

MODELO E FORMAS PARCELARES DE ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO: UM OLHAR SOB A REGIÃO NORDESTE DO BRASIL¹

MARIA ANGELA ALVES DE OLIVEIRA²

RESUMO

O artigo, ora apresentado, objetiva realizar uma discussão aprofundada acerca das concepções do conceito de *accountability* em educação, a par passo ao levantamento das políticas estaduais da Educação Básica implantadas nos estados da Região Nordeste: Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte. As fontes que suportam este trabalho tratam-se de uma amostra constituída de oitenta e seis produções da literatura brasileira, dentre artigos, teses e dissertações, a partir dos anos de 1990, bem como os sítios das secretarias estaduais de educação dos estados aqui citados e o Portal da Avaliação do Centro de Políticas Públicas e de Avaliação da Educação (CAED). A pertinência do tema desta investigação e o seu contributo para a temática está na busca de um aprofundamento teórico-conceitual do termo *accountability*, como forma de resistência ao discurso hegemônico, conservador e neoliberal, ao mesmo tempo projetando as marcas de uma agenda democrático-popular no âmbito das Políticas da Educação Básica, em particular.

PALAVRAS-CHAVE: *Accountability; Educação Básica; Política Educacional; Avaliação.*

¹ Trabalho submetido em 20/10/2018 e aprovado em 17/06/2018. Para citar este artigo: OLIVEIRA, M. A. A. Modelo e formas parcelares de *accountability* na Educação: um olhar sob a região Nordeste do Brasil, **Cadernos de Estudos Sociais**, v. 34, n. 2, jan./jun., 2019. DOI: 10.33148/CES-2595-4091v.34n.220191795. Disponível em: <http://periodicos.fundaj.gov.br/index.php/CAD>. Acesso em: dia mês, ano.

² Doutoranda/Técnica em Assuntos Educacionais/Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) – Recife/PE. E-mail: angelao012@gmail.com.

MODEL AND FORMS OF ACCOUNTABILITY IN EDUCATION: A LOOK UNDER THE NORTHEAST REGION OF BRAZIL

ABSTRACT

The present article intends to carry out an in-depth discussion about the conceptions of the concept of accountability in education, besides the survey of the state policies of Basic Education implemented in the following Northeast Region states: Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí and Rio Grande do Norte. A sample consisting of eighty-six Brazilian literature productions, among articles, theses and dissertations, starting in the 1990s supports this work, as well as the states mentioned state education secretariats sites plus the Evaluation Portal of the Center for Public Policy and Education Assessment (CAED). The theme pertinence and contribution of this research is the search for a theoretical-conceptual deepening of the term accountability, as a form of resistance to hegemonic, conservative and neoliberal discourse, at the same time projecting the marks of a democratic-popular agenda in the scope of the Basic Education Policies.

KEYWORDS: *Accountability; Basic education; Educational policies; Evaluation.*

MODELO Y FORMAS PARCELARES DE ACCOUNTABILIDAD EN LA EDUCACIÓN: UNA MIRADA BAJO LA REGIÓN NORDESTE DEL BRASIL

RESUMEN

El artículo, ahora presentado, tiene como objetivo realizar una discusión en profundidad acerca de las concepciones del concepto de *accountability* en educación, para el paso al levantamiento de las políticas estatales de la Educación Básica implantadas en los estados de la Región Nordeste: Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí y Rio Grande do Norte. Las fuentes que soportan este trabajo se trata de una muestra constituida de ochenta y seis producciones de la literatura brasileña, entre artículos, tesis y disertaciones, a partir de los años 1990, así como los sitios de las secretarías estatales de educación de los estados aquí citados y, el Portal de la Evaluación del Centro de Políticas Públicas y de Evaluación de la Educación (CAED). La pertinencia del tema de esta investigación y su contribución al Encuentro está en la búsqueda de una profundización teórico-conceptual del término *accountability*, como forma de resistencia al discurso hegemónico, conservador y neoliberal, al mismo tiempo proyectando las marcas de una agenda democrático-popular en el marco de las Políticas de la Educación Básica, en particular.

PALABRAS CLAVE: *Accountability; Educación básica; Política Educativa; Evaluación.*

1 INTRODUÇÃO

Como parte da tendência mundial, a questão da avaliação dos sistemas educacionais tem acento nas discussões centrais da política educacional brasileira, desde os anos 90, resultando na consolidação de um sistema de avaliação nacional (Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB) e, seguindo o mesmo modelo, na implantação de sistemas estaduais de avaliação externa.

Neste contexto, sistemas estaduais e municipais de avaliação foram instalados aos moldes do SAEB, consolidando-se a centralidade da avaliação para o julgamento dos sistemas educacionais em grande parte dos vinte e seis estados brasileiros.

Nos últimos dez anos, diversos estudos, voltados a questões que dizem respeito à gestão educacional, ao rendimento escolar, a política educacional e aos processos de participação e profissionalização dos professores (BROOKE, 2006, 2008; BROOKE; CUNHA, 2011; TORRES, 2007; RODRIGUES, 2007; PONTUAL, 2008; FREITAS, 2007, 2012; XIMENES, 2012; AUGUSTO, 2010), entre outros, vêm retratando este cenário de formulação e execução de políticas de avaliação e *accountability* nos estados brasileiros, cujos contextos e traduções são centrais para este estudo.

Os governos estaduais da Região Nordeste, por meio de suas secretarias de educação, têm adotado políticas de avaliação e processos de *accountability* que assumem características similares às demais regiões do país. Apresentam estreita relação entre os resultados da avaliação do desempenho de alunos e a avaliação de desempenho docente, bem como têm estabelecido metas a serem cumpridas pelas escolas e profissionais da educação, além de promover processos de bonificação para os professores e, em alguns casos, estendendo-se aos demais profissionais da educação.

