

MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY* NO CENÁRIO COMPETITIVO DE SISTEMAS ESCOLARES

Prociana Ferreira da Silva*
Edna Gusmão de G. Brennand**

RESUMO

O desenvolvimento do capitalismo é um processo de racionalização do mundo moderno que tem sido usada progressivamente nas instituições, na tecnologia, na Ciência e na lei. Desse modo, a democratização do Estado tornou-se tema central na teoria política contemporânea e seu processo tem em vista o enfrentamento das contradições estruturais que fizeram surgir diferentes concepções de reformas do Estado, com o objetivo de ressaltar a legitimidade democrática. Apesar dos pontos de discordâncias a literatura dedicada a essa temática apresenta, em seus debates, apresenta um ponto de interseção de que a democratização demanda o aprofundamento da *accountability*, entendida como a necessidade do Estado de prestar contas de suas ações à sociedade, criando mecanismos democráticos de participação. Nesse contexto, a utilização do modelo de *accountability*, como resultado dos modelos democráticos, chega também ao campo educacional em diversos países, e em especial, no Brasil. A pesquisa teve como objetivo analisar como o modelo de *accountability* foi utilizado na gestão da rede de ensino básico da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, bem como, compreender o processo de globalização e suas implicações na implantação desse modelo de *Accountability*. O estudo é de natureza exploratória, realizado através da técnica de pesquisa documental. Os resultados apontam que o Estado de Pernambuco de fato implantou mecanismos de *accountability* na gestão da educação com base na experiência vivenciada nos Estados Unidos da América.

PALAVRAS-CHAVE: Globalização. Gestão Educacional. *Accountability*.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento do capitalismo é um processo de racionalização, pois as diversas esferas da vida social foram burocratizadas juntamente com o mercado, a empresa, a cidade, o Estado e o direito. Isso vem a caracterizar o que Ianni (2001) chama de "fábrica global" onde está a ocorrer "uma transformação quantitativa e qualitativa do capitalismo além de todas as fronteiras, subsumindo formal ou realmente todas as outras formas de organização social e técnica do trabalho, da produção e reprodução ampliada do capital". Desse modo, a formulação do capitalismo moderno, passou a influenciar o padrão de racionalidade do mundo

* Mestranda em Gestão de Organizações Aprendentes da Universidade Federal da Paraíba. Gestora de escola pública da rede de ensino da educação básica do Estado de Pernambuco.

** Pós-doutora pela Universidade de Louvain - UCL, Bélgica e Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias- ULHT, Portugal; Doutora em Sociologia pela Sorbonne, França; Professora PPGE/MPGOA/Universidade Federal da Paraíba.

moderno e a partir dessa conjuntura a democratização do Estado tornou-se tema central na teoria política contemporânea.

O interesse de ressaltar a legitimidade democrática do Estado fez surgir diversos debates. E entre esses apresentam-se pontos de discordâncias, entretanto, apresentam também um ponto de interseção, o de que a democratização demanda o aprofundamento da *accountability*. Entendida como “a necessidade do Estado de prestar contas de suas ações à sociedade, criando mecanismos democráticos de participação”.

A utilização do modelo de *accountability* como resultado dos modelos democráticos chega também ao campo educacional. Isso ocorre devido a disputa entre os países por lugares competitivos no mercado global, bem como, a necessidade de mais informações sobre os resultados escolares.

A implantação de políticas e *accountability* no campo educacional se dar "mediante as quais se tornam públicas as informações sobre o trabalho das escolas e consideram-se os gestores e outros membros da equipe escolar como corresponsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição" (BROOKE, 2006, p. 378).

Afonso (1999, 2001, 2009a, 2009b, 2009b, 2010a, 2010b, 2010c, 2012) afirma que a *accountability* tem sido aplicada à educação com uma abordagem crítica sustentada na interação da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização. O autor chama a atenção ainda para as configurações desses mecanismos no sentido de que sejam mais democráticas e progressistas. Para tal, o autor analisa as tendências em curso em Portugal e em outros países.

Afonso (1999, 2001, 2009a, 2009b, 2009b, 2010a, 2010b, 2010c, 2012) seguindo o pensamento de Shedler (1999) conceitua a *accountability* como um processo integrado de avaliação, prestação de contas e responsabilização.

