AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: ENTRE REGULAÇÃO, QUALIDADE E *ACCOUNTABILITY*

Hélida Brilhante de Jesus Queiroz[1]
Vitória dos Santos Cirqueira[2]
Cleomar Locatelli[3]

INTRODUÇÃO

A avaliação em larga escala integra, há décadas, as políticas educacionais brasileiras. Seus resultados são usados para acompanhar o desempenho dos estudantes, comparar redes e escolas e orientar decisões dos gestores. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep, 2020), o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) produz informações para subsidiar a formulação e o acompanhamento das políticas públicas. A interpretação dessas informações exige considerar as condições de ensino e as medidas necessárias para enfrentar as dificuldades identificadas.

A instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) pela Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025, acrescenta a esse debate normas de cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios. A lei vincula a avaliação nacional ao planejamento e à gestão das políticas educacionais e prevê a análise das condições de oferta, dos recursos, da gestão e dos resultados de aprendizagem (Brasil, 2025, arts. 46 a 50). Essas disposições permitem discutir como a avaliação pode orientar o apoio às redes e como se distribuem as responsabilidades públicas diante das necessidades identificadas.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026, estabelece objetivos e metas a serem acompanhados em regime de colaboração. Prevê a divulgação periódica de informações pelo Inep e o uso de diferentes fontes para monitorar o plano, entre elas os sistemas de avaliação, os censos educacionais e as informações

[1] Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Norte do Tocantins (PPGE/UFNT), Centro de Educação, Humanidades e Saúde de Tocantinópolis, TO. E-mail: helida.queiroz@ufnt.edu.br.
[2] Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Norte do Tocantins (PPGE/UFNT), Centro de Educação, Humanidades e Saúde de Tocantinópolis, TO. E-mail: vitoria.cirqueira@ufnt.edu.br.
[3] Professor titular do Curso de Pedagogia da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), Centro de Educação, Humanidades e Saúde de Tocantinópolis, TO. Professor orientador. E-mail: cleomar.locatelli@ufnt.edu.br.

demográficas e sociais (Brasil, 2026, arts. 11 e 12). A relação entre essas informações e as decisões governamentais constitui uma das questões examinadas neste artigo.

O estudo problematiza em que medida o SNE poderá redefinir o papel das avaliações em larga escala na educação básica brasileira. O objetivo é analisar as relações entre avaliação em larga escala, regulação educacional e *accountability* no contexto das proposições do SNE, buscando compreender suas possíveis implicações para a gestão escolar. Para isso, examinam-se as finalidades da avaliação previstas na legislação, em diálogo com a bibliografia sobre qualidade, responsabilização e cooperação federativa. A análise examina as possibilidades de utilização dos resultados das avaliações e as responsabilidades atribuídas aos governos na organização e na gestão da educação.

Os resultados das avaliações podem contribuir para identificar necessidades de aprendizagem e orientar o apoio às escolas. Essa contribuição se limita quando os indicadores servem principalmente para classificá-las ou atribuir-lhes a responsabilidade isolada pelo desempenho. Por isso, as formas de divulgação e uso dos resultados são examinadas em relação à cooperação federativa e aos padrões de qualidade que o poder público deve assegurar.

Para os gestores escolares, a relação entre avaliação e responsabilização envolve interpretar os resultados, organizar o planejamento e apresentar demandas às secretarias de educação. A relevância do estudo está em discutir como essas atribuições se relacionam às obrigações dos governos de garantir os meios necessários ao ensino. A cobrança por aprendizagem precisa ser compreendida junto às decisões sobre financiamento, profissionais e recursos pedagógicos.

A leitura dos dispositivos legais indica uma concepção de avaliação mais ampla que a aferição do desempenho estudantil, vinculando-a às condições de oferta e à cooperação federativa. Essa concepção convive com o monitoramento por indicadores e metas. Sustenta-se que o SNE poderá contribuir para redefinir os usos da avaliação se as necessidades identificadas orientarem o planejamento e o apoio às redes. Para isso, será necessário definir critérios de qualidade, distribuir recursos conforme as necessidades educacionais e prestar contas das ações governamentais.

METODOLOGIA

O estudo caracteriza-se como pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa. O conjunto de documentos analisados compreende a Lei Complementar nº 220/2025, que institui o SNE; a Lei nº 15.388/2026, que aprova o PNE; e a página institucional

do Inep intitulada Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), publicada em 2020 e atualizada em 2023. A seleção considera a relação desses documentos com as competências federativas, os critérios de qualidade e a produção e o uso das informações educacionais.

