

**FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ENSINO EM CIÊNCIAS DA SAÚDE E DO MEIO
AMBIENTE**

AUSTROGÉSIO ROCHA PINTO

**ROTEIROS DE TRABALHOS COM GESTORES E PROFESSORES DE
ESCOLAS PÚBLICAS: A *ACCOUNTABILITY* EM PAUTA**

VOLTA REDONDA

2023

FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ENSINO EM CIÊNCIAS DA SAÚDE E DO MEIO
AMBIENTE

ROTEIROS DE TRABALHOS COM GESTORES E PROFESSORES DE
ESCOLAS PÚBLICAS: A *ACCOUNTABILITY* EM PAUTA

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde e do Meio Ambiente do UniFOA como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre.

Aluno:

Austrogésio Rocha Pinto

Orientadora:

Profa. Dra. Ana Paula Cunha Pereira

Coorientador:

Prof. Dr. Carlos Alberto Sanches Pereira

VOLTA REDONDA

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

Bibliotecária: Alice Tacão Wagner - CRB 7/RJ 4316

P149r Pinto, Austrogésio Rocha
Roteiros de trabalhos com gestores e professores de escolas públicas: a accountability em pauta. / Austrogésio Rocha Pinto. - Volta Redonda: UniFOA, 2023. 57 p.

Orientador (a): Profa. Ana Paula Cunha Pereira
Coorientador (a): Prof. Carlos Alberto Sanches Pereira

Dissertação (Mestrado) – UniFOA / Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde e do Meio Ambiente, 2023.

1. Ciências da saúde - Dissertação. 2. Políticas de Accountability. 3. Educação básica. 4. Teoria da modificabilidade. I. Pereira, Ana Paula Cunha. II. Pereira, Carlos Alberto Sanches. III. Centro Universitário de Volta Redonda. IV. Título.

CDD – 610

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, que é a base de toda a minha vida: meus pais, Lázaro e Divina (*in memorian*), meus filhos, Marcelo e Patrícia, meus netos Guilherme, Davi e Helena e à minha companheira de jornada, Juzileia.

Aos meus amigos, em especial, Renan Tommaso, Igor, Fabrício, Gildo, Augusta e Rhânica, que me apoiaram antes, durante e, com certeza, permanecerão após esse percurso.

Agradeço à minha orientadora Dra. Ana Paula, pelos ensinamentos e apoio no decorrer do curso e por caminhar comigo nesse processo.

Agradeço ao coorientador Dr. Carlos Sanches, pelas contribuições com nosso trabalho.

Agradeço aos demais professores, em especial aos Doutores Júlio Aragão, Ilda Cecilia (*in memorian*) e Adilson Pereira além dos colegas de turma que possibilitaram a concretização desse projeto.

Agradeço a Deus pela vida e por me sustentar nessa caminhada.

RESUMO

A pesquisa apresentada aborda a temática das Políticas educacionais e particularmente, a aplicabilidade da *accountability*: o ato de um agente público formal prestar contas a sociedade. Tendo como pano de fundo o contexto brasileiro nesta pesquisa, as questões que perpassam o conceito de *accountability* aqui tratado, lança um olhar sobre como as escolas públicas da educação básica lidam com tal conceito. O objetivo desta pesquisa foi estruturar um material pedagógico de cunho reflexivo/preventivo, fundamentado no conceito de *accountability* para gestores e docentes de escolas públicas da educação básica. O método empregado foi uma revisão integrativa de literatura por meio de consultas a plataforma REDALYC e Portal de Periódicos CAPES/MEC. Considerou-se no primeiro momento, os seguintes descritores como critério de inclusão: educação básica, *accountability*, transparência e prestação de contas, em artigos disponíveis na língua portuguesa, com o período de publicação entre 2010-2020. O produto educacional (PE) elaborado baseou-se na análise da revisão e na seleção de casos divulgados em reportagens veiculadas em jornal (impresso e digital; na Folha de São Paulo e O Globo) com a temática de 'desvios de recursos financeiros de escolas públicas'.

Palavras-chave: *Políticas de Accountability*; Educação Básica; Teoria da Modificabilidade.

ABSTRACT

The research presented addresses the theme of educational policies and particularly the applicability of accountability: the act of a formal public agent to account to society. Against the background of the Brazilian context in this research, the issues that permeate the concept of accountability treated here, castade a look at how public schools of basic education deal with such a concept. The objective of this research was to structure a pedagogical material of reflexive/preventive nature, based on the concept of accountability for managers and teachers of public schools of basic education. The method used was an integrative literature review through consultations with the REDALYC platform and the CAPES/MEC Journal Portal. The following descriptors were considered at first as inclusion criteria: basic education, accountability, transparency and accountability, in articles available in Portuguese, with the period of publication between 2010-2020. The educational product (PE) elaborated was based on the analysis of the review and the selection of cases published in newspaper reports (printed and digital; in Folha de São Paulo and O Globo) with the theme of 'deviations of financial resources from public schools'.

Keywords: Theory of mediated learning experience; Accountability policies; Basic Education.

LISTA DE QUADRO E TABELA

Tabela 1 – Total de publicações	23
Quadro 1 – Síntese da revisão integrativa de literatura	23

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Capa do Produto	28
Imagem 2 – Apresentação e Sumário do Produto	29
Imagem 3 – Aprendizagem Baseada em Times	29
Imagem 4 – Componentes TBL	30
Imagem 5 – Proposta de Atividade Caso 1.....	30
Imagem 6 – Glossário	31
Imagem 7 – Apresentação de tópicos reflexivos	31
Imagem 8 – Reportagem 1	32
Imagem 9 – O processo reflexivo e capa final	32

ABREVIações, SIGLAS E SÍMBOLOS

AGU	Advocacia Geral da União
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGU	Controladoria Geral da União
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
EAM	Experiência de Aprendizagem Mediada
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MEC	Ministério da Educação
MCE	Modificabilidade Cognitiva Estrutural
MCE	Modificabilidade Cognitiva Estrutural
MECSMA	Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde e do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
ONG	Organização Não Governamental
REDALYC	Sistema de Información Científica Redalyc
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
UniFOA	Centro Universitário de Volta Redonda

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO	08
2 INTRODUÇÃO	09
2.1. Objetivos	13
2.1.1 Objetivo Geral	13
2.1.1 Objetivos específicos	13
3 REFERENCIAIS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS SOBRE ACCOUNTABILITY.....	15
3.1 Experiências sobre a aplicação de accountability na política de educação no Brasil	17
4 CAMINHO METODOLÓGICO	21
4.1 Quadro geral da revisão integrativa da literatura	22
5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	26
6 PRODUTO DE ENSINO E SUAS INTER-RELAÇÕES COM A TEORIA DE REUVEN FEURSTEIN	27
6.1 A escolha do produto de ensino e suas inter-relações com a teoria de aprendizagem mediada	28
6.2 A construção do produto e seleção do conteúdo.....	37
7 CONSIDERAÇÕES	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

1 APRESENTAÇÃO

O Programa de Mestrado Profissional em Ciências da Saúde e do Meio Ambiente - MECSMA, no Centro Universitário de Volta Redonda - UniFOA, me possibilitou materializar um sonho: percorrer o caminho da pesquisa científica. Na condição de Administrador de Empresas, formado em 1977, há mais de dez anos prestando serviços em consultoria empresarial e com mais de 30 anos de experiência adquiridos na Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, o tema da *accountability* me estimulou a vontade de pesquisar, e contribuir para o seu aprimoramento.

Destaco que, esta pesquisa está ancorada, de alguma forma, na minha visão de que, cada organização tem uma missão a cumprir, que deve identificar e estabelecer objetivos e metas realísticos, fundamentados no que se pretende ou em que condição necessita estar no futuro próximo. É fato universalmente aceito, também, que as organizações devem ser administradas de forma transparente, descentralizada e em consonância com os anseios de uma sociedade, tendo como expectativas, a honestidade dos seus responsáveis e a transparência nos elementos administráveis, assim entendidos como sendo democrática e participativamente planejados, organizados, dirigidos e controlados, principalmente em situações ligadas aos dados que fazem parte da prestação de contas de uma escola pública, compartilhada com os membros da sociedade, que têm o direito e o dever de contribuir para o sucesso daquela instituição.

Além disso, o respaldo em meus quase trinta anos de magistério em escolas da esfera privada de níveis técnico-profissionalizante e superior, evidentemente orientado por estudiosos nos assuntos em tela, contribuiu para legitimação dessa desafiante e complexa pesquisa.

2 INTRODUÇÃO

O desenho de pesquisa proposta a seguir, apresenta como fio condutor o art. 205 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que destaca a educação como um direito de todos os brasileiros e afirma principalmente a obrigação do Estado em provê-la. No entanto, considerando o campo de conhecimento da Administração, no qual atuo, colaborou para o olhar crítico lançado em relação a uma problemática: a incidência de corrupção e má gestão aplicada dos recursos federais destinados a educação básica. Com base em pesquisas, isto decorre do “considerável aumento no volume de recursos transferidos” (RODRIGUES *et. al.*, 2020, p. 302). Para exemplificar tais volumes, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), no ano de 2000, fez um repasse aos Estados e Municípios no valor de R\$ 28,28 (vinte e oito reais e vinte e oito centavos) por aluno matriculado na Educação Básica e em 2014 estes valores evoluíram para R\$ 83,08 (oitenta e três reais e oito centavos) por aluno, significando desse modo, um aumento de 163,60% (INEP, 2014).

Rodrigues (2011) aponta que, grande parte dos desvios de verbas públicas no Brasil ocorre nas áreas da Educação e da Saúde, além de saneamento básico. O percentual de 60 a 70% é justificado pela maior facilidade de corrupção nessas áreas, que trabalham com altos volumes de recursos, mas sempre com repasses de valores baixos, o que coloca ainda mais obstáculos para a fiscalização pelos órgãos de controle como Advocacia Geral da União (AGU) e Controladoria Geral da União (CGU).

No caso da Educação, além da má formação dos alunos, os desvios até em recursos destinados à merenda escolar também contribuem para afetar a saúde dos estudantes, que muitas vezes têm nessa alimentação sua principal fonte de nutrientes. Nesta área, Rodrigues (2011) adverte que os conselhos tutelares são fundamentais para fiscalização e denúncia ao Ministério Público (MP) de eventuais crimes.

De fato, o uso de recursos públicos e a prestação de contas, segundo Paludo (2011), é historicamente objeto de debate e preocupação, na medida em que podem ser constatados com frequência e continuamente desvios e má aplicação desses

recursos, somados a ausência de sanção das autoridades responsáveis pela sua destinação.

De modo geral, na literatura sobre a questão, observa-se um consenso entre os autores (AFONSO, 2018; NASCIMENTO, 2019; PALUDO, 2011; SCHNEIDER, 2019), sobre a inexistência de uma palavra em português que possa traduzir o termo *accountability*. Na realidade, nota-se uma variedade de termos na tentativa de conceituá-la. O autor Nascimento (2019) ressalta alguns deles tais como “controle, fiscalização, responsabilização, prestação de contas, compromisso, proatividade e transparência”.

Na mesma direção, Schneider (2019, p. 475) pondera que o termo é comumente associado à noção de “prestação de contas” ou “responsabilização”, caracterizando um vocábulo de abrangência plural, determinado por uma gama de teorias, quase sempre paradoxais entre si e que têm seu propósito e seu alcance diretamente implicados nos fins que lhes são conferidos e nos usos a que se destinam.

Paludo (2011 *apud* LIMA, 2014, p. 30) argumenta que o termo surge na década de 1980/1990 como “significado de transparência e responsabilização dos gestores públicos, obrigando-os a prestarem contas de suas gestões de forma clara”. O autor ressalta ainda que o entendimento de seu uso na vida social, desde sempre se caracterizaram como fatores de desconfiança por parte da população e dos opositores aos governos. Assim, para alcançar a credibilidade nas gestões, a proposta foi desenvolver controles e colocar em cena os cidadãos para exercerem o papel do controle social, mobilizando a população e entidades não governamentais.

Lima (2014) destaca que na gestão dos recursos públicos, a transparência é um elemento fundamental, visto que além de revelar que os políticos e gestores públicos são apenas representantes do povo, e que, portanto, deveriam trabalhar e legitimar práticas para alcançar coletivamente o bem estar social, funciona também para indicar desvios na destinação ineficiente dos recursos públicos.