A pesquisa em andamento toma como campo empírico os sete estados da Região Nordeste que possuem sistemas de avaliação. São eles: Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte. Entendemos que há uma lacuna nos estudos sobre essa região, que tem uma grande relevância nacional e vem sendo foco da implantação desse tipo de política nos últimos anos.

Teoricamente, a discussão aqui proposta está fundamentada em alguns pressupostos teórico-conceituais de Afonso (2000; 2009; 2010; 2012) sobre o conceito de *accountability* na educação, envolvendo três pilares integrados e interconectados, que são: avaliação, prestação de contas e responsabilização.

Assim, buscaremos refletir sobre os sentidos atribuídos ao conceito de *accountability* na literatura brasileira, assim como faremos uma análise das políticas estaduais de avaliação da Educação Básica dos sete estados citados acima, afim

de explicitar configurações de: sistemas de avaliação, indicadores de qualidade educacional e processos de bonificação à professores e equipe escolar, problematizando a implantação de modelos ou formas parcelares de *accountability*.

2 O LEVANTAMENTO DOS DADOS EMPÍRICOS

Apresentaremos um recorte da análise de conteúdo realizada, dando ênfase a fragmentos de textos da literatura brasileira no campo educacional como parte da amostra analisada, no sentido de evidenciar a diversidade e as contradições dos significados atribuídos ao conceito de *accountability*.

A amostra ficou composta por 48 artigos, 18 teses e 20 dissertações, compreendendo 86 produções acadêmicas, entre artigos, teses e dissertações, publicadas no período de 1990 a 2018.

A coleta das teses e dissertações foi realizada por meio de busca no portal da Capes e também diretamente nos bancos de teses e dissertações das universidades federais dos estados da Região Nordeste, em face do nosso interesse no campo da pesquisa. A busca utilizou as palavras: *accountability*; prestação de contas; responsabilização; avaliação; sistema(s) de avaliação; política(s) de responsabilização; bônus e bonificação. Quanto à coleta dos artigos científicos, esta foi realizada pela busca no google acadêmico e diretamente na lista de periódicos do Scielo, utilizando-se as mesmas palavras já citadas no caso da busca das dissertações e teses.

Com base em estudos recentes e por meio das informações disponíveis nos sítios das secretarias estaduais de educação dos estados nordestinos, bem como no Portal da Avaliação do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED)³, apresentaremos os dados coletados, buscando-se delinear os elementos que caracterizam a política educacional em curso, ou seja, a existência de sistemas próprios de avaliação estadual de desempenho dos alunos, com indicador local; os critérios e instrumentos da avaliação da escola e do professor e, ainda, a implantação de processos de bonificação para os docentes e profissionais da educação, enquanto mecanismos considerados por diversos autores brasileiros na perspectiva de implantação de modelos ou formas parcelares de *accountability*.

Os documentos oficiais referentes as políticas da Educação Básica nos sete estados da Região Nordeste pesquisados: Alagoas (AL); Ceará (CE); Maranhão (MA); Paraíba (PB); Pernambuco (PE); Piauí (PI); e, Rio Grande do Norte(RN), foram

³ <http://www.portalavaliacao.caeduff.net/>.

aqueles relacionados aos sistemas de avaliação estaduais, indicadores de qualidade e incentivos financeiros aos profissionais da educação, constituindo-se de um acervo amplo e diverso.

O acervo de documentos relacionados compreenderam: Plano Estadual de Educação; propostas de gestão e políticas; projeto de cooperação técnica; relatórios de gestão; termo de adesão; leis; portarias; medidas provisórias; editais; coleções dos sistemas de avaliação estaduais (revistas do sistema de avaliação; revistas pedagógicas; revistas do professor, encartes etc).

3 O CONCEITO DE ACCOUNTABILITY NA LITERATURA EDUCACIONAL BRASILEIRA: UMA AMOSTRAGEM

Seguindo algumas propostas teórico-conceituais de Afonso (2000; 2009; 2010; 2012), compreendemos o conceito de *accountability* na educação, envolvendo três pilares integrados e interconectados, que são: avaliação, prestação de contas e responsabilização. O autor entende *accountability*

[...] como um processo integrado de avaliação, prestação de contas e responsabilização. Nesta perspectiva, e em determinadas situações específicas, a avaliação surge como condição necessária para a prestação de contas, sendo que esta, por sua vez, implica fornecer e disponibilizar informações e dar justificações sobre as decisões e actos praticados (*answerability*). Finalmente, a imputação de responsabilidades e a imposição de sanções (*enforcement*) traduzem uma outra importante característica dos sistemas ou modelos de *accountability* (cf., por exemplo, SCHEDLER, 1999; CORVALÁN, 2006).

Ainda, merece destaque para a dinâmica de interação e autonomia em que as dimensões - informação, justificação e sanção - podem se posicionar nas mais diversas situações da realidade. Segundo Afonso (2009) existe a possibilidade das três dimensões não estarem presentes em dada realidade, uma delas ou apenas duas, isoladamente, ser ou serem adotadas, situação descrita por Schedler como “atos de *accountability*” e pelo próprio Afonso como “formas parcelares de *accountability*”. Por outro lado, “[...] só conseguirão ganhar densidade se forem integrados e articulados num modelo mais amplo que se aproxime de algo parecido com aquilo que o próprio Schedler designa como sendo uma “categoria prototípica” de *accountability*” (SCHEDLER, 1999, p. 1718 *apud* AFONSO, 2009, p.59).

