram a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal, 1992) – eixo da transformação produtiva com equidade – e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco, 1998) – elemento central do desenvolvimento e do crescimento.

Como parte dessa dinâmica e com atenção a aspectos que envolvem dirigir, controlar e avaliar para salvaguardar tal qualidade, nesta análise situamos como ponto referencial a criação, em 2007, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Importa destacar que esse índice foi anunciado como uma inovação do processo de aferição de resultados educacionais, haja vista possibilitar o acompanhamento de metas. Com ele, e a partir de uma avaliação externa censitária, foi possível fornecer dados por escola, rede de ensino e município, de modo a reunir condições para uma *accountability* na educação básica (Fernandes; Gremaud, 2020).

Desde então, documentos oficiais – constituídos pelo momento histórico e constituintes dele, portanto, expressão de uma combinação de intencionalidades, de valores e de discursos (Evangelista, 2012) –, a partir dos quais se desdobram políticas que corroboram ou acionam finalidades concernentes a medidas de *accountability* de resultados, têm sido tanto recorrentes quanto naturalizados *na* e *pela* sociedade ante a bandeira da promoção da qualidade, sobretudo pela atuação da mídia em relação ao tema e de aparelhos privados na definição da política educacional no País. Essas medidas são identificadas mediante a avaliação externa em larga escala associada à fixação de metas, o estabelecimento de *rankings* entre escolas e redes de ensino e a concessão de bonificações ou mesmo a adoção de sanções.

O emblemático Decreto nº 6.094/2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, apresentado, no artigo 1º, como “[...] a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (Brasil, 2007), é a peça inicial para a análise. Por meio desse documento é criado o Ideb e, conforme referido, são potencializadas as condições para o acionamento do mencionado tipo de *accountability* na educação básica. O apelo mobilizador fundado no discurso de uma bandeira comum – a qualidade da educação – ignora e se presta a dissipar o fato de que o conceito de qualidade está em disputa, ao passo que assume posição baseada numa

lógica produtivista que eleva a produção de resultados, mediante avaliação externa, à posição de prioridade.

Em outro documento de grande expressão para a política educacional – a Lei nº 13.005/2014, que aprova o PNE 2014-2024 –, a marca mobilizadora em torno do mesmo projeto de qualidade se faz sentir à frente, embora haja no Plano elementos que sugerem alguma permeabilidade à bandeira da qualidade empunhada pela maioria na Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010 e, antes dela, pelo movimento de educadores no País. Por exemplo:

Art. 11 (...)

§ 1º O sistema de avaliação (...) produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:

I – indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II – indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes. (Brasil, 2014).

Ainda que assim tenha sido estabelecido pelo Plano, desde o princípio ficou cristalina a preservação do papel central do Ideb, conforme atesta a Meta 7, que determinou médias nacionais para o fomento à qualidade da educação básica e, em sua esteira, a afirmação da sistemática para avaliação da qualidade evidenciada nas projeções de médias dos resultados dos estudantes no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), de que trata a Estratégia 7.11 (Brasil, 2014).

A Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundeb, é o terceiro documento visitado para este estudo, haja vista novamente a relação entre qualidade e produção resultantes em exames nacionais. Nesse caso, essa relação se encontra estabelecida em torno da complementação de recursos às redes públicas de ensino – modelo Valor Ano Aluno Resultado (VAAR) – àquelas que cumprirem condicionalidades, entre as quais a “[...] participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica” (Brasil, 2020, art. 14, § 1º, II). A melhoria de indicadores, também referida, por meio de uma metodologia a ser estabelecida e que considerará, além de taxas de aprovação e taxas de atendimento (evasão), os resultados médios dos estudantes no Saeb, igualmente motiva indagações sobre o potencial de captação da grandeza das desigualdades por índices como o Ideb.

Apoiando-nos em sinalizações implícitas e explícitas desses três documentos de política educacional, no Quadro 1 sintetizamos as finalidades atribuídas pelo Estado brasileiro a medidas que são estruturantes de uma *accountability* de resultados.

