

Book review

Resenha*

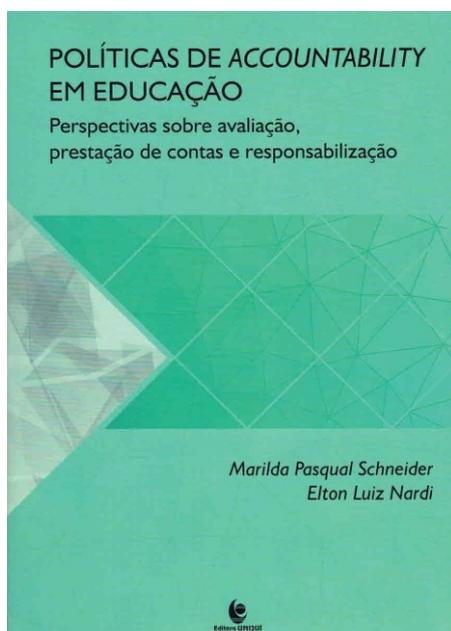
SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. Políticas de *accountability* em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização. C. Ijuí: Ed. da Unijuí, 2019. 120 p.

Aline Bettiolo dos Santos**

 <https://orcid.org/0000-0001-8933-3845>

Michele Luciane Blind de Moraes***

 <https://orcid.org/0000-0002-0251-0608>



O livro *Políticas de accountability em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização*, lançado em 2019 pela Editora da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), foi produzido com base em investigações sobre políticas de regulação e de avaliação educacional, realizadas ao longo de sete anos. Nessa trajetória, o professor Almerindo Janela Afonso foi um importante interlocutor dos autores na discussão dessa temática.

A obra de Marilda Pasqual Schneider e Elton Luiz Nardi contém três capítulos, com dez subseções, cujos enfoques envolvem a ação do Estado relacionada à regulação e à gestão no campo educacional; elementos para o debate teórico-conceitual da *accountability*; e ainda, a *accountability* na Educação Básica brasileira. Ambos são

* O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

** Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), Linha de Pesquisa Educação, Políticas Públicas e Cidadania. E-mail: <a.bettiolo.santos@unoesc.edu.br>.

*** Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), Linha de Pesquisa Educação, Políticas Públicas e Cidadania. E-mail: <micheleblind10@yahoo.com.br>.

professores titulares da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), docentes permanentes do Programa de Pós-Graduação em Educação e pesquisadores do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (Nupe) e do Grupo de Pesquisa Educação, Políticas Públicas e Cidadania (GEPPEC).

O debate sobre políticas de *accountability* em educação promovido na obra articula-se ao da regulação educacional, tendo em vista a centralidade da ação do Estado nessas frentes. Sob a preponderância do neoliberalismo, com traços neoconservadores verificados a partir da crise estrutural, nas décadas finais do século XX, é possível destacar que os conceitos de *accountability* e o de regulação se complexificam. Assim, importa considerar as redefinições do papel do Estado em decorrência de reajustes no nível macro para o debate em torno desses conceitos. Nesse sentido, Almerindo Janela Afonso ressalta, no prefácio, que a transição para as agendas globais hoje dominantes implicou mudanças profundas no Estado, nas políticas públicas e nos pilares da regulação social.

O *primeiro capítulo* refere novas formas de regulação e de gestão no campo educacional, tendo em vista a ação do Estado. A seção inicial trata da reestruturação, do reordenamento do Estado, em um contexto de transformações econômicas e políticas no fim do século XX. Sob o lume do ideário neoliberal e neoconservador, as reformas promovidas vieram acompanhadas de impactos no campo social e, disso, a educação não saiu ileso. O conceito de regulação, nesse contexto, é exemplo de que houve transformações na sua concepção e nas próprias práticas pertencentes a um modelo. Com base nas contribuições de João Barroso, entre outros autores, Schneider e Nardi discutem a regulação como um fenômeno multifacetado que envolve mais do que a intervenção estatal na condução das políticas públicas. Envolve a produção de “regras do jogo”, por parte de autoridades públicas e de uma diversidade de atores, e a interação entre a regulação de controle, institucional, e a regulação autônoma, isto é, reivindicada de baixo, que configura uma regulação conjunta. Nas palavras dos autores, “[...] em um sistema social a regulação compreende processos múltiplos, contraditórios e, não raro, conflituosos de definição de condutas e regras” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 25).