A fundamentação tem como referência central Ravitch (2011), na discussão sobre testes padronizados, qualidade e responsabilização. Suas contribuições são relacionadas às de Dourado (2013), sobre federalismo e direito à educação; Bonamino e Sousa (2012), sobre avaliação e currículo; Freitas (2012), sobre políticas de responsabilização; Libâneo (2016), sobre conhecimento escolar e desigualdades; e Afonso (2009), sobre *accountability*. Essas obras oferecem os conceitos utilizados para examinar as finalidades da avaliação e a distribuição das responsabilidades entre governos e escolas.

A leitura foi organizada em quatro eixos: atribuições dos entes federados; dimensões consideradas para aferir a qualidade; finalidades da avaliação nacional; e utilização dos resultados no planejamento educacional. Em cada eixo, foram identificados os dispositivos pertinentes e relacionados seus conteúdos aos argumentos da bibliografia. A comparação considerou quem deve produzir e utilizar as informações, quais decisões elas devem orientar e como se vinculam às condições de oferta.

Na Lei Complementar nº 220/2025, a análise concentra-se nos arts. 3º a 35 e 40 a 50, com atenção às competências federativas, à governança, aos dados educacionais, aos padrões de qualidade, ao financiamento e à avaliação da educação básica. No PNE, destacam-se os arts. 7º a 14, relativos à governança, ao monitoramento e aos planos de ações educacionais. A página do Inep foi examinada quanto às finalidades e aos instrumentos do Saeb. Esse recorte permite relacionar a produção de informações à definição de prioridades e à prestação de contas das ações governamentais.

A interpretação diferencia as determinações legais das condições necessárias à sua efetivação. Os dispositivos são examinados quanto à articulação entre avaliação, planejamento e financiamento e às responsabilidades atribuídas a cada esfera de governo. As implicações para a gestão escolar são formuladas com base nessa leitura, sem tomar a previsão normativa como comprovação de mudanças já realizadas nas práticas educacionais.

REFERENCIAL TEÓRICO

A análise apoia-se principalmente em Ravitch (2011), que examina as reformas educacionais dos Estados Unidos e questiona o uso dos testes padronizados como critério predominante de qualidade. A autora relaciona a responsabilização baseada em testes à pressão

por pontuações, à preparação repetitiva para as provas e à redução do espaço destinado a outros conhecimentos. Defende que os resultados sejam considerados junto a outras informações e ao julgamento dos profissionais. Sua discussão ajuda a distinguir a elevação das pontuações da melhoria da formação escolar.

Essa distinção orienta o exame das decisões que os indicadores devem fundamentar. Além de informar o desempenho, a avaliação pode contribuir para identificar necessidades de ensino e condições que cabe ao poder público assegurar. A cobrança de resultados é discutida, por isso, em relação ao apoio previsto para as redes e às responsabilidades de cada governo.

As críticas de Ravitch são consideradas em relação às diferenças entre a organização educacional do Brasil e a dos Estados Unidos. Elas oferecem elementos para examinar as finalidades da avaliação e as consequências atribuídas aos resultados, mas não autorizam supor que as mesmas políticas e práticas se reproduzam nos dois países. No caso do SNE, é necessário considerar a cooperação federativa e a distribuição das competências educacionais.

Dourado (2013) analisa os obstáculos à efetivação do direito à educação no contexto das desigualdades federativas. O autor afirma que “O Estado brasileiro é marcado por desigualdades sociais e assimetrias entre os entes federados” (DOURADO, 2013, p. 763). Essa constatação exige que a cooperação entre União, estados e municípios seja acompanhada de financiamento e condições de gestão compatíveis com as necessidades de cada território. A previsão de competências compartilhadas, isoladamente, não garante a oferta educacional em condições equivalentes.

A comparação de médias entre redes exige considerar diferenças de financiamento, infraestrutura e disponibilidade de profissionais. A identificação das necessidades de cada território pode orientar prioridades de apoio. Nessa perspectiva, a coordenação nacional e a distribuição de recursos são examinadas como parte das condições para garantir o direito à educação.

Bonamino e Sousa (2012) distinguem três gerações de avaliações em larga escala, conforme suas finalidades e as consequências associadas aos resultados. A classificação abrange avaliações de caráter diagnóstico e formas de responsabilização com consequências simbólicas ou materiais para os agentes escolares. Na leitura do SNE, essa distinção orienta a identificação das decisões às quais os indicadores são vinculados e das obrigações atribuídas aos governos e às escolas.