Afonso (2009), em diálogo com os estudos de Schedler, faz uma distinção bastante salutar sobre os termos: “Formas Parcelares”, “Modelo” e “Sistema” de *accountability*. Trazemos essas três definições com suas próprias palavras:

[...] Para o efeito, defino como **formas parcelares de accountability** aquelas ações ou procedimentos que dizem respeito apenas a algumas dimensões da prestação de contas ou da responsabilização (“actos de accountability” na linguagem de Schedler), não constituindo, por isso, um modelo ou uma estrutura integrada. Por outro lado, chamo **modelo de accountability** a uma estrutura mais complexa, preferencialmente adaptável, aberta e dinâmica, em que diferentes dimensões ou formas parcelares de accountability apresentam relações e intersecções congruentes, fazendo sentido como um todo. Finalmente, chamo **sistema de accountability** a um conjunto articulado de modelos e de formas parcelares de accountability que, apresentando especificidades e podendo manter diferentes graus de autonomia relativa, constituem uma estrutura congruente no quadro de políticas (públicas ou de interesse público) fundadas em valores e princípios do bem-comum, democraticidade, participação, dever de informar e direito a ser informado, argumentação e contraditório, transparência, responsabilização, cidadania activa, empowerment, entre outros. (AFONSO, 2009, p. 60, grifo nosso).

Partindo dessa compreensão, realizamos um levantamento na literatura educacional brasileira, direcionada aos estudos da Educação Básica, em busca da identificação das concepções acerca do conceito de *accountability*, na demanda por um aprofundamento teórico-conceitual.

Ao analisar cada texto da amostra, constatamos regularmente referências teórico-conceituais sobre o conceito de *accountability*, relacionando-o ora a prestação de contas, ora a responsabilização, em maior ênfase. Vejamos alguns exemplos.

Nigel Brooke (2006) em seu artigo, tão citado e conhecido no meio acadêmico, “O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil”, concebe as políticas de *accountability* como políticas de responsabilização, ao tecer análises sobre o uso dos resultados das avaliações dos sistemas escolares e as suas consequências para os gestores, professores e equipes escolares, responsabilizando-os. Argumenta o autor, que

Essa exigência por maiores informações sobre os resultados dos sistemas escolares tem sido respondida pela implementação de políticas de *accountability*, ou seja, de responsabilização, 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 co-responsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição. (BROOKE, 2006, p. 378).

A autora Alda Maria Duarte Araújo Castro (2008) interpreta *accountability* como sinônimo de responsabilização, referindo-se à gestão dos sistemas educacionais, em sua afirmação contundente de que “é inegável o modo como se vem propondo a adoção de mecanismos de responsabilização ou *accountability*, como eixo central da política de gestão dos sistemas públicos de ensino (CASTRO, 2008, p. 402)”.

Fazendo referência ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Theresa Adrião (2008), similarmente refere-se a *accountability* como responsabilização, ao afirmar que “a responsabilização, ou *accountability*, é definida como um dos imperativos na consecução dos propósitos do PDE, juntamente com a mobilização social (ADRIÃO, 2008, p. 787)”. Contudo, a autora em outro momento no mesmo texto traduz *accountability* como prestação de contas:

Mais recentemente, a agenda proposta pela denominada Nova Gestão Pública aponta para a necessidade de aumento da transparência nos serviços públicos (Clad, 2000). Um dos instrumentos indicados para isso é a adoção de medidas de prestação de contas ou *accountability* (ADRIÃO, 2008, p. 781).

Fernandes e Gremaud (2009) pondo em questão o sentido do termo *accountability* como responsabilização, explicitam uma tensão e estabelecem uma relação diferencial entre responsabilidade ou ter de prestar contas e a culpabilização dos agentes escolares, na perspectiva de afastar uma relação direta entre os dois termos. Os autores expõem essa posição crítica afirmando que

Muitos críticos vêem os programas de *accountability* como uma forma de culpar professores e diretores de escola pela baixa qualidade do ensino. Acreditar que os responsáveis pela educação podem alterar procedimentos e, assim, melhorar o ensino, não significa dizer que sejam culpados por seus alunos não estarem aprendendo mais. (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 7)

Na esteira do conceito de *accountability* em Afonso (2000; 2009; 2010; 2012), verificamos em cada texto da amostra, ou seja, nos artigos, teses e dissertações, a frequência da citação de cada um dos três pilares implicados no conceito de *accountability*: avaliação, responsabilização e prestação de contas. Fica facilmente perceptível uma desarticulação entre os três pilares (avaliação, responsabilização e prestação de contas), comprometendo a coerência estrutural do conceito de *accountability*. Constatou-se que a palavra avaliação é citada mais de 10.000 vezes, responsabilização se aproximando a 3.000 citações e prestação de contas ficando com menos de 500 citações. Ao verificar como essa tendência se comportou ao longo dos anos, observamos um leve crescimento do pilar da prestação de contas, apenas mais recentemente, nos anos de 2015 e 2016, porém continua a evidência de uma falta de articulação entre os três pilares do conceito de *accountability*.

Há uma correspondência significativa da frequência das citações do pilar da responsabilização (2.938) com a frequência das citações das palavras bônus/bonificação (2.583), permitindo-nos perceber uma estreita relação entre o significado da responsabilização com os processos de bonificação em curso em alguns sistemas estaduais de educação.