No cenário do final da década de 1980, a governança tornou-se referência para estruturas e dinâmicas da administração e algumas de suas repercussões são anotadas na seção seguinte do capítulo. A ideia de governança reforça uma novidade, bem como uma transição, em que modelos tradicionais de regulação, de ordem burocrático-profissional, cedem lugar a modelos pós-burocráticos. A esse respeito, Barroso (2005), Lessard (2000) e Maroy e Dupriez (2008) são alguns dos interlocutores. Dentre os elementos destacados, relacionados ao campo educacional, enfatizamos: a avaliação externa e em larga escala; a obrigação de resultados quantitativos expressa na linguagem dos indicadores e de padrões de desempenho; a diminuição dos investimentos em educação; e, ainda, a ascensão do paradigma da aprendizagem a despeito do ensino. Esses aspectos caracterizam novos modelos de regulação, como as políticas de quase-mercado e a governança por resultados – estamos, em ambos, ou mesmo na combinação deles no campo da prática, ante o chamado Estado-avaliador.

A reconfiguração do Estado e as decorrentes implicações na gestão pública e na educacional estão relacionadas aos princípios da *New Public Management*, entendida como a forma política do neoliberalismo. É na perspectiva da Nova Gestão Pública que as bases pós-burocráticas se situam e se tornam instrumentos do modelo gerencial, com ênfase na redução de custos e no aumento da eficácia e da produtividade. Ainda nesta seção, os autores distinguem, com base em Abrucio (1997), três tendências do modelo gerencial, a saber: o modelo gerencial puro, emergente na década de 1980 e princípios dos anos de 1990; o *Consumerism*, cujo início data a partir de meados da década de 1980; e o *Public Service Oriented*, tendência que marca debates mais recentes sobre o tema. Embora

no campo da prática seja possível haver combinações entre as três, além de confluências, consoante os autores, uma questão relevante é analisar a travessia para as bases pós-burocráticas e as relações que se estabelecem entre Estado, gerencialismo e políticas educacionais, de modo especial, as políticas de regulação e de avaliação.

As relações entre ação do Estado e sociedade, incluindo o campo da política educacional, seguem articuladas ao debate. No caso do *segundo capítulo*, o foco consiste na *accountability*, de modo que os autores dissertam sobre elementos para o debate teórico-conceitual do tema. A *accountability* refere um conceito amplo, polissêmico e em expansão, que implica um rol de elementos, entre os quais é possível enfatizar democracia, participação e controle social, transparência, justificação e obrigação de uma pessoa ou instituição responder pelo que faz. No plano mais geral, o conceito relaciona-se à possibilidade de escolha dos governantes, sendo o voto um significativo mecanismo para o controle, embora apresente limites, pois não é suficiente a ponto de assegurar que os governantes se comprometam com uma atuação responsável. Todavia, é preciso considerar as dimensões integrantes, as múltiplas determinações que caracterizam o conceito, bem como as distintas perspectivas teórico-metodológicas para se realizar o debate.

Se, por um lado, o tema é situado no contexto das chamadas novas democracias e das experiências de redemocratização em países da América Latina dos anos 1980 e início dos 1990; por outro, as reformas sustentadas pelos princípios da *New Public Management* promoveram reconfigurações nos conceitos de democracia, participação, controle social, representação e nos contornos da *accountability*, além de repercutirem nas relações entre Estado e sociedade e no próprio campo educacional. Na esteira do controle pelos resultados, a noção de *accountability* é levada para a esfera privada como uma resultante da tendência atual de privatização. Assim, assiste-se a um duplo movimento: o de ampliação de oportunidades de participação, com dispositivos de *accountability* que poderiam constituir mecanismos para melhorar a qualidade da democracia; e o de uma eficiência menor das instâncias, no que se refere ao controle das ações dos governantes e dos representantes da sociedade. Esse movimento associa-se à ideia de governança proclamada por organismos multilaterais, como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que ganha cena e que é expressão de alterações na estrutura política e na administração pública dos países ocidentais, desde o final dos anos de 1980.