Quadro 1 – Medidas estruturantes de uma *accountability* de resultados em documentos nacionais e finalidades atribuídas

Documento de política educacional	Medidas de <i>accountability</i> de resultados	Finalidades
Decreto nº 6.094/2007	Plano de Metas (compromisso) Todos pela Educação – “[...] divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb [...]” (art. 2º, XIX).	Promoção da melhoria da qualidade da educação.
	Ideb e Sistema de Avaliação da Educação Básica (art. 3º).	Aferição objetiva da qualidade da educação.
	Compromisso (entes federativos) com meta de evolução do Ideb (art. 5º)	Promoção da melhoria da qualidade da educação.
Lei nº 13.005/2014	Indicadores de rendimento escolar referentes ao desempenho dos estudantes, apurado em exames nacionais de avaliação.	Avaliação da qualidade da educação básica e orientação das políticas públicas.
	Atingimento de médias nacionais do Ideb (Meta 7).	Fomento à qualidade da educação.
	Atingimento de metas do Ideb (Estratégia 7.9).	Orientação às políticas das redes e sistemas de ensino.
	Políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb (Estratégia 7.36).	Valorização ao mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.
	Aprovação de Lei de Responsabilidade Educacional (Estratégia 20.11).	Asseguramento de padrão de qualidade, aferido pelo processo de metas.
Lei nº 14.113/2020	(Condicionalidade VAAR – complementação de recursos) Participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar em exames nacionais do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (art. 14, § 1º, II).	Melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.*
	(Melhoria de indicadores) Nível e avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes nos exames nacionais do Saeb (art. 14, § 2º, I).	Melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.

Fonte: Elaboração própria com base na legislação examinada.

Nota: * Somente uma vez, no art. 14, § 1º, III, o termo é caracterizado: trata-se das “desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica” (Brasil, 2020).

Das medidas que, nos documentos em pauta, são estruturantes de uma *accountability* de resultados, é possível apontar:

- exames nacionais (avaliação externa em larga escala) como a grande peça de aferição da qualidade;
- indicadores e o Ideb como marcadores do desenvolvimento educacional, incluindo metas para o índice;
- impulso ao desempenho dos estudantes nos exames, para evolução do Ideb;
- divulgação ampliada dos resultados (prestação de contas); e
- e políticas de estímulo à produção de resultados.

Por sua vez, as finalidades dessas medidas, conforme apontamos no Quadro 1, concentram-se basicamente em duas frentes. A mais intensa delas é a que mira a *qualidade da educação*, intentando, por um lado, sua promoção e fomento e, por outro, o asseguramento de padrão, sua aferição e avaliação, claramente parametrizados por prioridades que coadunam com o mundo econômico, tal como mostra sua própria vinculação à *accountability* de resultados. A outra frente, notadamente menos assinalada e que se concentra na dimensão do financiamento da educação, intenta *melhorar a aprendizagem* em associação com o *enfrentamento às desigualdades*.

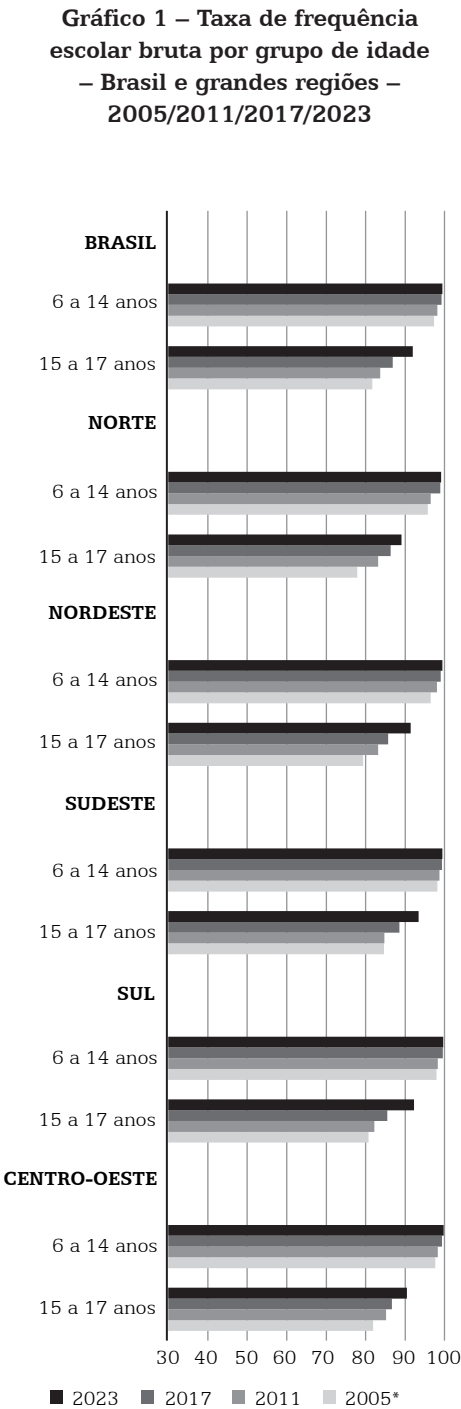
Desigualdade educacional no Brasil: alguns elementos

