

TEMIAS

EM

DEBAT

S

**RESPONSABILIZAÇÃO
E PRESTAÇÃO DE CONTAS
NA AVALIAÇÃO**

E

APRESENTAÇÃO

Os dois textos apresentados a seguir constituem o registro e desenvolvimento da reflexão iniciada por seus autores sobre as políticas de responsabilização, dentre as quais a bonificação dos professores, durante o *Ciclo de debates 25 anos de sistemas educacionais no Brasil*,¹ promovido pela Fundação Carlos Chagas durante o ano de 2012.

No encontro final, a temática do Ciclo foi “Reflexões a partir de estudos e experiências de avaliação”, sendo que, no primeiro dia, os palestrantes Sandra Zakia Sousa (FE/USP/Unicid) e Nigel Brooke (UFMG) foram convidados a discorrer sobre as “Experiências estaduais e municipais em destaque e interface com as políticas de avaliação federais”, com base em pesquisas que produziram sobre a temática. No dia seguinte, Luiz Carlos de Freitas, da Unicamp, trataria da “Avaliação de sistemas educacionais no Brasil: primórdios, caminhos e embates”.

Entretanto, ao iniciar sua palestra, denominada “Políticas estaduais de educação: buscando o diálogo”, o professor Nigel Brooke direcionou sua fala ao professor Luiz Carlos de Freitas, presente na audiência, iniciativa que levou a um debate profícuo entre eles sobre as políticas de *accountability*, entendidas em sua dimensão de responsabilização,² associadas a *high stakes* (políticas cujas consequências são significativas para o indivíduo e/ou instituições) e suas interfaces com a avaliação educacional.

O cerne da discussão ensejada por Nigel Brooke foi a expansão das políticas de responsabilização no Brasil e seus impactos nos sistemas educacionais, notadamente as que associam consequências fortes aos resultados das avaliações de sistemas de ensino. Em sua argumentação, Brooke fez um balanço das críticas que vêm sendo realizadas

¹ O evento foi organizado em três encontros temáticos, ocorridos em março, agosto e novembro de 2012. Em cada um dos encontros realizaram-se palestras e questões de fronteira foram discutidas com um grupo de especialistas convidado para expor suas reflexões sobre os diversos temas propostos. O primeiro encontro ocorreu em março de 2012 e teve como temática a “Origem e pressupostos da avaliação de sistemas”. Em agosto, foi promovido o segundo encontro que tratou das “Implicações das avaliações de sistema educacional”. O fechamento do evento foi realizado em novembro, focalizando as “Reflexões a partir de estudos e experiências de avaliação”.

² O termo *accountability*, traduzido geralmente por responsabilização ou prestação de contas, na verdade apresenta em sua origem estas duas dimensões.

à incorporação do conceito de responsabilização nas políticas educacionais, classificando-as em críticas doutrinárias, críticas às consequências indesejáveis dos sistemas de responsabilização e críticas relativas ao uso dos resultados das avaliações em larga escala aliados ao alcance da eficácia no gerenciamento. A exposição do autor tomou como base aportes da literatura internacional e nacional, focalizando, principalmente, o dossiê “Políticas Públicas de Responsabilização na Educação”, organizado por Luiz Carlos de Freitas (2012).

Para organizar sua exposição e suscitar posterior discussão, Brooke sintetizou as críticas doutrinárias naquelas que relacionam as políticas de *accountability* às tendências neoliberais e conservadoras em educação e que se apropriam de métodos e de critérios de gestão próprios do setor privado. Segundo tais críticas, essa tendência de gestão teria como consequência a valorização dos resultados educacionais obtidos pelos alunos, em detrimento dos processos educativos, enfatizando uma visão reducionista do conceito de qualidade. O palestrante advogou que tais críticas impossibilitam a avaliação de políticas específicas, como as de bonificação, por exemplo, sem dialogar com os efeitos reais dessas políticas no sistema.

Nos outros grupos Brooke refere-se a críticas às consequências indesejáveis das políticas de *accountability* em educação, que focalizam os efeitos destas no sistema educacional. Alguns dos exemplos listados pelo autor seriam as críticas que argumentam que as políticas de bonificação podem provocar a desigualdade no interior das escolas, ou as que vinculam efeitos colaterais às avaliações em larga escala, como o estreitamento da definição de qualidade, do currículo e do ensino. Para Brooke, há poucas evidências sobre os efeitos colaterais anunciados em tais críticas, visto que carecemos de avaliações mais rigorosas sobre as políticas de responsabilização, especialmente as de bonificação de docentes.

O palestrante ressaltou a necessidade de relativizar essas críticas, procurando diferenciar a tônica assumida pelas políticas de *accountability* no Brasil e no exterior, notadamente nos Estados Unidos. Para ele, é necessário investigar mais aprofundadamente as consequências de tais políticas e não condená-las *a priori*, a partir da transposição de críticas realizadas a essas políticas no contexto internacional para o contexto brasileiro, no qual considera que há uma forma diferenciada de *accountability* embasando as políticas educacionais.