Os autores retomam algumas características das matrizes epistemológicas da *accountability* no campo da administração pública, já que nele o conceito ganhou notoriedade e porque esse campo tem inspirado reformas na educação. Conforme sublinham, os paradigmas científicos, quais sejam o tradicional, o gerencial e o da nova administração pública, estão articulados aos modelos de *accountability* difundidos e praticados, e aos de regulação, seja ela burocrática ou pós-burocrática.

É no contexto das reformas de Estado no início da década de 1990 que ocorre a instituição de formas de *accountability* na educação. A despeito de diversas perspectivas, é possível ressaltar a preponderância do modelo gerencial, cujos aspectos de eficiência, redução de custos e qualidade da prestação de serviços são elementos fulcrais. Ainda nessa direção, os autores assinalam a atuação dos organismos multilaterais como mentores teórico-políticos e ideológicos das mudanças educacionais, especialmente em países em desenvolvimento. Para os organismos se faz necessário criar indicadores para medir e avaliar o rendimento dos alunos, de modo a assegurar os resultados educacionais almejados. A centralidade das avaliações externas ancora-se, portanto, nas mudanças ocorridas nos modos de regulação, de governação, e a uma *accountability* educacional que vem sendo apropriada por correntes ideológicas neoconservadoras e neoprodutivistas.

A tônica do *terceiro capítulo*, por sua vez, focaliza a temática da avaliação em abrangência nacional, visando analisar confluências, especificidades e questões acerca de um modelo de *accountability* na Educação Básica brasileira. Conforme é destacado, o modelo tende a assentar sua

base em pressupostos defendidos por organismos multilaterais, cuja ideia central é a “[...] potencialização de um sistema de avaliação de aprendizagens e formulação de *standards* educacionais [...]” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 82). A potencialidade desse sistema, segundo um tipo específico de *accountability*, por conseguinte, está atrelada ao argumento da necessidade de melhoria da educação nos países latino-americanos.

É possível captar mostras das tendências desse modelo na definição apresentada pelo Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (Preal), quanto às condições fundamentais para adoção de um modelo completo de *accountability*. A primeira condição refere-se à necessidade de *standards* educacionais gerais, de conteúdo e de desempenho, que estabeleçam o que é suficiente e insuficiente, em cada etapa escolar, em termos de conhecimentos. A segunda diz respeito ao acesso a um conjunto de informações confiáveis sobre o desempenho dos alunos e das escolas. A terceira está relacionada à existência de consequências acerca da prestação de contas realizada pelas escolas, e a quarta condição evidencia a necessidade de atribuir autoridade às escolas, comunidades locais e responsáveis legais para a tomada de decisões. Na lógica do Preal, essas condições visam à melhoria dos processos e dos resultados dos sistemas educacionais dos países da América Latina, além de serem elementos fundamentais à instituição da *accountability*. Assim, caso uma dessas condições seja frágil, estará comprometida a possibilidade de se desenvolver uma boa educação.

Nesse sentido, a *accountability* é tida como gerenciamento da força de trabalho dos profissionais da educação. Funcionários são responsabilizados pelo serviço oferecido e os professores e dirigentes institucionais, pelos resultados obtidos nas avaliações externas. Pela forma predominante de como essas iniciativas estão a ganhar corpo no Brasil, são duvidosas as abordagens que prometem outras finalidades de *accountability*, que não o controle, pelo Estado, dos resultados educacionais e a culpabilização do professor e dos funcionários pela *performance* em avaliações. No cenário brasileiro, embora se apregoe a salvaguarda da democracia, a *accountability* com aceção democrática é obstaculizada e se articula ao caráter instrumental das políticas de participação, a utilização conservadora dos mecanismos de *accountability*, bem como ao surgimento de um Estado-avaliador e regulador condicionado pela racionalidade econômica.