A relação entre avaliação e currículo também exige atenção. Os resultados de leitura e matemática podem favorecer a discussão sobre aprendizagens ainda não asseguradas.

Entretanto, o uso desses resultados como principal critério de qualidade pode reduzir a atenção destinada a outros conhecimentos. Bonamino e Sousa (2012, p. 384) explicam:

> O problema decorre do fato de os currículos escolares possuírem múltiplos objetivos, ao passo que as medidas de resultados utilizadas pelas avaliações em larga escala tipicamente visam a objetivos cognitivos relacionados à leitura e à matemática. Essa não é exatamente uma limitação das avaliações, mas demanda atenção para riscos relativos ao estreitamento do currículo, os quais podem acontecer quando há uma interpretação distorcida do significado pedagógico dos resultados da avaliação (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 384).

O limite apontado pelas autoras precisa ser considerado no julgamento sobre a qualidade. A proficiência informa sobre conhecimentos avaliados, mas não descreve toda a formação oferecida pela escola. Interpretar o resultado exige conhecer o alcance do instrumento e os objetivos curriculares que ele não contempla. Essa distinção é necessária para que a matriz da prova não passe a orientar, sozinha, a seleção dos conteúdos ensinados.

Freitas (2012) examina as reformas empresariais da educação e a associação entre responsabilização, meritocracia e privatização. Ao caracterizar essa orientação, afirma: “No centro, está a ideia do controle dos processos, para garantir certos resultados definidos a priori como ‘standards’, medidos em testes padronizados” (FREITAS, 2012, p. 383). Essa formulação ajuda a problematizar o uso das metas como critério predominante de gestão, sobretudo quando as cobranças dirigidas às escolas não são acompanhadas de medidas para assegurar as condições de ensino.

Libâneo (2016) destaca a importância do conhecimento escolar para a formação dos estudantes. Ao discutir uma perspectiva crítica das finalidades da escola, sustenta que ela deve promover “a apropriação dos saberes sistematizados constituídos socialmente” (LIBÂNEO, 2016, p. 43). Essa compreensão permite examinar a qualidade educacional para além das pontuações em testes: a avaliação precisa ser relacionada ao acesso aos conhecimentos e às condições concretas de realização do ensino.

Afonso (2009) permite relacionar o julgamento dos resultados às obrigações de prestar contas e assumir responsabilidades. O autor associa *accountability* às dimensões de avaliação, prestação de contas e responsabilização e explica:

> A avaliação pode ser utilizada, entre muitos outros objectivos e funções, como condição sine qua non para o desenvolvimento de processos de prestação de contas e de responsabilização (*accountability*). Ou seja, a prestação de contas, como acto de justificação e explicação do que é feito, como é feito e porquê é feito, implica, em muitos casos, que se desenvolva alguma forma ou processo de avaliação ou auto-avaliação (mesmo que implícita) (AFONSO, 2009, p. 14).

Prestar contas, nessa formulação, envolve apresentar razões e informações que permitam examinar a atuação dos responsáveis. A publicação de um índice, isoladamente, não

esclarece quais decisões foram tomadas, com quais recursos e segundo quais critérios. No problema analisado neste artigo, a prestação de contas abrange também as respostas dos governos às necessidades identificadas pelas avaliações.

A responsabilização, portanto, não se confunde com a atribuição automática de culpa a professores ou diretores. Seu exame exige identificar as obrigações de cada agente e os meios disponíveis para cumpri-las. Neste artigo, culpabilização designa a atribuição isolada dos resultados aos profissionais ou às escolas, desconsiderando as condições de oferta e as competências dos demais responsáveis pela política educacional. Essa distinção orienta a leitura das responsabilidades e das consequências previstas nos documentos.

O conceito de regulação é empregado para examinar como normas, critérios de qualidade e mecanismos de acompanhamento orientam as decisões educacionais. Os indicadores participam dessa orientação ao definir o que será acompanhado e quais respostas serão cobradas. Seu significado político depende do uso das informações, dos critérios de julgamento e das obrigações atribuídas aos governos e às escolas. Por isso, a cobrança de resultados é examinada juntamente com os deveres do poder público de garantir as condições de ensino.

