

POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY NA EDUCAÇÃO BÁSICA: REPERCUSSÕES EM MUNICÍPIOS CATARINENSES

Marilda Pasqual **Schneider** – UNOESC

Elton Luiz **Nardi** – UNOESC

Agência Financiadora: CAPES

INTRODUÇÃO

O termo *accountability*, de origem inglesa e sem tradução exata para o português, está presente na literatura americana desde antes da década de 1970. No Brasil, foi introduzido no início dos anos de 1990, justamente quando se instalava no país o regime democrático de administração pública (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Assim, seu ingresso no contexto das políticas nacionais coincide com o discurso da descentralização, da desconcentração dos serviços públicos e da autonomia dos entes federados, ainda que com princípios distintos e consequências diversas.

Traduzido, muitas vezes, como sinônimo de prestação de contas ou responsabilização, trata-se, na verdade, de um conceito em expansão (MULGAN, 2000 *apud* AFONSO, 2009b), discutido a partir de uma variedade de abordagens e perspectivas nem sempre convergentes. Na extensa maioria dos casos em que é utilizado, associa-se mais a orientações políticas gerenciais do que a uma lógica progressista e democratizante de gestão educacional.

Conforme assinala Abrucio (1997), as reformas na administração pública, mobilizadas desde a metade do século XX, focalizaram a eficiência e a eficácia em favor das quais foi introduzida a descentralização dos serviços. Estas reformas pautaram-se, inicialmente, no modelo administrativo puramente gerencial, com a lógica de mercado sendo transposta à gestão pública. O foco de atenção deste modelo são os contribuintes.

Com o passar do tempo, consequências indesejadas do modelo puramente gerencial, notadamente apontadas no debate inglês, renderam-lhe transformações que trouxeram, segundo o autor, abordagens alternativas como *Consumerism e Public Service Orientation*.

O *Consumerism* ou “satisfação do consumidor” adotou a perspectiva da qualidade como estratégia para esta satisfação. As medidas adotadas buscavam tornar o poder público mais ágil e competitivo, para o que cabia, entre outras estratégias, operar a descentralização administrativa (para aproximar o centro de decisões aos consumidores) e mobilizar a competição entre organizações públicas.

Embora tenha avançado significativamente no modelo gerencial puro, várias críticas foram dirigidas ao *Consumerism*, notadamente no campo da relação entre o governo prestador de serviços públicos e a população. “A crítica mais geral é direcionada ao conceito de consumidor de serviços públicos.” (ABRUCIO, 1997, p. 24).

Na abordagem do *Public Service Orientation*, a mais recente, sobressaem os temas do republicanismo e da democracia e as ideias de transparência, *accountability*, participação política e equidade. Consoante este quadro, é o conceito de cidadão que ganha a cena. De acordo com Abrucio (1997, p. 27), uma das ideias chave do *Public Service Orientation* é “a conjugação entre a *accountability* e o binômio justiça/equidade. Para tanto, é preciso que, no processo de aprendizado social, na esfera pública, se consiga criar uma nova cultura cívica, que congregue políticos, funcionários e cidadãos.”

Mesmo sob críticas contundentes ao modelo gerencial puro e ao *Consumerism*, discussões sobre temas como eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial, planejamento estratégico não são abandonadas na abordagem do *Public Service Orientation*. Há sim “a tentativa de aperfeiçoá-las dentro de um contexto em que o referencial da esfera pública é o mais importante.” (ABRUCIO, 1997, p.28).

Muito embora o *Public Service Orientation* focalize a esfera do poder local e sua adoção em âmbito nacional constitua questão ainda não respondida (ABRUCIO, 1997), há fortes evidências que sua virtude de apontar **como** e **o que** deve ser o setor público tem influenciado significativamente o traçado de recentes propostas para o setor.

Em *La Responsabilización em la Nueva Gestión Pública Latinoamericana* (CLAD, 2000), o Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sinaliza que, mais recentemente, as atenções recaem sobre a necessária ampliação da transparência nos serviços públicos. Embora considere fundamentais os passos dados na década de 1990, o CLAD avalia que a responsabilização da administração pública não logrou maiores avanços, especialmente pela forma dispersa e desarticulada com que fora operada.

Sinalizado o horizonte da nova gestão pública latinoamericana, a responsabilização, expressão que comumente traduz a noção inglesa de *accountability*, ganha força na agenda política da América Latina. Na região, consonante sublinhado no documento, o emprego do termo tem modificado em parte o sentido da *accountability*, pois quer referir tanto o dever da administração pública de prestar contas à sociedade, como o direito dos cidadãos de controlar a ação dos seus governos.

Por sua presença cada vez mais acentuada em diferentes contextos e circunstâncias, em vista das pressões contraditórias na redefinição do papel dos Estados-Nação, a *accountability* adquire centralidade social e política nas reformas encetadas em vários países a partir das últimas décadas.

Também no campo educacional brasileiro, como assinalado, a emergência do conceito de *accountability* tem demarcado as recentes políticas encampadas pelo Estado. Especificamente na educação básica, a incorporação dos objetivos da *accountability* no processo de expansão do papel da avaliação em larga escala (FERNANDES; GREMAUD, 2009) foi demarcada pela implantação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), peça do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado em 2007.