Esse modelo tem sido desenvolvido em países europeus e norte-americanos como também no Brasil. No caso brasileiro, podemos citar casos nos estados do Ceará, do Rio de Janeiro, do Paraná e de Pernambuco.

Diante desse contexto, coube-nos analisar como o modelo de *accountability* foi utilizado na gestão da rede de ensino básico da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, bem como, compreender o processo de globalização e suas implicações na implantação desse modelo de *Accountability*.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

MPGOA, João Pessoa, v. 4, n. 1, p. 104-113, 2015

Este artigo apresenta parte dos resultados de uma pesquisa desenvolvida no curso de Mestrado em Gestão em Organizações Aprendentes - MPGOA / UFPB.

O estudo aqui apresentado é de natureza exploratória, no sentido de proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca do objeto ora estudado, pois, segundo Gil (2008, p. 27), "as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores".

Visto o objetivo dessa pesquisa, o nosso campo empírico foi constituído pelo sistema de gestão de ensino das escolas da educação básica do estado de Pernambuco, que é gerido pela Secretaria de Educação e Esporte do Estado de Pernambuco.

Para colher os dados, empregamos a técnica de pesquisa documental com o objetivo de identificar informações nos documentos a partir da questão norteadora da pesquisa. Aqui entendemos como documentos ou 'fontes' tudo o que é vestígio do passado (seja distante ou recente), tudo o que serve de testemunho (CELLARD, 2008).

Os documentos foram organizados de acordo com seu cunho - político, regulatório, administrativo.

Como método de análise utilizamos a análise de conteúdo que segundo Moraes (1999, p. 2), "constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos [...] [além de] ajudar a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum".

A fim de apreendermos as mensagens contidas nos textos dos documentos analisados decomposemos o conteúdo de cada documento em cada grupo de documentos em fragmentos mais simples compostos por palavras, termos ou frases significativas, a partir de categorias estabelecidas. Essas categorias foram selecionadas a partir do referencial teórico pré-estabelecido.

Tendo em vista que neste artigo discutimos apenas parte dos resultados da pesquisa apresentaremos portanto as categorias: *Accountability* (responsabilização), Avaliação e Prestação de contas.

3 A ACCOUNTABILITY NO CONTEXTO PERNAMBUCANO

Nos últimos anos temos testemunhado mudanças na direção e pressupostos das políticas públicas da educação. Isso tem sido influenciado pelas alterações no papel do MPGOA, João Pessoa, v. 4, n. 1, p. 104-113, 2015

Estado, internacionalização do capitalismo e pela influência de organizações internacionais (AFONSO, 2010c).

No Brasil as primeiras experiências entorno da avaliação em larga escala se deu por volta dos anos 80, quando da criação do Sistema de Avaliação da Educação Primária – SAEP - pelo - MEC que a partir de 1990, passou a se chamar Sistema Brasileiro de Avaliação da Educação Básica – SAEB.

O SAEB constituem-se como “um conjunto de avaliações em larga escala, que foi desenvolvido para criar mecanismos para formular, reformular e monitoraras políticas públicas no sentido de contribuir para melhorar a qualidade do ensino brasileiro” (BRASIL, 2015).

Já em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP que tem como suporte os resultados das Prova Brasil e SAEB.

Em 2006, o MEC, através do INEP, apresentou à rede estadual de ensino de Pernambuco o IDEB, segundo o qual o Estado encontrava-se com os piores índices. Em 2007, o Governo de Pernambuco implantou um modelo de gestão pública baseada em resultados. E na Educação, foi implantado o Programa de Modernização da Gestão: metas para a Educação - PMGE-ME, apoiado pelo Instituto de Desenvolvimento Gerencial - INDG, (PERNAMBUCO, 2012a).

Esse modelo de gestão tem como foco a política de responsabilização educacional, metas anuais por escola, a partir do Índice de Desenvolvimento de Pernambuco – IDEPE, além de bônus por desempenho educacional - BDE (PERNAMBUCO, 2012a).

O modelo gerencial implantado requer, por parte dos gestores, mais responsabilidade e o desenvolvimento de estratégias que envolvam mais participação dos cidadãos na cobrança por boa qualidade nos serviços públicos. Isso nos remete ao conceito de *accountability* que vem sendo amplamente utilizado na Inglaterra e nos Estados Unidos como forma de os cidadãos controlarem os serviços públicos (CASTRO, 2008).