Em texto que aborda a exclusão social no contexto da mundialização do capital, Frigotto (2010, p. 419) argumenta que esse tema expressa “[...] o diagnóstico e a denúncia de um conjunto amplo, diverso e complexo de realidades em cuja base está a perda parcial ou total de direitos econômicos, socioculturais e subjetivos”. Todavia, conforme assinala o autor, no plano da materialidade das relações sociais capitalistas, essa noção (que, em termos epistemológicos, não se constituiria em um conceito) possui limites, haja vista o risco de conduzir para uma fixação nos sintomas e nas consequências dessas relações, tendente a posturas reformistas em políticas, quando o escopo da forma material *capital* “[...] é de ampliação e radicalização da sua natureza intrínseca – a desigualdade”. Daí a importância de se apreender a exclusão como sintoma da desigualdade social que se aprofunda, o que requer considerar sua origem, as condições para sua produção.

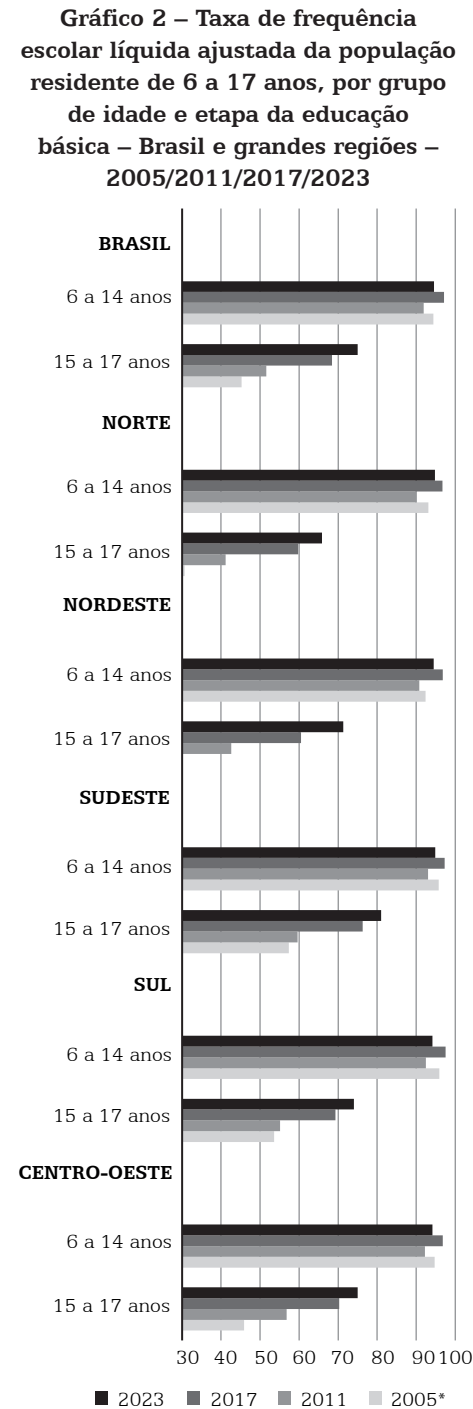
Sob essa perspectiva de desigualdade que, como ocorre com todos os demais setores, permeia o sistema educacional do País, estampando a contradição entre direito de todos e oportunidades desiguais, a resultante é que esse sistema é ele mesmo palco de distribuição de oportunidades sociais; um grande filtro, nas palavras de Hasenbalg (1997).

A fim de captar algumas mostras da desigualdade educacional que se afigura nas últimas duas décadas, servimo-nos de um conjunto de dados relativos à

frequência nas escolas de educação básica, inclusive por sexo e por cor ou raça, e ao rendimento escolar. Os Gráficos 1 e 2 possibilitam confrontar os dados da frequência escolar bruta e líquida dos grupos etários de 6 a 14 e de 15 a 17 anos, inclusive em escala regional, pois desigualdades educacionais refletem desigualdades mais amplas das regiões (Rigotti, 2001).



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE (2023, 2024).
Nota: * Grupo de idade dos 7 aos 14 anos.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE (2023, 2024).
Nota: * Grupo de idade dos 7 aos 14 anos.