É nesse contexto que o presente trabalho encontra seu lastro. Motivado por estudos realizados em torno de um projeto mais amplo, o texto busca evidenciar repercussões das políticas de *accountability* nos índices educacionais de um conjunto de municípios catarinenses, considerando a instauração do sistema de metas educacionais pelo MEC.

Para dar conta desta tarefa, inicia discutindo alguns fundamentos da *accountability* bem como a adoção, pelo Brasil, de políticas que traduzem estratégias de *accountability* com o objetivo proclamado de melhoria da qualidade do ensino. Segue discutindo dados de um estudo realizado em um conjunto de 18 municípios catarinenses quanto aos seus índices educacionais, relacionando-os com as metas firmadas pelo MEC com o que são tecidas as reflexões conclusivas.

EMERGÊNCIA DAS POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY* NO BRASIL

Afonso (2009a, 2009b, 2010) advoga que, em face dos vários modelos de *accountability* atualmente em construção, nomeadamente em países que adotam políticas de quase-mercado na educação, é preciso refletir acerca do conceito de modo a superar visões reducionistas nas políticas educacionais empreendidas.

Para o autor, as políticas de *accountability* estão implicadas em três variáveis articuláveis entre si: a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização. Embora autônomas, estas variáveis possuem forte congruência, constituindo, integradamente, pilares de um processo de *accountability* numa perspectiva que procura suplantar a “descomplexificação, despolitização e tecnicização das formas tendencialmente dominantes de *accountability*” (AFONSO, 2009a, p. 14).

Nos países em que são empregadas, argumenta-se que a assunção de uma sociedade democrática implica a autonomia e de que esta pressupõe capacidade para justificar e informar acerca do que ocorre nas instituições. Nesse contexto, a produção de políticas que possibilitem a participação substantiva e crítica da sociedade civil nos processos de responsabilização e de tomada de decisões, se planeadas em princípios éticos e morais, congruentes com a perspectiva de uma sociedade justa e igualitária, sublinharia a conquista de importantes graus de autonomia nas instituições.

A esse respeito, adverte que, sem a garantia de processos credíveis, válidos e fidedignos de avaliação, os quais permitam emitir juízo de valor sobre práticas, instituições, contextos e políticas, “ficam prejudicadas as formas de prestação de contas e de responsabilização, ou seja, uma parte fundamental dos processos de *accountability*” (AFONSO, 2009a, p. 15).

Assim entendido, um modelo abrangente de *accountability* inclui a prestação de contas, a responsabilização e a avaliação como partes integradas e integráveis de um projeto nacional. Enquanto a prestação de contas consubstancia o momento da justificação, da informação, da produção de argumentações e da elaboração e publicização de relatórios, o pilar da avaliação caracteriza o *ex-ante* e o *ex-post* deste processo. Ou seja, ele pode tanto anteceder à prestação de contas como ocorrer entre esta e a fase da responsabilização. Quer numa ou noutra situação, a avaliação serve ao propósito de “produzir juízo de valor sobre uma determinada realidade social” permitindo a recolha, o tratamento e a análise de informações (AFONSO, 2010, p. 151).

Já o pilar da responsabilização atende ao pressuposto da atribuição de responsabilidades pelos atos praticados. Ainda que, de forma redutora, esteja comumente associada à ideia de atribuição de recompensas ou sanções, para Afonso essa atribuição não é, necessariamente, seu fim. Segundo destaca, numa perspectiva participativa e democrática, a responsabilização implica capacidade de responder pelas ações empreendidas de modo a obter a assunção autônoma de responsabilidades (AFONSO, 2010).

Não obstante, especialmente nas duas últimas décadas, temos assistido, nos países capitalistas ocidentais, à disseminação de políticas de avaliação em larga escala, de prestação de contas e de responsabilização sem necessária correspondência entre os pilares que constituem um sistema integrado de *accountability*. Propaga-se um modelo retórico de prestação de contas e de responsabilização, cujas concepções político-ideológicas sobrepujam

governos nacionais e descaracterizam este sistema enquanto instrumento para a legitimação de um regime democrático substantivo, participativo e crítico.

Na maioria dos países é que é empregada, a *accountability* tornou-se parte de um discurso transversal e neoconservador, com influência nas políticas nacionais. Com base nos argumentos da ineficácia dos métodos pedagógicos, do mau uso da autonomia profissional dos professores, do fortalecimento do Estado como mecanismo de controle social e da racionalização dos investimentos públicos, comumente tem sido adotadas formas de políticas de *accountability* que põem em dúvida a eficácia desta política.

Consoante Afonso (2009a, p. 15), porquanto um sistema de *accountability* implica uma “teia complexa de relações, interdependências e reciprocidades”, é que, não raras vezes, defrontamo-nos com práticas de *accountability* desvinculadas de processos credíveis de prestação de contas, responsabilização e avaliação, comprometendo a virtuosidade desta política. Por estarem imersos em razões instrumentais e de controle da educação, com vistas a atender à lógica competitiva instalada, os princípios *accountability* apresentam consequências diversificadas e, muitas vezes, contraditórias no campo da prática.