Observamos que uma das questões recorrentes no material analisado é a referência a tradução do termo *accountability*, prevalecendo a significação por responsabilização. Embora seja reportado que o termo não tem uma exata tradução na língua portuguesa, muitas vezes afirma-se a existência de um consenso entre autores brasileiros pelo sinônimo responsabilização, contraditoriamente reconhecendo que o significado de *accountability* é mais amplo, como afirma Cunha (2015, p.07, **grifo nosso**)

O termo *accountability* não possui uma tradução exata na Língua Portuguesa, dessa forma, **estabeleceu-se um consenso sobre o termo responsabilização**. Porém, na verdade, o conceito de *accountability* é mais amplo e envolve outros parâmetros para além da responsabilização.

Retomando a classificação proposta por Afonso (2009), percebe-se que o pilar da responsabilização assume uma maior predominância nos discursos, o que para o autor “ou se estudam as articulações entre as dimensões ou pilares [...] ou se privilegiam apenas dois pilares, e, estar-se-ia perante formas parcelares de *accountability* (AFONSO, 2018, p. 10-11)”.

Por meio da investigação realizada percebemos, portanto, que o conceito de *accountability* em educação carece de um aprofundamento teórico-conceitual, mormente nos estudos voltados a Educação Básica, em face da desarticulação das suas três dimensões estruturais, isto é, avaliação, prestação de contas e responsabilização. Para tanto, as pesquisas no campo da educação em uma perspectiva democrático-popular, em nossa percepção, precisam avançar na direção do aprofundamento do termo *accountability* no horizonte da participação e do direito a educação, como forma de resistência.

4 POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E ACCOUNTABILITY EM ESTADOS DA REGIÃO NORDESTE

Como já dissemos, dos nove estados, que compõem a Região Nordeste do Brasil, sete deles possuem sistemas próprios de avaliação educacional, são eles: Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte, mormente da Educação Básica.

Em geral, a sistemática dos sistemas próprios de avaliação compreende a aplicação de testes para os alunos do ensino fundamental dos anos iniciais e finais (4ª e 8ª séries) e para o Ensino Médio (3º ano), das redes de ensino estadual e municipal, contemplando as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, em período anual e em perspectiva censitária. Alguns estados realizam também avaliações para a modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e para o Ciclo de Alfabetização (2ª série) e amostral para alguns grupos de alunos, como é o caso do estado do Ceará e Pernambuco.

Um primeiro aspecto importante a destacar é o fato dos sistemas de avaliação dos estados do Alagoas, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte, exceto o estado do Maranhão adotarem o modelo padrão formulado pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED), a avaliação em larga escala, similar a metodologia do SAEB. O CAED vem exercendo assessoria à maioria dos estados brasileiros, como mostra a Figura nº 1, abaixo:

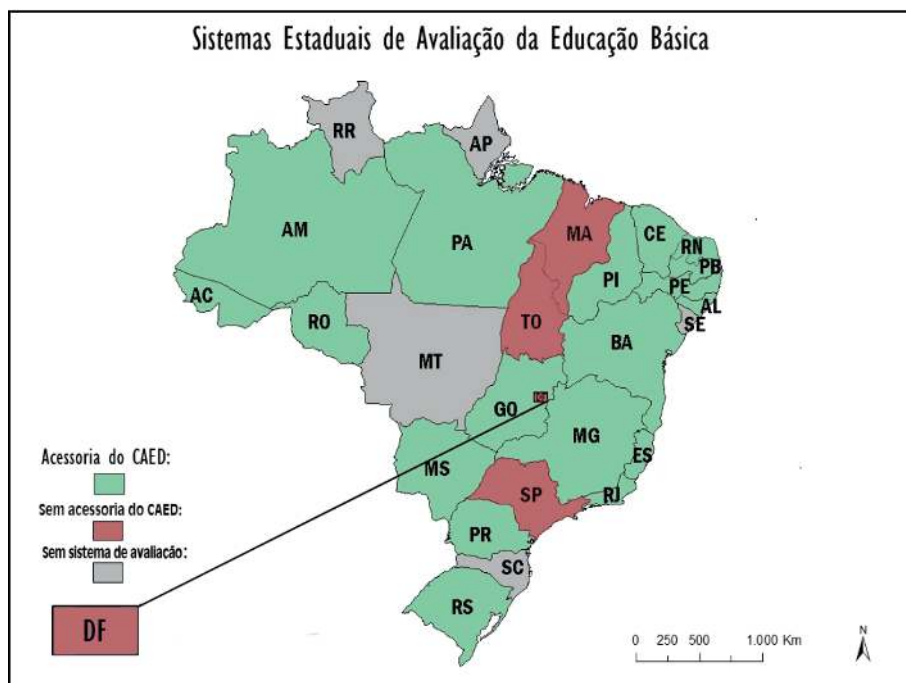


Figura 1: Sistemas Estaduais de Avaliação da Educação Básica, sob Assessoria do CAED

Fonte: Elaborado pela autora, com base em: site <http://www.portalavaliacao.caedufjf.net/> e documentos oficiais das secretarias estaduais de educação.

Consideramos importante ressaltar a centralidade da avaliação no âmbito das políticas estaduais, bem como a ampla atuação do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED) nos estados nordestinos e sua estreita relação com o Governo Federal.

A relação entre o governo federal brasileiro e o CAED, data dos anos 1990 e materializa-se por uma diversidade de projetos, demarcada, oficialmente, por convênios e financiamento de programas e projetos no campo da avaliação da aprendizagem em larga escala em nível nacional. Os contratos para execução desses projetos, junto ao MEC são feitos por meio de convênios, tendo como instituição conveniente a Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FADEPE), vinculada a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

O CAED, nesse contexto, é concebido como uma “companhia de conhecimento”, como denomina Ball (2006), contratada para disseminar um modelo hegemônico de avaliação e de gestão educacional, nas instâncias subnacionais do país.

