



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

6225 - Trabalho Completo - XIII Reunião Científica da ANPEd-Sul (2020)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY NO ESTADO DE PERNAMBUCO: PERCEPÇÃO DO SINTEEPE

Camila Regina Rostirola - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY NO ESTADO DE PERNAMBUCO:  
PERCEPÇÃO DO SINTEEPE**

Este estudo trata de resultados parciais de uma pesquisa que teve como objetivo analisar o *modus operandi* dos dispositivos de *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização) implementados no estado de Pernambuco, assim como seus efeitos nas escolas de ensino médio. Busca verificar a percepção do Sindicato dos Trabalhadores nos Estabelecimentos de Ensino de Pernambuco (SINTEEPE) acerca das políticas de *accountability* implementados nesse estado.

Como procedimentos metodológicos, fez-se uso da análise documental e da análise da entrevista com a diretora do SINTEEPE. O estudo parte de uma lógica que busca, inicialmente, compreender o contexto em que emergem as políticas de *accountability* no estado de Pernambuco e a posteriori analisa a percepção do SINTEEPE acerca dessa temática.

O termo *accountability* é concebido como uma forma “hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam formas autoritárias de responsabilização” (AFONSO, 2012, p.472).

Na esteira das análises desse mesmo autor, o termo apesar de ser traduzido frequentemente como sinônimo de responsabilização e prestação de contas, quando transposto ao âmbito educacional, deveria ser um processo que integra as dimensões da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização.

Apesar de sua raiz marcadamente econômica, a *accountability* foi com o passar dos anos, incorporada pelos setores educacionais em decorrência da redefinição do papel do Estado, da globalização e da migração de políticas educacionais.

Tomando por referência a abordagem na sua origem, os pressupostos de *accountability* educacional foram propagados em diversos países ao longo da última década, em decorrência da migração de políticas educacionais e da edificação do sistema neoliberal nas formas de governação dos Estados Nacionais. Presentemente, essas políticas atuam com merecido destaque e conquistam a curiosidade e as críticas de renomeados estudiosos do campo das políticas educacionais.

O Brasil vivencia, na última década, um crescimento na implementação de políticas de responsabilização, principalmente associada ao pagamento de incentivos salariais, tendo como base o cumprimento de metas decorrentes das políticas de avaliação em larga escala. As experiências estaduais e municipais estão voltadas para repetir o padrão de avaliações nacionais. Muitos estados brasileiros estão há alguns anos instituindo padrões educacionais, publicização de resultados e sistemas de bonificação atrelados aos resultados, ou seja, pressupostos de uma política de *accountability* na educação básica.

Uma pesquisa realizada no ano de 2017 mostra que 22 estados da federação possuem sistemas próprios de avaliação implementados; destes, 19 com parceria com o Centro de Políticas e Avaliação da Educação (Caed) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Segundo Schneider (2017), dos 22 estados, apenas 3 possuem indicadores de monitoramento das metas de qualidade educacional com metodologias distintas da utilizada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Os demais adotam o mesmo cálculo empreendido em âmbito nacional. Em se tratando da associação entre avaliação e responsabilização, oito estados, ou seja, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe – associam a responsabilização a algum tipo de pagamento de bonificação (SCHNEIDER, 2017).

Em se tratando da implementação de políticas de *accountability* em Pernambuco, o estado iniciou o seu processo de reforma educacional no ano de 2007, na gestão do governador Eduardo Campos (2007-2011). Com a justificativa de crescimento econômico e de melhoria nos indicadores educacionais, haja vista que os escores divulgados na primeira edição do IDEB ranqueiam a rede como uma das piores do país nos ensinos fundamental e médio, o estado inicia um modelo de reforma centrado em preceitos gerenciais e calcado em políticas de responsabilização educacional.

No âmbito da educação as reformas, em Pernambuco, foram marcadas pela assunção de um modelo de gestão baseado nos resultados e na implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*), ou seja, fazem parte de um projeto amplo que tem como prerrogativa a melhoria dos baixos indicadores econômicos, sociais e educacionais e como tratativa tornar a administração pública mais eficiente, eficaz e efetiva.