De acordo com Afonso (2009a), as políticas implantadas nos estados brasileiros se configuraram como "materiais ou simbólicas", pois apresentam 'medidas' com a aplicação de procedimentos avaliativos sem a configuração de padrões educacionais claros.

A '*accountability*' aparece nos documentos, em sua tradução literal, como a 'responsabilização'. E as inferências levaram-nos a afirmar que o Estado de Pernambuco de

fato implantou mecanismos de *accountability* na gestão da educação com base na experiência vivenciada nos Estados Unidos da América.

Além disso, o Estado de Pernambuco, entende a educação como um direito fundamental de todos baseado na equidade tendo como "pressupostos operacionais, a eficácia e a eficiência". Isso evidencia o modelo de gestão baseado no planejamento estratégico e sistêmico, onde a escola deve voltar-se a atingir os objetivos do sistema de ensino. Todo o discurso envolto a educação encontra-se nos documentos, direcionados à qualidade social da educação.

O Estado de Pernambuco possui um sistema próprio de avaliação o SAEPE. O tipo de avaliação implantado no seu sistema educacional é o criterial ou somativa com base em testes estandardizados. Afonso (2009, p. 35) afirma que

[...] a avaliação criterial é a modalidade de avaliação que dá mais garantias de que são realizadas quer a transmissão quer a aprendizagem das chamadas competências mínimas necessárias ao mundo do trabalho e, ao mesmo tempo, é a modalidade de avaliação pedagógica que permite maior controle central por parte do Estado.

A avaliação é vista como um indicador capaz de ser aferido mediante resultados quantificáveis a partir de matrizes curriculares pré-estabelecidas e estas servem ao objetivo de coleta de informação sobre o sistema educativo do Estado de Pernambuco.

Para Afonso (2010) a avaliação externa pode trazer consequências negativas para a escola, no entanto, o Estado de Pernambuco, parece desenvolver ações voltadas aquelas escolas que não atingirem as metas previstas, das quais "receberão reforço técnico, pedagógico e estrutural", com o objetivo de re-enquadrarem nos critérios pré-estabelecidos.

Acompanhada às avaliações, o Estado de Pernambuco, aplica questionários aos alunos, professores e gestores a fim de traçar um perfil socioeconômico destes. No entanto, Horta Neto (2010), adverte que os fatores levantados nesses testes não influem nos resultados dos estudantes, porém, podem servir como fonte de informação para que o governo desenvolva ações voltadas para intervenção nas áreas prioritárias visando promover melhorias no ensino.

A responsabilização sobre os resultados escolares se dar mediante assinatura de termo de compromisso, onde o diretor e/ou escola é colocado como principal responsável pelos resultados e o Estado apresenta-se como co-responsável.

O modelo de responsabilização (*accountability*) implantado no sistema de Educação de Pernambuco apresenta o pilar da prestação de contas - a transparência e a informação, pois são divulgados boletins com informações sobre o sistema educacional. Isso vem atestar o pensamento de Afonso (1999, 2001, 2009a, 2009b, 2009b, 2010a, 2010b, 2010c, 2012) e Shedler (1999) quando afirmam que a *accountability* é formada por três pilares: a responsabilização, a prestação de contas e a avaliação.

Ainda baseados no pensamento de Afonso (1999, 2001, 2009a, 2009b, 2009b, 2010a, 2010b, 2010c, 2012) e Shedler (1999) verificamos que no sistema de educação de Pernambuco são imputados sansões ou recompensas para as escolas - e conseqüentemente, para seus servidores - a partir dos resultados nas avaliações externas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Globalização, apresenta-se como um processo civilizatório, que influencia, destrói e/ou recria novas formas sociais de trabalho, vida e cultura. Isso foi percebido, mesmo que nas entrelinhas, no contexto educacional do estado de Pernambuco, a presença velada do contexto global e suas determinações nas políticas educacionais.

O modelo de *accountability* implantado no sistema de gestão da rede de ensino básico de Pernambuco é um *modelo de accountability* - avaliação, responsabilização e prestação de contas (AFONSO, 2009a) - e obedece ao que Schedler (1999) considera como elemento essencial dos processos de *accountability*: a informação, a justificação e a sansão.