Por qualidade social da educação, entende-se, neste trabalho, a garantia do direito de aprender e permanecer na escola, com as condições necessárias ao ensino e com participação na definição e no acompanhamento das políticas. Essa delimitação orienta a interpretação dos indicadores: avanços de proficiência são relevantes, mas precisam ser examinados junto ao acesso aos conhecimentos e às condições de escolarização. O critério adotado resulta do diálogo entre a discussão sobre direito à educação, conhecimento escolar e participação democrática desenvolvida nesta seção.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A leitura da Lei Complementar nº 220/2025 indica que a avaliação integra a organização da educação nacional. O art. 10 a inclui entre as funções integradoras do SNE, ao lado da governança democrática, do planejamento, dos padrões nacionais de qualidade e do financiamento. O art. 46 a vincula aos processos de planejamento e gestão; o art. 47 atribui à União, por intermédio do Ministério da Educação, sua coordenação em regime de colaboração (Brasil, 2025). A produção de informações é situada, portanto, entre as atribuições que devem orientar as decisões dos governos sobre a oferta educacional.

Essa organização preserva atribuições distintas. A União deve manter os sistemas nacionais de avaliação e promover sua articulação com os sistemas próprios dos entes subnacionais. Aos estados cabe desenvolver avaliações próprias, articuladas com os municípios e integradas ao sistema nacional; aos municípios cabe assegurar a integração de seus sistemas próprios com os sistemas estadual e nacional (Brasil, 2025, arts. 5º a 7º). A lei prevê a articulação dessas avaliações e mantém competências nas diferentes esferas federativas.

Para a gestão escolar, a articulação entre avaliações exige clareza sobre a finalidade de cada instrumento e a interpretação de seus resultados. A previsão de integração pode favorecer a organização das informações e do planejamento. O desafio está em coordenar calendários, critérios e orientações, para que as provas nacionais e locais contribuam para decisões pedagógicas e não se convertam em exigências sobrepostas de registros e planos.

O art. 49 define a Avaliação Nacional da Educação Básica como fonte de informações sobre qualidade e equidade e como subsídio ao planejamento das políticas (Brasil, 2025). Para que essa finalidade oriente a gestão, os dados precisam contribuir para reconhecer problemas, estabelecer prioridades e definir ações com recursos e responsáveis. A divulgação dos resultados, por si só, não demonstra que as necessidades identificadas tenham sido atendidas.

O art. 50, inciso II, prevê a avaliação das instituições de educação básica pela análise integrada de gestão, infraestrutura, recursos e resultados de aprendizagem. O § 1º distingue indicadores de rendimento escolar e de avaliação institucional; estes últimos abrangem, entre outros aspectos, o perfil dos estudantes e dos profissionais, a infraestrutura e os processos de gestão (Brasil, 2025). O alcance da avaliação prevista na lei reúne, assim, informações sobre o desempenho e sobre as condições em que o ensino ocorre.

A consideração conjunta dessas dimensões permite relacionar os resultados de aprendizagem à disponibilidade de professores, aos recursos pedagógicos e às condições de funcionamento da instituição. No planejamento, essa relação pode orientar a identificação das necessidades de apoio. O desafio é fazer com que as informações institucionais tenham consequência nas decisões sobre a distribuição de recursos e sobre o atendimento às escolas.

Os indicadores de rendimento e os de avaliação institucional oferecem informações diferentes. O desempenho em provas diz respeito aos conhecimentos avaliados; os dados institucionais descrevem parte das condições em que o ensino ocorre. Sua leitura conjunta pode revelar necessidades que uma média não descreve. Essa relação, contudo, não permite explicar o resultado escolar por um único fator nem estabelecer, automaticamente, relações causais entre um dado de infraestrutura e uma pontuação.

O § 1º do art. 50 determina a produção desses indicadores com intervalo máximo de dois anos. Para o rendimento escolar, prevê exames nacionais com participação de pelo menos 80% dos alunos de cada escola, em cada ano escolar periodicamente avaliado, além de dados do Censo Escolar (Brasil, 2025). Esse requisito diz respeito à produção da informação e não institui, por si, uma punição à escola. As consequências eventualmente associadas à participação ou ao desempenho precisam ser examinadas nas normas que as estabeleçam.

A avaliação institucional se relaciona aos padrões mínimos de qualidade previstos nos arts. 32 a 35. A lei compreende condições de oferta e rendimento escolar como dimensões desses padrões e determina sua pactuação na Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite). Essa previsão estabelece parâmetros para examinar a qualidade para além da proficiência medida nas provas. A aplicação dos parâmetros depende da definição dos padrões e dos procedimentos de aferição (Brasil, 2025).