Freitas (2007) analisa criticamente os sistemas de avaliação externa em larga escala, trazendo em pauta a questão do processo de exclusão escolar, bem como reivindica o lugar da prática de avaliação realizada pelos professores em sala de aula nesse cenário de avaliação externa em larga escala, que prioriza a padronização. Como argumenta o autor

As novas formas de exclusão atuam agora por dentro da escola fundamental. Adiam a eliminação do aluno e internalizam o processo de exclusão. Do ponto de vista da avaliação, essas novas formas de exclusão levam a uma redução da ênfase na avaliação formal e pontual do aluno em sala de aula (introduzem novas formas de organização escolar: progressão continuada, progressão automática, ciclos etc., e novas formas de avaliação informais), liberando o fluxo de alunos no interior da escola e conduzindo ao fortalecimento do monitoramento por avaliação externa, avaliação de sistema centralizada (Prova Brasil, SAEB, SARESP, SIMAVE etc.). Nesses sistemas de avaliação o desempenho individual é subsumido nas estatísticas que lidam, preferencialmente, com tendências globais dos sistemas de ensino ao longo do tempo, a partir da proficiência média dos alunos (FREITAS, 2007, p. 973).

Exceto o Estado do Maranhão, a assessoria do CAED às secretarias estaduais dos seis estados da Região Nordeste consolida-se em uma sistemática mais contínua desde o ano de 2008, como mostra a quadro 1, abaixo:

2008	- Sistema de Avaliação Permanente da Educação Básica (Spaace) - Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE)
2011	- Sistema de Avaliação Educacional do Piauí (SAEPI)
2012	- Sistema de Avaliação de Aprendizagem da Rede Estadual de Ensino de Alagoas (AREAL) - Sistema de Avaliação da Educação da Paraíba (AVALIANDO IDEPB)
2016	- Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar (RN Aprende)

Quadro 1: Sistemas de Avaliação Estaduais da Educação Básica, da Região Nordeste, sob Assessoria do CAED.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em: site <http://www.portalavaliacao.caedufjf.net/>; sítios e documentos oficiais das secretarias estaduais de educação.

Sob a assessoria da Fundação Sôsândrade de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal do Maranhão (FSADU) o Estado do Maranhão, em 2015, cria o Sistema de Avaliação Estadual “Avalia Maranhão”, também seguindo os padrões do SAEB, como os demais estados da Região Nordeste.

Compreende Afonso (2009, p. 59-60) que a avaliação enquanto um dos pilares de *accountability*

[...] diz respeito ao processo de recolha e tratamento de informações e dados diversos, teórica e metodologicamente orientado, no sentido de produzir juízos de valor sobre uma determinada realidade ou situação. Neste caso, quando se justifica ou se considera necessário, a avaliação pode anteceder a prestação de contas (avaliação exante); pode ocorrer, posteriormente, entre a fase da prestação de contas e a fase da responsabilização (avaliação expost); ou pode, ainda, ela própria, desenvolver-se autonomamente através de estudos ou relatórios elaborados por entidades internas e/ou externas, assumindo-se assim como instrumento estruturante da prestação de contas (integrável ou não num modelo ou sistema mais amplo de *accountability*).

É importante lembrar, nesse momento, que a partir da década de 1990 se consolida o sistema de avaliação da política da educação brasileira, que perpassa seus dois níveis de ensino (Educação Básica e Educação Superior), etapas e modalidades (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e adultos), como afirma Castro (2009):

[...] inúmeras iniciativas deram forma a um robusto e eficiente sistema de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, que consolidaram uma efetiva política de Avaliação Educacional. [...] a política de avaliação abrange diferentes programas, como: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica/SAEB, o Exame Nacional do Ensino Médio/ENEM, o Exame Nacional de Cursos/ENC, conhecido como Provão e, posteriormente, substituído pelo Exame Nacional de Desempenho do Ensino Superior/ENADE, o Exame Nacional de Certificação de Jovens e Adultos/ENCCEJA, o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior/SINAES, a Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica/IDEB. Em conjunto, estes sistemas, ao lado da Avaliação da Pós-Graduação da CAPES - o mais antigo sistema de avaliação do país no Setor Educação - configuram um macro-sistema de avaliação da qualidade da educação brasileira (CASTRO, 2009, p. 275).

Schneider e Nardi (2013) remetem ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como instrumento salutar na prestação de contas dos estados e municípios e ressaltam “a crescente atribuição de responsabilidade conferida a escolas e redes de ensino em torno da conquista da propalada qualidade, tendo o IDEB como sua força motriz (p. 30)”. Os autores, na esteira do conceito de *accountability*, segundo Afonso (2009, 2010, 2012), compreendem que

A implantação do IDEB como indicador que combina os resultados de exames padronizados, aplicados em todos os sistemas educacionais do país, com informações sobre fluxo escolar, uniu à perspectiva de avaliação para o diagnóstico e monitoramento a noção de *accountability* (SCHNEIDER; NARDI, 2013, p. 36).

Com esse propósito de diagnóstico e monitoramento ocorre a implementação de índices estaduais de qualidade da educação. Os estados da Região Nordeste também têm seguido o modelo nacional do Índice de Desempenho da Educação Básica (IDEB), fazendo uso das informações sistematizadas a partir dos sistemas estaduais de avaliação. Como pode ser observado no quadro 2, todos os estados analisados, exceto o estado do Rio Grande do Norte, criaram também um indicador de qualidade estadual, adotando essa sistemática.

