



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

8346 - Trabalho Completo - XXV EPEN - Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (2020)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

ACCOUNTABILITY E MONITORAMENTO NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM ESTADOS DA REGIÃO NORDESTE: ALGUNS ELEMENTOS DISCURSIVOS EM ANÁLISE

Maria Angela Alves de Oliveira - UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

Ana Lucia Felix dos Santos - UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

ACCOUNTABILITY E MONITORAMENTO NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM ESTADOS DA REGIÃO NORDESTE: ALGUNS ELEMENTOS DISCURSIVOS EM ANÁLISE

RESUMO

O trabalho apresenta uma análise de discurso acerca dos processos de avaliação e monitoramento no âmbito da Educação Básica, em estados da Região Nordeste do Brasil, demarcando o conceito de *accountability* nesse contexto de centralidade da avaliação no âmbito das políticas educacionais. As análises demonstraram que não obstante o viés burocrático-hierárquico e gerencialista em que é revestido a interdiscursividade do processo de monitoramento implementado nos estados analisados, consideramos que ele se constitui em espaço privilegiado para serem evidenciadas nuances da articulação entre a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização, enquanto dimensões essenciais do conceito de *accountability* adotado.

Palavras-chave: Avaliação. Monitoramento. *Accountability*. Educação Básica. Região Nordeste.

1 INTRODUÇÃO

No presente trabalho pretende-se refletir e debater sobre os processos de avaliação e monitoramento em desenvolvimento na maioria dos estados da Região Nordeste, que vêm se consolidando desde o ano de 2007, coincidindo com a recente criação do Índice de desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), para o qual os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) passam a ser imprescindíveis no cálculo desse indicador, assim como tem impactado os processos e práticas de gestão e acompanhamento

do ensino e da aprendizagem. Como parte de uma pesquisa mais ampla, demarcamos que o conceito de *accountability* tem sido apresentado majoritariamente para explicar esse fenômeno da centralidade da avaliação para as políticas educacionais, mormente da Educação Básica.

Em face da polissemia do termo *accountability*, vários sentidos lhe são atribuídos. A dimensão da responsabilização tem assumido primazia nos debates sobre as políticas de avaliação e processos de *accountability* no Brasil, mesmo havendo uma compreensão de que o termo pressupõe também o conceito de prestação de contas.

Elegemos como referência central para os estudos e análises algumas abordagens teórico-conceitual de Afonso (2009a; 2009b; 2012) sobre o conceito de *accountability* em educação, que estabelece como princípio a estreita relação entre as dimensões da avaliação, prestação de contas e responsabilização.

A partir de documentos da legislação e da gestão educacional de estados do Nordeste brasileiro[1], com Sistemas de Avaliação da Educação Básica em desenvolvimento, realizamos uma análise do discurso, tomando como base a Teoria Social do Discurso de Norman Fairclough (2001), que compreende o discurso como uma prática social, isto é, além de veículo de comunicação do homem, ele possui o estatuto de um elemento de construção histórica, no contexto de determinada ordem, em que se observam a história, a linguagem e a ideologia.

Na análise encontramos uma variedade de elementos discursivos, conformando um vocabulário que articula avaliação e monitoramento dos processos e práticas da Educação Básica nesses estados, a exemplo: “estatísticas sólidas”, “cálculo das metas de qualidade”, “metas fixadas”, “indicadores educacionais”, “padrões ótimos”, “eficiência”, “eficácia”, “efetividade”, “novas rotinas e práticas”, etc., demonstrando uma hegemonia do discurso gerencial, destacando-se as informações geradas pelos sistemas de avaliação próprios dos estados subnacionais, mormente da Região Nordeste, que passam a serem usadas como mecanismos de monitoramento e controle das políticas educacionais em função de um padrão de desempenho traçado pelo IDEB para cada Estado, para cada Escola.

Considerando a revelação de elementos que articulam avaliação e monitoramento ao conceito de *accountability*, tomaremos para análise a configuração dos processos de monitoramento implantados nos estados de Pernambuco, Ceará e Maranhão.