Ou ainda, a *accountability* na administração pública se fundamenta na noção de que existe alguém ou alguma instituição que deve se responsabilizar por fazer a gestão de decisões que impactam a sociedade de modo mais transparente possível, prestando contas à população e a outras instituições, das suas ações, gastos e

políticas, elevando assim, a “responsividade” dos gestores públicos e o poder do controle da sociedade (NASCIMENTO, 2019).

A “responsividade” é utilizada nesse contexto e expressa a ideia de que os governantes responsivos cumprem os desejos ou determinações dos cidadãos, fato que os conduziriam a adotar políticas para atender tais desejos. Portanto, trata-se de um governo responsivo, aquele que promove os interesses dos cidadãos, adotando políticas escolhidas pelos cidadãos (PALUDO, 2011).

Para O’Donnell (1998, p. 28), estudioso pioneiro na definição das formas de *accountability*, os mecanismos de *accountability* se apresentam sob três vertentes e são denominadas de horizontal, vertical e societal.

O’Donnell (1998, p. 40) define o que entende por *accountability* horizontal. Trata-se da existência de instituições estatais com direito e autoridade legal, estimuladas e capacitadas para “realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O’DONNELL, 1998, p. 40).

Para efeito complementar, no caso da *accountability* horizontal, Nascimento (2019) adverte que a prestação de contas é realizada por “poderes de mesmo nível”, como por exemplo, as instituições da esfera pública no interior dos três poderes, no qual um fiscaliza o outro, como os partidos políticos de oposição, a mídia, órgãos de controladoria e instituições supranacionais.

A *accountability* vertical refere-se às “ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não” (O’DONNELL, 1998, p. 28).

Paludo (2011) ressalta que a *accountability* vertical transcorre quando os cidadãos controlam os políticos e governos por meio do plebiscito, referendo e voto, ou pelo exercício do controle social, pressupondo uma ação entre desiguais. Nesse caso, os cidadãos são os atores principais e os governos e políticos são os agentes. Pode ser considerado um mecanismo de soberania popular, refletindo sobre os atos dos políticos e demais agentes públicos, sendo o voto e a ação popular os principais instrumentos dessa vertente.

A *accountability* social ou societal não está atrelada ao cidadão e ao voto, mas sim às várias entidades sociais como associações, sindicatos, Organizações não Governamentais (ONGs), mídias, etc, que investigam e denunciam abusos praticados e cobram responsabilização. Portanto, trata-se de um controle social realizado pela sociedade civil, que busca alcançar também os gestores e não somente políticos e governos (PALUDO, 2011).

Essa classificação de Guillermo O'Donnell (1998), embora considerada uma das principais referências na literatura da ciência política, pesquisas empíricas têm colocado em evidência alguns entraves e problemas em sua definição. Isso porque, se por um lado, a *accountability* vertical expressa a noção de hierarquia, por outro lado, a *accountability* horizontal se refere às relações de independência e semelhança que não dão conta das relações intraestatais. Nesse caso, a ideia de horizontalidade se mostra inadequada, visto que muitas relações entre os agentes públicos ou entre agências estatais são do tipo principal-agente, em que se enquadraria melhor a imagem de verticalidade, dada a hierarquia da relação (MEDEIROS *et. al.*, 2013, p. 749-750).

Na opinião de Nascimento (2019), uma característica relevante da *accountability* social é que essa vertente pode dar voz e poder a minorias marginalizadas e causas sociais importantes que, em geral, não se manifestam amplamente no período das eleições e, por isso, existem poucas ou nenhuma representação na esfera do legislativo e executivo. É nesse sentido que o autor correlaciona essa vertente perceptível ao alto tom democrático, na medida em que ela oferece ao cidadão o poder de fiscalizar, medir e punir – se for o caso – políticas e gestores ineficientes.

2.1 Objetivos

2.1.1 Objetivo Geral

Organizar e mediar reuniões com gestores e docentes de escolas públicas a fim de promover discussões de caráter reflexivo/preventivo, ancorado nos conceitos de *accountability* acerca de temas relativos a transparência da prestação de contas.

2.1.2 Objetivos Específicos

- Selecionar reportagens fidedígnas, de fontes confiáveis, que tratem de problemáticas associadas aos desvios de recursos financeiros ocorridos em escolas públicas.

Promover debates envolvendo responsáveis pela gestão de instituições públicas de ensino, concomitantemente à formulação de demonstrativos e relatos atinentes à prestação de contas.

Oportunizar momentos para reflexão e proposição de medidas preventivas pertinentes à adoção de boas práticas administrativo/financeiras, visando à otimização das verbas destinadas à formação de cidadãos.

Isso posto, este trabalho está dividido em cinco seções. A primeira apresenta o referencial teórico adotado e abrange aspectos históricos e conceituais sobre accountability. Na segunda seção é descrito o caminho metodológico percorrido, visando atender os objetivos da pesquisa. A proposta da terceira seção foi apresentar a discussão dos dados da revisão integrativa, a partir dos quais foi elaborado o produto de educacional. A quarta seção, apresenta o produto de educacional e suas inter-relações com a teoria de Reuven Ferstein. Por fim, a quinta seção as considerações finais refletem sobre o processo de pesquisa e as contribuições possíveis que ela poderá alcançar.

3 REFERENCIAIS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS SOBRE *ACCOUNTABILITY*

Investigações realizadas por Costa & Vidal (2020, p. 122) apontam que, as primeiras iniciativas de *accountability* no contexto da educação no Brasil surgem junto à ênfase na educação como área importante para o desenvolvimento social, demandada por um conjunto de reformas, políticas e planos. Os referidos autores definem a *accountability* educacional como “iniciativas de responsabilização – morais ou materiais – e prestação de contas baseadas em avaliações de desempenho”. Em algumas definições sobre o termo é possível localizar os elementos mais comuns que alicerçam esse modelo de política, tais como a fixação de objetivos, os instrumentos de avaliação, a divulgação de informações e as consequências que se expressam pela presença de atos de premiação ou de sanção”.

Neste sentido, políticas de *accountability* na educação básica configura estratégia recente do Estado brasileiro. Ela está atrelada intrinsecamente às reformas da administração pública que se processam no final da década de 1980 nos Estados Unidos e na Europa, onde houve uma focalização na desburocratização administrativa e a descentralização de responsabilidades, com vistas a buscar maior eficiência e eficácia nos/dos serviços públicos (SCHNEIDER; NARDI, 2014).

Desde a década de 1990, período de reestruturação do Estado promovida pelas sucessivas crises do capitalismo desencadeadas desde as décadas de 1970 e 1980 e também, pela opção de políticas de ajustes neoliberais, adotadas como orientação político-econômica em vários países, inicia-se de modo marcante, discursos originados de órgãos financeiros internacionais e reflexões sobre a gestão da educação.

Daí decorrem recomendações que afetaram sobremaneira a carreira docente, a formação de professores e, indiretamente, a própria prática pedagógica. O período demarcou a derrocada dos modelos educacionais sustentados “pelo modelo do Estado de Bem-estar Social, lançando-os em modalidades de gestão que não os resguardavam de ajustes que desconsideravam suas especificidades” (DAMETTO; ESQUINSANI, 2018, 104).

A autora Schneider (2017, p. 166) adverte que, especialmente no setor da educação, os discursos favoráveis à adoção de ferramentas de *accountability* vêm na esteira dos que proclamam a melhoria da qualidade, principalmente a da educação básica. O discurso sobre a ineficácia dos métodos pedagógicos e o uso inapropriado da autonomia profissional dos professores têm sido um ponto crucial, para a implementação de programas com objetivos nem sempre convergentes aos princípios democráticos e participativos que informam a utilização de ferramentas de *accountability* do ponto de vista mais amplo e menos verticalizados.

Em nosso país, República Federativa com 26 estados e 01 Distrito Federal, englobando 5.570 municípios, a implementação de políticas de *accountability* surge em experiências pontuais, no início dos anos 2000, em algumas redes municipais e estaduais de ensino. Entretanto, a partir do ano de 2007, tais iniciativas se propagam de modo mais sistematizado, influenciadas pelo redimensionamento do modelo de avaliação de larga escala nacional e a criação do IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (COSTA; VIDAL, 2020, p. 122).

De fato, Schneider (2017, p. 166) assinala que, desde a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em 1990, são desenvolvidas avaliações padronizadas em escolas de educação básica, e pretendem monitorar os processos de ensino e aprendizagem. Entretanto, as primeiras iniciativas em avaliação educacional não possibilitaram uma radiografia detalhada da situação das escolas, visto que a avaliação era amostral. Somente algumas instituições de ensino e Estados da federação participavam dessas avaliações, colocando graves obstáculos para a apreensão da diversidade educacional de um país com dimensões geográficas e diferenças regionais gigantescas como o Brasil.

A reformulação do SAEB, em 2005, possibilitou o desenvolvimento de estudos de amplitude censitária pela institucionalização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), mais conhecida como Prova Brasil, realizada a cada dois anos em todas as unidades escolares dos sistemas públicos municipais e estaduais, configurando a primeira experiência de avaliação a permitir incorporação de objetivos de *accountability* na educação básica brasileira.

Atualmente, 26 dos estados brasileiros mobilizam ferramentas de *accountability*, a maioria deles operando com políticas de impactos financeiros interligados a sistemas de avaliação. Esse quadro também parece ser compartilhado

por parte dos municípios, entes autônomos, que são responsáveis pela oferta de educação infantil e, na maioria dos estados, por parcela expressiva do ensino fundamental (SCHNEIDER, 2017).

Silva (2016, p. 510) sublinha os desafios presentes na identificação de iniciativas e influências das políticas de avaliação nos municípios brasileiros, em função da grande quantidade de municípios e sua diversidade e desigualdade. Tal condição contribui para o frágil número de estudos que investigam os usos das avaliações em larga escala na esfera municipal. Nesses estudos, deve-se ter um cuidado redobrado em não generalizar os dados.

Por outro lado, no cenário atual, no qual se promove a gestão de recursos financeiros, tanto no âmbito da esfera pública, quanto da esfera privada, um outro conceito emergente da necessidade de controle contra a corrupção é o *Compliance*. Trata-se de um termo inglês decorrente do verbo *to comply*, que significa agir de acordo com uma regra, um pedido, um comando. Assim, subjaz na ideia de *compliance* o dever de achar-se em conformidade e de fazer cumprir leis, regulamentos e diretrizes, em geral, “com o objetivo de mitigar o risco atrelado à reputação e o risco legal/regulatório” (COIMBRA; MANZI, 2010, p. 2).

A perda da reputação de uma instituição tem relação com a forma pela qual os clientes e acionistas vislumbram a organização. O risco relativo à reputação é, no conceito de Coimbra e Manzi (2010, p. 2), “a perda de rendimento, litígios caros, redução da base de clientes e, nos casos mais extremos, até a falência”.

Muito embora, esse conceito seja pertinente à gestão financeira de uma instituição, o sistema de *Compliance* envolve uma série de outros elementos que se integram à gestão da empresa como um todo. Podendo ser motivo de treinamento e capacitação de todos os colaboradores, já que participam de muitos aspectos que implicam no gerenciamento dos contratos, sobretudo os relativos às prestações de serviços.

Assim, nossa opção em adotar o conceito de *accountability* se deve ao fato de ser um conceito já aproximado à área de Educação e ser delimitado, como é o objeto de nossa investigação, à sistemática da prestação de contas por parte do gestor escolar. Desta forma, as delimitações exigidas pela pesquisa também

exigem a adoção de um conceito que seja o mais apropriado à realidade que é objeto da pesquisa.

3.1 Experiências sobre a aplicação de *accountability* na política de educação no Brasil

A partir da exposição inicial sobre concepções do termo *accountability* e de seu surgimento no Brasil, vimos a necessidade de expor algumas experiências nas regiões brasileiras, com vistas a evidenciar empiricamente o debate sobre o uso de *accountability* na educação. Sendo assim, elegeu-se aleatoriamente três experiências em algumas regiões no Brasil.

O primeiro artigo de Costa & Vidal (2020), buscou investigar o sistema de *accountability* educacional do estado do Ceará. Localizado no nordeste brasileiro, conta com 184 municípios em seu território e tem se destacado em nível nacional pelos resultados obtidos na progressão do IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica na série histórica 2007/2017, sobretudo nos anos iniciais de escolaridade para crianças de 6 a 10 anos. Esse resultado tem sido conferido à forte presença do governo estadual na coordenação da política educacional sobre as municipalidades, associada às políticas de *accountability*.