Podemos afirmar que é preciso promover formas de participação e de democracia no campo educacional, principalmente no que se refere à gestão dos sistemas de ensino em Pernambuco, no sentido de construir processos democráticos tendo em vista que a *accountability* é uma necessidade do Estado de prestar contas de suas ações à sociedade, com mecanismos democráticos de participação.

ACCOUNTABILITY MECHANISMS IN COMPETITIVE SCENARIO OF EDUCATIONAL SYSTEMS

ABSTRACT

The development of capitalism is one of the modern world rationalization process that has been increasingly used in institutions, in technology, in science and the law. Thus, the democratization of the state has become a central theme in contemporary political theory and its process aims at tackling the structural contradictions that have given rise to different conceptions of state reforms, in order to stress the democratic legitimacy. Despite the disagreements points literature devoted to this theme shows, in their debates, presents an intersection point of the democratization demand deepening accountability, understood as the need for the state to account for their actions to

society, creating democratic mechanisms share. In this context, the use of the accountability model, as a result of democratic models, also comes to the educational field in several countries, especially in Brazil. The research aimed to analyze how the accountability model was used in the management of basic education network of the Secretary of State of Pernambuco Education, as well as understand the process of globalization and its implications for the implementation of this Accountability model. The study is exploratory, conducted through the documentary research technique. The results show that the state of Pernambuco in fact implemented accountability mechanisms in education management based on the experience lived in the United States.

KEYWORDS: Globalization. Educational Management. Accountability.

REFERÊNCIAS

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

_____. Nem tudo o que conta é mensurável ou comparável: crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 13, p. 13-29, jul. 2009b.

_____. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate iberoamericano. **Sísifo: revista de Ciências da Educação**, Lisboa, n. 9, p. 57-70. 2009a.

_____. **Políticas de avaliação educacional: regulação e emancipação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009c.

_____. Um olhar sociológico da *accountability* em Educação. **Sísifo: revista de Ciências da Educação**, Lisboa, n. 9, p. 57-70. 2009. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo, Cortez: 2010c.

_____. Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 343-362, 2010a.

_____. Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 13-30, 2010b.

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

_____. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, Campinas, Ano XX, n. 69, p. 139-164, dez. 1999.

MPGOA, João Pessoa, v. 4, n. 1, p. 104-113, 2015

AFONSO, A. J.; ESTÊVÃO, C. V. Avaliação no contexto organizacional da empresa e da escola. Fragmentos de percursos comparados. **Revista Portuguesa de Educação**, Lisboa, v. 3, n. 5, p. 81-103, 1992.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 9. ed. – Brasília, D.F.: Câmara dos Deputados, 2014.

_____. **Ideb - Apresentação.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=180&Itemid=336>. Acesso em: 18 abr. 2015.

_____. **SAEB.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/aneb-e-anresc>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

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

_____. Responsabilização educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, v. 1, n. 1, p. 94 - 109, 2008.

CASTRO, A. M. D. A. **Accountability:** uma nova estratégia de controle da gestão escolar. In: **Conferência Internacional - Educação, globalização e cidadania:** novas perspectivas da Sociologia da Educação, 2008, João Pessoa.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.- P.; GROULX, L.- H; LAPERRIERE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. (Orgs). **A pesquisa qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

HORTA NETO, J. L. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 42/5, abr. 2007.

_____. Avaliação externa de escolas e sistemas: questões presentes no debate sobre o tema. **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, Brasília, D.F., v. 91, n. 227, p. 84-104, jan./abr. 2010.

IANNI, O. **Teorias da globalização.** 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

PERNAMBUCO/ SEEP. Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar: **Módulo I - Políticas públicas educacionais:** marcos regulamentários. Recife: Secretaria de Educação do Estado do Pernambuco, 2012a.

MPGOA, João Pessoa, v. 4, n. 1, p. 104-113, 2015

_____. _____. **Módulo XII - Políticas de responsabilização educacional.** Recife: Secretaria de Educação do Estado do Pernambuco, 2012d.

_____. _____. **Módulo VII - Educação de qualidade social.** Recife: Secretaria de Educação do Estado do Pernambuco, 2012b.

_____. _____. **Módulo XI - Monitoramento e avaliação dos processos de ensino e aprendizagem.** Recife: Secretaria de Educação do Estado do Pernambuco, 2012c.