No Brasil, temos assistido, especialmente nas últimas duas décadas, a um vertiginoso crescimento de mecanismos e estratégias de avaliação, nomeadamente as padronizadas e produzidas fora do ambiente escolar, denominadas avaliação em larga escala. Na prática, os resultados destas avaliações assumem o *status* de tradutores da qualidade, na medida em que a obtenção dos índices desejáveis pressupõe a melhoria educacional, sobretudo em nível de escola.

Nesta nova função assumida pelos exames padronizados, peça destacada na constituição do indicador para um programa de *accountability*, não somente os alunos são responsáveis pelo seu desempenho, mas também os professores, diretores e gestores, “no sentido de mobilizá-los na busca da melhoria da qualidade de ensino” (BRASIL, 2011, p. 8).¹

Neste nível, em particular, não raro, a avaliação, enquanto categoria intrínseca do processo ensino-aprendizagem e do projeto político-pedagógico da escola, é suplantada pela égide das avaliações centralizadas com as quais as escolas são levadas a concentrar esforços na produção dos índices projetados externamente. O Estado determina os princípios e as bases da avaliação, desenvolve os exames, aplica os testes, corrige-os, afere e divulga os resultados.

¹ A corresponsabilização pelos resultados obtidos pelos estudantes nos testes padronizados e a introdução de incentivos visando orientar ações em favor da melhoria destes resultados compõem o quadro característico das tendências de programas de *accountability* educacional. O sistema de incentivo, por sua vez, envolve a publicidade dos resultados dos testes, podendo incluir prêmios ou mesmo punições decorrentes destes resultados.

A partir dos resultados obtidos, as redes e instituições de ensino são compelidas a prestar contas, criando estratégias e implementando ações com vistas a reverter situações indesejáveis.

A imposição para a produção de números favoráveis em vista das metas educacionais traçadas para cada escola tem levado instituições e redes de ensino a construir estratégias capazes de alterar os resultados educacionais sem, no entanto, encetar mudanças significativas nos processos educativos. É o que veremos adiante, em relação a um conjunto de municípios catarinenses.

Não obstante esta tendência, Fernandes e Gremaud (2009) defendem que uma das principais inovações do PDE, lançado em 2007 pelo governo brasileiro, foi exatamente a incorporação dos objetivos de *accountability* nas políticas educacionais. Essa inovação, aliada à criação de um indicador sintético da qualidade da educação básica, o IDEB, seriam o grande marco das mudanças a partir das quais a responsabilização passa a ser a ideia-força das políticas educacionais encetadas contemporaneamente no Brasil. A instauração de um sistema de metas pactuadas entre o MEC e os estados e municípios, através do Compromisso Todos pela Educação, teve como propósito obter maior comprometimento das redes e escolas na melhoria gradativa do IDEB.

Para estes autores, ao contrário do que muitos críticos apregoam, os programas de *accountability* em curso no Brasil não têm por objetivo culpar professores e diretores de escola pela baixa qualidade do ensino. Consoante destacam, “acreditar que os responsáveis pela educação podem alterar procedimentos e, assim, melhorar o ensino, não significa dizer que sejam culpados por seus alunos não estarem aprendendo mais” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 7). Assim, um programa de *accountability* poderia auxiliar na melhoria da qualidade por permitir que os responsáveis pela educação pudessem fazer diferente do que fazem para mudar a realidade educacional da escola, do município ou do estado.

Referindo-se a um sistema de *accountability* fraca, ou seja, um programa que se limita a divulgar os resultados dos estudantes por escola e sistema de ensino, Fernandes e Gremaud (2009, p. 18) assinalam que a ênfase deste sistema recai sobre os estados e municípios “compatível com o federalismo existente no país.”

Advertem, entretanto, que o maior risco do programa de *accountability* adotado pelo Brasil é o de que seja elevado o já dramático quadro de repetência e evasão escolar. Isto justamente porque os programas em curso estão baseados prioritariamente em testes

padronizados que, na maioria das vezes, induzem a que apenas os melhores alunos participam dos exames (FERNANDES; GREMAUD, 2009).

Não obstante, os estudos que vimos realizando no âmbito de alguns municípios catarinenses evidenciam que os riscos a que um sistema de *accountability* está sujeito, na educação básica, vão além da seleção dos melhores alunos para a realização das provas padronizadas. Eles dizem respeito, a um só tempo, a atitudes defensivas dos municípios no sentido de atender às metas educacionais, à dificuldade do Estado de implantar uma avaliação que, de fato, permita concretizar os objetivos da melhoria da qualidade da educação básica, e a discutível congruência entre as variáveis da política de *accountability* erigida.

POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY* E INDICES DE DESENVOLVIMENTO DE MUNICÍPIOS CATARINENSES: quais repercussões?

Aportado no PDE, o IDEB foi criado como um indicador capaz de aferir os resultados educacionais dos estados, municípios, redes de ensino e escolas brasileiras. Apesar de sua criação em 2007, sua série histórica data de 2005, donde, a partir de então, segue com avaliação bienal ancorada na realização da Prova Brasil.

