



3896 - Trabalho Completo - XXIV Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste - Reunião Científica Regional da ANPEd (2018)
GT05 - Estado e Política Educacional

ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL: PILARES, QUESTÕES E DEBATES

Anderson Gonçalves Costa - UECE - Universidade Estadual do Ceará

Eloisa Maia Vidal - UECE - Universidade Estadual do Ceará

Agência e/ou Instituição Financiadora: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

RESUMO: O artigo apresenta reflexões de natureza teórica a partir da construção do “Estado da Questão” sobre a *accountability* educacional analisando artigos de pesquisadores brasileiros publicados na *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE* e no periódico *Estudos em Avaliação Educacional – EAE*. Busca perceber as relações entre os pilares da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização e as formas que estas têm sido consideradas. Questiona se a literatura especializada compreende a *accountability* educacional como um processo contínuo entre os pilares mencionados e se estes são conjugados nos artigos científicos da amostra, conseqüentemente, nas políticas educacionais neles discutidas. Conclui que a discussão centra-se nos pilares da avaliação e da responsabilização revelando o próprio desenho das políticas que acionam a *accountability* quando desconsideram modelos mais democráticos e sofisticados de prestação de contas.

Palavras-chaves: Accountability educacional. Política Educacional. Estado da Questão.

ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL: PILARES, QUESTÕES E DEBATES

1. INTRODUÇÃO

Este artigo procura trazer à tona uma discussão das políticas de *accountability* no Brasil a partir da análise de uma amostra de 16 artigos científicos, de autores brasileiros, publicados entre 2010 e 2018 na *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)*, publicação da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), e no periódico *Estudos em Avaliação Educacional (EAE)*, publicação da Fundação Carlos Chagas (FCC). Considerou-se para a definição dos periódicos a sua inclusão no campo da política e da avaliação educacional, além de que ambas as publicações são importantes referências da área e qualificadas no estrato A2 do *Qualis* Capes no quadriênio 2013 - 2016, demonstrando rigor na análise pelos pares acadêmicos.

Ao compreender *accountability* como um processo alicerçado em três pilares, buscou-se perceber as relações entre avaliação, prestação de contas e responsabilização e as formas que estas têm sido consideradas na gestão da educação. A escolha dessas categorias associou-se a proposta de Afonso (2010) para quem a *accountability* em educação é um triplo processo de avaliação, prestação de contas e responsabilização. Estes elementos podem evidenciar-se em *formas parcelares*, quando há um elemento do triplo processo de *accountability*; *modelos*, quando há maior interseção entre os pilares; ou *sistemas* marcados pela presença dos três elementos. Na ausência de um ou outro ainda assim é legítimo tratar de “*atos de accountability*” (p. 150). Dessa maneira, a questão levantada é se a literatura especializada compreende a *accountability* educacional como um processo contínuo de avaliação, prestação de contas e responsabilização; se os três elementos são conjugados nesses trabalhos e conseqüentemente nas políticas neles avaliadas; ou, se não, que outras relações poderiam se estabelecer a partir da leitura desses trabalhos.

Por atender ao objeto e ao problema específico da investigação de mestrado do primeiro autor, foi construído o “Estado da Questão” em torno do tema em análise. Como assinalam Nóbrega-Therrien & Therrien (2004) o “estado da questão” leva o pesquisador a registrar o estágio atual do seu tema ou objeto de investigação na ciência ao seu alcance. Procurar-se-á tratar as questões a partir de uma reflexão teórica e exploratória, portanto, sem encerrar as possibilidades de discussão da problemática.

Além dessa introdução o artigo divide-se em outras quatro seções. Na seção seguinte discute *accountability* enquanto conceito polissêmico, além de situá-la no campo da educação. Na terceira seção explicita-se o percurso metodológico para definição da amostra e a utilização do *software* NVIVO. Na quarta seção é apresentado o resultado da análise a partir das dimensões da pesquisa. Por fim, as considerações finais e os caminhos a se seguir na pesquisa em *accountability*.

2. ACCOUNTABILITY: POLISSEMIA VERSUS PERTENÇA CULTURAL

Accountability é um vocábulo da língua inglesa que significa responsabilização e prestação de contas. No léxico português e hispânico não encontramos palavra correspondente ao significado do termo inglês, por essa razão nos países ibero-americanos tem se adotado o uso de responsabilização e/ou prestação de contas para atender as finalidades do termo.