Costa & Vidal (2020) ressaltam que, no processo de institucionalização da *accountability* no estado do Ceará, um elemento sempre presente foi a colaboração intergovernamental. A colaboração entre entes da federação é um princípio constitucional que pretende reduzir as desigualdades entre os locais, buscando minimizar seus efeitos. Na educação, esse princípio é de fundamental importância já que ela é responsabilidade compartilhada entre os entes da federação. Nesse estado da federação, a oferta dos anos iniciais e finais do ensino fundamental é, em sua quase totalidade, responsabilidade dos municípios, chegando, em 2018, a 99,4% e 94,4%, respectivamente. Assim, na estruturação do regime de colaboração, foi suprimida a disputa por matrículas, fazendo com que a colaboração se estabelecesse no contexto da concepção de políticas de gestão das redes de ensino.

O estudo buscou compreender a política de *accountability* educacional no Ceará a partir das mudanças da governança do estado na coordenação estadual.

Esse exercício foi possível, quando, observando a política, verificou-se que os instrumentos mobilizados procuram alterar o comportamento tanto da gestão no nível da escola como no nível do sistema educacional, reiterando um sistema de *accountability* a partir de normatizações que não podem ser firmadas apenas como regulamentações, mas por regulação (COSTA & VIDAL, 2020).

Para os autores, nessa unidade subnacional, não apenas foi instituído um sistema de *accountability* procedido pela avaliação, pela responsabilização e pela prestação de contas (ainda que configurados por um modelo gerencial), mas também cada uma dessas bases foi se vinculando a arranjos políticos e financeiros tão complexos quanto à constituição dos primeiros e que, coordenado pelo governo estadual, propiciou a criação de estratégias de indução na ótica de regras constitucionais.

Como se trata de uma situação que envolve a questão federativa, na medida em que aborda a relação intergovernamental entre o governo estadual e os municípios de sua abrangência, a análise mostrou que a cooperação e a coordenação entre os entes federativos podem ser compreendidas como parte de uma nova regulação da ação pública, direcionadas por um sistema de *accountability* educacional.

O segundo estudo trata da pesquisa de Silva (2016), que contribuiu para identificar que o município de Campina Grande vem utilizando, desde 2013, os resultados do IDEB para o estabelecimento de uma política de incentivos salariais aos professores, gestores e demais trabalhadores das escolas. Desse modo, constituiu um mecanismo de pagamento por desempenho dos profissionais que atuam na escola.

A aprovação, nesse município, das Leis n.º 072/2013 e n.º 5.372/2013, que estabeleceram, respectivamente, o décimo quarto salário e a exigência da divulgação, em local visível nas instituições de ensino, dos resultados do IDEB, configuraram-se pela inauguração da utilização dos resultados da avaliação com graves repercussões para as escolas e seus profissionais, atingindo a terceira fase de iniciativas de avaliação (BRASIL, 2013). Nessas leis predomina uma concepção de responsabilização dos profissionais da educação pelos resultados obtidos nos exames e de prestação de contas à sociedade que se constitui como mecanismos de implantação da *accountability* educacional (SILVA, 2016).

Do ponto de vista de Silva (2016), ao implantar o pagamento do décimo quarto salário, o município de Campina Grande adota um recurso de responsabilização com fortes consequências, ao associar o pagamento de um bônus aos resultados obtidos nas avaliações padronizadas e instituir uma diferenciação de rendimentos entre os trabalhadores da educação de sua rede. Essa distinção situa-se em dois níveis: primeiro, entre as etapas de ensino sob a responsabilidade do município, a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, visto que os profissionais da primeira, segundo a Lei n.º 072/2013, estão excluídos da possibilidade do recebimento desse adicional; e, segundo, entre os docentes do Ensino Fundamental que receberão e os que não receberão o bônus (BRASIL, 2013).

Silva (2016) identifica alguns problemas nesta aplicação prática das regras das políticas de incentivos salariais: 1) as escolas nem sempre aplicam as provas aos alunos mais fracos para não reduzir suas médias; 2) as instituições de ensino passam a se preocupar menos com as séries que não são avaliadas; 3) nota-se a ocorrência da “transferência branca” de alunos com baixo desempenho para outras escolas; 4) e a insatisfação dos profissionais de ensino pela pressão criada em torno do prêmio.

Por outro lado, Silva (2016) pondera que a recompensa e o reconhecimento público pelos desempenhos na obtenção de resultados, naturaliza a ideia de que o sucesso da escola centra-se na sua própria capacidade de superação e de avanço, enfatizando a responsabilidade dos profissionais da educação e da gestão escolar pela geração das melhorias, desconsiderando as condições materiais das escolas e o nível socioeconômico dos alunos, entre outros.

No que se refere à valorização salarial dos professores com a adoção de políticas de pagamento por desempenho, importa ainda ressaltar o caráter descontínuo de tais bonificações, na medida em que não são incorporadas aos salários, ou seja, estão condicionadas ao cumprimento das metas previstas e à disponibilidade de recursos dos governos em nível estadual e municipal. Tais situações demonstram o pouco impacto dessa política de elevação dos salários de professores e demais trabalhadores da educação (SILVA, 2016).

Por fim, a autora ainda reflete sobre as condições das escolas em nosso país. Segundo Silva (2016), as escolas brasileiras demandam um vasto investimento no sentido de superar seu caráter de precariedade. Ou seja, a implementação de

políticas de bonificação sem a melhoria dessas condições, não valoriza o professor, pois a sua valorização encontra-se atrelada à melhoria das condições de trabalho, de salário e da carreira profissional, dentre outros. Para a autora, tais desafios demandam ser enfrentados pelas políticas educacionais no país e não a transferência da responsabilidade por tal situação aos profissionais que atuam na escola, como pode ser observado nas políticas de *accountability* educacional em curso no país.

O terceiro estudo refere-se à pesquisa de Silva *et. al.* (2015), que buscou identificar os municípios que apresentaram os melhores e piores níveis de eficiência técnica na aplicação de recursos públicos em educação com objetivo de utilizá-los como *benchmarking*¹ para a prática de *accountability*, sendo que dos primeiros é necessário verificar as práticas de gestão que os levaram a ser eficazes e, dos ineficientes, além de entender os motivos, verificar a possibilidade de responsabilização.

¹ *Benchmarking* – “Trata-se de um processo para medir e comparar continuamente os processos empresariais de uma organização em relação aos líderes mundiais.” (MADEIRA, 1999, p. 364).

4 O CAMINHO METODOLÓGICO

Este capítulo destina-se a apresentar o percurso da metodologia de apreensão dos dados resultantes do presente estudo. Inicia-se pelo entendimento do termo “pesquisa”. O que é pesquisa? Gil (2002, p. 17) a define como o “procedimento racional e sistemático, que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”. Para realizar a pesquisa, deve-se dispor dos conhecimentos prévios e da utilização detalhada de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos.

Nesse sentido, é interessante destacar o que Minayo (2009, p. 15) entende por metodologia. A autora entende por metodologia “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”. Portanto, “inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade)”.

Para a elaboração desse estudo, recorreu-se à revisão integrativa da literatura como instrumento técnico de coleta de dados. Trata-se de um método de pesquisa que engloba as revisões bibliográficas sistemáticas, e tem como objetivo principal reunir estudos empíricos ou teóricos, com vistas a oferecer uma apreensão mais ampla de um fenômeno particular (SOARES *et. al.*, 2014).

Dentre os métodos de revisão de literatura, Mendes *et. al.* (2008, p. 760) ressaltam que a revisão integrativa é considerada mais abrangente, na medida em que possibilita a inclusão simultânea de pesquisa experimental e quase experimental oferecendo uma compreensão mais global da temática de interesse do investigador.

No caso específico deste estudo, recorreu-se inicialmente a duas etapas descritas a seguir:

- 1) Por questão da pesquisa definiu-se que o objeto desse estudo se movimenta em torno da *accountability* em educação básica no Brasil, buscando responder as seguintes questões norteadoras: No âmbito acadêmico, o que está sendo produzido até hoje sobre o tema? No Brasil, o termo surgiu em que contexto sócio-histórico e político? Como o conceito de *accountability* está sendo tratado na

produção científica resultante desse levantamento de dados da revisão de literatura? O que se entende por políticas educacionais de *accountability* no Brasil?

2) A revisão integrativa da literatura foi realizada por meio de consultas a plataforma REDALYC e Portal de Periódicos CAPES/MEC considerando, no primeiro momento, os seguintes descritores como critério de inclusão: educação básica, *accountability*, transparência e prestação de contas, em artigos disponíveis na língua portuguesa, com o período de publicação entre 2010 a 2020. Entretanto, devido à expansão dos resultados, ajustou-se os descritores para “educação básica” e “*accountability*” no Brasil e, considerou-se apenas os textos que tivessem no título e/ou nas palavras-chaves um (ou dois) dos descritores definidos acima. Como critério de exclusão, optou-se por não utilizar textos incompletos e artigos que não estivessem disponíveis na íntegra on-line.

Diante do exposto, os dados da revisão integrativa da literatura obtidos na pesquisa realizada nas plataformas REDALYC e CAPES/MEC entre os dias 05 a 10 de março de 2021 e está organizada da seguinte forma:

- 1) Apresentação do quadro com o total geral de publicações.
- 2) Apresentação da síntese das publicações que contemplaram os critérios de inclusão definidos na metodologia.
- 3) Com base na seleção de textos, pretende-se também, responder as seguintes questões: no âmbito acadêmico, o que está sendo produzido até hoje sobre o tema? No Brasil, o termo surgiu em que contexto sócio-histórico e político? Como o conceito de *accountability* está sendo tratado na produção científica resultante desse levantamento de dados da revisão de literatura? O que se entende por políticas educacionais de *accountability* no Brasil?

4.1 Quadro geral da revisão integrativa da literatura

No primeiro momento, a pesquisa identificou um total de 98 publicações nas duas plataformas (REDALYC e CAPES/MEC). Todavia, com a inclusão dos critérios definidos para a *accountability* em educação básica no Brasil, foram selecionadas 05 (cinco) publicações na plataforma CAPES e 04 (quatro) publicações na plataforma REDALYC, totalizando mais 09 (nove) publicações. Conferir tabela 1.

Tabela 1 – Total de publicações

Plataforma	Quantitativo Geral	Quantitativo com inclusão dos descritores “educação básica” e “ <i>accountability</i> no Brasil”
Redalyc	64	05
CAPES	34	04
TOTAL	98	09

Fonte: Revisão de literatura realizada entre os dias 05/03/2021 a 10/03/2021.

O quadro (2) apresenta uma síntese das publicações encontradas na revisão integrativa da literatura. Para facilitar a exposição dos dados, identificou-se no quadro, cada publicação com a letra (A) seguida da numeração em ordem crescente. É importante assinalar que na revisão integrativa da literatura, uma mesma publicação (A3) aparece nas duas plataformas.