No dia seguinte, o professor Luiz Carlos de Freitas incorporou outros elementos à palestra que havia planejado inicialmente para o *Ciclo de debates*, a fim de dar continuidade ao diálogo, como proposto por Nigel Brooke.

Reafirmando sua convicção de que o Brasil está, no que se refere à política educacional, direcionando-se para caminhos muito

parecidos com os trilhados pelos Estados Unidos, Freitas passa a explicitar seus pontos de discordância em relação aos argumentos delineados por Brooke no dia anterior e agrega outros elementos ao debate, a fim de esclarecer seu posicionamento.

Freitas defende que os estágios de desenvolvimento das políticas de *accountability* são diferentes no Brasil e nos Estados Unidos, o que não significaria que os rumos a serem seguidos nacionalmente serão diferentes. Como sustentação de seu argumento, o palestrante associa as políticas de *accountability* ao mercado educacional, fato que limita o potencial de questionamento sobre os rumos tomados pela política, visto que tais decisões ocorrem fora da academia e, *grosso modo*, não estão na dependência das considerações ou objeções dos pesquisadores da área de avaliação educacional.

Da mesma forma que outros palestrantes que participaram de eventos anteriores do *Ciclo de debates*, Freitas considera que o momento atual das avaliações educacionais em larga escala possui características muito diferentes em relação às proposições avaliativas do início dos anos de 1990, quando não era possível supor a dimensão que tais avaliações tomariam, tampouco o uso político que seria feito de seus resultados.

Partindo desse raciocínio, Freitas procura esclarecer alguns conceitos importantes ao debate da avaliação educacional, como o de responsabilidade educacional, o de cultura de avaliação e cultura de auditoria, bem como às implicações da implantação de políticas balizadas por uma *accountability* verticalizada – que constituem, de modo geral, as bases das políticas educacionais no Brasil – e por uma *accountability* horizontalizada. Mais especificamente no que se refere às políticas de bonificação, chama atenção para a necessidade de esclarecimento da concepção de equidade que está no cerne de algumas políticas, e coloca a necessidade de se aprofundar a discussão sobre aspectos seminais do debate da avaliação educacional, como os padrões de qualidade esperados das escolas, sem esquecer os dilemas éticos que essa discussão traz para o avaliador e para os que são responsáveis pela proposição de políticas públicas. Finalmente, mesmo concordando com o professor Brooke de que faltam evidências para a análise de algumas políticas, Freitas aponta a necessidade de discutir o que seria uma evidência empírica sólida, destacando que há muita pesquisa produzida por instituições empresariais que não poderiam ser caracterizadas, em sua concepção, como pesquisas empíricas de qualidade reconhecidas pelo meio acadêmico.

Após sua exposição, instaurou-se um debate entre os palestrantes e outros especialistas presentes no evento sobre a apropriação das políticas de responsabilização e a expansão de testes com consequências fortes no Brasil e suas implicações para o sistema educacional

brasileiro, temáticas fundamentais para a compreensão do atual estado dessas políticas em nível nacional e para o encaminhamento de proposições sobre o futuro das políticas de avaliação.

No texto apresentado a seguir,³ o professor Nigel Brooke reafirma que discorda do caráter determinista imputado às políticas de *accountability* por Freitas e relativiza o papel do mercado – e da indústria de avaliação –, na introdução dessas políticas. A partir de seu posicionamento, o autor expõe diversos argumentos que evidenciam a complexidade do debate em torno dessas políticas.

No Brasil, várias são as tentativas de precisar o significado do termo *accountability* (VIANNA, 1997; DIAS SOBRINHO, 2003; BROOKE, 2006; SOARES, 2007, dentre outros), que contém, em seu bojo, diversas concepções sobre o conceito. Ressaltam-se as divergências em relação à ênfase dada à sua dimensão de prestação de contas e gerenciamento financeiro dos programas e políticas públicas, e a perspectiva de responsabilização, no sentido de imputar aos agentes de um processo a responsabilidade pelos resultados obtidos, ressaltando o caráter de controle do aparato educacional.

Outras concepções também estão presentes na literatura. Verdug (2008) afirma que o conceito de *accountability* ultrapassa a mera perspectiva de gerenciamento financeiro, tangendo também o gerenciamento político, localizando a responsabilização como um dos propósitos das avaliações, ao lado de melhoria, conhecimento básico e suporte estratégico. Segundo ele, é inerente à avaliação a possibilidade de ser instrumento de melhoria, conhecimento e *accountability*, conceito que define como o “propósito de fazer avaliação para prover informação relacionada ao objetivo de saber se os administradores têm exercido os poderes que lhes foram delegados e cumprido seus deveres adequadamente”⁴ (VERDUG, 2008, p. 291, tradução da autora).