O Índice resulta do produto entre o desempenho dos alunos na Prova Brasil (N), compreendendo a média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática expressa por um indicador entre 0 e 10, e o rendimento escolar (P), baseado na taxa de aprovação dos alunos na etapa de ensino, taxa esta aferida por meio do Censo Escolar e expressa por valores entre 0 e 1. O indicador de rendimento é o inverso do tempo médio em anos que os alunos de uma escola, rede de ensino, município, estado ou mesmo do país levam para completar uma série,² o que pode ser traduzido na seguinte equação: $IDEB = N \cdot (1/T)$

Deste modo, se o fluxo escolar for regular, ou seja, se o tempo médio de conclusão de cada série for de um ano, o IDEB equivalerá ao indicador de desempenho obtido da Prova Brasil. Do contrário, quanto maior a reprovação e o abandono registrados na etapa maior será o tempo médio (T) de conclusão de uma série, o que claramente penaliza o resultado do IDEB. Para Fernandes (2007, p. 8), além de aplicável às escolas, o indicador é “explícito em relação à ‘taxa de troca’ entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes.”

² Para o cálculo do IDEB da 4ª série o tempo T é obtido com base no fluxo escolar dos alunos até a 4ª série/5º ano. Já para o cálculo do IDEB de 8ª série/9º ano, o tempo T é obtido com base no fluxo da 5ª a 8ª série/ 6º ao 9º ano.

Como se pode inferir, o princípio que orienta o IDEB é de que a qualidade da educação pressupõe que os alunos aprendam e sejam aprovados. Ainda que recaiam reservas sobre este pressuposto, o fato é que o IDEB tornou-se o indicador de maior impacto na qualidade da educação básica por traduzir, simbolicamente, o quanto as unidades escolares, o município e o estado e o país avançaram em suas metas educacionais.³

Conforme destacado, a implantação do IDEB como indicador que combina os resultados de exames padronizados, aplicados em todos os sistemas educacionais do país, com informações sobre fluxo escolar, uniu à perspectiva de avaliação para o diagnóstico e monitoramento a noção de *accountability*.⁴ Como indicativa da situação controversa em que as políticas de *accountability* estão pautadas, trazemos, de forma ilustrativa, dados educacionais de um conjunto de municípios situados na mesorregião oeste do estado de Santa Catarina, mais especificamente relativos ao IDEB, ao desempenho nos exames padronizados, ao rendimento escolar e às metas criadas pelo MEC.

A mesorregião pesquisada é formada por um conjunto de 118 (cento e dezoito) municípios, 75,4% deles com população de até 10.000 habitantes. A atividade econômica predominante é a agricultura familiar, seguida da agroindústria instalada em algumas das maiores cidades. Em um contexto de intensa competitividade de mercado, as difíceis condições de produção enfrentadas pela maioria dos municípios têm sido um dos principais fatores de retração populacional registrada em 52% dos municípios da área estudada, entre os anos de 2000 e 2010. De acordo com dados dos censos do IBGE, enquanto o crescimento da população total do estado, neste período, foi de 16,65%, o da mesorregião foi de apenas 6,71%. Neste caso, o aumento concentrou-se em 33% dos municípios que se encontram na faixa populacional superior a 30.000 habitantes.

No campo educacional, dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) informam que as redes municipais desses municípios respondem por aproximadamente 43% do atendimento da educação básica regular da região, cobrindo cerca de 90% das matrículas na educação infantil e 43% no ensino fundamental.

Para o estudo em questão, a escolha da representação de 18 (dezoito) desses municípios tomou como critério principal o porte populacional: 9 municípios com até 10.000 habitantes, 6 com mais de 10.000 até 30.000 e 4 com mais de 30.000 habitantes.

³ As metas projetadas nos âmbitos nacional, estadual, municipal e por escola permitem monitoramento dos resultados alcançados a cada biênio.

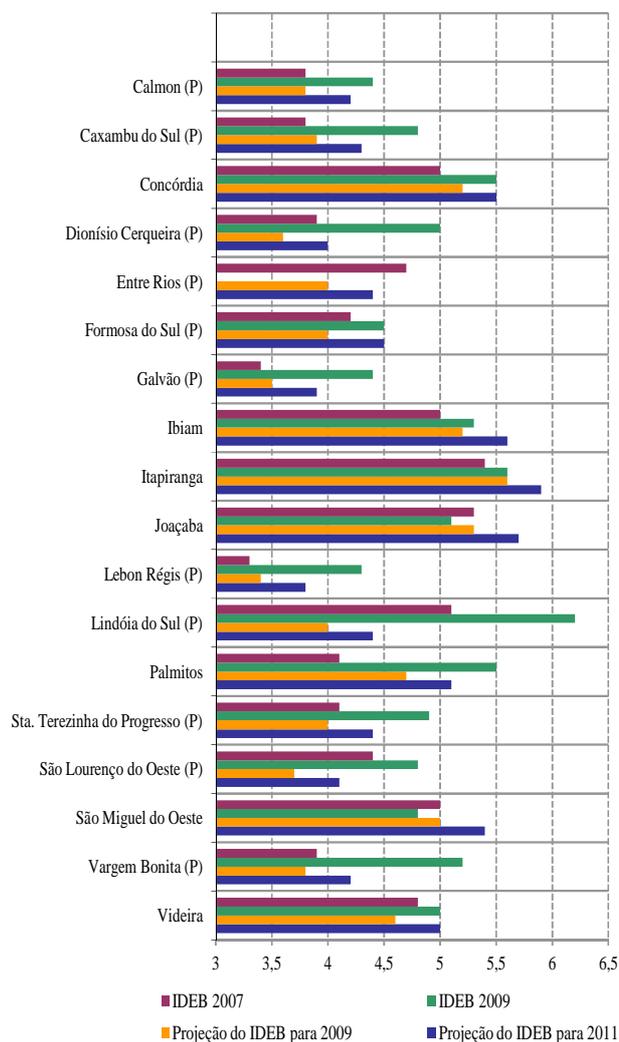
⁴ Foi também com a Prova Brasil que o modelo buscou aumentar o conteúdo informacional da avaliação diagnóstica, assim como permitir que todos os sistemas de ensino pudessem se perceber no modelo de avaliação.