Quadro 1 – Síntese da revisão integrativa de literatura

Identificação/Título/Ano de Publicação	Periódico/Base de dados/Autor(es)	Delineamento metodológico	Resultados do estudo
A1 Dispositivos de <i>accountability</i> na reforma da educação básica brasileira: tendências em curso 2019	Revista Diálogo Educacional/PR CAPES/MEC SCHNEIDER, Marilda Pasqual	Pesquisa Documental	O estudo evidencia a construção de um discurso pautado na reforma que, de um modo geral, profetiza mudanças nos modos de regulação da educação básica, fundamentada na participação, transparência e controle social. Tal discurso contraria a visão de uma política para uma educação básica democrática, disseminada nos documentos analisados, a interpretação das significações do vocabulário concordam com características para uma <i>accountability</i> gerencial, a partir da qual seja possível alcançar eficiência educacional e competitividade internacional por meio de reformas alinhadas com princípios da <i>new public management</i> .
A2 Políticas de <i>accountability</i> na Educação Básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho	Revista Brasileira de Política e Administração em Educação (RBP AE) CAPES/MEC SILVA, Andréa Ferreira da	Pesquisa Bibliográfica e Documental	Com recorte espacial de análise para Campina Grande/PB, a pesquisa permitiu identificar que o município vem utilizando, desde 2013, os resultados do IDEB para o estabelecimento de uma política de incentivos salariais aos professores, gestores e demais trabalhadores das escolas, constituindo um mecanismo de pagamento por desempenho dos profissionais que atuam na escola. A

2016			implantação de políticas de bonificação sem a melhoria das condições de trabalho, não consegue valorizar o professor, pois a valorização da docência está atrelada à melhoria dessas condições de trabalho, tais como as condições salariais e da carreira, dentre outros.
A3 O IDEB e a construção de um modelo de <i>accountability</i> na educação básica brasileira 2014	Revista Portuguesa de Educação CAPES/MEC REDALYC SCHNEIDER, Marilda Pasqual & NARDI, Elton Luiz	Pesquisa Bibliográfica e Documental	Os resultados são indicativos de que o IDEB constitui uma fase inicial de construção de um modelo de <i>accountability</i> em educação no Brasil. No entanto, pouco se pode dizer acerca das possibilidades de avanço deste modelo para a construção de um sistema mais amplo, que incorpore preocupações efetivas com as dimensões éticas, de justiça, democracia e participação crítica e ativa, visto sua aproximação com protótipos pautados em perspectivas <i>neotayloristas</i> , nomeadamente as que informam o campo educacional.
A4 <i>Accountability</i> e regulação da educação básica municipal no estado do Ceará/Brasil 2020	Revista Iberoamericana de Educación CAPES/MEC COSTA, Anderson Gonçalves & VIDAL, Eloisa Maia	Pesquisa Documental de natureza qualitativa/Análise de documentos oficiais e técnicos produzidos pelo governo do Ceará	Os resultados desse estudo mostram que a constituição do sistema de <i>accountability</i> no Ceará revela um processo de coordenação federativa à luz da regulação institucional, própria do movimento de internacionalização das políticas educacionais e beneficiado por aspectos históricos e políticas dessa unidade subnacional.
A5 Tessituras intergovernamentais das políticas de <i>accountability</i> educacional 2017	Revista Educação em Questão CAPES/MEC SCHNEIDER, Marilda Pasqual	Pesquisa Documental (análise de documentos disponibilizados no sítio dos Estados da Federação)	Os resultados evidenciam que os arranjos locais se alinham a tipologias gerenciais de <i>accountability</i> com parcas contribuições para o fortalecimento do processo democrático de gestão de sistemas educacionais, previsto na legislação brasileira desde 1988, e para a melhoria das condições de aprendizagem das crianças e jovens.
A6 Recuo ao cientificismo, paradoxos da transparência e corrupção em educação 2015	Revista Educação & Pesquisa REDALYC AFONSO, Almerindo Janela	Revisão de Literatura	A pesquisa identificou a necessidade de complexificar e atribuir mais rigor teórico-conceitual a <i>accountability</i> em educação. O autor sustenta que as práticas de corrupção em educação, em diversas situações, podem estar induzidas pela necessidade de dar resposta a gestão baseada em números, nos rankings e nas (supostas) evidências, anulando por completo as expectativas legítimas em torno da transparência dos processos educacionais e das decisões

			políticas.
<p>A7</p> <p>As condições históricas para a existência da qualidade educacional constatada pelas avaliações em larga escala</p> <p>2018</p>	<p>Revista Roteiro (Edição Especial)</p> <p>REDALYC</p> <p>DAMETTO, Jarbas & ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira</p>	<p>Pesquisa bibliográfica e revisão de literatura, com abordagem pós-estruturalista com base nos escritos de Michel Foucault,</p>	<p>Com base na pesquisa realizada, os autores sugerem que o discurso oficial da qualidade comporta um claro viés político, ofuscado por uma suposta objetividade, operada por rituais de verificação específicos como a avaliação externa em ampla escala. A fabricação do objeto qualidade educacional enquanto performance em testes padronizados, remete ao campo interdiscursivo, cujos enunciados proporcionam a ele pontos de ancoragem e minimizam ou ofuscam suas inconsistências.</p>
<p>A8</p> <p>Avaliação educacional: fundamentos e políticas da educação básica e superior</p> <p>2018</p>	<p>Revista de Educação</p> <p>REDALYC</p> <p>AFONSO, Almerindo Janela</p>	<p>Revisão de Literatura</p>	<p>A revisão de literatura mostrou que, mesmo as referências mais consagradas no campo da avaliação educacional, em geral, indiferentes às suas próprias diferenças político-ideológicas, quase nunca colocam em xeque o conceito hegemônico de <i>accountability</i>. O autor ressalta que, em função disso, é comum observar a adoção de políticas de responsabilização de forma também superficial, despoliticizada e acrítica.</p>

Fonte: Revisão de literatura realizada entre os dias 05/03/2021 e 10/03/2021.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Percebe-se, a partir da análise da tabela 1, que o quantitativo dos artigos sobre *accountability* atrelada à Prestação de Contas em Escolas Públicas da Educação Básica se mostra muito reduzido. e isso sinaliza que as pesquisas e discussões sobre o tema são, ainda, incipientes no Brasil. Grande parte dos artigos apresenta uma linguagem controversa e, às vezes, quase utópica, no universo em que se localiza.

Tomando-se ainda como base a tabela 1, comparativamente à figura 1, verifica-se que na plataforma REDALYC foram publicados 64 artigos, correspondentes a 65,3%, ou seja, a maioria dos trabalhos e que na plataforma CAPES, apenas 34 artigos ou 35,7% do material pesquisado, totalizando 98 artigos. No que diz respeito ao novo quantitativo, com inclusão dos descritores “educação básica” e ‘*accountability*’, no Brasil, os números foram ainda menos favoráveis, restando apenas 5 artigos para a REDALYC e 4 para a CAPES, em um total de 9 artigos, com o agravante de um deles figurar nas duas plataformas. Observa-se, também, que, mesmo nos anos mais recentes, quando a discussão sobre a mudança dos modelos de gestão e controle da *accountability* recebeu maior atenção dos atores econômicos, a quantidade de discussões acadêmicas espelhadas nos artigos declinou, quando o esperado seria de que ela crescesse.

Conforme já mencionado em capítulo anterior, procurou-se explorar algumas experiências em regiões brasileiras, categorizando-as e evidenciando, empiricamente, o debate sobre o uso da *accountability* na educação.

Lembra-se que o artigo de COSTA E VIDAL, em 2020, buscou investigar o sistema de *accountability* educacional no estado do Ceará e este vinha se destacando em nível nacional pelos resultados alcançados, na progressão do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), conferidos à forte presença do governo estadual, na coordenação de políticas educacionais sobre as municipalidades, associada às políticas de *accountability*.

Os resultados são indicativos de que o IDEB constitui uma fase inicial da construção de um modelo de *accountability* em educação no Brasil. Pouco se pode

afirmar acerca das possibilidades de avanço deste modelo para a construção de um sistema mais amplo, que incorpore preocupações efetivas (SCHNEIDER, 2014).

Uma outra pesquisa documental realizada por Schneider, em 2017, relata que os resultados comprovam que os arranjos locais se alinham a tipologias gerenciais de *accountability*, com poucas contribuições para o fortalecimento do processo democrático de gestão de sistemas educacionais, previsto na legislação brasileira, desde 1988.

O estudo de (SILVA, 2016) contribuiu para identificar que o município de Campina Grande, no estado da Paraíba, vem utilizando desde 2013, também, os resultados do IDEB, porém com o objetivo de estabelecer uma política de incentivos salariais aos professores, gestores e demais colaboradores de escolas públicas.

As Leis 072/2013 e 5372/2013 estabeleceram, respectivamente, o décimo quarto salário e a exigência da divulgação dos resultados do IDEB. Nessas leis predomina uma concepção de responsabilização dos profissionais da educação, pelos resultados obtidos nos exames e de prestação de contas à sociedade, que se constitui como mecanismo de implantação da *accountability* educacional (SILVA, 2016).

Importante frisar que, conforme a Lei 072/2013, somente uma parte dos professores do ensino fundamental seria contemplada com os benefícios salariais dela decorrentes, não sendo ela aplicada aos docentes da educação infantil. Outro estudo, referindo-se à pesquisa de Silva et Al (2015), que identificou os municípios que apresentaram os melhores e os piores níveis de eficiência técnica na aplicação dos recursos públicos em educação, com o objetivo de utilizá-los como *benchmark* para a prática de *accountability*, o fez, também, com o propósito de verificar as modalidades de gestão que os levaram a ser eficazes e, dos considerados ineficientes, além de entender os motivos, aventar a possibilidade de responsabilização, pelos indesejáveis resultados alcançados..

(AFONSO,2015) identificou, então, a necessidade de complexificar e atribuir mais rigor teórico-conceitual à *accountability* em educação. O autor sustenta que as práticas de corrupção em educação, podem estar sendo induzidas pela necessidade de dar respostas à gestão baseada em números, anulando as expectativas em torno da transparência dos processos educacionais e das decisões políticas.

Por outro lado, (DIAMETTO e ESQUINSANI, 2018), sugerem que o discurso oficial da qualidade comporta um claro viés político, ofuscado por uma suposta objetividade, operada por rituais de verificação específicos, como a avaliação externa em ampla escala. A qualidade educacional, enquanto performance, se perde na medida em que a ancoragem de seus argumentos minimiza ou ofusca suas inconsistências.

E, segundo (AFONSO,2018), a revisão da literatura mostrou que mesmo as referências mais consagradas no campo da avaliação educacional, quase nunca colocam em xeque o conceito hegemônico de *accountability*, ressaltando que em decorrência disso, é comum observar a adoção de políticas de responsabilização de forma superficial, despolitizada e acrítica.

Verifica-se, enfim, que existe uma predominância na utilização do termo *accountability*, relacionado às entidades públicas, confirmando o já descrito, que na administração pública deve haver uma produção ainda mais constante da filosofia de *accountability*. É importante pontuar que, após a redemocratização brasileira, alguns jargões que, embora legítimos, passam a existir em ações públicas, nem sempre são aplicados como deveriam. (FONSECA, 2011), comenta:

“Conceitos e critérios como empoderamento, participação, capital social, *accountability* (responsabilização), descentralização, educação de qualidade, combate à corrupção, eficiência dos mercados, mão de obra qualificada, igualdade de gênero, respeito à propriedade, livre iniciativa e distribuição equitativa de renda, entre outros, estão presentes em uma agenda ampla e repleta de boas intenções. A sua praticidade, entretanto, é limitada, justamente pelo fato de ser genérica, muito abrangente e, com frequência, distante das realidades específicas, nas quais se tenta implementá-la.”

Os resultados das discussões revelaram que o tema central da pesquisa, aqui abordado, é complexo, multidisciplinar, multidimensional e que há uma evidente carência, não somente da *accountability*, mas, do *compliance* e, por que não dizer, da democratização dos dados, quando da prestação de contas em escolas públicas da educação básica.

Pode-se depreender que a produção acadêmica, comprovadamente nos artigos aqui considerados sobre *accountability*, (Quadro 1), é incipiente e que essa incipiência fez com que os resultados obtidos deixassem de ser mais robustos. Sugere-se, para pesquisas futuras, o desenvolvimento de um estudo exclusivamente qualitativo, sobre os diferentes aspectos da *accountability*, do *compliance*, bem como da sua efetividade no universo ora pesquisado, com especial ênfase em escolas públicas da educação básica.

6 PRODUTO DE ENSINO E SUAS INTER-RELAÇÕES COM A TEORIA DE REUVEN FEURSTEIN

De um modo geral, a base teórica de Feuerstein se integra na Modificabilidade Cognitiva Estrutural (MCE), em que entende que o aluno é um ser modificável, sendo capaz de mudar de acordo com suas vontades e decisões. O pesquisador se baseia no fato de não ser possível prever limites para o desenvolvimento psicológico, nem simplesmente classificar pessoas sem conhecimento prévio de suas propensões de aprendizagem (FEUERSTEIN, 1990 *apud* ALMEIDA; MALHEIRO, 2020, p. 3).

A modificabilidade do sujeito, segundo Feuerstein (1994 *apud* TURRA, 2007, p. 299) “é, necessariamente, a modificação da relação do sujeito consigo próprio no - e com o - seu entorno”. E, para se produzir uma aprendizagem expressiva é indispensável a dupla mediador-mediado, que ao fortalecer os critérios de mediação, contribui para a interação e a modificabilidade, na medida em que é somente através da interação do sujeito com outros sujeitos que possam mediar informações necessárias, que o desenvolvimento cognitivo acontece.