Os dados do Gráfico 1, que se referem à proporção de pessoas de um grupo etário que frequentam escola, indicam a existência de uma lacuna importante no grupo dos 15 aos 17 anos. Embora com melhora nas taxas ao longo do período, a lacuna persistiu, de modo que, em 2023, 741 mil pessoas dessa faixa etária não frequentaram a escola. A melhora foi menos intensa nas regiões Centro-Oeste e Norte, esta última com cerca de 114 mil pessoas do grupo etário fora da escola.

Do Gráfico 2, que dispõe sobre o percentual de estudantes com idade prevista para estar cursando uma determinada etapa de ensino, acrescido daqueles da mesma idade que já concluíram essa etapa e já estão em etapa seguinte, a situação relativa ao grupo etário dos 6 aos 14 anos, seja em nível nacional ou regional, piorou entre 2017 e 2023, período em que também ocorreu a pandemia de covid-19, depois de uma melhora entre 2011 e 2017. Em nível nacional, os 94,6% registrados em 2023 contrastam com os 97,1% de 2017, o que significa um distanciamento em relação à Meta 2 do atual PNE, segundo a qual deveriam ser assegurados ao menos 95% até 2024.

Quando considerado o indicador por sexo, dados do IBGE relativos a 2023, em nível nacional, indicam haver pouca diferença na frequência de homens e mulheres desse grupo etário na etapa adequada – 94,4% e 94,8%, respectivamente –, embora essa diferença tenha sido ampliada na comparação com 2017, quando eram 97% dos homens e 97,2% das mulheres. Diferentemente, em relação à cor ou raça, a diferença diminuiu entre 2017 e 2019³, porém os percentuais de pessoas brancas e pretas ou pardas caíram: de 97,3% para 94,5% das pessoas brancas; e de 96,9% para 94,7% das pessoas pretas ou pardas, respectivamente. Esse retrato em nível nacional é, de modo geral, semelhante ao das diferentes regiões do Brasil.

Por sua vez, no grupo etário dos 15 aos 17 anos, o acesso e permanência na escola na idade prevista para estar cursando a etapa correspondente se mostram persistentemente problemáticos no mesmo período. Apesar do aumento das taxas, a desigualdade regional em termos de frequência escolar líquida foi marcante nesse intervalo. A distância em relação à Meta 3 do PNE – de elevar, até 2024, para 85% a taxa de frequência escolar líquida no ensino médio – chega, assim, a dez pontos percentuais.

Quanto às taxas ajustadas de frequência escolar por cor ou raça nesse mesmo grupo etário, embora elas tenham melhorado na comparação de 2017 e 2023, com redução da diferença entre as das pessoas brancas e as das pretas ou pardas – de 13,1% para 9% em nível nacional –, regionalmente as alterações foram muito distintas, mantidas diferenças entre 6% e 10,6% em 2023: diminuição de 1,8% no Nordeste e de 5,4% no Sul; e aumento de 0,1% no Norte.

A par de taxas de reprovação que, no ensino fundamental, em nível de Brasil, passaram de 12,1%, em 2007, para 3,5%, em 2023, e que, no ensino médio, regrediram de 12,7% para 5,3% no mesmo período, registram-se taxas de abandono que, embora em declínio, em 2023 foram de 0,7% no ensino fundamental e de 3,4% no ensino médio. De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

³ A pesquisa Pnad Contínua iniciou a coleta de dados em 2016, razão pela qual não são aqui referidos dados de 2005 e 2011.

Educacionais Anísio Teixeira (Inep), consideradas em nível regional, as taxas de reprovação no ensino fundamental, em 2023, foram superiores à nacional nas regiões Sul, Nordeste e Norte (3,9%, 4,2% e 5,1%, respectivamente) e, relativamente ao ensino médio, foram superadas nas regiões Sudeste e Sul (5,9% e 7,6%, respectivamente). O abandono registrado no mesmo ano foi maior nas regiões Nordeste (1% no ensino fundamental e 3,4 no ensino médio), Norte (1,5% no ensino fundamental) e Sul (4,0% no ensino médio) (Brasil. Inep, [2023]).

Cabe mencionar que, quando considerada a trajetória escolar de nove anos ininterruptos, estudos apontam que somente cerca de 52% dos estudantes brasileiros conseguem finalizar o ensino fundamental na idade certa; se acrescidos os anos do ensino médio, o percentual cai para 41% (Basílio, 2024). Nesse contexto, o nível socioeconômico se reflete na trajetória escolar, de modo que os de maior nível correspondem a quase o dobro do percentual que representa os de menor nível, havendo importantes diferenças regionais e mesmo intrarregionais no percentual de estudantes com trajetórias regulares.