Dentre o conjunto de municípios amostrados, dez são considerados prioritários pelo MEC para o repasse de recursos técnicos e financeiros pelo Plano de Ações Articuladas (PAR).⁵ Vale ressaltar que dos prioritários de Santa Catarina, 20 deles pertencem à área pesquisada, representando aproximadamente 17% dos municípios da mesorregião ou 51% dos prioritários no estado.⁶

O Gráfico 1 demonstra os resultados obtidos por esses municípios nas últimas duas edições do IDEB (2007 e 2009), sinaliza as projeções para 2009 e 2011 e indica quais deles são considerados prioritários (P).

⁵ O PAR foi criado pelo Decreto Presidencial nº 6.094, em 24 de abril de 2007, juntamente com a implementação do Plano de Metas *Compromisso Todos pela Educação*, sendo caracterizado como um planejamento multidimensional (BRASIL, 2007a), composto por um conjunto articulado de ações e elaborado pelos municípios. O objetivo desse planejamento é obter apoio técnico e financeiro da União para a promoção de ações que promovam a qualidade da educação nos municípios.

⁶ Segundo consta na Resolução CD/FNDE/nº 029, de 20 de junho de 2007, são considerados prioritários os municípios que apresentam baixo IDEB. Essa Resolução retificada, conforme Diário Oficial de 29 de junho de 2007, e alterada pelas Resoluções /CD/FNDE/ nº 47, de 20 de setembro de 2007 e nº 46, de 31 de outubro de 2008, inclui 579 municípios no quadro de prioritários para receber assistência financeira suplementar a projetos educacionais, totalizando 1.822 municípios.



A letra (P) designa os municípios tidos como prioritários para o repasse de recursos do MEC.

Gráfico 1: Desempenho dos municípios pesquisados no IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental em 2007 e 2009 e metas projetadas para 2009 e 2011

Fonte: INEP – Estatísticas do IDEB (Dados recalculados em junho de 2011).

Conforme podemos visualizar pelo Gráfico 1, o conjunto de municípios vem demonstrando crescimento no seu IDEB, muito embora se revele um quadro díspar quando considerado o conjunto das redes municipais de ensino da mesorregião.

De acordo com os dados, até mesmo os considerados prioritários sobrepujaram as metas projetadas para 2009, além do que 72% do total de municípios pesquisados alcançaram ou mesmo ultrapassaram, em 2009, as projeções para 2011. Certamente, vários deles também irão extrapolar a média 6,0 para o ano de 2011, o que representa importante avanço em termos de metas oficiais de qualidade educacional.

Como se sabe, pelo recurso da Prova Brasil o IDEB fornece informações sobre o desempenho dos estudantes de 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano em Língua Portuguesa (foco em leitura) e em Matemática (foco na resolução de problemas).⁷

Para termos uma visão mais detalhada da realidade desses municípios, analisamos os resultados de um dos indicadores que compõem o IDEB: a Prova Brasil, em específico a de 4ª série/5º ano. Por meio dos Gráficos 2 e 3 verificamos que a relação entre o IDEB e a nota média padronizada da Prova Brasil melhorou no ano de 2009, comparativamente ao ano de 2007.

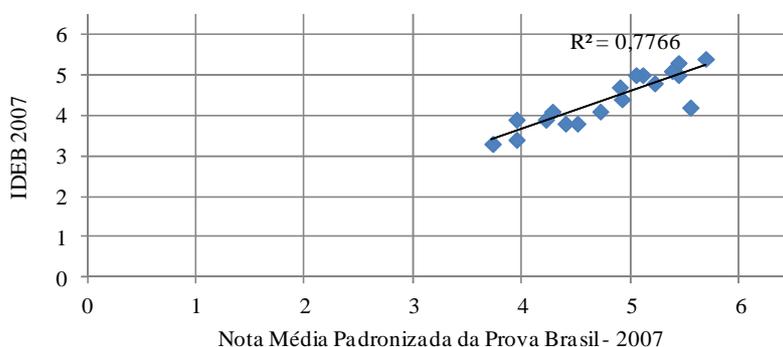


Gráfico 2: Relação entre o IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental e a nota média padronizada da Prova Brasil, obtidos pelos municípios pesquisados em 2007
Fonte: INEP – Estatísticas do IDEB (Dados recalculados em junho de 2011).



Gráfico 3: Relação entre o IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental e a nota média padronizada da Prova Brasil, obtidos pelos municípios pesquisados em 2009
Fonte: INEP – Estatísticas do IDEB (Dados recalculados em junho de 2011).