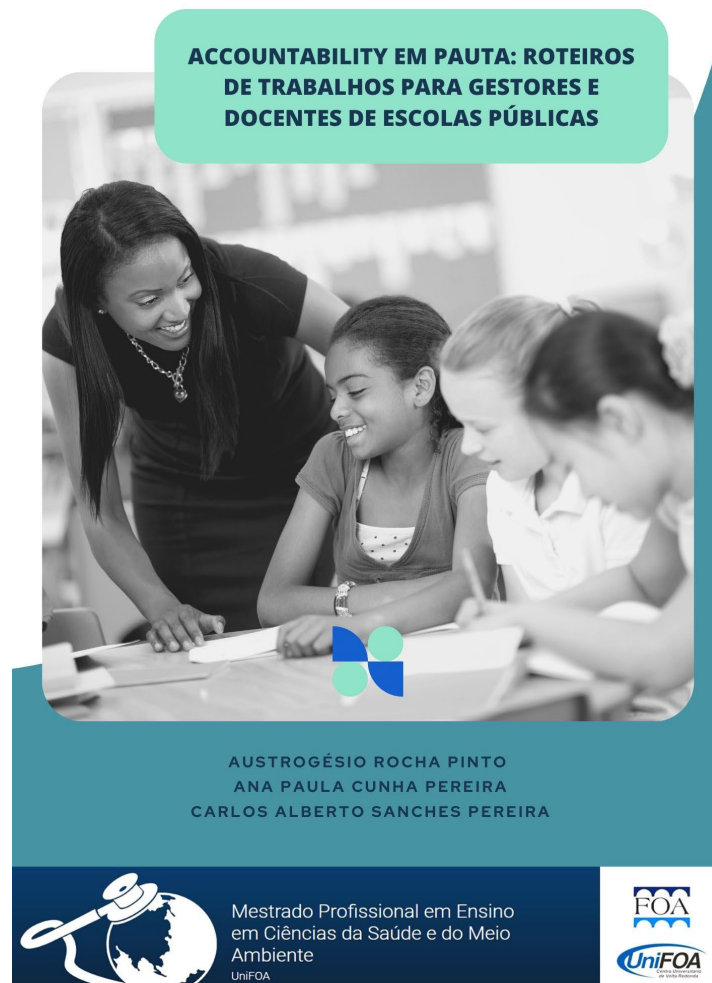
Em função dessa rápida mudança, o sujeito precisa ser mais flexível e capaz de se adaptar frequentemente às novas habilidades. Para esta autora, para suprir tais necessidades, a Experiência de Aprendizagem Mediada (EAM) proposta por Reuven Feuerstein contribui para o desenvolvimento de ferramentas teórico-metodológicas capazes de produzir Modificabilidade Cognitiva Estrutural (MCE), necessária às demandas da contemporaneidade (TURRA, 2007).

Professor, psicólogo e pesquisador há mais de 50 anos da área da Psicologia do Desenvolvimento, Psicologia Clínica e Psicologia Cognitiva a partir de um ponto de vista cultural, Feuerstein e seus colaboradores desenvolveram estudos científicos com diversos segmentos sociais, o que inclui crianças vítimas do Holocausto, crianças autistas e com Síndrome de Down em Jerusalém (Israel), estudantes carentes em comunidades rurais da Bahia (Brasil), estudantes do ensino médio com baixo aproveitamento em Matemática em Cleveland (Estados Unidos), imigrantes não-alfabetizados na Etiópia, entre muitos outros grupos (ALMEIDA; MALHEIRO, 2020).

6.1 A escolha do produto de ensino

O material escolhido para compor o produto apresenta uma exposição sobre Políticas educacionais com a aplicabilidade da *accountability*, contextualizando o Brasil como principal cenário de discussão das questões que perpassam este universo, buscando descrever o contexto do conceito de *accountability* e seu surgimento no Brasil. Dessa forma, a problematização destas experiências envolvendo esta política educacional em alguns estados/municípios do Brasil contribuirá para a elaboração de roteiros de trabalhos, cuja implementação junto a gestores e professores, visa a instigar reflexões de caráter preventivo sobre a aplicabilidade de Políticas de *Accountability* na educação básica no Brasil.

Imagem 1 – Capa do Produto



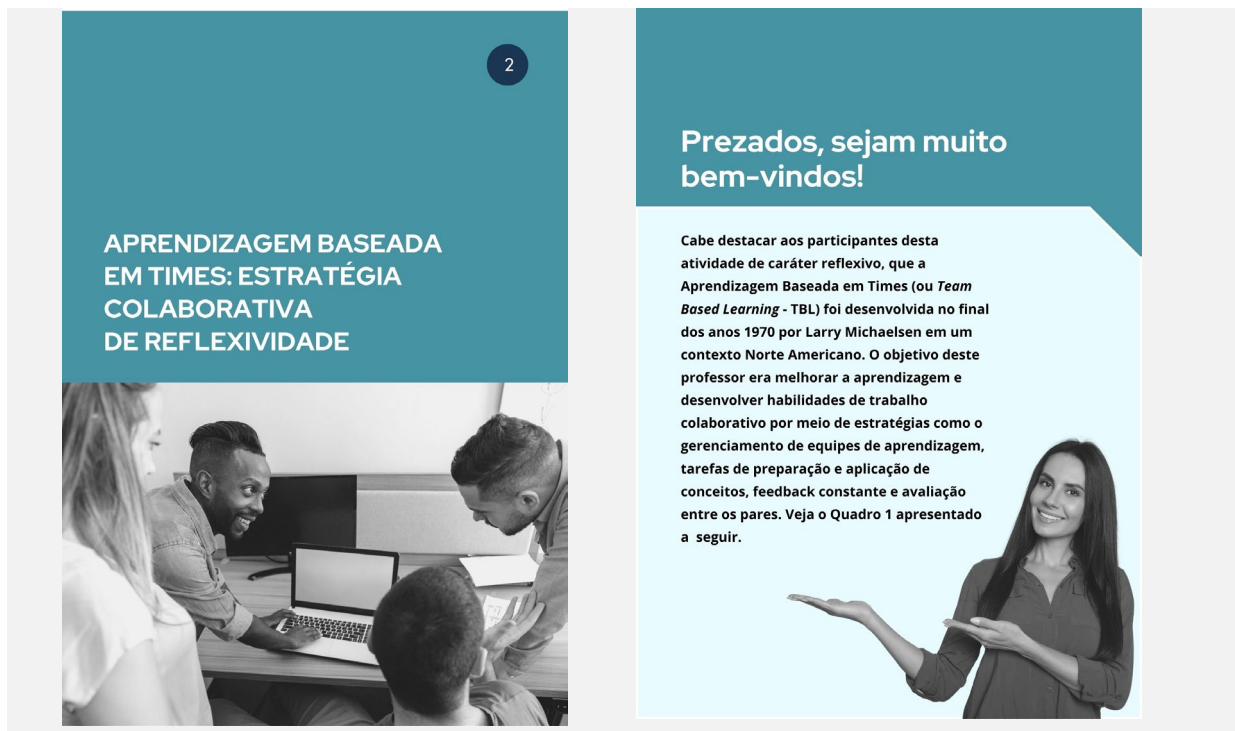
Fonte: Elaborado pelo Autor.

Imagem 2 – Apresentação e Sumário do Produto



Fonte: Elaborado pelo Autor.

Imagem 3 – Aprendizagem Baseada em Times




Fonte: Elaborado pelo Autor.

Imagem 4 – Componentes TBL

Componentes	Características Gerais
Descrição	É uma estratégia de ensino-aprendizagem centrada no estudante. Método educacional para grandes grupos. Coordenado por professor, possibilita a interação e o trabalho em equipe. Ocorre em quatro etapas: 1- Preparação (pré-aula); 2- Garantia de preparo por meio da aplicação dos testes que asseguram a aprendizagem (em classe) debate sobre as questões aplicadas em sala; 3- Aplicação dos conceitos (os 45: problema significativo, escolha específica, mesmo problema e relatos simultâneos); 4- Autoavaliação e avaliação interpares dos estudantes para observar o cumprimento dos objetivos da discussão do TBL.
Instituição	Definição dos papéis: a instituição deve definir o papel do profissional a ser formado e garantir a infraestrutura necessária para sua implementação. Há necessidade de instituir serviços de apoio emocional ao estudante. Promove maior interação entre as diversas disciplinas. Feedback contínuo ao aluno, aos docentes e à instituição, com as correções necessárias. Recupera a dimensão social, crítica e reflexiva necessária à prática médica.
Docente	Interação: interage com os estudantes, atuando apenas quando necessário. Assume papel de facilitador do aprendizado. Cabe ao professor mediar estímulos e oportunidades para que todos os estudantes possam desenvolver habilidades e atitudes de representatividade, autonomia e comunicação. Em geral, os docentes têm mais trabalho na fase prévia à execução do TBL.
Discente	Ativo: o foco é desativado para que seja responsável pelo seu próprio ensino. Quando bem orientado, passa a exercer atitude crítica e construtiva. Desenvolve inteligência relacional, autonomia e maior responsabilidade sobre o autoaprendizado. O trabalho em grupos ou equipes estimula a organização e o mútuo comprometimento entre os estudantes.
Vantagens	Individualizar as necessidades dos estudantes ao se trabalhar com grupos pequenos, facilitando a interação aluno-professor. O respeito à singularidade e a habilidade de lidar com o outro permitem a aquisição progressiva de autonomia / maturidade.
Desvantagens	Mantém treinamento e capacitação docente contínuos. Consome enorme tempo docente de preparo, aplicação e avaliação da atividade. Requer o trabalho com pequenos grupos para que seja efetivo. Requer o sacrifício de se transmitir todo o conteúdo, sendo necessário selecionar o "conteúdo essencial" que será trabalhado exaustivamente.
Resultados	Inteligência: o trabalho em equipes proporciona o desenvolvimento inter- e intrapessoal, a habilidade de conversar e compartilhar que representa a inteligência relacional que compreende a inteligência intrapessoal (autoconhecimento emocional, controle emocional e automotivação) e a inteligência interpessoal (reconhecimento de emoções de outras pessoas e habilidades em relacionamentos interpessoais).

Para saber mais acesse: <https://www.teambasedlearning.org/>
Fonte: Adaptado de Bollela et al.5; Souza et al.6.

As atividades a seguir estão ancoradas na estratégia de ensino-aprendizagem intitulada Aprendizagem Baseada em Times (ou originário da língua inglesa, *Team Based Learning*).



Fonte: Elaborado pelo Autor.

Imagem 5 – Proposta de Atividade Caso 1

Portanto, destaca-se que, antes da apresentação e leitura das reportagens sugeridas neste material o(s) mediador(es) desta intervenção reflexiva deverão orientar os participantes a cumprirem as seguintes etapas:

Etapa 1 - Os participante deverão ler e pesquisar atentamente o glossário disponibilizado neste material. O objetivo é esclarecer termos e conceitos que se destacam nas reportagens selecionadas neste material;

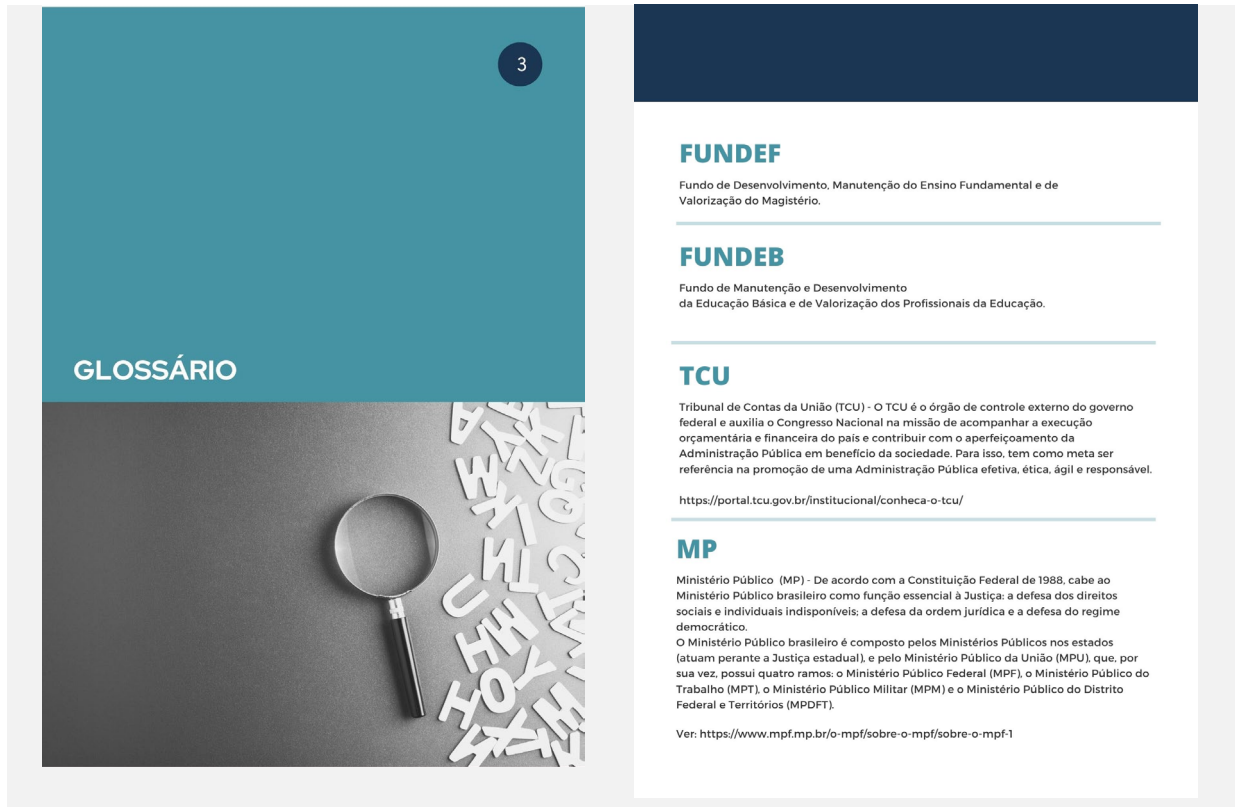
Etapa 2 - Após a leitura e ciência dos significados de terminologias e conceitos o(s) mediador(es) organizará o grupo em times e distribuirá o material contendo as reportagens. Embora a configuração do grupo seja times (diversos grupos), cada participante receberá o material de modo individualizado. Após a leitura atenta da reportagem, cada participante terá 05 minutos para escolher uma alternativa de cada questão;

