



"Educação como prática de Liberdade":
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
SET-OUT 2021

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

10319 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT05 - Estado e Política Educacional

A ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL, DEMOCRATIZAÇÃO E GERENCIALISMO: A GESTÃO ORIENTADA POR RESULTADOS NO CEARÁ

Clarice Zientarski - UFC - Universidade Federal do Ceará

A ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL, DEMOCRATIZAÇÃO E GERENCIALISMO: A GESTÃO ORIENTADA POR RESULTADOS NO CEARÁ

Resumo

Analisa-se a accountability nas políticas educacionais, com ênfase na gestão por resultados, com as implicações na esfera da micropolítica, tendo como recorte analítico as repercussões da accountability na gestão da educação básica pública, na esfera municipal de Fortaleza/CE. Trata-se de pesquisa qualitativa-quantitativa e como teoria do conhecimento, ampara-se no materialismo histórico-dialético. Os resultados parciais obtidos até o momento, indicam que a accountability "sistema de responsabilização" está relacionada à ampliação da democracia liberal, tendo como corolário a busca da eficiência na gestão pública, prestação de contas e controle, princípios relacionados à autonomia e à avaliação sistemática (assessment) dos resultados.

Palavras-chave Accountability; gestão por resultados; políticas educacionais.

Introdução

Esta pesquisa que se encontra em andamento, as bases categoriais deste estudo - políticas educacionais, governança, accountability, gestão democrática e regulação por resultados - inserem-se no escopo das pesquisas desenvolvidas pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Política, Gestão Educacional e Formação de Professores - GEPGE (FACED/UFC/CNPQ), bem como resulta do desdobramento e ampliação das pesquisas realizadas pelo Grupo Rede Mapa, que se realizou em parceria com o CNPQ e 7 (sete) universidades brasileiras, sob a coordenação do Professor Elton Luiz Nardi da UNOESC. A accountability educacional emerge no final do século XX, em suas conexões com a reforma do Estado, como um mecanismo do ideário democrático. Com seu modelo de gestão orientada por resultados, bem como, pela sua vinculação à lógica gerencialista, a accountability passa a ser aceita como um passaporte das nações para o progresso, conseqüentemente à ideia de desenvolvimento e à disputa por mercados, em nível global e nacional. Este fato, induz os países, como o Brasil, ou seus estados, como o Ceará, a adotar em suas políticas educacionais o modelo de regulação ligada à accountability, tendo em vista que as décadas que se seguiram pós-1970, assistiram progressivas mudanças nas políticas educacionais em países sob a orquestração de governos assentados nas diretrizes normativas do neoliberalismo (DARDOT; LAVAL, 2016) e do Estado "mini-max", ou seja, mínimo para o social e máximo para o capital (SADER; GENTILI, 1999).

Esse caminho da servidão ligado à reestruturação produtiva, à crise do Estado do Bem-Estar Social, passando pela ingerência dos Organismos Multilaterais à contrarreforma do aparelho do Estado (BEHRING, 2013), no contexto local, efetivou adequações nas agências de formação humana à nova ordem do capital. Essas adequações podem ser sintetizadas na subsunção das políticas educacionais aos valores oriundos do mundo corporativo com seu modelo gerencial centrado nos sistemas de avaliação externa, tendo por referência indicadores passíveis de mensuração - eis o Estado avaliador (NEAVE, 1988). Como resultado dessa transformação formou-se uma pedagogia da competição ligando-a às políticas de regulação por resultados (MAROY; VOISIN, 2011). Como parte e desdobramento dessa dinâmica "São recorrentes os apelos para a eficiência e a eficácia do sistema educacional e, particularmente, da escola; as instituições públicas são exortadas a trilharem novos caminhos organizacionais [...]". (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2004, p.21).

A gestão, espelhada nas virtudes do mercado - eficiência, eficácia, flexibilidade e transparência -, identificadas com pressupostos da New Public Management (ABRUCIO, 2006), passa a ter papel central na política educacional brasileira, destacadamente, a cearense. A Gestão Democrática passou a ser adotada pelo Estado como um modus operante eficiente e eficaz de redução de gastos e transferência de responsabilidade. Com efeito, segundo os defensores do ideário neoliberal, potencializou-se os recursos e serviços resultando na Gestão por Resultados mediante mecanismos de responsabilização, prestação de contas e avaliação - accountability. (AFONSO, 2009, 2009a, 2009b). O direito de alguém solicitar e receber informações implica a obrigação correspondente de disponibilizar informações, conforme Nardi e Schneider, que sinalizam para o fato de que a administração pública latino-americana, nos últimos decênios, introduziu a gestão por responsabilização no sentido de referir-se tanto ao dever do setor público de prestar contas à sociedade como ao direito dos cidadãos de controlar a ação dos seus governos (NARDI; SCHNEIDER, 2015).