2 ACCOUNTABILITY E MONITORAMENTO: ELEMENTOS DISCURSIVOS EM ANÁLISE

Os documentos oficiais indicam que há um discurso legitimador do desenvolvimento da avaliação externa e em larga escala, com a implantação de sistemas próprios de avaliação estaduais, atualmente funcionando em oito estados da Região Nordeste (AL – BA - CE – MA - PB – PE - PI - RN), exceto o estado de Sergipe, embora já tenha passado por experiências de implantação de sistema de avaliação e atualmente está em estudo a implantação de uma nova proposta.

Esse modelo de avaliação externa e em larga escala, regularmente quantitativa, com objetivos previamente definidos e com métodos de mensuração standardizados é legitimado e justificado em diferentes textos e contextos (Planos Estaduais de Educação - PEE, Legislação Educacional, Sites das secretarias estaduais de educação, Portal da Avaliação

do do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - CAED, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP), como um instrumento central na promoção da qualidade da Educação Básica, sendo esse o discurso mais amplo.

Os sistemas estaduais de avaliação seguem o mesmo modelo do SAEB, em nível nacional, inclusive, com exceção do estado da Bahia, recebem assessoria do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação CAED[2], que dimensiona a avaliação em larga escala para além da sala de aula, passando a avaliar as redes ou sistemas de ensino.

Outros discursos explicitam diferentes sentidos à avaliação: produção de diagnóstico associada à coleta e à socialização de informações sobre a aprendizagem e as escolas, mas também como prestação de contas à sociedade (divulgação dos resultados das avaliações). Bastante recorrente é o sentido das informações geradas pelas avaliações para subsidiar a tomada de decisões sobre as políticas educacionais e a gestão escolar, com vistas a alcançar as metas previamente estabelecidas pelo governo federal, através do IDEB, sendo esse o espaço onde avaliação e o monitoramento são instaurados.

Os estados de Pernambuco, Ceará e Maranhão destacam-se dos demais estados nordestinos pela constituição de configurações diferenciadas para essa relação entre avaliação e monitoramento, com vistas a prestação de contas e para tomada de decisão. A tendência encontrada foi a criação de comitês e núcleos de gestão por resultados, no âmbito do governo estadual, secretarias de educação, gerências regionais de educação e escolas, o que nos permitiu tecer algumas relações entre avaliação, prestação de contas e responsabilização, enquanto pilares do conceito de *accountability*.

Em Pernambuco e no Ceará, podemos dizer que se encontram em desenvolvimento modelos de *accountability* seguindo a ideologia gerencialista e meritocrática. A avaliação e a prestação de contas, compreendidas como pilares do conceito de *accountability*, estão presentes nas dimensões do Modelo de Gestão para Resultados (GpR-CE) do estado do Ceará e do Modelo de Gestão por Resultados do governo de Pernambuco, a exemplo: "**Monitoramento e Avaliação**, gerando aprendizagem e possibilitando a correção de rumos; **Transparência e prestação de contas** sobre os resultados, visando aumentar **confiança** em relação ao papel do Estado" (PERNAMBUCO, 2014, p. 11, grifo nosso).

A prestação de contas, afiliada ao discurso da Gestão por Resultados, fica articulada aos resultados das ações do governo, ou seja, o seu sentido se relaciona com a transparência da administração pública, sobretudo. Já a avaliação é articulada ao monitoramento, enfatizando processos de aprendizagem e de tomada de decisão, com sofisticação em instrumentos de controle da gestão e da prática pedagógica.

Portanto, essas prerrogativas políticas e ideológicas neoliberais de cunho gerencialista têm marcado o discurso dos governos dos estados de Pernambuco e do Ceará com palavras-chave como "governança", "Nova Gestão Pública", "gestão por resultados", "planejamento estratégico", "aspectos comportamentais", entre outros, nas orientações das políticas educacionais em desenvolvimento nos dois estados há mais de uma década, ambos vindo a constituir-se referências em relação aos demais estados do Nordeste.