Baseado nas políticas educacionais federais, o estado de Pernambuco vem formulando e implementado políticas próprias de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*). Uma análise nos principais documentos elaborados pela unidade da federação em questão ilustra que o termo *accountability* aparece associado, indubitavelmente, à responsabilização educacional.

Não obstante, apesar dos documentos traduzirem o termo *accountability* meramente como responsabilização, as políticas implementadas no estado podem compor o que Afonso(2010) denomina de sistema completo de *accountability*[\[1\]](#), pois contemplam quatro condições que se relacionam entre si: I) objetivos educacionais e metas claras por escola; II) sistema próprio de avaliação; III) sistema de incentivos para as escolas que alcançam as metas estabelecidas e IV) sistema de monitoramento de indicadores de processo e resultados (PERNAMBUCO, 2012).

No entanto, é interessante mencionar que o pilar da prestação de contas também está presente nas políticas implementadas, na medida em que foca a participação, a autocobrança dos docentes pelos escores educacionais, a publicização dos resultados nos painéis de gestão que podem ser visualizados em todas as unidades educacionais mantidas pelo poder público estadual.

As políticas de *accountability*, de forma geral, levam em conta informações sobre o

Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco (SAEPE), Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE) e Bônus de Desempenho Educacional (BDE).

O estado desde o ano de 2000 conta com um Sistema de Avaliação de Pernambuco (SAEPE), a partir do qual são avaliadas a proficiência dos alunos do 2º, 5º, 9º do ensino fundamental e 3º do Ensino Médio, nas disciplinas de língua portuguesa e matemática.

Segundo Pernambuco (2008, p. 20), os objetivos deste sistema de avaliação são:

Produzir informações sobre o desempenho escolar dos estudantes nas habilidades e competências consideradas essenciais em cada período de escolaridade avaliado. Monitorar o desempenho dos estudantes ao longo do tempo, como forma de avaliar continuamente o projeto pedagógico de cada escola, possibilitando a implementação de intervenção pedagógica quando necessário. Contribuir diretamente para a adaptação das práticas de ensino às necessidades dos estudantes, possibilitando a implantação de programas e projetos de intervenção pedagógica. Associar os resultados da avaliação às políticas de incentivo com a intenção de elevar os indicadores educacionais. Compor, em conjunto com as taxas de aprovação verificadas pelo Censo Escolar, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco – IDEPE.

A matriz de referência do SAEPE é um recorte da proposta curricular da União e leva em consideração as habilidades consideradas mais importantes em cada ano e que merecem ser avaliadas. Cabe ressaltar que as matrizes de referência do Saeb também constituem-se como base para a elaboração das matrizes do sistema de avaliação do Estado de Pernambuco. “Os resultados do SAEPE são divulgados com o uso de indicadores específicos, sendo eles a proficiência média, a taxa de participação na avaliação, a distribuição de estudantes por padrão de desempenho e o percentual médio de acerto por descritor” (PERNAMBUCO, 2017, p.40).

O Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE) também integra o Programa de Modernização da Gestão Pública. O seu cálculo, a exemplo do IDEB, leva em conta a média do desempenho dos alunos na avaliação do SAEPE, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática e as taxas de aprovação em cada uma das séries da Educação Básica.

As metas a serem alcançadas por cada escola estão definidas no Termo de Compromisso que a escola firma com a Secretaria de Educação de Pernambuco. A reunião de pactuação das metas para as escolas é um dos momentos mais importantes de planejamento e integra o calendário escolar. “Acontece entre a comitiva da pasta e gestores escolares de todas as 16 Gerências Regionais de Educação (GREs), oportuniza aprimorar metas que contribuem para o melhoramento dos índices e resultados da educação do Estado, além de compartilhar resultados e experiências exitosas” (PERNAMBUCO, 2018, p.6).

