

A POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO: ANÁLISE CONCEITUAL DO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO GLOBAL DA EDUCAÇÃO DE 2017

THE POLICY OF ACCOUNTABILITY: CONCEPTUAL ANALYSIS OF THE 2017 GLOBAL EDUCATION MONITORING REPORT

LA POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD: ANÁLISIS CONCEPTUAL DEL INFORME DE SEGUIMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN EL MUNDO 2017

Amanda Melchiotti Gonçalves¹

Hillsborough County Public Schools – HCPS

Dhyovana Guerra²

Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE

Ireni Marilene Zago Figueiredo³

Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE

Roberto Antonio Deitos⁴

Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar o conceito de *responsabilização* tratado no Relatório de Monitoramento Global da Educação, de 2017, produzido pela Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO). Para tanto, este estudo se trata de uma pesquisa documental de abordagem qualitativa. Para a análise do documento partimos do pressuposto de que os conceitos utilizados nos documentos produzidos por organizações internacionais não são aleatórios, mas produtos de informações selecionadas e intencionalmente disseminadas. O conceito de responsabilização na educação, no documento analisado, está relacionado aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente ao ODS-4, sendo considerado essencial para o cumprimento da Agenda Educação 2030. A análise do conceito de responsabilização perpassou a compreensão da atuação dos organismos internacionais na definição de políticas educacionais, principalmente após a reestruturação produtiva, em 1970, com ênfase na flexibilização. A partir disso, foi possível constatar que o conceito de responsabilização constitui um elemento justificador

¹ Hillsborough County Public Schools. Doutora em Educação. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2536532562628803>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8600-6248>. E-mail: amandamelchiottigoncalves@gmail.com.

² Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste. Doutora em Educação. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4532701165812812>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1026-606X>. E-mail: dhyovanaquerra@hotmail.com.

³ Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste. Doutora em Educação. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0727859600733159>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8875-7099>. E-mail: irenifigueiredo@hotmail.com

⁴ Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste. Doutor em Educação. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4743456433918126>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9150-6354>. E-mail: rdeitos@uol.com.br.

de reformas educacionais, além de reiterar os fundamentos políticos e organizacionais do modelo gerencial que descentraliza as ações estatais no âmbito das políticas sociais.

Palavras-chave: Educação; Responsabilização; Organismos Internacionais; UNESCO.

Abstract

The general objective of this article is to analyze the concept of Accountability addressed in the 2017 Global Monitoring Report on Education, produced by the United Nations Education Organization – UNESCO. To this end, this study is documentary research with a qualitative approach, in which, for the analysis of the document, based on Evangelista (2012), it assumed that the concepts used in the documents produced by international organizations are not random, but products of selected and intentionally disseminated information. The concept of Accountability in education, in the document analyzed, is related to the Sustainable Development Goals – SDGs, especially SDG-4, and is considered essential for the fulfillment of the Education 2030 Agenda. The analysis of the concept of Accountability went through the understanding of the role of International Organizations in the definition of Educational Policies, especially after the productive restructuring, in 1970, with emphasis on flexibility. From this, it was possible to verify that the concept of Accountability constitutes a justifying element of educational reforms, in addition to reiterating the political and organizational foundations of the management model that decentralizes state actions in the scope of social policies.

Keywords: Education; Accountability; International Organizations; UNESCO.

Resumen

El objetivo general de este artículo es analizar el concepto de Rendición de Cuentas abordado en el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2017, elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación – UNESCO. Para ello, este estudio es una investigación documental con enfoque cualitativo, en la cual, para el análisis del documento, basado en Evangelista (2012), se partió del supuesto de que los conceptos utilizados en los documentos producidos por organismos internacionales no son aleatorios, sino productos de información seleccionada e intencionalmente difundida. El concepto de Rendición de cuentas en educación, en el documento analizado, se relaciona con los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, especialmente el ODS-4, y se considera esencial para el cumplimiento de la Agenda Educación 2030. El análisis del concepto de Rendición de Cuentas pasó por la comprensión del papel de los Organismos Internacionales en la definición de las Políticas Educativas, especialmente después de la reestructuración productiva, en 1970, con énfasis en la flexibilidad. A partir de ello, se pudo constatar que el concepto de Rendición de Cuentas constituye un elemento justificativo de las reformas educativas, además de reiterar los fundamentos políticos y organizativos del modelo de gestión que descentraliza las acciones estatales en el ámbito de las políticas sociales.