Essa relação mais próxima entre o IDEB e a nota média padronizada da Prova Brasil,

⁷ Além dos testes, os alunos respondem a um questionário com informações sobre seu contexto social e capital cultural.

alcançada em 2009, foi promovida pela melhora das taxas de aprovação registradas nos municípios pesquisados. Estas taxas resultaram em indicadores de rendimento iguais ou superiores a 0,84, em 2007, e iguais ou superiores a 0,92 em 2009.

Mas, o que representa efetivamente este incremento nas taxas de rendimento para a composição do IDEB dos municípios? Vejamos: a despeito de a média do IDEB dos municípios ter passado de 4,4 para 5,0, superando a média das metas previstas para 2009 e atingindo antecipadamente a de 2011, a análise do crescimento do Índice nesta etapa do ensino fundamental mostra que o aumento das notas dos estudantes nas provas respondeu por 59,8% do acréscimo no IDEB, percentual inferior aos 71,1% registrados em nível nacional. Já o percentual de 40,2% do aumento do IDEB se deu em razão da melhora nas taxas de aprovação escolar, o que corresponde a 11,3 pontos percentuais a mais do registrado nacionalmente para a mesma etapa.

Considerando o quadro descrito, a despeito de avanços na nota da Prova Brasil, quando analisadas separada e individualmente as pontuações obtidas em Língua Portuguesa e Matemática, concluimos que ainda há um longo caminho a percorrer.

Segundo dados sinalizados pelo Parecer CNE/CEB nº 8/2010, referidos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e as notas de corte mínimas propostas pelo Movimento Todos Pela Educação, para que uma instituição educativa alcance um patamar mínimo de qualidade ela deveria atingir, na Prova Brasil, pontuação desejável para cada nível de escolaridade.

Segundo estes parâmetros, para a disciplina de Matemática, a pontuação desejável deveria ser superior a 225 (duzentos e vinte e cinco) pontos na 4ª série/5º ano do ensino fundamental. No caso de Língua Portuguesa, a pontuação deveria ser superior a 200 (duzentos) pontos para os alunos da mesma série (BRASIL, 2010a).⁸

Cabe assinalar que a fixação da média 6, pelo MEC, considerou o resultado obtido pelos países da OCDE, quando da aplicação da metodologia do IDEB em seus resultados educacionais, supondo-se uma taxa de aprovação de 96%. Nesta lógica, a nota corresponderia à obtida pelos países desenvolvidos situados entre os 20 mais bem colocados do mundo.⁹

⁸ Considerando que na escala de proficiência dos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental existem treze níveis para Matemática e dez níveis para Língua Portuguesa, verificamos que a pontuação desejável para a primeira disciplina situa-se a partir do quinto nível (225 a 250 pontos), enquanto para a segunda disciplina esta pontuação situa-se a partir do quarto nível (200 a 225 pontos). Em vista das pontuações mínimas desejáveis e da sua associação a boas taxas de aprovação, ou seja, que resultem em indicador de rendimento próximo de 1, o cálculo do IDEB resultaria em pontuação próxima da meta nacional para 2021.

⁹ Sobre esta correspondência recaem reservas, já que o cálculo praticado pela OCDE toma em consideração os resultados do PISA (*Programme for International Student Assessment*), cuja metodologia é diferente da

Ao recorrermos à pontuação média obtida pelos estudantes dos municípios pesquisados na Prova Brasil, identificamos um quadro complexo caracterizado não somente pela disparidade entre as redes de ensino da mesorregião, mas, principalmente, pela baixa pontuação na proficiência em Matemática e Língua Portuguesa.

No Gráfico 4 está demonstrada a pontuação média obtida pelos estudantes de 4ª série/5º ano na Prova Brasil de 2007 e de 2009, nos municípios investigados, relativamente à disciplina de Matemática.

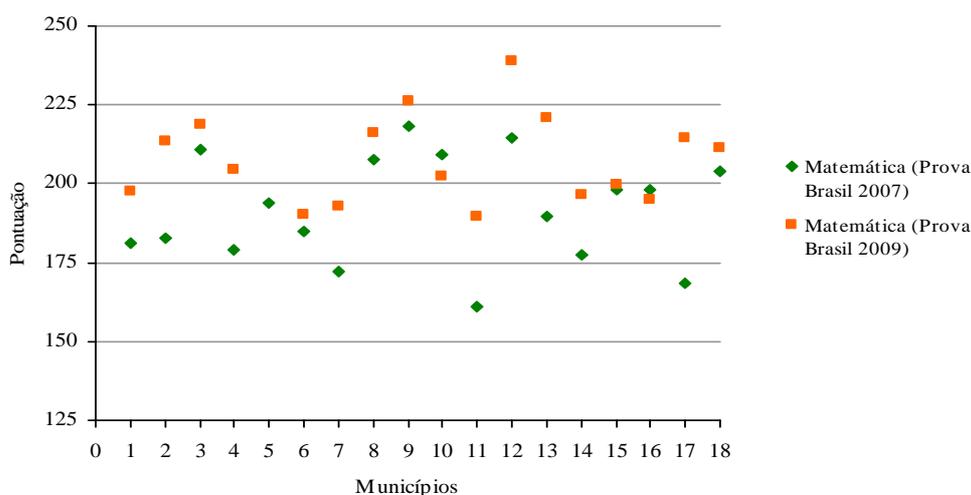


Gráfico 4: Pontuação obtida pelos estudantes de 4ª série/5º ano do ensino fundamental dos municípios na proficiência em Matemática – Prova Brasil de 2007 e de 2009

Fonte: INEP – Estatísticas do IDEB (Dados recalculados em junho de 2011).