2008	Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE)
2009	Índice de Desempenho Escolar-Alfabetização (IDE-ALFA) – CE
2011	Índice de Desempenho Escolar - 5º ano (IDE-5) – CE Índice de Desenvolvimento da Educação do Piauí (Idepi)
2012	Índice de Desenvolvimento da Educação da Paraíba (IDEPB) Índice de Desenvolvimento da Educação de Alagoas (IDEAL)
2015	Índice de Desempenho Escolar- 9º ano (IDE-9) – CE Índice Estadual de Desenvolvimento Educacional (IEDE) – MA

Quadro 2: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de estados da Região Nordeste, por ano de implantação

Fonte: Elaborado pela autora, com base em: site <http://www.portalavaliacao.caedufff.net/>; sítios e documentos oficiais das secretarias estaduais de educação.

Os índices de desempenho estaduais acompanham os mesmos parâmetros do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), instituído pelo MEC/ INEP a partir de 2007, aferindo os indicadores de proficiência gerados pelos sistemas de avaliação estaduais, agregados ao rendimento escolar.

Fernandes e Gremaud (2009) concebem que a incorporação de objetivos de *accountability* na educação básica representa uma das três principais inovações introduzidas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). As outras duas inovações teriam sido: (i) “a criação de um indicador sintético da qualidade da educação básica, que considera tanto o desempenho dos estudantes em exames padronizados quanto a progressão desses alunos no sistema”; e (ii) “a definição de metas tanto para o país quanto para cada sistema e escola em particular” (p. 1).

Como diz Schneider e Nardi (2014) ao analisar os desdobramentos do IDEB para as políticas educacionais estaduais e municipais:

O Estado [nacional] determina os princípios e as bases da avaliação, desenvolve os exames, aplica os testes, corrige-os, afere e divulga os resultados. A partir dos resultados obtidos, as redes e instituições de ensino são compelidas a prestar contas, criando estratégias e implementando ações com vistas a reverter números indesejáveis (p. 14).

Também Brooke e Cunha (2011) compreendem que os resultados gerados pelos sistemas estaduais de avaliação educacional têm provocado uma diversidade nas práticas de gestão educacional com base nos resultados dos alunos, com finalidades que variam entre a criação de indicadores estaduais de desenvolvimento educacional à avaliação individual de desempenho de diretores escolares e docentes.

Como afirma Esteban (2010) “[...] a dimensão técnica da escolarização torna-se prioridade, o que reduz sua visibilidade como fenômeno sociocultural e permite sua tradução como um conjunto de atos individuais que geram sucesso ou fracasso (p. 53)”.

Freitas (2007) questiona o uso da avaliação como instrumento para a melhoria da qualidade da educação impregnada pela meritocracia liberal, considerando que:

O verdadeiro limite à universalização da melhoria da qualidade da escola é a própria ideologia meritocrática liberal. Caso a avaliação se coloque a serviço dela, então ficará limitada à medição do mérito e à ocultação da desigualdade social sob a forma de indicadores “neutros” como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) criado pelo MEC. (FREITAS, 2007, p. 971).

O estabelecimento de metas de desempenho escolar para as redes estaduais são mecanismos também adotados em parte dos estados analisados. Três deles: Pernambuco, Ceará e Paraíba, tomando como base os resultados dos índices de desempenho estaduais, implantaram processos de bonificação para os docentes e trabalhadores da Educação Básica, como mostra o quadro 3, abaixo:

2008	Bônus de Desempenho Educacional (BDE) - PE
2009	Prêmio Escola Nota Dez - CE
2012	Prêmios Mestres da Educação e Escola de Valor - PB

Quadro 3: Bonificação para os docentes e trabalhadores da Educação Básica da Região Nordeste, por ano de implantação

Fonte: Elaborado pela autora, com base em: sítios e documentos oficiais das secretarias estaduais de educação e governos estaduais.

No estado de Pernambuco, o BDE foi instituído pela Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, orientando a avaliação do desempenho do profissional da educação a partir de critérios e indicadores, considerando, primeiramente, o desempenho dos alunos (em Língua Portuguesa e Matemática), segundo as informações do SAEPE e o fluxo dos alunos nas diferentes séries registrado pela taxa de aprovação. Em segundo plano, a performance da Escola em relação a sua meta, determinada em Termo de Compromisso de Gestão Escolar, inclusive relativo a patamares do IDEPE. O terceiro aspecto, que se refere exclusivamente aos docentes, acrescentado na Lei nº 14.514, de 7 de dezembro de 2011, exige o cumprimento, por parte do professor, do registro no Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE), do conteúdo curricular de todas as turmas que leciona, a cada bimestre, além de 100% (cem por cento) da frequência do professor nas aulas previstas.

Na visão de Bonamino e Sousa (2012), ao analisar o SAEPE na perspectiva das gerações de avaliação, o “Saepe constitui uma avaliação de terceira geração em apoio a mecanismos de responsabilização forte, cuja expressão mais consistente é o referido BDE (p. 11)”, no caso do estado de Pernambuco.

No estado do Ceará, a partir da Lei nº 14.371/09, é implantado o Prêmio Escola Nota Dez, ainda em desenvolvimento, embora tenha sofrido algumas alterações nesse percurso, apresenta como objetivo central o reconhecimento por mérito das escolas que tenham alcançado as metas anuais de evolução da aprendizagem dos alunos, inclui-se no modo de gestão por resultados, implicando também na lógica do

financiamento da educação pública. Toma como base três índices de desempenho: o Índice de Desempenho Escolar-Alfabetização (IDE-ALFA), em 2009; o Índice de Desempenho Escolar - 5º ano (IDE -5), instituído em 2011 e o Índice de Desempenho Escolar - 9º ano (IDE -9), criado em 2015.