Palabras claves: Educación; Responsabilidad; Organizaciones Internacionales; UNESCO.

INTRODUÇÃO

O Relatório de Monitoramento Global da Educação, desenvolvido pela Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO), de 2017, é um documento que caracteriza a *responsabilização* na Educação e tem como objetivo “[...] informar sobre a implementação de estratégias nacionais e internacionais para ajudar todos os parceiros relevantes a se responsabilizar por seus compromissos como parte do acompanhamento e da revisão geral dos ODS” (UNESCO, 2017, p. 4). Os objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram estabelecidos na Declaração de Incheon (2016), que definiu os rumos educacionais até o ano de 2030.



A Declaração de Incheon, Marco de Ação da Educação 2030, estabelece como um dos Objetivos o ODS-4 para a Educação, com o intuito de “Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (UNESCO, 2016, p. 3). Para tanto, o documento ainda destaca a urgência de estabelecer uma agenda educacional que seja única, renovada, holística, ousada e ambiciosa, cuja “novidade da agenda da Educação 2030 é ela ser universal e pertencer ao mundo inteiro, tanto a países desenvolvidos quanto em desenvolvimento” (UNESCO, 2016, p. 25).

A responsabilização, conforme defendida pela UNESCO (2017), é um conceito que precisa ser inerente a todos (cidadãos, políticos, governantes, pais). Nesse sentido, o artigo apresenta o objetivo de analisar o conceito de responsabilização utilizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação no Relatório de Monitoramento Global da Educação de 2017, demandando a necessidade de questionarmos: qual o significado do conceito expresso pela política de responsabilização para a educação, de acordo com o relatório da UNESCO (2017)?

Para responder ao questionamento, pautamo-nos na abordagem qualitativa com ênfase no procedimento metodológico documental. Fundamentando-nos em Evangelista (2012), consideramos que os conceitos utilizados nos documentos de organizações internacionais não são aleatórios, logo, assumem uma perspectiva teórica e são produtos de informações selecionadas, pois expressam análises e tendências intencionalmente elaboradas.

A pertinência de análise desse documento se justifica pela relevância do próprio objetivo anunciado pelo relatório, que destaca, conforme mencionado acima, a aplicação de estratégias de responsabilização em âmbito nacional e internacional como parte dos ODS, dos quais tratamos aqui do ODS-4, um compromisso global a ser atingido pelos países até o ano de 2030. Por isso, é necessária uma análise que permita a compreensão de seu significado para além do que formalmente expressa.

Para tratar do objetivo proposto, o texto está dividido em duas partes. Na primeira, temos o intuito de apresentar a atuação dos organismos internacionais na definição de Políticas Educacionais. No segundo momento, analisamos o conceito de responsabilização, definido no Relatório de Monitoramento Global da Educação (UNESCO, 2017), a partir de análises que consideram a complexidade da processualidade histórica, ou seja, entendemos que a apreensão dos fatos históricos se dá pela contradição das determinações analíticas das relações sociais de produção.



A ATUAÇÃO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Os documentos representam uma evidência histórica, assim, a investigação não pode distanciar-se do contexto histórico do qual os documentos fazem parte. Esses são expressões de um projeto socioeconômico e político-ideológico. Nesse sentido, faz-se necessário explicitar o que se compreende por políticas educacionais, uma vez que essas expressam projetos históricos e estão articuladas com as proposições dos organismos internacionais.