Etapa 3 - Após a escolha das alternativas de modo individual, os participantes, na conformação do seu time, terão em torno de 10 minutos para apontar as questões marcadas e chegar a um consenso, sobre a alternativa correta considerada pelo grupo;

Etapa 4 - Em seguida o cada time apresentará por meio de um relator (ou representante do time) a alternativa escolhida e argumentará a opção decidida pelo grupo.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Imagem 6 – Glossário




Fonte: Elaborado pelo Autor.

Imagem 7 – Capas Reportagens



Fonte: Elaborado pelo Autor.

Imagem 8 – Reportagem 1



Reportagem 1


“Dinheiro do Fundeb foi usado para asfalto, reforma de praça e compra de carros de luxo - TCU identifica desvios de R\$ 277 milhões de recursos da educação básica, que se somam a R\$ 322 milhões de honorários ilegais a advogados.”

BRASÍLIA - Recursos públicos que poderiam melhorar a educação básica em municípios pobres no interior do Brasil foram usados para custear compra de picapes, reforma de praças e de um parque de vaquejada, perfuração de poços, instalação de postes e asfaltamento de ruas.

Os desvios do dinheiro da educação para finalidades diversas somam pelo menos R\$ 277,3 milhões. Essa é mais uma irregularidade grave no uso de recursos da União pagos a municípios por meio de precatórios do antigo Fundeb, hoje Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica).

A Folha mostrou no domingo (13) que outros R\$ 332 milhões da educação básica acabaram destinados a escritórios de advocacia (<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/12/dinheiro-da-educacao-para-cidades-pobres-r-332-mi-do-fundeb-vaio-pararna-mao-de-advogados.shtml>), por meio de pagamentos ilegais de honorários.

Reportagem extraída: Folha de São Paulo, 18/12/2020 EDIÇÃO IMPRESSA (<https://www1.folha.uol.com.br/fpfac-simile/2020/12/19/VinicusSassine>) (<https://www1.folha.uol.com.br/atores/vinicus-sassine.shtml>) e RanierBragon(<https://www1.folha.uol.com.br/atores/ranier-bragon.shtml>)



Reportagem 1

Somadas as duas destinações ilegais do dinheiro, o desvio da educação básica chega a R\$ 609 milhões. E esta quantia não corresponde a todo o tamanho do problema, uma vez que o TCU (Tribunal de Contas da União) auditou apenas parte dos recursos.

O tribunal já deu decisão cautelar para proibir o pagamento de aluguel de imóveis não vinculados à educação municipal e identificou destinos indevidos de recursos como para a previdência de servidores.

Audidores vêm detectando outros ralos para o dinheiro da educação básica, como a contratação de crédito junto a instituições financeiras, diante da perspectiva de recebimento dos precatórios. A remuneração a bancos varia de 10% a 20% do valor esperado do Fundeb.

A prática também é ilegal, segundo o TCU. O entendimento do tribunal, do Ministério Público e de decisões já tomadas por tribunais superiores é o de que, pela Constituição, o dinheiro do Fundeb deve ser destinado exclusivamente para a educação básica.

Reportagem extraída: Folha de São Paulo, 18/12/2020 EDIÇÃO IMPRESSA (<https://www1.folha.uol.com.br/fpfac-simile/2020/12/19/VinicusSassine>) (<https://www1.folha.uol.com.br/atores/vinicus-sassine.shtml>) e RanierBragon(<https://www1.folha.uol.com.br/atores/ranier-bragon.shtml>)

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Imagem 9 – Teoria da Modificabilidade



Teoria da Modificabilidade

5

Em função dessa rápida mudança, o sujeito precisa ser mais flexível e capaz de se adaptar frequentemente às novas habilidades. Para esta autora, para suprir tais necessidades, a Experiência de Aprendizagem Mediada (EAM) proposta por Reuven Feuerstein contribui para o desenvolvimento de ferramentas teórico-metodológicas capazes de produzir Modificabilidade Cognitiva Estrutural (MCE), necessária às demandas da contemporaneidade (TURRA, 2007).

Professor, psicólogo e pesquisador há mais de 50 anos da área da Psicologia do Desenvolvimento, Psicologia Clínica e Psicologia Cognitiva a partir de um ponto de vista cultural, Feuerstein e seus colaboradores desenvolveram estudos científicos com diversos segmentos sociais, o que inclui criança vítimas do Holocausto, crianças autistas e com Síndrome de Down em Jerusalém (Israel), estudantes carentes em comunidades rurais da Bahia (Brasil), estudantes do ensino médio com baixo aproveitamento em Matemática em Cleveland (Estados Unidos), imigrantes não-alfabetizados na Etiópia, entre muitos outros grupos (ALMEIDA; MALHEIRO, 2020, p. 2).

De um modo geral, a base teórica de Feuerstein se integra na Modificabilidade Cognitiva Estrutural (MCE), em que entende que o aluno é um ser modificável, sendo capaz de mudar de acordo com suas vontades e decisões. O pesquisador se baseia no fato de não ser possível prever limites para o desenvolvimento psicológico, nem simplesmente classificar pessoas sem conhecimento prévio de suas propensões de aprendizagem (FEUERSTEIN, 1990 apud ALMEIDA; MALHEIRO, 2020, p. 3).

A modificabilidade do sujeito, segundo Feuerstein “é, necessariamente, a modificação da relação do sujeito consigo próprio no - e com o - seu entorno” (TURRA, 2007, p. 299). E, para se produzir uma aprendizagem expressiva é indispensável a dupla mediador-mediado, que ao fortalecer os critérios de mediação, contribui para a interação e a modificabilidade, na medida em que é somente através da interação do sujeito com outros sujeitos que possam mediar informações necessárias, que o desenvolvimento cognitivo acontece.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

6.2 A construção do produto e seleção do conteúdo

Após uma detida análise das reportagens relacionadas aos desvios de recursos financeiros em escolas públicas, selecionou-se algumas delas, para fundamentar o presente trabalho e, conseqüentemente, elaborou-se questões norteadoras, com o objetivo de provocar intervenções de caráter relexivo/preventivo, junto aos professores e gestores. Os casos mais significativos serão apresentados a seguir:

6.2.1 Transcrição do CASO 1

“Operação da Polícia Federal e CGU investiga desvio de recursos públicos federais no interior do Ceará”²

Ação cumpre 30 mandados de busca e apreensão para desarticular esquema de fraude em licitações, lavagem de dinheiro, corrupção e organização criminosa envolvendo recursos públicos federais entre os anos de 2013 e 2020.

Por G1 CE 05/08/2021 07h30 Atualizado há 3 meses

Polícia Federal e CGU investigam desvio de recursos públicos federais no interior do Ceará

A Polícia Federal iniciou na manhã desta quinta-feira (5) uma operação com a Controladoria Geral da União (CGU) para desarticular um esquema de fraude em licitações, lavagem de dinheiro, corrupção e organização criminosa envolvendo recursos públicos federais entre os anos de 2013 e 2020. Segundo a Polícia Federal, os suspeitos têm atuação no município de Russas, no interior do Ceará, com **indícios de participação de empresários, políticos, servidores públicos e laranjas ou "testas de ferro"**.

Ao todo, **30 mandados de busca e apreensão** determinados pela Justiça Federal de Limoeiro do Norte são cumpridos por cerca de 140 policiais federais e 10

² **Fonte:** <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/08/05/operacao-da-policia-federal-e-cgu-investiga-desvio-de-recursos-publicos-federais-no-interior-do-ceara.ghtml?msclkid=5e0fe6eeadec11ecbea7f527fdc25295>

auditores da CGU nas cidades de Fortaleza, Icapuí, Cascavel e Russas, no Ceará, além de Caçapava do Sul e Brasília. Estão sendo bloqueados valores ilícitos nas contas dos investigados.

O **G1** tenta contato com a Prefeitura de Russas, mas as ligações não foram atendidas.

Investigações

Operação investiga desvio de recursos públicos federais no interior do Ceará — Foto: PF/Divulgação

As investigações tiveram início em 2017, em uma operação iniciada em 2015. Com a análise de dados fiscais e bancários dos envolvidos, a Polícia Federal e a CGU levantaram **indícios de atuação de esquema criminoso para fraudar ou direcionar licitações em Russas**, envolvendo recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (**FUNDEB**) e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Ação criminosa teve envolvimento de empresas de fachada e empresas que guardavam ligação com empresário suspeito no município, o qual, coordenando ações de "laranjas" ou interpostos financeiros, beneficiava-se economicamente do esquema de corrupção e lavagem de capitais, juntamente com servidores públicos e políticos.

Ainda nas investigações, foi identificado a atuação de servidores públicos, secretários municipais e políticos de Russas e de outros municípios em **esquema de pagamentos de propinas**, inclusive através de "laranjas" ou outras pessoas. Também foi apurado uma possível **participação de integrantes de facções criminosas** atuantes no âmbito nacional.

Crimes

Os indiciados vão responder, de acordo com a participação, pelos crimes de fraude em licitações, lavagem de dinheiro, corrupção e organização criminosa.

A operação Matrioska recebeu o nome em alusão às bonecas russas e remete à complexidade da teia criminosa investigada. As investigações continuam, com análise do material apreendido na operação policial."

6.2.1.1 Proposta de atividade destinada aos participantes

O Professor deverá reunir os estudantes em equipes de 5 integrantes, distribuir cópias da reportagem a cada pessoa do grupo, eleger um coordenador, um redator (que digitará ou anotar as opiniões e sugestões) e um relator, para representar a equipe em plenário; em seguida, o Professor deverá orientar a equipe a realizar uma leitura crítico/relexiva e discutir os possíveis fatos que levaram ao desvio de verbas, além de propor pelo menos três medidas preventivas para evitar semelhantes ocorrências. A equipe deverá ter uma hora para ler, discutir e propor soluções ou sugestões. Será necessário orientar as equipes que não deverão trocar opiniões entre si, mas poderão consultar os materiais disponíveis, inclusive telefones celulares.

6.2.2 Transcrição do CASO 2

Extraído da seguinte fonte:

“Quase 70% dos desvios de verba ocorrem na educação e na saúde.”³

Corrupção seria facilitada pelos repasses serem de valores baixos

Por Mathias Rodrigues

Sedufsm – Seção Sindical

Segundo dados divulgados pelo diretor do Departamento de Patrimônio e Probidade da Advocacia Geral da União (AGU), André Luiz de Almeida Mendonça, entre 60 e 70% dos desvios de dinheiro público no Brasil ocorrem nas áreas da Educação e Saúde, além de saneamento básico. Para Mendonça, tal percentual é justificado pela maior facilidade de corrupção nestes setores, que trabalham com altos volumes de recursos, mas sempre com repasses de valores baixos, o que dificulta a fiscalização pelos órgãos de controle como AGU e Controladoria Geral da União (CGU).

³ **Fonte:** <https://www.adufpb.org.br/site/quase-70-dos-desvios-de-verba-ocorrem-na-educacao-e-na-saude/?msclkid=845c8449adee11ec8670857cd9f2c85e>

Legalmente, os crimes nessas duas áreas são considerados hediondos. Na Saúde, a falta de verba, por conta dos desvios, resulta em um mau atendimento pelo sistema público, com menos equipamentos e medicamentos e ainda profissionais mal pagos e com menos capacitação. Esse conjunto de fatores literalmente condena à morte milhares de cidadãos por ano.