Já o estado da Paraíba, em 2012, por meio da Medida Provisória Nº 198, de 23 de julho, institui os Prêmios ‘Mestres da Educação’ e ‘Escola de Valor’. O Prêmio Mestres da Educação é exclusivo para professores (ativos e efetivos) vinculados as escolas da rede estadual de ensino.

Para efeito da classificação dos professores e escolas, a exigência é que atendam ao mínimo de 70% dos critérios estabelecidos e apresentem o projeto e relatório de execução, bem como os documentos comprobatórios e documentos de autoavaliação, justificativa de conceitos atribuídos à atuação docente e à gestão escolar. Caso o professor premiado esteja lotado em escola contemplada com o Prêmio Escola de Valor, este receberá também o 15º salário.

Regularmente os processos de bonificação implantados em alguns estados brasileiros são considerados como um dos fatores fundamentais para o desenvolvimento de políticas de responsabilização entendidas como políticas de *accountability*. Como afirma Brooke:

Como os prêmios são uma parte crescente da cena educacional, e representam uma maneira de se recompensar desempenhos superiores sem o fomento de discórdia provocado por outras formas de cálculo de suplementos diferenciais de pagamento, é fácil ver como eles se tornaram um aspecto central da política de responsabilização (BROOKE, 2008, p. 105, grifo do autor).

Também Érnica (2013, p.1333) ao caracterizar a *accountability hard*, dentre outros elementos como avaliação externa e metas de resultados de escolas e redes, assinala “[...] prêmios e punições para profissionais das escolas” como uma dessas características. Freitas (2013), apesar de não concordar com essa caracterização de *accountability light* e *accountability hard*, compreende que “O núcleo da definição (de um sistema de *accountability*) está na existência de teste e na existência de recompensa. A divulgação pode ser tácita, indireta [...] (Freitas, 2013, p. 359)”, considerando salutaros os processos de bonificação, como os demais autores, ao se referir à responsabilização ou à *accountability*.

Os dados apresentados revelam uma formulação homogeneizadora do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED) por meio da assessoria

à implantação dos sistemas estaduais de educação e indicadores de desempenho locais, sendo também implantados em alguns estados processos de incentivo financeiro aos profissionais da educação, vinculados as redes estaduais de ensino, o que tem fortalecido a interpretação do termo *accountability* ao de responsabilização.

Na esteira do conceito de *accountability* de Afonso (2000, 2009, 2010, 2012) as análises indicam também uma estreita relação da avaliação com mecanismos de prestação de contas e responsabilização, seja por meio da divulgação de rankings, estabelecimento de indicadores de qualidade e metas, por escola, como formas de prestação de contas. E, ainda, a efetivação de bonificação salarial aos profissionais da educação, permite-nos sugerir que está em curso a construção de modelos, para alguns estados, a exemplo dos estados do Ceará, Pernambuco e Paraíba e formas parcelares de *accountability* em relação aos estados de Alagoas, Piauí, Maranhão e Rio Grande do Norte, embora compreendamos que esta configuração de *accountability* não esteja em conformidade com a visão mais ampliada defendida por Afonso (2012, p. 477) “[...] de uma forma de prestação de contas e responsabilização fundamentada em valores, promotora de confiança nos professores e nas escolas, [...] e que se baseia não exclusivamente em exames externos”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os debates acadêmicos sobre políticas de avaliação e *accountability* em educação, no âmbito da Educação Básica, compreendemos que está a ocorrer uma disputa de sentidos nos argumentos teórico-conceituais sobre essas políticas, havendo uma explícita polarização. Notamos que um grupo de análises tem as suas concepções aprisionadas a visão do conservadorismo neoliberal, tendendo a reduzir o significado de *accountability* à responsabilização e a avaliação restrita a avaliação em larga escala, ambos sentidos atrelados a uma representação social negativa. O outro lado da polarização esforça-se pela expansão do conceito de *accountability* e da avaliação, exibindo a sua pluralidade e complexidade de formas, contextos, relações, articulações e conteúdos, constituindo um movimento de reconfiguração do discurso sobre política de avaliação e *accountability* em educação, espaço no qual a pesquisadora se inscreve.

O debate sobre a responsabilização, na nossa interpretação, pautado no grau de consequências imputadas (simbólicas ou materiais) aos trabalhadores da educação, tem desordenado essa agenda democrática, embora haja discursos relacionados a transparência, coletividade, responsabilidade profissional, controle social.

Argumenta Afonso (2012) que a concepção de *accountability*, dada a hegemonia do neoliberalismo, tem sido percebida de forma redutora e distorcida. Neste quadro, a responsabilização, como um dos três pilares da configuração de *accountability*, assume a “conotação negativa e culposa em termos discursivos e de representação social (AFONSO, 2012, p. 480)” e com o predomínio da tecnocracia, percebe-se que “a responsabilização é mais facilmente reduzida à ameaça ou imputação negativa de culpa sobre determinadas ações e seus supostos resultados (AFONSO, 2012, p. 480)”.

Nessa mesma direção, Freitas (2012) tem feito críticas contundentes às políticas de responsabilização em desenvolvimento no Brasil e à premiação e sanção do professor, apontando o fracasso dos resultados sobre a melhoria da educação neste contexto. O autor destaca alguns efeitos negativos de diversas naturezas, dentre eles, o estreitamento curricular, a competição entre escolas e entre os profissionais da educação e, a destruição moral do professor, argumentando que as políticas de *accountability* têm como base uma «teoria da responsabilização» ou «neotecnicismo».