No art. 34, as condições de oferta incluem a relação professor-aluno, a formação docente, a carreira, os recursos educacionais, a infraestrutura e os serviços de apoio ao estudante. O art. 35 reúne aprendizagem, redução das desigualdades, trajetória regular, aprovação e enfrentamento do abandono e da evasão (Brasil, 2025). A leitura conjunta permite indagar se a melhoria de um indicador vem acompanhada de maior garantia do direito à educação. A elevação de uma média, por exemplo, precisa ser examinada em relação à distribuição dos resultados e às trajetórias dos estudantes.

A pactuação nacional dos padrões mínimos também deve considerar a diversidade da oferta. O art. 33 distingue as etapas e modalidades, enquanto o art. 34 define dimensões materiais e profissionais a serem consideradas (Brasil, 2025). Um padrão comum pode indicar direitos que precisam ser garantidos, desde que sua aferição considere as especificidades dos territórios e das populações atendidas. A comparação entre redes deve informar quais condições estão disponíveis e quais demandam ação do poder público.

A Lei Complementar nº 220/2025 associa os padrões de qualidade à ação redistributiva e supletiva e estabelece o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como referência de investimento por estudante (Brasil, 2025, arts. 33, 40 e 41). A relação entre avaliação e financiamento permite discutir quais necessidades devem orientar a assistência técnica e financeira. Para que o diagnóstico resulte em atendimento, são necessárias decisões sobre critérios de distribuição, previsão orçamentária e responsabilidades de execução.

O art. 33, inciso III, determina que os padrões pactuados orientem a ação técnica e financeira da União e dos estados, com prioridade para os sistemas de ensino que apresentem desempenho crítico nas avaliações nacionais (Brasil, 2025). Nesse dispositivo, o resultado

insatisfatório fundamenta a prioridade de assistência. A previsão oferece uma referência para examinar a resposta governamental às desigualdades, em vez de considerar o desempenho apenas como resultado atribuível à escola.

Essa orientação pode ser discutida à luz de Ravitch, que afirma: “O objetivo da responsabilização deveria ser apoiar e melhorar as escolas [...]” (RAVITCH, 2011, p. 189). Embora a autora examine outro contexto educacional, a afirmação ajuda a formular um critério para a leitura do SNE: verificar se os resultados orientam decisões de apoio compatíveis com as dificuldades identificadas. Para a gestão escolar, isso significa relacionar a análise do desempenho às demandas por profissionais, materiais e condições de trabalho.

O CAQ acrescenta uma referência aos custos das condições de oferta. O art. 41 prevê que seu cálculo considere insumos e custos por etapa e modalidade, bem como a diversidade regional e local das redes. A metodologia deve ser pactuada na Cite, e o cálculo compete ao Ministério da Educação, observado o regime constitucional e legal de finanças públicas (Brasil, 2025). A lei estabelece uma referência para o investimento, mas sua previsão não comprova que os recursos necessários já estejam assegurados ou distribuídos.

O acompanhamento da relação entre avaliação e financiamento requer informações sobre as necessidades priorizadas, as ações previstas e os recursos destinados à execução. Com isso, parte do exame da qualidade alcança as decisões do poder público. É possível discutir se a assistência responde às dificuldades diagnosticadas e se a distribuição dos recursos considera as desigualdades entre os sistemas de ensino.

O PNE acrescenta procedimentos de monitoramento e de revisão do planejamento a essa organização. A Lei nº 15.388/2026 prevê divulgação de informações sobre o alcance das metas e participação de órgãos educacionais, conselhos e fóruns no acompanhamento do plano, conforme a esfera federativa (Brasil, 2026, arts. 8º a 12). A publicidade dos dados e a participação dessas instâncias são necessárias para examinar tanto os resultados quanto as decisões tomadas diante deles.

O art. 11 do PNE prevê publicação bienal dos índices de alcance das metas pelo Inep, com ampla divulgação e disponibilização das notas metodológicas. A exigência permite discutir tanto o valor publicado quanto a forma de construção do indicador e seus limites de interpretação. O § 3º determina que o aprimoramento dos instrumentos não comprometa a consistência das séries históricas, condição necessária para interpretar mudanças ao longo do tempo (Brasil, 2026).

O art. 12 prevê diferentes fontes para monitorar o plano, entre elas os sistemas de avaliação, os censos educacionais e as informações demográficas e sociais (Brasil, 2026). Esse

conjunto permite examinar problemas de acesso, permanência e aprendizagem, mas exige atenção às diferenças de finalidade, periodicidade e abrangência entre as fontes. Sua utilização conjunta deve evitar que um único indicador seja tomado como explicação suficiente de processos educacionais que envolvem condições e responsabilidades distintas.