Nesse texto optou-se por utilizar o termo inglês para que não se cometa ambigüidades, equívocos, nem generalizações da palavra com a simples tradução para responsabilização ou políticas de responsabilização, isso porque, na esteira do pensamento de Afonso (2018, p. 10), tem-se aceitado acriticamente a tradução redutora de *accountability* ora como prestação de contas, ora como responsabilização, sem que se efetue a articulação necessária entre os pilares que a sustentam.

Além de ser uma palavra polissêmica, por apresentar significados múltiplos e compostos, *accountability* transita entre áreas do conhecimento (no caso específico, da ciência política para as ciências da educação) e evolui a partir dos contextos sociais e discursos aos quais estará vinculada. Nesse sentido, compreende-se que se trata de um sentimento de pertença da palavra à cultura e da cultura à palavra: há instituições e práticas que sustentem e deem sentido às práticas de *accountability*?

Considerando aspectos apresentados pela literatura da área, pode-se perceber um afastamento da *accountability* de seu sentido democrático e sua aproximação a um modelo gerencial. Para Afonso (2010) as políticas de *accountability* são articuladas nos pilares da

avaliação, da prestação de contas e da responsabilização. O autor as entende dentro de um modelo que busca fornecer informações sobre algo, imputando responsabilidades, desde imposições negativas até recompensas materiais e simbólicas. Assim, o nível da prestação de contas é a dimensão informativa e de publicização de resultados, essa prestação de contas pode ser simultânea a diferentes níveis hierárquicos; o nível da responsabilização refere-se ao grau de recompensas, formas de indução e normas de condutas, aqui encontra-se implicado o papel e ação de professores; o nível da avaliação é condição para desenvolvimento de processos de prestação de contas e de responsabilização.

3. PERCURSO METODOLÓGICO

A seleção dos artigos da amostra ocorreu em dois momentos: primeiro no site da RBPAE e depois no site da EAE, em maio de 2018. Ambas as revistas estão hospedadas no Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER) no qual procedeu-se a busca utilizando-se os seguintes descritores: *accountability* OR *responsabilização* OR *responsabilidade* OR *prestação de contas*.

O alcance do “Estado da Questão” está associado à construção do objeto de investigação pretendido, em razão disso excluiu-se, nessa etapa, o uso do descritor “avaliação” por entender que ao buscar artigos que pudessem articular os três pilares propostos e ao utilizar o descritor “*accountability*” a avaliação, como condição *sine qua non* para existência de sistemas de *accountability*, estaria contemplada.

Ao efetuar a busca no site da RBPAE foram encontrados treze artigos no período 2010 – 2018, dos quais, após leitura do resumo e exclusão dos títulos e autores estrangeiros, selecionou-se seis. No site da EAE a busca localizou vinte e dois artigos no mesmo período, permanecendo, após a leitura do resumo e exclusão dos títulos e autores estrangeiros, onze artigos. O Quadro I identifica os trabalhos selecionada.

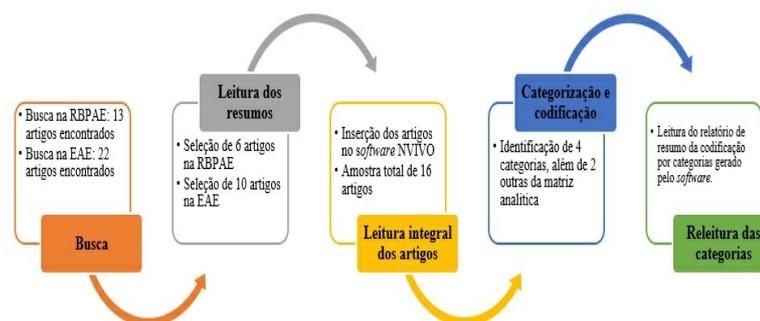
Quadro 1 – Títulos e autores dos artigos da amostra