Conforme demonstrado no Gráfico 4, na Prova Brasil de 2007 nenhum dos municípios logrou a pontuação considerada desejável para a disciplina de Matemática, além do que os resultados alcançados revelam o quadro díspar que caracteriza o conjunto de redes investigado. Nesta edição da prova, apenas 33% dos municípios pesquisados obtiveram pontuação próxima à desejável (225 pontos), enquanto 50% deles situaram-se na faixa de 175 a 200 pontos, muito inferior ao desejado.

Na prova de 2009, embora os dados revelem que 83% dos municípios melhoraram a pontuação em Matemática, já que registrados crescimentos entre 1,27 e 45,95 pontos em relação à edição anterior, em apenas dois dos municípios os estudantes de 4ª série alcançaram pontuação desejável. Somente um destes municípios (Lindóia do Sul) integra o grupo dos prioritários para recebimento de apoio técnico e/ou financeiro pelo MEC.

praticada no SAEB. Por isso, sublinha Marchelli (2010, p. 580), a média 6 poderia tão somente figurar como meta do país no Pisa, já que para o IDEB “esse valor é destituído de sentido, uma vez que é calculado com base em médias obtidas pelos municípios no SAEB, uma outra realidade de exame.”

O Gráfico 5 apresenta a pontuação média obtida pelos estudantes de 4ª série/5º ano nas edições da Prova Brasil de 2007 e de 2009, relativamente à disciplina de Língua Portuguesa. Também neste caso, nenhum dos municípios investigados logrou, em 2007, a pontuação considerada desejável.

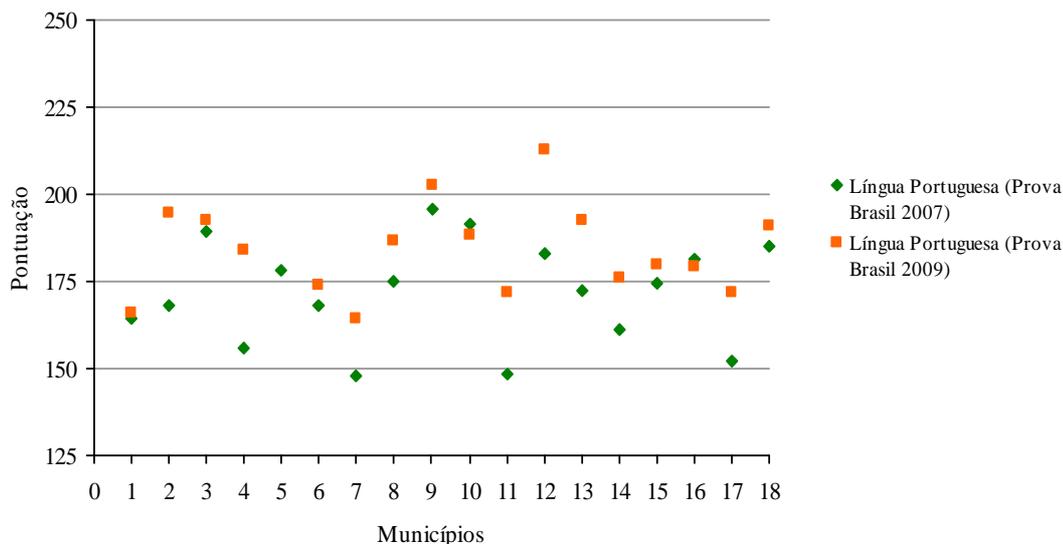


Gráfico 5 : Pontuação obtida pelos estudantes de 4ª série/5º ano do ensino fundamental dos municípios na proficiência em Língua Portuguesa – Prova Brasil de 2007 e de 2009

Fonte: INEP – Estatísticas do IDEB (Dados recalculados em junho de 2011).

Pelo Gráfico 5, constatamos que a pontuação obtida em 2007 por 50% dos municípios pesquisados aproximou-se do desejável (200 pontos). Trata-se de uma situação mais próxima do desejável quando comparada à faixa de pontuação em Matemática.

No entanto, o percentual de municípios que melhoraram a pontuação em Língua Portuguesa em 2009, relativamente a 2007, foi o mesmo registrado em Matemática, ou seja, 83%, ainda que a variação na pontuação, em relação à edição anterior da prova, tenha sido distinta (entre 1,62 e 30,14 pontos). Também neste caso, em apenas dois dos municípios os estudantes de 4ª série superaram, em 2009, a pontuação desejável em Língua Portuguesa, ou seja, mais de 200 pontos. Estes municípios são os mesmos que alcançaram pontuação desejável em Matemática.

De modo geral, os Gráficos 4 e 5 evidenciam que, na comparação entre as edições da Prova Brasil de 2007 e 2009, os desempenhos dos estudantes da 4ª série/5º ano nas áreas de

Matemática e de Língua Portuguesa foi muito semelhante. Na maioria dos municípios a variação da pontuação registrada em uma disciplina foi muito próxima da registrada na outra, inclusive nos dois casos em que as notas de 2009, em ambas as disciplinas, foram inferiores às de 2007. Nos municípios onde esta variação não foi semelhante (33% deles), o maior crescimento da pontuação se concentrou na disciplina de Matemática.