Consoante os apontamentos dos autores da obra, a introdução de um sistema de *accountability* na educação brasileira está conectada ao Índice de Desenvolvimento Educacional Brasileiro (Ideb), que “[...] traduziu a pretensão de providenciar a qualidade da Educação Básica brasileira” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 97). Ainda que o índice sinalize a chamada melhoria educacional com a conjugação de esforços de todos os entes federados, para os autores, “[...] a responsabilização pelos resultados educacionais recai de forma indelével sobre escolas e redes públicas de ensino. Afinal, os indicadores que conformam o índice são aferidos a partir de dados dos alunos de cada escola [...]” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 97). Dessa forma, a escola passa a ser responsável pela produção dos índices de desempenho, respondendo pelos resultados alcançados e pela visibilidade da escola na comunidade. Tem sido privilegiada a associação entre a *accountability* educacional e os procedimentos de avaliação vinculados em testes padronizados, com ampla divulgação dos resultados. Em nome da qualidade, são evocados dispositivos de avaliação e de responsabilização como elementos indispensáveis para alcançar uma determinada qualidade.

De fato, na experiência brasileira, sobressai um modelo de índice que considera os pilares que compõem um sistema abrangente de *accountability*, quais sejam: avaliação, prestação de contas e responsabilização. Todavia, o pilar da avaliação possui pressupostos da lógica do mercado, com papel de controle e legitimação das políticas públicas. O pilar da prestação de contas pode assumir conotação negativa nas políticas de *accountability*, na medida em que lhe é atribuída função unilateral e instrumental. Nessa função, os professores prestam contas sobre os resultados nos testes

estandardizados ou sobre o rendimento dos alunos, sem a contrapartida de prestação de contas por parte do Estado acerca dos recursos educacionais. Por fim, o pilar da responsabilização apresenta-se com função de penalizar ou premiar, de acordo com os resultados alcançados nas referidas avaliações.

Embora não seja possível esgotar o conteúdo nesta resenha, ressaltamos que a obra *Políticas de accountability em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização* proporciona ao leitor um significativo mergulho no debate que envolve a ação do Estado relacionada à regulação e à gestão no campo educacional; elementos para o debate teórico-conceitual da *accountability*; e, ainda, a *accountability* na Educação Básica brasileira. Sem perder de vista elementos como as novas formas de regulação, o ideário neoliberal e os princípios da *New Public Management*, a ideia de governança, a influência de organismos multilaterais, o Estado-avaliador, as reformas de Estado, o modelo gerencial e a centralidade das avaliações, os autores oferecem-nos uma valiosa oportunidade de problematizar os conceitos de regulação e de *accountability*, mostrando que a complexidade que os envolve pode nos impulsionar a discutir esses e outros diversos elementos intrínsecos ao campo da política educacional e a contribuir, dessa forma, para o avanço do conhecimento na área.

Referências

ABRUCIO, F. L. **O impacto no modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Enap, 1997. (Série 10).

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, esp., p. 725-751, out. 2005. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302005000300002>

LESSARD, C. Évolution du métier d'enseignant et nouvelle régulation de l'éducation. **Recherche et Formation**, Lyon, n. 35, p. 91-116, 2000. DOI: <https://doi.org/10.3406/refor.2000.1672>

MAROY, C.; DUPRIEZ, V. Vers une régulation postbureaucratique des systèmes d'enseignement em Europe? **Sociologie et Sociétés**, Montréal, v. 40, n. 1, p. 31-35, 2008. DOI: <https://doi.org/10.7202/019471ar>

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. **Políticas de accountability em educação**: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização. Ijuí: Ed. da Unijuí, 2019.

Recebida em 09/05/2020

Versão corrigida recebida em 02/06/2020

Aceito em 05/06/2020

Publicado online 10/06/2020