TÍTULO	AUTOR	ANO	REVISTA
Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil	Farenzena	2010	RBPAE
Responsabilização na educação: um novo componente na agenda de políticas públicas?	Luce; Farenzena	2010	RBPAE
O Potencial do IDEB como estratégia de accountability a qualidade da educação básica	Schneider; Nardi	2013	RBPAE
Sobre a equidade e outros impactos dos incentivos monetários para professores	Brooke	2013	EAE
Accountability escolar: um estudo exploratório do perfil das escolas premiadas	Koslinski; Cunha; Andrade	2014	EAE
Avaliações externas: tensões e desafios para a gestão escolar	Carvalho; Oliveira; Lima	2014	EAE
Avaliações educacionais e seus reflexos em ações federais e na mídia eletrônica	Horta Neto	2014	EAE
Indicadores e avaliação educacional: percepções e reações a políticas de responsabilização	Cerdeira; Almeida; Costa	2014	EAE
A dimensão meritocrática dos testes estandarizados e a responsabilização unilateral dos docentes	Richter; Souza; Silva	2015	RBPAE
Para uma avaliação de larga escala multidimensional	Dalben; Almeida	2015	EAE
Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números?	Bauer <i>et al</i>	2015	EAE
Políticas de accountability na educação básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho	Silva	2016	RBPAE
Efeitos do Plano de Desenvolvimento da Escola nos resultados escolares	Alves; Elacqua; Martinez; Santos	2016	EAE
Indicadores educacionais e responsabilização na gestão do “Prêmio Escola Nota Dez”	Koslinski; Ribeiro; Oliveira	2017	EAE
Políticas de accountability na gestão educacional do estado de Pernambuco – Brasil	Silva; Brennard	2018	RBPAE
Impacto da bonificação educacional em Pernambuco	Furtado; Soares	2018	EAE

Fonte: Elaborado pelos autores, 2018

Assim, o trabalho consistiu da análise de um total de dezesseis artigos. A Figura 1 apresenta os passos do percurso metodológico adotado para seleção da amostra. Para a realização da análise, foi utilizado o *software* NVIVO 11, software de análise qualitativa que permite a organização de materiais e sua codificação a partir de categorias.

Figura 1 – Fases e procedimentos da seleção e análise da amostra



4. DIMENSÕES DA PESQUISA NO ESTADO DA QUESTÃO

Nesta seção e suas subseções são discutidos os resultados das análises a partir da noção de *accountability*; da relação com as políticas de avaliação; da relação com a responsabilização; e por fim, da dimensão da prestação de contas. Cada uma dessas dimensões foi percebida no conjunto dos artigos da amostra. A identificação desses elementos foi agrupada para desenvolver o entendimento de cada uma das dimensões, suas articulações e incongruências.

4.1 Sobre a noção de *accountability*

A *accountability* é anunciada nos textos sob diversas condições, ora como política ou como modelo, por vezes mecanismos, ou ferramentas e estratégias. Como política aborda a ação do Estado na promoção de ações que visem o controle sobre redes de ensino e profissionais da educação, tendo como elemento caracterizador os sistemas de avaliação e visando solucionar conflitos na área da educação. Nessas políticas identificam-se mecanismos, ferramentas e estratégias de responsabilização: impactos materiais ou simbólicos sobre agentes públicos, com desenhos diversos.

Quando situada no contexto mais amplo da Reforma do Estado e como característica das reformas educacionais ocorridas nos últimos anos, a *accountability* é tomada sob diferentes entendimentos, traduzida como responsabilização e envolvida, dessa maneira, num acalorado debate entre defensores e críticos. Ainda assim, pode-se perceber que os limites entre a *accountability* e as estratégias utilizadas não são estabelecidos, confundindo-se uma com a outra ou reduzindo as suas finalidades. Portanto, nos artigos analisados, não há consenso entre o uso do termo como política ou como mecanismos e estratégias, adquirindo assim um caráter indiscriminado.

4.2 Sobre a relação com as políticas de avaliação

Na amostra de artigos selecionados, a discussão da avaliação de desempenho confirma sua condições *sine qua non* para atos de *accountability*, no entanto, é questionado o fato de as redes de ensino não oferecerem condições estruturais e as técnicas redutoras das avaliações que consideram os resultados das avaliações sinônimo de qualidade.

Isso é permitido pelo fato de, segundo autores, as avaliações externas definirem o desempenho das escolas gerando reflexos indesejáveis sobre os profissionais, focalizando na melhoria da aprendizagem em detrimento ao direito à educação tornando-se tradutora da qualidade. De forma redutora, elas acabam sendo “[...] utilizadas como único fator tanto para a tomada de decisões como para a responsabilização, sem que sejam consideradas as demais variáveis que intervêm na conquista da tão desejada qualidade, tal qual condições intra e extraescolares” (SCHNEIDER & SORDI, 2013, p. 35).

Alguns pesquisadores da área criticam a adoção da *accountability* em suas formas gerenciais, considerando os modelos de avaliação de larga escala que vem sendo implementados no país. No entanto, outros estudiosos, que não veem tudo como um mal, acreditam que “[...] há algum exagero [na] interpretação do alcance dos sistemas de avaliação” (CERDEIRA; ALMEIDA & COSTA, 2014) e que “[...] o caráter predominantemente doutrinário das críticas tem impedido pesquisas mais pormenorizadas [...]” (BROOKE, 2013, p. 38).