A sistemática de monitoramento adotada pelo Plano Mais IDEB, no Maranhão, formalizada por meio da Portaria Nº 405, de 02 de março de 2017, mais recente, é estruturada a partir de um colegiado, um "Comitê", que se concentra nas questões da formação pedagógica, gestão educacional, currículo e avaliação, com o objetivo de acompanhar/monitorar as escolas da rede de ensino estadual quanto ao aprimoramento

dos índices educacionais, com foco no IDEB, atribuindo algumas competências a esse Comitê, como: "- **acompanhar as taxas de rendimento** e **as metas das escolas** que integram a rede estadual de ensino; - **realizar estudos e eventos relacionados à área da avaliação** que viabilizem a reflexão e busca da **melhoria dos índices educacionais** da rede" (MARANHÃO, 2017, p. 43, grifo nosso).

Vê-se um discurso multifacetado, com ideologias díspares, ora vinculado a ideias democráticas, ora atravessado por orientações gerencialistas, voltadas aos mecanismos privilegiados por essa lógica ("avaliação em larga escala", "metas das escolas", "melhoria dos índices educacionais").

Nas dimensões do Modelo de Governança do Estado de Pernambuco [3], revelam-se discursos híbridos, agregando elementos discursivos da gestão democrática ao se ressaltarem o "diálogo com a sociedade" e a "participação cidadã", assim como ao se articularem novos traços do discurso gerencial, como "estratégia governamental", "transparência" e "prestação de contas sobre os resultados", demonstrando que o processo de assimilação das novas formas de colonização (gestão por resultados, governança, NGP) passa ainda por um movimento de apropriação.

Os indicadores se revelam como instrumentos principais para o processo de avaliação e monitoramento com relação às metas e aos objetivos demarcados. Portanto, a prática discursiva nos textos dos documentos oficiais dos governos dos estados de Pernambuco e do Ceará revelam marcas de um monitoramento em uma perspectiva gerencialista, centrada na prestação de contas sob coordenação dos órgãos de controle da máquina estatal (casa civil, secretaria de planejamento e gestão), com centralidade em uma variedade de indicadores quantitativos.

3 À GUIA DE CONCLUSÃO

Compreendemos que existe uma centralidade no desenvolvimento da avaliação externa e em larga escala, e na divulgação dos indicadores de desempenho quantitativos, seja pela estreita relação entre avaliação, prestação de contas, responsabilização e monitoramento, consubstanciando um mecanismo interno de controle e regulação que tem reforçado o entendimento de *accountability* como responsabilização.

O IDEB vai sendo articulado com as avaliações estaduais, a gestão por resultados e o monitoramento da aprendizagem dos alunos e da escola, funcionando como "força motriz", segundo afirmam Schineider e Nardi (2013), impactando a implementação de políticas da Educação Básica nos estados nordestinos em análise.

Freitas (2005), na contramão das políticas neoliberais para a educação básica no Brasil, tece argumentos no sentido da reflexão sobre elementos para a construção de processos mais democráticos, portanto, participativos e compartilhados, tomando como conceito central a "qualidade negociada" [4] desenvolvida por Bondioli (2004 apud FREITAS, 2005), que destaca os indicadores como aspecto importante para o conceito em tela. Segundo o autor:

Os indicadores não são, portanto, padrões, isto é, normas impostas do alto, às quais devemos nos adequar. Não representam, nem mesmo, um

“valor médio” de exequibilidade de aspectos da qualidade. São, ao contrário, significados compartilhados (...). São, portanto, como indica o próprio termo, sinalizações, linhas que indicam um percurso possível de realização de objetivos compartilhados. (...) aquilo que os diferentes atores sociais (...) se empenham em buscar, contribuindo, para isso, cada um de acordo com o próprio nível de responsabilidade. (BONDIOLI, 2004, p. 18-19 apud FREITAS, 2005, p. 921).

Nessa perspectiva mais democrática, também Afonso (2009a) ressalta as dimensões da justificação e argumentação da prestação de contas em um modelo de “*accountability* inteligente”, comprometido com processos dialógicos, em que a construção de consensos e disputas de poder estão presentes na discursividade sobre processos de *accountability*, mormente no campo da educação, em particular. Em suas palavras:

Como um sistema de *accountability* implica frequentemente uma teia complexa de relações, interdependências e reciprocidades, bem como possibilidades diferenciadas de justificação e fundamentação [...] Ou seja, expectativas e responsabilidades são recíprocas, não deixando, apesar disso, de poder estar em confronto perspectivas diferentes (e eventualmente conflituais) sobre o que é ou não é importante para as aprendizagens. (AFONSO, 2009a, p. 15).