Não obstante esses aspectos e, a despeito do quadro favorável que esses municípios vêm apresentando em termos de avanços no IDEB, os dados que respondem pelo desempenho escolar dos estudantes, correlativo aos obtidos nos conhecimentos de leitura e resolução de problemas, revelam um quadro preocupante, na medida em que apenas cerca de 11% dos municípios apresentaram desempenho desejável dos estudantes de 4ª série em 2009.

Assim, ainda que os dados do IDEB destes municípios, de forma geral, apresentem um quadro evolutivo em relação às metas perquiridas, persiste o desafio de melhoria nos níveis de apropriação da capacidade de leitura e resolução de problemas, representados pelo desempenho dos estudantes destes municípios na Prova Brasil.

Esta constatação corrobora, em certa medida, com a preocupação sobre os riscos de uma política de *accountability*. Apesar de não estarmos diante de um problema de ampliação no número de repetência e evasão escolar, acenado por Fernandes e Gremaud (2009) como fator preocupante nestas políticas, ao que parece a situação é tão grave quanto, uma vez residir no nível de conhecimento aferido pela Prova Brasil, ainda que em um cenário de crescimento das taxas de aprovação.

Indiscutivelmente, não podemos reduzir o cumprimento de metas educacionais ao alcance de resultados numéricos considerando que nossos estudantes continuam a manifestar deficiências graves em leitura, escrita e resolução de problemas, habilidades medidas pela Prova Brasil. Isto posto, temos que as políticas de *accountability*, em curso no Brasil, requerem análises mais aprofundadas, dada a tendência de seu fortalecimento e ampliação no campo educacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo permitiu evidenciar, como principal repercussão das políticas de *accountability* em curso, a emergência de uma progressiva conformação dos municípios no atendimento ao sistema de metas educacionais pactuados com o MEC em relação ao IDEB. Se, por um lado, o compromisso dos municípios com a produção de números que venham ao

encontro das metas encetadas teve como consequência a emergência de estratégias que alteraram os resultados educacionais, por outro, este compromisso não necessariamente assegurou mudanças significativas no processo educativo, conforme proclamam os resultados em Matemática e Língua Portuguesa obtidos na Prova Brasil.

Essa constatação põe em evidência reflexos da política de *accountability* na qualidade educacional, considerados os referenciais instituídos pela política em vigor. À conta destes referenciais, a política de *accountability* vigente no país, com o propósito anunciado de divulgação dos resultados (“*accountability fraca*”), adjudica aos professores, diretores e gestores a responsabilidade de promover a elevação das condições de desempenho dos estudantes e, por consequência, de melhorar a qualidade educacional.

Em vista da forte tendência à implantação desta política na esteira do modelo inspirado na “nova gestão pública latinoamericana”, cabe questionar: que horizonte o caminho percorrido parece indicar?

É difícil responder. No entanto, ainda que os desdobramentos político-econômicos em escala mundial, e seus reflexos no campo educacional, tendam a um caráter tecnicizante da *accountability*, parece-nos apropriado pôr em questão, justamente, esta visão reducionista. Ancorada na ideia de contraponto a esta tendência, sobressai a necessidade de equilíbrio entre as variáveis que compõem um sistema de *accountability* – avaliação, prestação de contas e responsabilização – o que requer especial atenção com o segmento da avaliação, variável mais proeminente nas recentes políticas educacionais.

REFERÊNCIAS

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

AFONSO, Almerindo Janela. Um olhar sociológico em torno da *accountability* em educação. In: ESTEBAN, Maria Teresa; AFONSO, Almerindo Janela (Org.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação.** São Paulo: Cortez, 2010. p. 147-170.

_____. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes standardizados e *rankings* escolares. Revista **Lusófona de Educação**, 2009a, 13, p. 13-29.

_____. Políticas avaliativas e *accountability* em educação – subsídios para um debate iberoamericano. **Sísifo**, n. 9, p. 57-69, mai/ago 2009b.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estado, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acesso em: 26 ago. 2011.

_____. **Resolução CD/FNDE/ nº 29, de 20/6/2007**. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Brasília: Ministério da Educação, 2007. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/par-legislacao>>. Acesso em: 8 out. 2011.

_____. Parecer CNE/CEB n. 7/2010, de 7 de abril de 2010. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 de julho de 2010, Seção 1, p.10.2010a.

_____. **Sistema nacional de avaliação da educação básica**: microdados da Prova Brasil 2009 – manual do usuário. Brasília, DF: MEC/INEP, 2011.

_____. INEP. Estatísticas do IDEB: ensino fundamental regular – taxa de aprovação, Prova Brasil, IDEB e projeções por município e rede. (Dados recalculados em junho de 2011). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download>>. Acesso em: 8 mar. 2012.

CLAD. **La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. **Qualidade da educação**: avaliação, indicadores e metas. 2009. Disponível em: <http://www3.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo_paper.pdf> Acesso em: 20 mar.2012.

MARCHELLI, Sérgio Paulo. Expansão e qualidade da educação básica no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 140, p. 561-585, maio/ago. 2010.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Rev. Adm. Pública** [online]. v.43, n.6, p. 1343-1368, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>> Acesso em: 03 jan.2012.