Pelo lado da Educação, além da má formação dos alunos, os desvios até em recursos destinados à merenda escolar também contribuem para afetar a saúde dos estudantes, que muitas vezes têm nessa alimentação sua principal fonte de nutrientes. Nesta área, os conselhos tutelares são fundamentais para fiscalização e denúncia ao Ministério Público de eventuais crimes. Hoje, no Brasil, apenas 1,6% dos municípios não possui conselhos, segundo levantamento do IBGE em 2009.

Além dos desvios de verbas, as duas áreas também recebem poucos recursos se comparadas à destinação dada pelo governo a outros investimentos. Atualmente são investidos em torno de 3% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação e 4% em saúde, enquanto mais de 46% são destinados ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Segundo Marina Barbosa Pinto, presidente do ANDES-SN, há de se inverter as prioridades na hora de se investir em educação. “O ANDES-SN propõe que se assuma a educação pública como uma prioridade. Significa que, havendo o aumento de arrecadação do país, é necessário investir mais em educação e, portanto, alterar o percentual do PIB destinado à educação”, observou Marina.””

04) Que medidas podem ser tomadas para que sejam evitados novos desvios de recursos financeiros em escolas públicas?

05) Como a *Accountability* pode contribuir para prevenir desvios de recursos financeiros, principalmente na área da educação?

6.2.3. Transcrição do CASO 3

FUNDEB: DESVIO DE VERBAS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA PARA O SETOR PRIVADO É INCONSTITUCIONAL

15 de dezembro de 2020 Serviços Públicos

Após muita mobilização para que o Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) se tornasse permanente, a sua regulamentação pode guardar um grande golpe para a educação pública. Segundo o texto aprovado pela Câmara na última semana e que, agora, segue para o Senado, será permitida a destinação de 10% dos recursos do fundo para instituições filantrópicas comunitárias, confessionais e para educação profissionalizante, inclusive promovida por entidades do Sistema S (Senai e Senac). Na prática, trata-se do desvio de verba pública para a iniciativa privada.

Segundo cálculos de entidades da área, a perda para a educação pública deverá ser de R\$ 15,9 bilhões. “O que era uma brecha (artigo 213 da Constituição), progressivamente vem se tornando uma avenida aberta à privatização do ensino em nosso país. A trava de 10% de destinação para conveniamento privado no ensino fundamental e ensino médio é um estímulo à expansão da privatização, posto que este formato possui apenas 0,56% de matrículas no ensino fundamental e 0,16% no

ensino médio”, avalia o Andes-SN, classificando o texto aprovado na Câmara como “um grande retrocesso”.

Transferência é inconstitucional

Segundo análise do Ministério Público Federal (MPF), o desvio de recursos para a iniciativa privada, previsto no projeto que regulamenta o Fundeb, é inconstitucional. Em nota técnica enviada ao Senado, o MPF diz: “é preciso insistir que tais propostas são materialmente inconstitucionais por diversas razões. A primeira e mais importante é que, no artigo 213, a Constituição Federal de 1988 fez uma opção explícita pela transitoriedade das parcerias com a iniciativa privada na prestação do serviço público de ensino obrigatório, exclusivamente para atender a déficits de vaga nas escolas públicas no curso da implementação da expansão do segmento público”.

No texto, o Ministério Público também descontrói o argumento de falta de vagas na rede pública, usado por parlamentares para justificar a transferência ao setor privado. “A questão de fundo passa pela suposta necessidade de convênios a serem celebrados com entidades privadas sem finalidade lucrativa, para fins de alegada expansão da oferta de vagas não apenas em creches, mas também na educação básica obrigatória. Todavia, essa tese de insuficiência de vagas na rede pública de ensino é um argumento factual e juridicamente inepto para sustentar a regulamentação que tem sido proposta para o novo Fundeb. Isso ocorre porque o art. 6º da Emenda 59/2009 obrigou a universalização de acesso à educação infantil pré-escolar e ao ensino médio até 31 de dezembro de 2016, enquanto a oferta estatal do ensino fundamental já é obrigatória há décadas, nos termos reforçados com a promulgação da Constituição em 1988”, argumenta o MPF.

A nota técnica na íntegra pode ser lida aqui.

Entenda

O Fundeb foi promulgado por meio de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de 2006, que previa sua existência por 14 anos, prazo que se encerraria em 31 de dezembro próximo. Dessa forma, entrou em tramitação no Congresso e foi aprovada, há poucos meses, uma nova PEC, que tornou o fundo permanente. O texto estabeleceu ainda outros pontos, como o aumento da contribuição federal ao

Fundeb: dos atuais 10% para 12% em 2021, subindo gradativamente até 23% em 2026.

Após a promulgação da Emenda Constitucional, começaram os debates sobre a regulamentação do fundo, do qual trata o Projeto de Lei (PL) 4372/2020, aprovado na Câmara e que começará a ser debatido no Senado, nos próximos dias.

Fundeb

O Fundeb é responsável por cerca de 60% do financiamento da educação básica pública brasileira. O fundo é composto por recursos, que provêm de impostos e transferências da União, estados e municípios, movimentando, anualmente, cerca de R\$ 160 bilhões. Para se ter dimensão da sua importância, corresponde a mais de 80% dos recursos da educação para 2.022 cidades brasileiras.

6.2.3.1 Proposta de atividade destinada aos participantes

O Professor deverá reunir os discentes em equipes de 5 integrantes; que elegerão um coordenador, um redator (que digitará ou anotarà, resumidamente, as opiniões e sugestões) e um relator, para representar a equipe em plenário. Cada um dos integrantes deve receber uma cópia da reportagem em anexo, para que seja realizada uma leitura crítica e relexiva; em seguida; os alunos discutirão os possíveis fatos que levaram aos desvios de verbas mencionados na reportagem, além de proporem medidas preventivas para evitar semelhantes ocorrências. Observações: O Professor deverá orientar as equipes que terão uma hora para ler, discutir e propor soluções ou sugestões. As equipes não devem trocar opiniões entre si, mas podem consultar os materiais disponíveis, inclusive telefones celulares.

6.2.4 Transcrição do CASO 4

PF investiga possíveis desvios de recursos públicos na área da educação em Tabatinga/AM

Blogs da Amazônia 7/13/2021 09:39:00 AM ,Destaque ,FUNDEB ,Polícia ,Polícia Federal ,Prefeitura de Tabatinga ,Saul Nunes Bemerguy ,

13/07/2021, terça-feira

Operação MAGÜTA apura fraudes em contratos de licitação, no âmbito da Prefeitura Municipal de Tabatinga/AM, por meio da captação de recursos do FUNDEB, para construção de escolas e creches públicas já inauguradas e edificadas com materiais de qualidade precária.

Tabatinga/AM – A Polícia Federal deflagrou nesta manhã (13/7) a Operação MAGÜTA, por meio da qual são investigados fatos relacionados a possíveis práticas de crimes, como pertencimento a organização criminosa, fraude a licitação, desvio de recursos públicos, peculato, corrupção ativa e passiva e lavagem de dinheiro.

A ação da Polícia Federal visa a cumprir mandados judiciais expedidos pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, sendo 18 mandados de busca e apreensão, além de cumprimento de 12 medidas cautelares de afastamento de cargos públicos, por 90 dias, bem como impedimento de frequentar repartições públicas, nas cidades de Tabatinga/AM, Manaus/AM e Benjamin Constant/AM.

Segundo as investigações, o chefe do Poder Executivo Municipal de Tabatinga/AM, Secretários Municipais e funcionários do alto escalão podem ter realizado licitações fraudulentas com um grupo de empresários locais, com o objetivo de simular a lisura na formalização do procedimento licitatório para construção de escolas e creches municipais.

De acordo com a apuração realizada pela PF, há indícios de que o Prefeito Municipal de Tabatinga em exercício escolheu as empresas vencedoras previamente à licitação e, após receber valores do FUNDEB, montara o procedimento licitatório para realização de obras municipais já inauguradas. Ao final, teria pagado os empresários envolvidos nas fraudes, os quais posteriormente se apropriaram dos valores repassados e devolveram parte do lucro.

Os indiciados poderão responder, na medida de suas responsabilidades, pelos crimes de fraude à licitação, corrupção passiva, corrupção ativa, peculato, pertencimento a organização criminosa e lavagem de dinheiro. Se condenados, poderão cumprir pena de até 44 anos de reclusão.

***O nome da operação é uma alusão à maior comunidade de indígenas da região amazônica do Alto Solimões, diretamente prejudicada pelos atos criminosos apurados na operação. *Com informações de assessoria da Polícia Federal.*

6.2.4.1 Proposta de atividade destinada aos participantes

O Professor deverá reunir os discentes em equipes de 5 integrantes; que elegerão um coordenador, um redator (que digitará ou anotará, resumidamente, as opiniões e sugestões) e um relator, para representar a equipe em plenário. Cada um dos integrantes deve receber uma cópia da reportagem em anexo, para que seja realizada uma leitura crítica e relexiva; em seguida; os alunos discutirão os possíveis fatos que levaram aos desvios de verbas mencionados na reportagem, além de proporem medidas preventivas para evitar semelhantes ocorrências. Observações: O Professor deverá orientar as equipes que terão uma hora para ler, discutir e propor soluções ou sugestões. As equipes não devem trocar opiniões entre si, mas podem consultar os materiais disponíveis, inclusive telefones celulares.

6.2.5 Transcrição do CASO 5

Desvios de recursos públicos representam mais de 10% das investigações da PF 4 de fevereiro de 2014 14:47 __

Como informou o Estado nesta segunda-feira, 27, a Polícia Federal investiga fraudes e corrupção em contratos da administração que somam R\$ 15,59 bilhões em investimentos com recursos públicos. Para o diretor-geral da PF, Leandro Daiello, essa quantia recorde é fruto do investimento na estruturação de uma área especializada no combate aos desvios de dinheiro público.

Ao todo, são 12.870 inquéritos policiais que tratam deste tema. Segundo o diretor, a região Nordeste, uma das que mais recebe repasse de recursos federais, é a que concentra a maior parcela das investigações, com 5.371 inquéritos policiais, o que representa 41,7% do total.

Confira abaixo a íntegra da entrevista na qual ele comenta os números, as táticas e as estratégias da PF para lidar com as fraudes envolvendo dinheiro público.

ESTADO: O que explica a cifra de R\$ 15,5 bilhões em contratos sob suspeita?

LEANDRO DAIELLO: Ela pode ser explicada pelo investimento feito pela direção da Polícia Federal na estruturação de uma área especializada no combate a essa prática criminosa que drena anualmente vultosas quantias dos cofres públicos. Uma

vez estabelecida essa prioridade, temos capacitado policiais federais para atuar em investigações que vão desde o combate aos crimes de corrupção realizados de forma isolada por um servidor, até aqueles praticados por servidores públicos que visam facilitar a ação de organizações criminosas especializadas em dilapidar o patrimônio público.

ESTADO: Quantos inquéritos sobre desvios de recursos públicos estão em andamento?

LEANDRO DAIELLO: Dados de dezembro de 2013 mostram que estão em andamento 12.870 inquéritos policiais em todo o Brasil que apuram, inclusive, a prática de crimes que envolvem o desvio de recursos públicos. Importante salientar que este número representa mais de 10% de todas as investigações em curso na Polícia Federal, que totalizam 108.822 inquéritos policiais em andamento.

ESTADO: Quais as áreas do serviço público mais afetadas?

LEANDRO DAIELLO: São afetadas diversas áreas do serviço público conforme demonstram as nossas recentes operações especiais. E o mais importante é que após cada uma das investigações, é possível ao gestor público diagnosticar eventuais fragilidades na sua respectiva área e tomar medidas para aperfeiçoar os instrumentos de controle.

ESTADO: Historicamente, as organizações criminosas miram mais afoitamente os recursos da saúde e da educação. Por quê?

LEANDRO DAIELLO: Apesar de se observar desvios em diversas áreas da administração pública é importante salientar que a maior fatia dos recursos orçamentários das áreas da saúde e educação são descentralizados para milhares de prefeituras, as quais são responsáveis por sua aplicação no interesse da população. Desde 2011, a Polícia Federal instaurou mais de 3000 investigações contra prefeituras por mau uso de verba pública federal.

