



3847 - Trabalho Completo - XXIV Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste - Reunião Científica Regional da ANPEd (2018)  
GT05 - Estado e Política Educacional

#### AS POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO BÁSICA DE PERNAMBUCO ORIGENS E IMPLICAÇÕES

Josilene Maria de Oliveira - UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE

Andréia Ferreira da Silva - UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE

**Resumo:** O Estado de Pernambuco após a Reforma do Plano Diretor e Criação PMGP-ME em 2008, instituiu políticas de accountability para elevar os índices do IDEB. Entre essas políticas estão: o SAEPE, o Termo de Compromisso e Responsabilidade, o IDEPE, o Bônus de Desempenho Educacional, e o Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE). O Estudo em curso analisa a percepção dos gestores escolares da rede estadual de ensino com relação ao Termo de Compromisso e Responsabilidade.

#### AS POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO BÁSICA DE PERNAMBUCO ORIGENS E IMPLICAÇÕES

Josilene Maria de Oliveira

Mestranda PPGEd/UFCG Josilene.lene@hotmail.com

Andréia Ferreira da Silva - Docente UFCG

silvaandrea@uol.com.br

**Resumo:** O Estado de Pernambuco após a Reforma do Plano Diretor e Criação PMGP-ME em 2008, instituiu políticas de accountability para elevar os índices do IDEB. Entre essas políticas estão: o SAEPE, o Termo de Compromisso e Responsabilidade, o IDEPE, o Bônus de Desempenho Educacional, e o Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE). O Estudo em curso analisa a percepção dos gestores escolares da rede estadual de ensino com relação ao Termo de Compromisso e Responsabilidade.

**Palavras-chave:** Gestão escolar, Políticas de accountability, Responsabilização.

#### 1. Introdução

O objetivo do artigo é apresentar resultados de pesquisa em andamento que vem analisando a percepção que gestores escolares da rede estadual de ensino do estado de Pernambuco têm do "Termo de Compromisso e Responsabilidade" e de seus principais desdobramentos para a escola e para seu trabalho como gestor. O presente texto aborda os estudos realizados, até o momento, acerca da instituição do gerencialismo na educação pernambucana em contexto de reforma do Estado e da reconfiguração de suas funções com a implantação do Estado regulador e avaliador no setor da educação. Analisa a origem e a configuração do Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco e de seus principais instrumentos para a viabilização de políticas de *accountability* nesta rede de ensino: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE), o Termo de Compromisso e Responsabilidade e o Bônus de Desempenho.

De acordo com Afonso (2012), as políticas de *accountability* possuem três pilares articulados: avaliação externa, prestação de contas e responsabilização. Estes pilares estão presentes nas políticas educacionais adotadas no Estado de Pernambuco e serão analisadas a seguir. Estas políticas estão ganhando, nos últimos anos, espaço crescente na educação brasileira, resultado de processos de fortalecimento da ideologia neoliberal e do gerencialismo no país.

Bonamino e Sousa (2012), ao analisarem as políticas de avaliação externa em curso no Brasil, as classificam em três gerações, considerando o uso de seus resultados. A primeira delas está associada ao caráter diagnóstico da avaliação, sem implicação de consequências às escolas. A segunda e a terceira gerações representam a introdução de mecanismos de responsabilização e atribuição de consequências a partir da divulgação dos resultados destas avaliações. É no contexto destas duas últimas gerações, que a responsabilização e a meritocracia se vinculam mais fortemente às políticas de avaliação.

O texto está fundamentado em revisão bibliográfica e documental. Na revisão da literatura foram examinadas produções

acadêmicas sobre avaliação em larga escala e políticas de *accountability* no Brasil e, mais especificamente, em Pernambuco. A pesquisa documental foi realizada por meio da análise de documentos legais e normativos do referido estado. Pretende-se com este estudo contribuir para uma maior compreensão destas iniciativas e de suas implicações para a Educação Básica no país.

## 2. As políticas de *accountability* na educação básica de Pernambuco: origens e instrumentos

As origens das políticas de *accountability* remetem ao processo de reformas promovidas pelo Estado e na implantação do modelo de administração pública gerencial. Estas reformas, marcadas pelo viés neoliberal, se consolidaram a partir das crises econômicas e do colapso do keynesianismo e crise do modelo fordista a partir dos anos 1970 (HARVEY, 2011).

As reformas educacionais dos anos 1990, segundo Silva (2013b), foram precedidas por um discurso de ameaça à nação. Neste contexto, a educação foi apresentada como alavanca do desenvolvimento, tornando-se uma das questões prioritárias da “nova” direita. Para o autor, como ações que comprovam essa intencionalidade situam a criação e atuação do Movimento Brasil Competitivo (MBC), que atua principalmente no campo da reforma do Estado, e o Movimento Todos pela Educação (TPE) (SILVA, 2013b).