É nesse contexto que se desenvolveu no Brasil e, especificamente, no Ceará, Estado modelo das políticas educacionais de regulação por resultado, a tensão progressiva entre a universalidade do direito à Educação e o argumento neoliberal de sua limitação: O programa de adesão à municipalização entre Governo do Estado e municípios do Ceará previa a colaboração dos diversos segmentos da sociedade civil e do Poder Público, bem como propostas de colaboração técnica e financeira entre Estado e municípios para organizar e estruturar os parques escolares. Como expressado pelo secretário de Educação, Antenor Naspolini, com tal medida, o Ceará foi o precursor da política educacional nacional do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (1996), vinculando um percentual per capita por aluno/ano do Ensino Fundamental, com forte indução ao deslocamento da responsabilidade educativa para os municípios. Para Albuquerque (2005), se o primeiro mandato de Tasso Jereissati no governo do Estado (1987-1990) foi rotulado como uma espécie de laboratório das reformas neoliberais no Brasil, o segundo e terceiro (1995-2002) faziam parte de um mosaico maior em que as reformas se encontraram em via de sedimentação. A Lei de Municipalização do Ensino Público do Ceará (nº 12.452/1995) prescreve a adoção do regime de colaboração entre o sistema estadual e os municípios e antecipa a trilha da accountability.

Entre as diretrizes operacionais anuncia no artigo 10, inciso "a implantação de sistemas de avaliação de resultados da Municipalização, para identificar as necessidades de compensação financeira e cooperação técnica, aferir a aprendizagem de conteúdo dos alunos do ensino fundamental e definir mecanismos de responsabilização e prestação de contas". (CAMARÃO et al, 2015, grifo nosso). Assim, o Ceará se ergue como lócus privilegiado para o estudo das políticas educacionais ligadas à Gestão Democrática e à accountability educacional, em função da estrutura e funcionamento do sistema educacional local que se

desenvolveu em íntima simbiose com a reforma administrativa de cunho gerencial, redefinindo sua função e seu papel regulador.

Problema de pesquisa, questões centrais aspectos metodológicos

Parte-se de algumas questões: Quais os impactos da accountability educacional sobre Gestão Democrática da educação pública? Como as práticas políticas oligárquicas se imiscuem à lógica gerencialista no Brasil e no Ceará, impactando as políticas educacionais? Quais fenômenos induzem a hegemonia do modelo da accountability, como mecanismo de avaliação da qualidade e eficiência da educação? Existem conexões entre a democracia liberal e accountability no uso da regulação por resultados, envolvendo o governo nacional e os governos subnacionais? As questões conduzem a problemática da pesquisa: Na implementação da gestão orientada por resultados na educação fundamental como a accountability educacional, entrelaçada aos princípios gerencialistas, subvertem a Gestão Democrática? Para responder ao problema, bem como à problemática, tem-se como recorte do trabalho as repercussões da accountability na configuração de arranjos institucionais na Gestão Democrática da educação básica pública, na esfera municipal de Fortaleza/CE, durante o ano de 2021 e em outros cinco municípios do Ceará nos dois anos seguintes. Neste sentido, embora as avaliações revelem a suposta fragilidade da educação nacional e subnacional, necessário compreender que tais indicadores escamoteiam e produzem pseudoresultados acerca dos reais problemas das aprendizagens e dos verdadeiros obstáculos ao desenvolvimento do sistema educacional brasileiro; e, posteriormente redefinir os mecanismos de responsabilização, prestação de contas e avaliação presentes na accountability educacional, por estes ocultarem os problemas estruturais existentes na educação brasileira. A pesquisa se desdobra em quatro dimensões: política, sistêmica, econômico-estrutural e avaliativo-educacional. O lócus da pesquisa será composto pelo município de Fortaleza, e na sequência os municípios de Sobral, Frecheirinha, Nova Olinda, Brejo Santo e Coreaú (escolas que possuem o maior índice do IDEB). A técnica de análise dos dados coligidos a ser utilizada será a análise de conteúdo de Bardin (2011), que segundo Moraes (1999, s/p), "constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos [...] [além de] ajudar a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum.