Não obstante o viés burocrático-hierárquico e gerencialista em que é revestido a interdiscursividade do processo de monitoramento implementado nos estados analisados, consideramos que ele se constitui em espaço privilegiado para serem evidenciadas nuances da articulação entre a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização enquanto dimensões essenciais para o conceito de *accountability*.

Tendo em vista essas considerações, ressaltamos a importância do desenvolvimento de estudos de campo que privilegiem essa sistemática, buscando o desvelamento de elementos que contribuam, de forma mais detalhada e aprofundada, para a compreensão dessas articulações e, portanto, dos modelos de *accountability* em curso, no âmbito da educação básica.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta é mensurável ou comparável: crítica à *accountability* baseada em testes standardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, v.13, n. 13, p. 13-29, 2009a. Disponível em: <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/545>. Acesso em: 20 jul. 2014.
- AFONSO, Almerindo Janela. **Políticas avaliativas e *accountability* em educação**: subsídios para um debate ibero-americano. *Revista de Ciência da Educação*, [S. l.], n. 9, p. 57-70, 2009b. Disponível em: <http://sisifo.ie.ulisboa.pt/index.php/sisifo/article/view/148/251>. Acesso em: 05 abr. 2019.

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a08v33n119.pdf>. Acesso em: 05 set. 2020.

CEARÁ. **Apoio no fortalecimento do modelo de gestão pública para resultados adotado pelo governo do estado do ceará**. [Fortaleza]: Governo do Estado, [2015]. 219 p. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2016/08/Avalia%C3%A7%C3%A3o-do-Modelo-de-Gest%C3%A3o-para-Resultados-em-pr%C3%A1tica-no-Governo-do-Estado-do-Cear%C3%A1.pdf>. Acesso em: 05 set. 2020.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora UNB, 2001. 316 p.

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. 2005. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911- 933, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302005000300010&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 05 set. 2020.

MARANHÃO. Portaria nº 405, de 02 de março de 2017. Art. 1º. Instituir o Comitê Mais IDEB, grupo colegiado de caráter consultivo, deliberativo, propositivo, [...]. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**: seção1: Poder Executivo, São Luís, ano 111, n. 043, p. 42-43, 6 mar. 2017. Disponível em: <https://www.diariooficial.ma.gov.br/public/index.xhtml>. Acesso em: 17 mar. 2019.

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. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco, 2009. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/pesquisa.aspx>. Acesso em: 5 jun. 2016.

PERNAMBUCO. **Todos por Pernambuco em Tempos de Governança**: conquistas e desafios. Recife: SEPLAG-PE, 2014, 170 p. Disponível em: <https://drive.expresso.pe.gov.br/s/VSE7Gs3G5tKKYVg>. Acesso em: 05 set. 2020.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. O Potencial do IDEB como estratégia de accountability da qualidade da educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 29, n. 1, p. 27-44, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/42819/27119>. Acesso em: 05 set. 2020.

[1] Documentos oficiais relativos às políticas de educação da educação básica, que dizem respeito aos sistemas de avaliação, índices de desempenho e incentivo salarial de estados da Região Nordeste - leis, portarias, documentos de programas, relatórios, editais, entre outros.

[2] Disponível em: <http://www.portalavaliacao.caedufjf.net/>; <http://simais.caedufjf.net/>; <http://seama.caedufjf.net/>; <http://escolas.educacao.ba.gov.br/sabe>. Acesso em: 05 set. 2020.

[3] Lei Complementar Nº 141, de setembro de 2009, que normatiza o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco.

[4] “A qualidade não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é adequação a um padrão ou a normas estabelecidas a priori e do alto. Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetivos, prioridades, idéias sobre como é a rede (...) e sobre como deveria ou poderia ser”. (BONDIOLI, 2004, p. 14 apud FREITAS, 2005, p. 921).