O dever de responder às metas acompanhadas recebe definição mais precisa no art. 13. Os Poderes Executivos devem elaborar, a cada dois anos, planos de ações educacionais com políticas, programas, ações, recursos previstos e critérios de prioridade. A partir da segunda publicação, devem analisar a execução anterior, justificar eventual descumprimento e explicar a manutenção ou a mudança de orientação das políticas e da alocação de recursos, considerando os dados de monitoramento (Brasil, 2026, art. 13, §§ 1º e 2º).

A exigência de justificativa permite examinar a prestação de contas pelas escolhas e pela execução das ações governamentais. Relacionada à discussão de Afonso (2009), essa obrigação ultrapassa a apresentação de valores ou índices: abrange as razões das decisões e o que foi realizado diante das metas. O acompanhamento pode verificar a correspondência entre o problema identificado, a intervenção proposta e os recursos destinados a executá-la.

A relação entre o SNE e o Saeb também exige considerar os instrumentos já utilizados na avaliação nacional. O Inep (2020) informa que o Saeb aplica testes cognitivos e questionários. A produção de informações abrange, portanto, o desempenho e características das condições de escolarização. A existência desses instrumentos impede tratar a inclusão de dados institucionais como uma novidade absoluta do SNE. O ponto a examinar é como as informações serão relacionadas aos padrões de qualidade e às decisões previstas na Lei Complementar nº 220/2025.

A lei reúne resultados de aprendizagem, indicadores institucionais e padrões de qualidade como referências para o planejamento. O desafio surge quando a interpretação concede maior peso às pontuações e deixa em segundo plano as condições de oferta. Nesse caso, a disponibilidade de informações variadas não basta para ampliar o julgamento sobre a qualidade: é preciso que elas participem da definição das prioridades e das respostas públicas.

Há diferença entre registrar uma condição escolar e considerá-la nas decisões. Informar a existência de biblioteca, por exemplo, não esclarece se há acervo adequado, se os estudantes podem acessá-lo e como ele é utilizado no ensino. A integração de dados pode facilitar consultas e comparações, mas o uso pedagógico dessas informações exige relacionar os registros às necessidades da escola e às responsabilidades de quem deve atendê-las.

Também há diferença entre observar um indicador e compreender os processos escolares. Um valor médio pode ocultar desigualdades entre grupos de estudantes, trajetórias de

abandono e barreiras de acesso aos recursos de ensino. Além da construção dos indicadores, é necessário examinar as consequências atribuídas aos resultados, considerando os riscos de estreitamento curricular discutidos no referencial teórico. A questão envolve o peso concedido a cada medida e as decisões que sua divulgação poderá orientar.

Os dispositivos examinados preveem divulgação de informações, controle social e prestação de contas. Não estabelecem, contudo, um modelo geral de punições ou bonificações escolares. As obrigações de planejamento e assistência devem ser distinguidas das consequências que outras normas possam associar aos indicadores. Essa distinção mantém a análise vinculada ao conteúdo das leis e evita identificar toda forma de acompanhamento com responsabilização punitiva.

A permanência de indicadores e metas mantém a avaliação vinculada à orientação e ao acompanhamento das políticas. Por essa razão, as disposições de cooperação precisam ser lidas junto às formas de controle dos resultados. A questão é se a cobrança considerará as condições de oferta e a distribuição das competências federativas ou se concentrará a responsabilidade nas escolas. A previsão de apoio técnico e financeiro não elimina essa tensão.

O risco de culpabilização permanece quando o desempenho é tomado como julgamento suficiente da atuação profissional e as obrigações dos governos deixam de ser examinadas. A distinção adotada no artigo permite indicar um critério para acompanhar o SNE: relacionar os resultados cobrados às atribuições de cada instância, às condições disponibilizadas e às respostas públicas diante das dificuldades identificadas.

A participação nas decisões também integra a discussão sobre responsabilização. Afonso relaciona a construção democrática da *accountability* à negociação das prioridades e à justificação das ações:

> Em síntese, tão ou mais importante do que as questões teóricas e metodológicas referidas, torna-se necessário assumir, desde logo, que a construção de modelos democráticos e transparentes de avaliação, prestação de contas e de responsabilização (*accountability*) implica igualmente a valorização social, cultural e política dos processos de participação, negociação e justificação, e a adopção de modelos explícitos de justiça e equidade (social, educacional e avaliativa) (AFONSO, 2009, p. 25).