Considerações Parciais

A pesquisa, em andamento, tem como base a Accountability e seus pilares (avaliação, prestação de contas) vinculados à gestão democrática da coisa pública. Desta forma, pesquisar sobre a accountability educacional, vinculada aos seus pilares teóricos, torna-se essencial para o entendimento das atuais políticas educacionais ditadas pelo Estado Gerencial-Avaliador. A pesquisa possibilitou, como desdobramento do levantamento realizado pelos Sistemas Municipais de Ensino (SME), constatar que a região com maior institucionalização do estado do Ceará, foi à mesorregião Metropolitana, com uma frequência de 100%. Um dado bastante relevante tendo em conta que a institucionalização dos sistemas municipais de ensino nesses municípios é um dos requisitos para fomentação e implementação da gestão democrática da educação no âmbito local. As demais mesorregiões tiveram uma frequência entre 50% e 21%, se destacando com menor frequência a mesorregião Centro-Sul Cearense com 21%.

A institucionalização dos sistemas municipais de ensino através da legislação ainda é incipiente, tendo em vista que apenas uma mesorregião possui todos os municípios com sistemas de ensino institucionalizados e as demais abaixo de 50%. Como resultado da investigação jurídica no âmbito municipal (SME), pode-se sistematizar alguns princípios da gestão democrática do ensino público que já se encontram pautados na Constituição Federal de 1988, corroborada pela LDB nº 9.394/96 e pelo PNE- Lei nº 13.005/2014 e demais

documentos que tratam da gestão. Os resultados ainda parciais apontam para um cenário em que até mesmo do ponto de vista legal a gestão democrática não está garantida apenas pelo fato de constar ou não no quadro normativo, mas dá um indicativo dos espaços de participação da sociedade no processo da Gestão Democrática da Educação.

Assim, espaços que garantam a participação da sociedade no processo da Gestão Democrática da Educação nos municípios pesquisados se fazem presentes de forma parcial. Os resultados presentes nessa análise da legislação, das sete mesorregiões do estado, permitem o avanço da pesquisa na investigação da accountability educacional, compreendendo sua dialeticidade e as múltiplas determinações históricas que circunscrevem os fenômenos históricos e que não podem ser apreendidos isoladamente. Em relação à accountability e à gestão por resultados, constatou-se, de um lado, que mecanismos de controle, prestação de contas e avaliação abriram espaço para a avaliação no campo educacional vinculada à standards de desempenho, ligados a princípios como custos, eficiência, eficácia, flexibilidade e transparência; por outro lado, foram denunciadas, em alguns municípios, algumas estratégias para burlar o sistema, resultando em avanços questionáveis no nível de aprendizagem e melhoria educacional.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 172-199

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

_____. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, RJ, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr./jun. 2013.

_____. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. Revista Lusófona de Educação, n.13, p. 13-29, 2009a. _____. Políticas avaliativas e accountability em educação para um debate ibero-americano. Sísifo: Revista de Ciência da Educação, Lisboa, n. 9, p. 57-70, 2009b.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2013.

CAMARÃO, Virna do Carmo; RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain; ALBUQUERQUE, Francisco Carlos Araújo. Política da gestão por resultados na educação cearense (1995 - 2014). Praia Vermelha, v. 25, n. 2 [2015]. R. Praia Vermelha, Rio de Janeiro, v.25, n.2, p. 369-391, Jul./Dez.2015.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A Nova Razão do Mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. Educação

& Sociedade, Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul./set. 2013.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

SCHNEIDER, Marilda Paschoal. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do estado-avaliador? ETD - Educ. Temat. Digit. Campinas, SP v.17 n.1 p.58-74 jan./abr.2015 ISSN 1676-2592.

NEAVE, Guy. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe 1986-88. European Journal of Education, 23(1-2), 1988. p. 7-23

OLIVEIRA, J. F.; FONSECA, M.; TOSCHI, M. S. Educação, Gestão e Organização Escolar: concepções e tendências atuais. In: FONSECA, M.; TOSCHI, M. S.;

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org). Pós-neoliberalismo II: que Estado para que Democracia? Petrópolis, RJ, 1999.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador? - Educ. Temat. Digit., Campinas, SP. v.17, n.1, p.58-74, jan./abr.2015.