No Estado de Pernambuco a educação, segundo (SILVA, 2013b), passou a ser apontada como fator urgente para a sustentabilidade do desenvolvimento, tendo em vista os ciclos de crescimento e estagnação econômica que marcaram a história do estado. Com o objetivo de melhorar o índice do IDEB, foi implementado o Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para educação (PMGP-ME), lançado em junho de 2008, que adota o modelo gerencial e a responsabilização educacional como estratégia para acelerar o desenvolvimento da educação em Pernambuco (PERNAMBUCO, 2012).

A reforma empreendida em Pernambuco, aos moldes da reforma realizada em âmbito federal, permitiu a reformulação do modelo de intervenção do estado, redefinindo suas áreas de atuação, com a criação de mecanismos legais que definem a abertura da administração pública às iniciativas privadas, especialmente, por meio das parcerias público-privadas. Além disso, o processo de reforma instituiu um modelo gerencial da administração pública baseada na definição dos objetos e metas das instituições públicas, no controle ou cobrança a posteriori dos resultados e na avaliação de desempenho dos servidores (SILVA, 2013 a)

No Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para educação (2008) são identificadas ações que se configuram como políticas de *accountability*: sistema próprio de avaliação, o SAEPE; o Termo de Compromisso e Responsabilidade; o IDEPE; o Bônus de Desempenho Educacional; e o Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE). A seguir são apresentados e analisados cada um destes instrumentos da política de avaliação externa implantados em Pernambuco.

O Sistema de Avaliação de Pernambuco (SAEPE), foi realizado pela primeira vez em 2000 e, posteriormente, em 2005, mas seus resultados só foram divulgados em 2007 mediante um convênio com a Universidade de Pernambuco (UPE) e cooperação do INEP. Sua aplicação foi junto com a Prova Brasil como forma de complemento, uma vez que esta não contemplava todas as turmas e escolas.

O SAEPE tem como principais objetivos: produzir informações sobre o grau de domínio dos estudantes nas habilidades e competências consideradas essenciais; monitorar o desempenho das proficiências dos estudantes ao longo do tempo; associar os resultados da avaliação às políticas de incentivo com a intenção de reduzir as desigualdades e elevar o grau de eficácia da escola; e compor, em conjunto com as taxas de aprovação verificadas pelo Censo Escolar, o IDEPE. (PERNAMBUCO, 2012).

Em 2008, a partir com o lançamento do PMGP-ME, o SAEPE foi reformulado nos moldes do SAEB, sob, passando a ter exames aplicados anualmente em todas as escolas da rede Estadual e Municipal de todos os municípios pernambucanos. (PERNAMBUCO, 2012).

O Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco – IDEPE, composto pela proficiência dos estudantes em língua portuguesa e matemática, aferidos pelo SAEPE no 4º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio e pelas taxas de aprovação medidas pelo censo escolar. Desta forma, cada escola tem as suas metas de qualidade pactuadas anualmente em um Termo de Compromisso que corresponde ao esforço necessário para alcançar o IDEPE estabelecido para o ano letivo. (PERNAMBUCO, 2012)

O Termo consiste em um contrato anual assinado pelos gestores das escolas se comprometendo, entre outros, ao cumprimento das metas e a melhoria do IDEPE (PERNAMBUCO, 2012). O termo configura a introdução da lógica de mercado como orientação para o setor público, além da descentralização e transferência das responsabilidades para as unidades escolares. Ou seja, o Estado assume o papel de avaliador e as responsabilidades de melhorias das aprendizagens e dos índices recai sobre o gestor e consequentemente aos professores e demais funcionários.

Nas cláusulas dois (2-Das Obrigações da SEE) e três (3-Das Obrigações da equipe da direção escolar) do Termo de Compromisso e Responsabilidade estão as atribuições da Secretaria de Educação do Estado e dos Gestores das escolas. Observa-se que a quantidade obrigações dos gestores são oito(8) enquanto as da SEE são quatro (4). Dentre as quatro (4) está a condição de avaliar e regular o processo (2.4 Monitorar e acompanhar o cumprimento do presente Termo de Compromisso e Responsabilidade)

Entre as oito(8) obrigações dos gestores no referido documento estão: 1-cumprir diretrizes da legislação federal e estadual; 2-desenvolver o projeto político pedagógico e o plano de ação democraticamente; 3-fortalecer os órgãos colegiados; 4-implantar a matriz curricular garantindo os dias e horas letivas; 5-promover um ambiente de aprendizagem e desenvolvimento profissional do corpo docente; 6-assegurar as condições para a inserção de dados no sistema de informações educacionais de Pernambuco- (SIEPE); 7-atualização do Portal Educação em Rede, e, 8- o cumprimento de todos os prazos e procedimentos para prestação de contas.