Algumas conclusões

Conforme sugerimos neste estudo, enquanto a reiterada associação entre medidas de *accountability* e promoção de um referencial de qualidade da educação básica pública tem servido de *slogan* a respeito da justiça social e do enfrentamento às desigualdades, a forte identificação dessa associação com prioridades do mundo econômico expõe os próprios limites dessa pretensão. Segundo nosso entendimento dos dados apresentados, apesar das melhoras nas taxas, desde antes e ao longo da vigência das mencionadas normas estruturantes da *accountability*, a desigualdade educacional persiste, refletindo a própria estrutura social do País e, portanto, a existência de oportunidades desiguais.

Partindo de uma leitura crítica dessa realidade, consideramos que, em grande medida, é em decorrência da frágil presença de uma qualidade social da educação – “atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação [...]” (Silva, 2009, p. 225) – que persistem marcas de desigualdade educacional como as aqui apontadas. Ademais, como essa desigualdade é parte da forma intrínseca *capital* (Frigotto, 2010), sabe-se que ela tende a não pesar efetivamente na definição de medidas de política educacional, implicando a forma de encarar e de enfrentar problemas reais da educação pública.

Portanto, a conclusão mais forte, e também mais desafiadora, é que a adoção de medidas estruturantes de uma *accountability* de resultados para a educação básica, tal como a ocorrida nas últimas duas décadas, a despeito de ser reiteradamente identificada com a transformação socioeducacional, coexiste com a desigualdade educacional. Nosso entendimento é de que os interesses a que corresponde a adoção de tais medidas estruturantes não somente distam do propósito efetivo de superar as mencionadas desigualdades, como são as próprias medidas deles decorrentes geradoras de condições propulsoras de desigualdade.

Referências bibliográficas

ANDERSON, J. A. *Accountability in education*. Paris: IIEP/Unesco; International Academy of Education, 2005. (Education Policy Series, 1).

BASÍLIO, A. L. Quase metade dos brasileiros não termina o ensino fundamental na idade certa: trajetória escolar de estudantes é marcada por intercorrências como abandono, evasão ou reprovação, que ainda pioram de acordo com marcadores sociais, aponta pesquisa. *Carta Capital*, São Paulo, 18 mar. 2024. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/educacao/quase-metade-dos-estudantes-brasileiros-nao-termina-o-ensino-fundamental-na-idade-certa/>>. Acesso em: 5 set. 2024.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição extra.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Taxas de rendimento escolar: 2010, 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020*. Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-rendimento-escolar>>. Acesso em: 29 mar. 2024.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Santiago: Orealc/Unesco, 1992.

EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAUJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (Org.). *A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais*. Campinas: Alínea, 2012. p. 52-71.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P. Avaliação educacional em larga escala e *accountability*: uma breve análise da experiência brasileira. *Pesquisa e Debate em Educação*, Juiz de Fora, v. 10, n. 1, p. 1103-1137, jan./jun. 2020.

FRIGOTTO, G. Exclusão e/ou desigualdade social? Questões teóricas e político-práticas. *Cadernos de Educação*, Pelotas, n. 37, p. 417-442, set./dez. 2010.

HANUSHEK, E. A.; RAYMOND, M. E. Does school accountability lead to improved student performance? *Journal of Policy Analysis and Management*, [S. l.], v. 24, n. 2, p. 297-327, 2005.

HASENBALG, C. O contexto das desigualdades raciais. In: SOUZA, J. (Org.). *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos*. Brasília, DF: Paralelo 15, 1997. p. 63-68.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de indicadores sociais: educação – 2005, 2011, 2017 e 2023*. [S. l.], 2023. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>>. Acesso em: 29 mar. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: educação – 2023*. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102068_informativo.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2024.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (Unesco). *La Unesco y la educación en América Latina y el Caribe: 1987-1997*. Santiago: Orealc/Unesco, 1998.

RIGOTTI, J. I. R. A transição da escolaridade no Brasil e as desigualdades regionais. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1/2, p. 59-73, 2001.

SILVA, M. A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.

Unesco ver Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la Cultura

Elton Luiz Nardi, doutor em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), é professor titular da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc) e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação, vice-líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação Educacional e *Accountability* na América Latina (Geppaya) e bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq – Nível 1D.

elton.nardi@unoesc.edu.br

Recebido em 30 de abril de 2024

Aprovado em 26 de agosto de 2024