Essa multiplicidade de dimensões do conceito também aparece em Afonso (2009), que distingue *modelo* e *sistema* de *accountability*, construídos a partir de formas parciais de *accountability*. Estas, por sua vez, se sustentariam em três pilares: o da avaliação (para informação e ajuizamento de valor), o da prestação de contas (como *responsability*⁵ e *answerability*) e o da responsabilização (assunção de responsabilidades, persuasão, imposição ou sanção) (AFONSO, 2009). Na perspectiva do autor português não haveria concorrência entre os significados, mas tendências que se sobressaem nos modelos e nas políticas emergentes. Isso significa que a política ou o modelo em voga em determinado país pode enfatizar a dimensão de persuasão ou de assunção de responsabilidades, ambas situadas pelo autor no pilar da responsabilização. No mesmo sentido, avaliações externas aplicadas apenas para prestação de contas constituiriam outra forma parcial de *accountability*.

3

Os textos que se seguem registram, então, a réplica de Luiz Carlos de Freitas à fala inicial de Nigel Brooke e a tréplica deste, a partir da leitura da transcrição dos materiais, nesta ordem. Com o objetivo de dar continuidade ao debate iniciado durante o *Ciclo de debates*, e tendo em vista que naquela oportunidade o tempo concedido ao professor Brooke foi curto para a formulação de sua tréplica, os palestrantes receberam as transcrições dos debates no evento e puderam fazer acréscimos ou complementações em suas exposições. O objetivo é contribuir para a recolocação de importantes conceitos que, muitas vezes, ficam secundarizados em discussões relativas às avaliações de sistemas educacionais e seus reflexos no contexto educacional brasileiro.

4

No original: “The aim of doing evaluation in order to provide information pertaining to the issue of whether stewards have exercised their delegated powers and discharged their duties properly. Accountability evaluation enables the delegating body to hold the persons to whom powers and responsibilities are delegated responsible for what they have achieved, particularly the worth of an intervention. Also to challenge the strategic direction of the intervention.”

5

Optou-se por não traduzir os termos utilizados pelo autor, mas procurando localizar o leitor em relação ao seu sentido. Para maiores informações, consultar os originais.

Ao afirmar que o conceito de *accountability* gerou a necessidade de avaliações, Alkin e Christie (2004) definem outras dimensões importantes para a compreensão da relação entre *accountability* e avaliação, defendendo três tipos de responsabilização, diretamente ligados a estágios de avaliação: *accountability* de objetivos, de processo e de resultados. Considerando a classificação por eles proposta, conclui-se que no caso brasileiro a dimensão de *answerability*, que se seguiria à análise e justificativa dos resultados obtidos nas avaliações, ainda está em desenvolvimento. Assim, a ideia de *accountability* de resultados (aferição do alcance dos objetivos), ainda muito ligada à culpabilização (muito diferente da responsabilização defendida aqui) ou à prestação de contas (fiscalização), precisaria ser mais discutida e analisada em conjunto com a ideia de *accountability* de objetivos e de processo. Análises de objetivos de programas e de seus processos, diretamente relacionadas a avaliações de políticas e sua implementação, são complementares à avaliação de resultados e, para o alcance do *sistema de accountability* vislumbrado por Afonso (2009), deveriam ocorrer de formar cíclica.

Sem a pretensão de esgotar as dimensões e concepções teóricas sobre o conceito de *accountability* disponíveis na literatura, os que foram aqui expostos ilustram a complexidade da temática e a importância de uma discussão aprofundada sobre os diversos sentidos da responsabilização e de como estes têm sido assumidos pelas políticas educacionais no Brasil.

Os textos que se seguem, de autoria de Luiz Carlos de Freitas e Nigel Brooke, são importantes contribuições para o entendimento dessa complexidade. Os ensaios foram desenvolvidos a partir da transcrição das reflexões expostas pelos autores durante o evento. Ao publicar esse material, *Cadernos de Pesquisa* pretende contribuir para a ampliação do debate sobre as políticas educacionais atuais, mais precisamente as relacionadas à avaliação educacional.

ADRIANA BAUER
adbauer@fcc.org.br

REFERÊNCIAS

ALKIN, Marvin C.; CHRISTIE, Christina A. An evaluation theory tree. In: ALKIN, Marvin C. (Ed.). *Evaluation roots: tracing theorists' views and influences*. Thousand Oaks: Sage, 2004. p. 12-66.

AFONSO, Almerindo J. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate iberoamericano. *Sisifo: Revista de Ciências da Educação*, Lisboa, n. 9, p. 57-70, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt/?r=23&p=57>>. Acesso em: 19 jan. 2011.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n128/v36n128a06.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

DIAS SOBRINHO, José. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, Luiz Carlos de (Org.). *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002.

FREITAS, Luiz Carlos de (Org.). Dossiê “Políticas Públicas de Responsabilização na Educação”, *Educação & Sociedade: Revista de Ciências da Educação*, Campinas, v. 33, n. 119, abr./jun. 2012.

SOARES, José Francisco. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 130, p. 135-160, 2007. ISSN 0100-1574. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 22 nov. 2008.

VIANNA, Heraldo M. *Avaliação educacional e o avaliador*. 1997. 294 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.

VERDUG, E. *Public policy and program evaluation*. New Jersey: Transaction, 2008.