As reuniões inicialmente eram realizadas na sede das Gerências Regionais de Educação, no entanto, atualmente acontecem nas escolas da rede estadual com vistas a possibilitar uma maior integração entre as equipe da Secretaria de Estado de Educação e as unidades escolares. Nesse encontro são apresentados os resultados obtidos no ano anterior nas avaliações em larga escala e no IDEPE e, posteriormente, pactuadas as metas para o ano que se inicia. A equipe que realiza esses encontros ficou conhecida como a Comitiva da Educação, pois organiza atividades culturais e esportivas e para os alunos do 3º ano do Ensino Médio ações específicas voltadas para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

No ano de 2008, Pernambuco, instituiu, por via da lei n. 13.486, o Bônus de

Desempenho Educacional (BDE), na ocasião tratava-se de uma política inovadora, pois poucos eram os estados brasileiros que adotavam tais programas de incentivos salariais. Este corresponde a uma premiação por resultados concedida aos servidores em função do desempenho no processo educacional (PERNAMBUCO, 2008).

Um sistema de monitoramento do alcance das metas também é realizado pelo estado, por meio de um Portal Educacional, intitulado de Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (Siepe). A partir desse “é possível se ter o controle do registro, consolidação, medição e análise das informações referentes à frequência dos alunos e professores; aulas previstas e ministradas; desenvolvimento do currículo; as causas das faltas e ausência; e a idade e série que os alunos estão matriculados” (SANTOS; SILVA, 2019, p.319).

De forma geral, os elementos que marcam a implementação de políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização estão pautados na instituição de um sistema próprio de avaliação e de um indicador sintético, assim denominados respectivamente de SAEPE e IDEPE.

Com vistas a verificar a percepção do SINTEEPE acerca das políticas de *accountability* implementados no estado, foi realizada uma entrevista, no mês de agosto de 2019, com a diretora dessa entidade.

As indagações estiveram alicerçadas na posição assumida pelo SINTEEPE no que compete a implementação dessas políticas. A entrevistada iniciou evidenciando que o modelo de gestão adotado pela estado está ancorado no modelo empresarial e que o Sindicato combate ideias dessa natureza.

Sobre o sistema de bonificação implementado, a entrevistada menciona que “o bônus mexe com toda a rede, tanto internamente, como nas Gerências Regionais, é uma coisa muito complicada e o pior de tudo a gente acha que não reflete na melhoria do estudante que é nosso alvo principal”. Não obstante, esses resultados não se traduzem na melhoria da qualidade das aprendizagens dos estudantes, haja vista que “O estudante passa, atinge as metas das avaliações externas, mas de verdade ele não cresceu no conteúdo, por falta das condições da escola, de trabalho para o professor e de material didático”

Além de não culminar em aprendizagens, fica evidenciado que as políticas de *accountability* tem ocasionado “uma cobrança vertical, ou seja, um vai cobrando o outro e quem está na ponta são os professores e os alunos [...]”. “Ninguém chega pra saber como é que vai o estudante, esse jovem, ele aprendeu, está precisando de alguma ajuda, não é só números, sabe a parte burocrática sendo mais importante que a parte pedagógica” Nesse lume, recai aos professores a responsabilização e ou melhor uma espécie de culpabilização dos resultados dos escores educacionais.

As políticas de *accountability*, na percepção do SINTEEPE, incentivam a competição entre as instituições de ensino, pois “tem aquela rivalidade entre a escola que consegue e a que não consegue. Ora, se uma escola tem maiores dificuldades, então ela precisa de condições diferentes de trabalho, ela precisa de suporte, de formação para os professores e professoras, e ao invés disso eles cobram”, além de ocasionar uma concorrência desleal, em função das diferenças entre as escolas.

Um sistema escolar que pautar suas ações essencialmente na melhoria dos indicadores de desempenho pode contribuir para a ampliação das desigualdades escolares e sociais. E, entre as escolas, dará lugar aos princípios da competitividade e meritocracia. “A escola meritocrática legitima as desigualdades sociais”, uma vez que este obriga “que todos os alunos estejam envolvidos na mesma competição e sejam submetidos às mesmas provas”

(DUBET 2004, p. 543). Ora, as diferenças se aprofundam rapidamente, e alguns alunos parecem incapazes de continuar competindo.