A participação exige que os sujeitos envolvidos na política educacional disponham de meios para compreender os resultados, discutir prioridades e acompanhar as respostas dos governos. No SNE, as instâncias de pactuação e os espaços de controle social têm competências distintas nesse processo. O acesso às informações deve permitir o exame dos critérios adotados e das decisões sobre recursos e apoio às redes.

Na gestão escolar, os dados externos podem ser confrontados com registros de frequência, trajetórias de aprendizagem, avaliações dos professores e condições de trabalho. Essa análise exige tempo coletivo e apoio da secretaria de educação. Sem essas condições, a multiplicação de painéis e metas pode ampliar as tarefas administrativas sem esclarecer quais ações cabem à escola e quais dependem de decisões de outras instâncias.

No planejamento pedagógico, essa leitura pode contribuir para identificar aprendizagens que demandam atenção e definir intervenções coerentes com o currículo. Os dados agregados orientam perguntas, mas a escolha das ações exige conhecer as turmas e os processos de ensino. O acompanhamento dos estudantes depende do trabalho da equipe escolar e de condições para realizá-lo. Preservar essa relação evita reduzir o currículo aos conhecimentos contemplados pela matriz de avaliação.

Demandas por profissionais, formação, materiais e adequação dos espaços podem ultrapassar a competência do diretor e requerer decisões da secretaria de educação. Ao incluir essas condições nos padrões de qualidade, a lei oferece fundamento para relacionar o planejamento escolar às obrigações da rede. Essa relação permite discutir a avaliação como orientação para a distribuição de apoio e de recursos, além do acompanhamento do desempenho.

A Lei Complementar nº 220/2025 prevê a pactuação entre os entes federados; o PNE de 2026, por sua vez, determina a participação de órgãos e fóruns no acompanhamento do plano (Brasil, 2025, arts. 11 a 23; Brasil, 2026, art. 8º). A explicitação dos critérios de qualidade e das prioridades de investimento nesses espaços pode permitir que gestores e comunidades escolares examinem os fundamentos das decisões. A transparência envolve a possibilidade de compreender como o diagnóstico orientou uma ação e de acompanhar sua execução.

As instâncias de pactuação não se confundem com os espaços de participação social. A Cite e as Comissões Intergestores Bipartites da Educação (Cibes) reúnem representantes dos gestores das esferas federativas e têm atribuições de articulação, negociação e pactuação. Os fóruns, as conferências e os conselhos de acompanhamento e controle social constituem outras instâncias da governança (Brasil, 2025, arts. 12 a 23). Distinguir essas competências evita supor que a negociação entre governos substitua a participação da comunidade educacional.

O art. 12 prevê o registro e a publicação das deliberações das comissões intergestores. O PNE, por sua vez, determina o encaminhamento dos planos de ações aos órgãos responsáveis pelo acompanhamento (Brasil, 2025, art. 12; Brasil, 2026, art. 13). A publicidade desses documentos permite examinar as prioridades e as justificativas dos governos. Para que essa

consulta contribua para o controle social, os critérios de decisão e a destinação dos recursos precisam estar apresentados de forma compreensível.

A interpretação dos resultados também requer atenção às escalas de comparação. Dados nacionais ajudam a reconhecer problemas amplos; informações por rede podem revelar desigualdades territoriais; registros escolares permitem investigar situações que a média não descreve. Essas escalas se complementam. Tomar o indicador agregado como explicação suficiente do trabalho docente restringe a análise das dificuldades de ensino e aprendizagem e dos meios necessários para enfrentá-las.

As referências nacionais precisam considerar as diferenças entre territórios e populações. O art. 3º do SNE reconhece as especificidades socioculturais, territoriais e linguísticas dos povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, além de assegurar o acesso à informação e o controle social (Brasil, 2025, art. 3º, V e XI). Esses princípios orientam a leitura das comparações entre redes e escolas. Considerar diferenças de contexto deve contribuir para identificar os meios necessários à garantia dos direitos educacionais, sem justificar expectativas inferiores de aprendizagem.

A leitura dos documentos identifica três desafios relacionados: considerar os dados institucionais junto ao desempenho; vincular as necessidades identificadas à assistência técnica e financeira; e tornar compreensíveis os critérios das decisões governamentais. Eles decorrem das exigências de avaliação integrada, cooperação e prestação de contas previstas nas normas. Para a gestão escolar, envolvem tanto o uso pedagógico dos resultados quanto a definição das responsabilidades da rede de ensino.