4.3 Sobre a relação com a responsabilização

Se no campo da Ciência Política brasileira a discussão da *accountability* centra-se na perspectiva do controle, na área da educação tem sido o pilar da responsabilização que vem ganhando forte centralidade na análise da *accountability*, e assim como na dimensão da avaliação, entre defesas e críticas de sua adoção.

A responsabilização como um tipo de mecanismo revela a obrigação do cumprimento de responsabilidades dos diversos atores da educação; entretanto, o foco somente nas escolas, nos professores e nos alunos tem ganhado destaque nos desenhos de políticas públicas. Nessa seção, a responsabilização, muito mais do que a tradução comumente utilizada, é percebida como a dimensão das recompensas, da indução e das normas de condutas adotadas nas políticas de *accountability*, ganhando destaque na análise empreendida os incentivos monetários: sistemas de bonificação ou premiação para professores, gestores e escolas.

Percebe-se que nas políticas anunciadas o Estado é o agente responsabilizador, enquanto as escolas e os professores são os responsabilizados e devem prestar contas de suas ações ao Estado. Nessa equação, X responsabiliza Y e Y presta contas à X, uma responsabilização objetiva, revelando o caráter de obrigação embutido no conceito de *accountability*. A amostra também revelou considerável nível de *responsabilização subjetiva*, que pode ser sentida da pessoa por si mesma: Y se autoresponsabiliza pelos resultados que deve apresentar.

4.4 Sobre a dimensão da prestação de contas

As escolas têm sido *loci* privilegiado das políticas de *accountability*. Justificando-se pelo controle social e pelo dever da transparência pública, os sistemas de avaliação buscam a publicização dos resultados como forma de prestação de contas. Ainda assim, em sua maioria, os artigos que compõem a amostra tratam de interseções congruentes entre a responsabilização e avaliação de desempenho: modelos de *accountability* que apresentam articulação, mas que não se identifica o nível da prestação de contas. Esta cumpriria apenas um papel informativo com a divulgação de resultados. A escassez da dimensão da prestação de contas leva a pensar: qual o ponto de virada da *accountability* educacional? Em qual momento ela se distância do caráter democrático que lhe é atribuída pela Ciência Política em que o papel do Estado de prestar contas à sociedade transforma-se no papel de funcionários públicos em prestar contas ao Estado?

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscando responder as questões anunciadas, percebeu-se que os artigos analisados discutem a *accountability* a partir de dois dos pilares propostos por Afonso (2010): a avaliação e a responsabilização, tendo a prestação de contas menção em apenas alguns trabalhos, mas não demonstrando modelos que justifiquem a existência de sistemas de *accountability*. Esse achado revela o próprio desenho das políticas que reduz a dimensão da prestação de contas à publicização dos resultados, desconsiderando modelos mais sofisticados e espaços democráticos para a discussão. É preciso ainda caminhar na construção de um modelo de prestação de contas que não se justifique somente e apenas pela publicidade.

Constata-se que há no Brasil modelos de *accountability* ratificados pela congruência entre a avaliação e a responsabilização, o que difere é o impacto desses modelos sobre as redes de ensino: ao nível do governo central evidencia-se uma responsabilização branda, diferente de alguns estados e municípios que produzem mecanismos de responsabilização forte.

6. REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Políticas de responsabilização: equívocos semânticos ou ambiguidades político-ideológicas? *Rev. educ.* PUC-Camp.,

Campinas, 23(1), p. 8-18, jan./abr., 2018.

_____. Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. (Orgs.) **Olhares e interfaces: reflexões sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 147-170.

BROOKE, N. Sobre a equidade e outros impactos dos incentivos monetários para professores. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 24, n. 55, p. 34-62, abr./ago. 2013.

CERDEIRA, D. G.; ALMEIDA, A. B.; COSTA, M. Indicadores e avaliação educacional: percepções e reações a políticas de responsabilização. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 57, p. 198-255, 2014.

NÓBREGA-TERRIEN, S. M.; TERRIEN, J. Trabalhos Científicos e o Estado da Questão: reflexões teórico-metodológicas. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 15, n. 6 30, jul./dez. 2004.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. O Potencial do IDEB como estratégia de accountability da qualidade da educação básica. **RBPAE**, v. 29, n. 1, p. 27-44, jan/abr. 2013.