Associar os indicadores educacionais que, na contemporaneidade, traduzem o conceito de qualidade atribui grande ênfase na eficácia dos sistemas de ensino, ou seja, por via dos resultados em exames de avaliações de desempenho, afere-se a qualidade das instituições educacionais com vistas a equalização dos sistemas, sem, contudo, levar em conta as dimensões que extrapolam os muros das escolas. “Uma escola justa deveria permitir a todos os estudantes alcançarem realizações, com base em seu próprio trabalho e talento; uma escola é injusta quando as realizações de estudantes dependem das condições sociais e de renda de suas famílias” (DUBET, 2015, p. 1).

Nessa via, o sistema de bonificação corrobora com a competição entre instituições educativas e entre os docentes, o que acarreta no afastamento do princípio da justiça social e da igualdade. Para Oliveira e Vieira (2014, p.25) ao se “criar parâmetros de avaliação meritocrática em que os resultados escolares são descontextualizados”, pode-se responsabilizar docentes por fatores que extrapolam os muros da escola e que estão relacionadas as questões socioeconômicas e culturais.

De forma geral, o SINTEEPE tem se posicionado de forma contrária a implementação de políticas de *accountability* em Pernambuco, marcadamente, em função desses não contribuírem para a melhoria da qualidade das aprendizagens e ocasionaram um regimento de cobrança e de culpabilização, principalmente, para os profissionais de educação.

À guisa de considerações finais, fica evidenciado que essa instituição se posiciona de forma contrária a implementação dessas políticas, uma vez que ocasiona inúmeros efeitos para as escolas e, principalmente, para o trabalho docente. Além de não contribuírem para a melhoria da qualidade das aprendizagens e ocasionaram um regimento de cobrança e de culpabilização, principalmente, para os profissionais de educação.

As políticas de *accountability* tem gerado competitividade entre as escolas de uma mesma rede de ensino, e também entre os próprios profissionais. Trata-se de conceber a escola como uma organização empresarial, gerida pelas leis do mercado, além de trazer à tona a lógica da meritocracia e da performatividade, sem, contudo, a melhoria da qualidade das aprendizagens.

Acredita-se que da forma como vem sendo operacionalizadas no estado de Pernambuco remetem a um modelo hierárquico que consubstancia uma ideia de responsabilização que muito mais se parece com um sistema de culpabilização. Além de, conceber a *accountability*, precipuamente, sob um viés gerencialista.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas de *Accountability*; Educação; SINTEEPE; Pernambuco.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional:** regulação e emancipação. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. *RBP*, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2010.

DUBET, François. “Casi todas las escuelas son injustas”. **Educación**. 2015. Disponível em: <https://www.elespectador.com/noticias/educacion/casi-todas-escuelas-son-injustas-francois-dubet-articulo-569824>. Acesso em: mar. 2019

\_\_\_\_\_. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, set./dez. 2004

OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Fraga. *Trabalho na Educação Básica em Pernambuco*. Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente, Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco, Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2014.

PERNAMBUCO. **Nota Técnica**. A Avaliação das Escolas Estaduais e o Bônus do Desempenho – BDE. 2008 Disponível em: <<http://www.educacao.pe.gov.br/upload>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação. **Construindo a excelência em gestão escolar**: curso de aperfeiçoamento: Módulo XII – Políticas de responsabilização educacional / Secretaria de Educação. – Recife: Secretaria de Educação do Estado, 2012.

\_\_\_\_\_. **SAEPE – 2017** / Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAEd. v. 3, jan./dez. 2017, Juiz de Fora – Anual.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação. Balanço da educação 2015/2018. Recife: Secretaria de Educação do Estado, 2018.

SANTOS, Maria Lucivânia Souza dos. SILVA, Katharine Ninive Pinto. O Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (SAEPE) e qualidade da educação básica. *Currículo sem Fronteiras*, v. 19, n. 1, p. 309-334, jan./abr. 2019.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Tessituras intergovernamentais das políticas de *accountability* educacional, **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 55, n. 43, p. 162-186, jan./mar. 2017.

---

[1] Um sistema completo de *accountability* compreende um processo dinâmico e integrado entre avaliação, prestação de contas e responsabilização (AFONSO, 2010)