A redefinição dos usos da avaliação pelo SNE dependerá das decisões tomadas a partir dos resultados. A consideração conjunta dos resultados e das condições de oferta pode orientar o apoio às redes e às escolas que enfrentam maiores dificuldades. Se o acompanhamento se restringir à comparação das pontuações, a cobrança poderá prevalecer sobre a assistência. Para contribuir com a melhoria do ensino, o sistema deverá vincular as necessidades identificadas às responsabilidades de atendimento e às decisões sobre recursos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise bibliográfica e documental indica que o Sistema Nacional de Educação (SNE) estabelece possibilidades de articulação entre avaliação, condições de oferta e cooperação federativa. A Lei Complementar nº 220/2025 relaciona os padrões de qualidade ao financiamento e à avaliação institucional, enquanto a Lei nº 15.388/2026 prevê mecanismos de

acompanhamento das metas e das ações educacionais. A leitura conjunta dessas normas permite compreender que a avaliação não deve se limitar à aferição do desempenho dos estudantes, mas também fornecer informações sobre as condições necessárias à garantia do direito à educação.

Entretanto, a previsão legal não assegura, por si só, mudanças na utilização dos resultados das avaliações. Sua concretização dependerá dos padrões de qualidade pactuados, dos indicadores adotados e das decisões dos governos quanto ao apoio técnico e financeiro às redes de ensino. Nesse processo, a responsabilização precisa considerar as atribuições dos diferentes entes federados, evitando que as dificuldades de aprendizagem sejam atribuídas exclusivamente às escolas e aos profissionais da educação.

Em resposta ao problema que orientou o estudo, conclui-se que o SNE poderá contribuir para redefinir o papel das avaliações em larga escala na educação básica brasileira, desde que seus resultados sejam utilizados para identificar necessidades, orientar o planejamento e fundamentar a distribuição de recursos e o apoio às escolas. Essa possibilidade, contudo, convive com a permanência de mecanismos de monitoramento por indicadores e metas. As contribuições de Ravitch (2011) permitem compreender os limites de uma avaliação centrada nas pontuações e reforçam a necessidade de considerar a aprendizagem em relação à formação escolar e às condições em que o ensino é realizado.

No âmbito da gestão escolar, os resultados das avaliações podem subsidiar o planejamento pedagógico e a identificação das necessidades de apoio institucional. Para isso, sua interpretação deve considerar as responsabilidades das secretarias de educação e dos demais entes federados. A prestação de contas, nessa perspectiva, envolve não apenas apresentar resultados, mas também explicar as decisões tomadas, os recursos disponibilizados e as medidas adotadas para enfrentar as dificuldades identificadas.

Por se tratar de uma pesquisa bibliográfica e documental, o estudo não permite afirmar como os dispositivos legais estão sendo implementados nas redes de ensino e nas escolas. Essa delimitação indica a necessidade de pesquisas posteriores que examinem como os gestores educacionais interpretam as novas disposições do SNE, utilizam os resultados das avaliações e articulam suas decisões às condições de oferta. Investigações dessa natureza poderão contribuir para compreender em que medida a cooperação federativa prevista na legislação se traduz em apoio às escolas e em ações voltadas à garantia do direito à educação.

Palavras-chave: avaliação em larga escala; Sistema Nacional de Educação; accountability; políticas educacionais; qualidade da educação.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares**. Revista Lusófona de Educação, Lisboa, n. 13, p. 13-29, 2009. Disponível em: https://recil.ulusofona.pt/bitstreams/a731280a-6750-44d0-9c12-7d63dabb5e65/download. Acesso em: 28 out. 2026.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. **Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. DOI: https://doi.org/10.1590/S1517-97022012005000006. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1517-97022012005000006. Acesso em: 28 out. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025**. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para elaboração e implementação de políticas, de programas e de ações educacionais, em regime de colaboração. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp220.htm. Acesso em: 28 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2026/lei-15388-14-abril-2026-798950-normaatualizada-pl.html. Acesso em: 28 out. 2026.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300007. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300007. Acesso em: 28 out. 2026.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/PMP4Lw4BRRX4k8q9W7xKxVy/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 28 out. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)**. Brasília, DF: Inep, 23 jul. 2020. Atualizado em: 26 set. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/sistema-de-avaliacao-da-educacao-basica-saeb. Acesso em: 28 out. 2026.

LIBÂNEO, José Carlos. **Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 46, n. 159, p. 38-62, jan./mar. 2016. DOI: https://doi.org/10.1590/198053143572. Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/3572. Acesso em: 28 out. 2026.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Tradução de Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011. 318 p.