A cláusula 4 desse termo corresponde as metas pactuadas do IDEPE, onde são disponibilizadas em tabela no próprio documento o índice alcançado, o projetado e o esforço da escola para obtenção do mesmo. As cláusulas seguintes referem-se a necessidade da mobilização dos professores com relação a melhoria do desempenho no SAEPE; ao BDE- Bônus de Desempenho Educacional; a Participação na avaliação e a vigência do Termo.

Percebe-se ao analisar o Termo de Compromisso e Responsabilidade, a desresponsabilização do Estado e responsabilização ou culpabilização dos agentes executores pelos resultados que se sentem pressionados a alcançar as metas e para isso planejam e executam suas práticas visando à preparação para os testes, o controle dos resultados e a elevação dos índices.

Para que haja esse acompanhamento e controle dos resultados as escolas são monitoradas para alcançar a média 6.0 por meio de um sistema de monitoramento de indicadores de processos e resultados, o Sistema de Informações do Estado de Pernambuco (SIEPE). Esse sistema entrou em vigor em 2008 utilizando a metodologia do Programa Gestão Nota 10 do Instituto Ayrton Senna (IAS).

Outra política que fortalece a responsabilização das escolas, docentes e gestores pelos resultados das escolas consiste no Bônus de Desempenho Educacional, criado por meio da Lei nº 13.486, de 01 Junho de 2008. Esta Lei estabelece um fundo equivalente a uma folha de vencimento da rede estadual dos professores e funcionários destinado ao pagamento de bônus para os profissionais das escolas que obtiverem a partir de 50% da meta estipulada no IDEPE. Trata-se de uma política de “incentivo” que restringe o bônus ao alcance da meta e ao mesmo tempo funciona como forma de punição.

Essa política perpassa a responsabilização. Como aponta Afonso (2009), trata-se da introdução de mecanismos de mercado nas políticas educacionais onde há a privatização de organismos do Estado que valorizam o individualismo e a competição.

### 3. Considerações finais

Relacionando a classificação de Bonamino e Sousa (2012) à implantação das iniciativas de avaliação externa em Pernambuco, percebe-se as três gerações de avaliação em larga escala. A primeira geração ocorreu no primeiro ano de aplicação do SAEPE, em 2000, como mecanismo de responsabilização branda, *low stakes*. A segunda geração, pode ser identificada no período de 2005 e 2008, quando além de censitária esta passou a ser divulgada na mídia e por meio dos boletins do SAEPE. Com a criação do Bônus Desempenho (BDE), em 2008, por meio da Lei 13.486 de 01 de julho de 2008, o SAEPE passou a se constituir a terceira geração, que além das políticas de “responsabilização forte ou *high stakes*, contempla sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas” (BONAMINO; SOUZA 2012, p. 375).

O termo de Compromisso e Responsabilidade pactua metas que os gestores buscam alcançar por meio de mecanismos de controle do trabalho da escola e do docente tais como: monitoramentos dos conteúdos, dos resultados, da frequência dos professores e estudantes, das aulas previstas e aulas dadas; e atribuição de notas para os estudantes que obtiveram um bom desempenho nos testes.

De acordo com Freitas (2013) estas políticas estão ocasionando o estreitamento curricular, competições entre profissionais e escolas; fraudes que são cometidas para garantir os resultados esperados; segregação dos estudantes; e precarização da formação do professor.

As análises apresentadas neste texto apontam, em linhas gerais as políticas de *accountability* que vêm sendo implantadas e consolidadas na educação do Estado de Pernambuco desde a implementação do Programa de Modernização da Gestão Pública - Metas para a Educação no ano de 2008. Deste modo, busca contribuir com o aumento da compreensão do estabelecimento dessas políticas em Pernambuco a partir das discussões acerca de seus desdobramentos e riscos para a Educação Básica Pernambucana.

### 4. Referências

AFONSO, Almerindo Janela. 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. 2009.

\_\_\_\_\_. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v.33, n.119, p. 471-484, abr./jun. 2012. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a08v33n119.pdf>> Acesso em: 10 julho. 2018.

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.

FREITAS, Luiz Carlos. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, v.43 n.148 p.348-365 jan./abr. 2013. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742013000100018](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000100018)>. Acesso em: 31 jul. 2018.

HARVEY, David. O enigma do capital: e as crises do capitalismo. Trad. João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

PERNAMBUCO. Secretaria Estadual de Educação. *Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar*. módulo XII - Políticas de responsabilização educacional. Recife, 2012.

SILVA, Alison Fagner de Souza e. A Reforma do Estado e o Modelo Gerencial da Educação na Rede Pública Estadual de Pernambuco (2007-2010): Um estudo das políticas de formação continuada de professores do ensino médio. Dissertação (Mestrado em Educação) Programa de Pós Graduação em educação, Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2013a.

SILVA, Ítalo Agra de Oliveira. O Programa de modernização da gestão pública: uma análise da política de responsabilização educacional em Pernambuco no governo Campos (2007-2011). Dissertação (Mestrado em Educação) Programa de Pós Graduação em educação, Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2013b.