Para diretor-geral da PF, investimentos do órgão permitiram chegar à cifra recorde de recursos públicos investigados.

ESTADO: Em que regiões é mais acentuada a ação das organizações? Por quê?

LEANDRO DAIELLO: Segundo dados de nossas investigações, a região Nordeste concentra 5371 inquéritos policiais, o que representa 41,7% do total. Isso porque há

um maior repasse de recursos públicos federais para áreas mais carentes nas regiões norte e nordeste. É, portanto, uma questão de proporcionalidade.

ESTADO: Como a PF rastreia os movimentos desses fraudadores? Que técnicas são utilizadas?

LEANDRO DAIELLO: As nossas investigações são iniciadas a partir de informações fornecidas por particulares que detém o conhecimento de fraudes envolvendo o desvio de recursos federais, assim como tendo por base relatórios dos órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União e autarquias federais eventualmente lesadas. Pela nossa experiência na apuração dessas práticas criminosas, é possível observar um certo padrão na conduta dos fraudadores, como por exemplo a criação de empresas fantasmas para ganhar licitações sem que exista a prestação do serviço ou mesmo havendo a má execução de obras ou serviços. Muitos, inclusive, pagam propina a servidores públicos para facilitar essas contratações irregulares.

ESTADO: Como a PF enfrenta os cartéis?

LEANDRO DAIELLO: A Polícia Federal acompanha o fenômeno da cartelização de preços tanto no setor privado quanto no setor público, nos procedimentos licitatórios. Os cartéis agredem a livre concorrência de preços, causando enorme prejuízo à população e ao erário. Em razão desse e de outros mecanismos de apropriação indevida de dinheiro público, foi implementada e continua em expansão estrutura específica de repressão a crimes de desvio de recursos públicos. Também foram elaborados manuais de investigação e estão sendo ministrados treinamentos aos policiais envolvidos na repressão a estes crimes.

ESTADO: Como identificar conluio entre as empresas?

LEANDRO DAIELLO: Entre várias técnicas existentes para se identificar a ocorrência de fraudes à licitação, sempre devem ser analisados os preços oferecidos, buscando coincidências nas diferenças entre os vencedores e os demais participantes do certame, além de se buscar identificar eventuais acordos sigilosos e fatiamento de mercado.

ESTADO: Quantas prisões ocorreram em 2013? Dessas prisões, quantas são de fraudadores do Tesouro?

LEANDRO DAIELLO: A Polícia Federal realizou 487 prisões ou conduções coercitivas em operações de combate ao desvio de recursos públicos e à corrupção das quais 31 de servidores públicos. Importante esclarecer que as recentes mudanças legislativas aumentam o número de decisões judiciais de afastamento do servidor de suas atividades, enquanto ocorrem as investigações, em detrimento do decreto de prisão.

ESTADO: Quantas operações foram realizadas? Quantas são relativas a desvios do dinheiro público?

LEANDRO DAIELLO: Das 296 operações especiais de polícia judiciária realizadas em 2013 (dados consolidados até meados de dezembro), 56 foram para combater crimes relacionados ao desvio de recursos públicos, o que representa 19% de todas as operações especiais no ano. Significa dizer que a PF bateu o recorde histórico em números absolutos e percentuais de operações nessa área. Em 2012, já havíamos ampliado o nosso trabalho com 46 operações especiais (15% do total). Temos trabalhado fortemente em parceria com o TCU, a CGU, a Receita Federal e a Previdência Social, na questão dos desvios de recursos públicos.

ESTADO: O julgamento do mensalão e a condenação de políticos graduados e de gestores de instituições financeiras podem ter reflexos na luta contra a corrupção?

LEANDRO DAIELLO: A Polícia Federal possui uma doutrina de atuação bem definida, pautada nos ditames da Constituição Federal, e estabeleceu, anos atrás, a sua prioridade de atuação em dois eixos bem definidos: o combate à corrupção e ao desvio de verbas públicas bem como a prevenção e repressão ao tráfico de entorpecentes, notadamente nas regiões de fronteira. Não é por acaso que batemos recordes de apreensão de drogas em 2013 e no número de operações especiais de repressão a corrupção. Atingimos a cifra histórica de 15 bilhões de reais em contratos sob investigação. Casos de repercussão nacional e de visibilidade não possuem influência no sucesso de nossas operações nem mesmo pautam a nossa atuação.

ESTADO: 2014 é ano de eleições gerais. Como a PF se prepara para combater o caixa 2?

LEANDRO DAIELLO: A Polícia Federal é a polícia judiciária da União, logo, possui a atribuição constitucional de investigação de crimes eleitorais. O trabalho de

preparação e capacitação da Polícia Federal é constante e a experiência adquirida em eleições anteriores será de grande valia para continuarmos aperfeiçoando nossas técnicas de investigação. A Polícia Federal age de maneira republicana. Onde houver a prática de um crime de atribuição da PF, lá estaremos para investigar e prender os responsáveis, sempre que assim a lei nos autorizar. Estamos trabalhando com o Tribunal Superior Eleitoral e com a Procuradora Geral da República no planejamento das ações preventivas e repressivas a prática de crimes eleitorais.

ESTADO: A nova lei que define organização criminosa (lei 12.850/13) prevê que também o delegado de Polícia pode oferecer ao investigado os benefícios da delação premiada. O sr. acha que a delação tem eficácia ou é apenas uma forma de o suspeito tentar se livrar da prisão?

LEANDRO DAIELLO: A colaboração premiada é uma das técnicas especiais de investigação prevista na Convenção da ONU de combate à corrupção, sendo uma excelente ferramenta de investigação, a qual é utilizada em vários países. Tal instituto já existia em várias leis brasileiras, todavia, acreditamos que o avanço contido na 12.850/13, permitindo ao delegado de Polícia oferecer a colaboração premiada ao investigado no bojo do inquérito policial, permitirá maior eficiência e eficácia à persecução penal.

Link reportagem: <http://blogs.estadao.com.br/fausto-macedo/desvios-de-recursos-publicos-representam-mais-de-10-das-investigacoes-da-pf-diz-delegado/>

6.2.5.1 Proposta de atividade destinada aos participantes

O Professor deverá reunir os discentes em equipes de 5 integrantes; que elegerão um coordenador, um redator (que digitará ou anotarà, resumidamente, as opiniões e sugestões) e um relator, para representar a equipe em plenário. Cada um dos integrantes deve receber uma cópia da reportagem em anexo, para que seja realizada uma leitura crítica e relexiva; em seguida; os alunos discutirão os possíveis fatos que levaram aos desvios de verbas mencionados na reportagem, além de proporem medidas preventivas para evitar semelhantes ocorrências. Observações: O Professor deverá orientar as equipes que terão uma hora para ler, discutir e

propor soluções ou sugestões. As equipes não devem trocar opiniões entre si, mas podem consultar os materiais disponíveis, inclusive telefones celulares.

7 CONSIDERAÇÕES

Problematizar a *accountability* na educação no Brasil é de suma importância para elucidar pontos polêmicos e contraditórios e ao mesmo tempo, mostrar os desafios para se utilizar essas ferramentas no campo da educação em nosso país.

A contar com as poucas produções, visto que das 98 publicações que tratavam o termo *accountability*, apenas 9 delas contemplaram o campo da educação básica no Brasil.

Com base nos dados, busca-se responder questões que nos orientaram durante o processo dessa investigação. Observa-se um consenso dos autores sobre as concepções teóricas de abordagem do termo *accountability*. Há uma tendência hegemônica em se pensar que o termo tem sido utilizado sem o devido embasamento teórico-conceitual. Na realidade, os autores chamam atenção para esse fato e ao mesmo a ausência de estudos que disponham desse debate sobre as concepções da *accountability*. Ela tem sido comumente associada à noção de uma ferramenta que favoreça o diálogo e o exercício de uma cidadania crítica.

Sobre o contexto histórico, social e político das primeiras iniciativas de *accountability* na educação no Brasil, os estudos foram também consensuais apontando o período da reforma do Estado desencadeado na esteira das políticas neoliberais, nas quais suas orientações seguiam tendências gerenciais e de transferência de responsabilidade do Estado brasileiro. De fato, esse período se processou mundialmente com as sucessivas crises do capital desde a década de 1970 e trouxe significativas mudanças no âmbito estatal e conseqüentemente, nas políticas de educação. Mas, os autores identificam que o período mais promissor de iniciativas de *accountability* na educação ocorreu a partir de 2005 com as mudanças operadas no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), onde foram realizadas avaliações censitárias em todas as escolas públicas do país.

Avalia-se a necessidade de ampliar a revisão integrativa da literatura de modo a fortalecer o debate e preencher as lacunas identificadas nesta investigação, de que é exemplo, a fragilidade na abordagem conceitual do termo *accountability* e a quase inexistência de estudos empíricos que problematizem as iniciativas de *accountability* na educação básica no Brasil.

Por fim, avalia-se a importância de se destacar a perspectiva teórico-conceitual de aprendizagem do pensador Reuven Feurstein.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, A. J. Políticas de responsabilização, equívocos semânticos ou ambiguidades político-ideológicas? In: **Revista de Educação PUC/Campinas**, v. 23, nº 1, p. 8-18, 2018.

_____. Recuo ao cientificismo, paradoxos da transparência e corrupção em educação. In: **Revista Educação em Pesquisa**, v. 41, p. 1313-1326, 2015.

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: **Senado Federal**: Centro Gráfico, 1988.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi. **Manual de Compliance: Preservando a boa governança e a integridade das organizações**. São Paulo: Atlas, 2010.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. Accountability e regulação da educação básica municipal no Ceará – Brasil. In: **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 83, nº 1, 2020, p. 121-141.

DAMETTO, J.; ESQUINSANI, R. S. S. As condições históricas para a existência da qualidade educacional constatada pelas avaliações em larga escala. In: **Revista Roteiro**, v. 43, 2018, p. 101-130.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Indicadores financeiros educacionais, 2014. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 20 de jan. de 2023.

LIMA, S. R. A accountability como ferramenta de controle interno: a gestão por resultados e os desvios de recursos públicos, no período de 1990 a 2014, sob a

ótica da economia da corrupção. **Trabalho de Conclusão de Curso**. Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-9KCJA8/1/monografia___a_accountability_como_ferramenta_de_controle_interno_..._.pdf. Acesso em: 27 de março de 2022.

MADEIRA, P. J. Benchmarking: A arte de copiar. **Jornal do Técnico de Contas e da Empresa**, 411, Lisboa, dezembro de 1999. Disponível em: <https://repositorio.ipcb.pt/bitstream/10400.11/964/1/Benchmarking.pdf>. Acesso em: 27 de março de 2022.

MENDES, K. D. S. et. al. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. In: **Revista Texto & Contexto Enfermagem/Florianópolis**, p. 758-764, 2008.

MINAYO, M. C. O desafio da pesquisa social. In: DESLANDES, S. F.; MINAYO, M. C. de S. (Orgs.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28^aed. Petrópolis: Vozes, 2009.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, São Paulo, 1998.

_____. **Democracia delegativa?** Novos Estudos Cebrap, São Paulo, v. 31, 1991.

OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO. (2009), Mapa da Estabilidade. Informe Semestral sobre Estabilidade e Violência Política na América do Sul, n. 8, 2º semestre de 2009. Mapa da Estabilidade. **Informe Semestral sobre Estabilidade e Violência Política na América do Sul**, n.7, 2 semestre de 2008.

RODRIGUES, D. S. et. al. Corrupção e má gestão nos gastos com a educação: fatores socioeconômicos e políticos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, nº 2, p. 301-320, 2020.

SCHNEIDER, M. P. Dispositivos de accountability na reforma de educação básica brasileira: tendências em curso. In: **Revista Diálogo Educacional/Curitiba**, v. 19, nº 60, p. 469-493. 2019.

_____. Tessituras intergovernamentais das políticas de accountability educacional. In: **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 55, nº 43, 2017, p. 162-186.

SCHNEIDER, M. P.; MORAIS, M. L. Balanço da produção acadêmica sobre accountability no Brasil. In: **Revista Teoria e Prática da Educação**, v. 21, nº 3, p. 123-135, 2018.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. O IDEB e a construção de um modelo de accountability na educação básica brasileira. In: **Revista Portuguesa de Educação**, p. 7-28, 2014.

SILVA, A. F. da. Políticas de accountability na Educação Básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação/RBPAE**, v. 32, nº 2, p. 509-526, 2016.

SOARES, C. B. et. al. Revisão Integrativa: conceitos e métodos utilizados na enfermagem. In: **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, p. 335-345, 2014.