Em uma perspectiva contra-hegemônica a atual configuração dominante das políticas de avaliação e de *accountability*, propostas alternativas, que não se contrapõem, são apresentadas e discutidas por Luis Carlos de Freitas e Almerindo Afonso. A “qualidade negociada” pensada por Freitas (2005), pautada por processos avaliativos construídos coletivamente e negociados no interior da escola, elege a realidade complexa da escola o espaço de formulação privilegiado. Já Afonso (2012) apresenta, dentre entre outros modelos de *accountability*, a proposta de Stobart (2010) denominada “*accountability* inteligente”, como um dos exemplos de ideias mais democráticas e progressistas, que se assemelha a mencionada anteriormente, ao propor um processo de prestação de contas e de responsabilização constituinte, ou seja, onde a participação dos profissionais da educação e comunidade escolar seja legitimada diante das decisões a serem tomadas no âmbito educacional, bem como não prescinde do uso de instrumentos de avaliação variados e aprimorados.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, 2008.
- AFONSO, A. J. Políticas de responsabilização: equívocos semânticos ou ambiguidades político-ideológicas? **Revista de Educação PUC Campinas**, v. 23, n. 1, p. 8-18, 2018.
- AFONSO, A. J. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, 2012.
- AFONSO, A. J. Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 13-30, 2010.
- AFONSO, A. J. 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, 2009.
- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- AUGUSTO, Maria Helena Oliveira Gonçalves. **A Regulação das Políticas Educacionais em Minas Gerais e a Obrigação de Resultados: O Desafio da Inspeção Escolar**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, UFMG. Belo Horizonte, p. 279. 2010.
- BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, n.2, v.6, p.10-32, jul./dez. 2006. Disponível em: www.curriculosemfronteiras.org. Acesso em: 12 de jun. 2010.
- BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, v. 38, n. 2, p. 373-388, 2012.
- BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, 377-401, 2006.

BROOKE, N. Responsabilização Educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, Madrid, v. 1, n. 1, p. 93-109, 2008.

BROOKE, N; CUNHA, M. A. D. A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, São Paulo, v. 2, p. 17-79, 2011.

CASTRO, A. M. D. A. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 24, n. 3, 389-403, 2008.

ÉRNICA, M. Divergências e chão comum: o direito à educação no IV Seminário de Educação Brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 125, p. 1323-1341, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S00173302013000400016>.

CEARÁ. **Lei nº 14.371, de 19.06.09**. Cria o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhor resultado no índice de desempenho escolar-alfabetização (ide-alfa), e dá outras providências. Disponível em: bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/educacao/item/5365-lei-n-14-371-de-19-06-09. Acesso em: Jun. de 2016.

CUNHA, C. P. da. **Prática Docente Sob Pressão: Ações e Percepções de Professores Sobre ação Rede Municipal de Ensino do Rio de Janeiro na Política de Responsabilização**. 2015. 88 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, UFRJ. Rio de Janeiro, 2015.

ESTEBAN, M. T. Diferença, aprendizagens e avaliação: perspectiva pós-colonial e escolarização. **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 45-70.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, n. 1, p. 213-238, 2009.

FREITAS, L. C. de. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 348-365, 2013.

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, 2012.

FREITAS, L. C. de et al. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 965987, 2007. DOI: <http://d.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300016>.

FREITAS, L. C. de. Qualidade negociada: avaliação e contraregulação na escola pública. 2005. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911- 933, 2005.

PARAÍBA. **Medida Provisória nº 198, de 24 de julho de 2012**, institui, no âmbito do Poder Executivo Estadual, os Prêmios Mestres da Educação e Escola de Valor e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Paraíba, nº 14.996, de 25 de julho de 2012. Disponível em: <http://static.paraiba.pb.gov.br/2012/07/diariooficial25072012.pdf>. Acesso em: Jun. 2016.

PERNAMBUCO. **Lei nº 14.514, de 7 de dezembro de 2011**. Altera a Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, que instituiu o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco. Assembléia Legislativa de Pernambuco. Sistema LEGISPE-Base de Dados da Legislação Estadual de Pernambuco. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/Paginas/Impressao/texto.aspx?nomeArquivo=OLO145142011> Acesso em: Jun. 2016.

PERNAMBUCO. **Lei Complementar nº 141, de 03 de Setembro de 2009**. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Assembleia Legislativa de Pernambuco. Sistema LEGISPE-Base de Dados da Legislação Estadual de Pernambuco. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/pesquisa.aspx>. Acesso em: Jun. 2016.

PERNAMBUCO. **LEI Nº 13.486, DE 1º DE JULHO DE 2008**. Institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências.

PONTUAL, Teresa Cozetti. Remuneração por mérito, desafio para a educação. **Estudo comissionado pela Fundação Lemann**, novembro de 2008.

RODRIGUES, J. R. da S. **Resultados Escolares e Responsabilização no Rio de Janeiro**. 2007. 96 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Departamento de Educação, PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2007.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. O IDEB e a construção de um modelo de accountability na educação básica brasileira. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 27, n. 1, p. 7-28, 2014.

SCHNEIDER, M.; NARDI, E. O Potencial do IDEB como estratégia de *accountability* da qualidade da educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Periódico científico editado pela ANPAE, v. 29, n. 1, 2013.

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

TORRES, M. D. F. **Agências, contratos e OSCIPs: a experiência pública brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

XIMENES, S. B. Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 353-377, abr./jun. 2012.