Primeiro, recorreremos à definição de políticas sociais, uma vez que a política educacional é concebida como componente da política social e principalmente como parte da própria constituição do Estado que concebe essas políticas e as implementa no conjunto das suas ações de direção e controle social (Deitos, 2010). A política educacional é compreendida como constituinte da política social, pois é parte das relações sociais de produção e integrante do processo de controle estatal.

Devemos tratar política social e política educacional não apenas como normatizações advindas do poder público, mas como políticas que fazem parte de um todo complexo, inseridas no contexto social de disputas e conciliação de interesses das forças sociais inerentes ao capitalismo, sendo a política social a expressão dessa relação conflituosa e contraditória da sociedade de classes, gerada pelo próprio sistema, no qual o Estado capitalista, que promove o controle social, político e econômico, está sistematicamente entranhado e reciprocamente sustentado na acumulação de capital (Deitos, 2010).

As políticas sociais, portanto, são estratégias do Estado para garantir as condições de acumulação de capital e de assegurar a formação e a reprodução da força de trabalho, garantindo o mínimo necessário para a sobrevivência do trabalhador. Da mesma forma, são as políticas sociais que proporcionam determinada distribuição de riqueza, constituindo-se, portanto, em um espaço de conflitos entre interesses antagônicos, em um complexo processo de relações de forças (Faleiros, 1991). Sobre isso, Vieira (1992) esclarece que não há política social desvinculada de lutas populares, pois os direitos sociais que emergem após a Primeira Guerra Mundial são a consagração jurídica de uma parte das reivindicações feitas pela classe trabalhadora.

É importante destacar que a política educacional está articulada a questões que



ultrapassam os limites da área educacional, compondo o complexo contexto socioeconômico e político-ideológico que, a partir da década de 1990, está articulado à implantação e implementação das políticas neoliberais no Brasil. Destaca-se que

A política educacional, particularmente a empreendida no Brasil a partir da década de 1990, é a articulação e a consumação de forças econômicas e políticas hegemônicas que sustentam proposições que revelam forte tendência predominante de cunho liberal ou social-liberal e definem significativamente os rumos das políticas públicas e da educação nacional (Deitos, 2010, p. 210).

Entende-se que a formulação de políticas sociais está articulada às disputas socioeconômicas da produção social, ou seja, “compreendem um conjunto de necessidades sociais e políticas estabelecidas socialmente numa determinada sociedade, como resultado e expressão da forma social de reprodução das condições materiais da existência” (Deitos, 2010, p. 211). Representam, portanto, o mínimo necessário para a manutenção das necessidades sociais básicas em determinado contexto socioeconômico e político.

As políticas sociais visam também a concretização dos direitos adquiridos pela sociedade, amparadas no âmbito das legislações, uma vez que dispõem, no plano formal, da concepção de imparcialidade e justiça social (Pereira, 2008). Desse modo, o Estado é fundamental no que se refere às políticas sociais, seja como regulador, provedor ou garantidor dos direitos. Sendo importante considerar que,

O Estado não pode ser compreendido fora do contexto econômico-social e ideológico com processo de sua própria constituição contraditória e permanente. Sua grandiosidade institucional não significa uma absoluta autonomia. A medida de sua autonomia está diretamente ligada com o processo de produção e de organização social que lhe dá vida e estrutura legal, política e militar (Deitos, 2010, p. 210).

Considerando o processo de produção e organização social, reportamo-nos ao processo de desenvolvimento da política neoliberal, que segundo Harvey (2014, p. 13) “[...] passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretar, viverem e compreenderem o mundo”. Esse modelo de desenvolvimento econômico e político reconfigura as políticas sociais no âmbito das ações estatais, isso porque, a partir da década de 1970, a política macroeconômica do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) iniciou o desmantelamento das instituições do Estado (Silva, 2002).

A partir do contexto da década de 1970, o processo de elaboração das políticas



sociais e, conseqüentemente, as educacionais em âmbito mundial, tem se pautado na política do neoliberalismo, cuja característica principal é a redução do papel do Estado nas áreas de saúde e educação. Por decorrência, observamos a exacerbação da descentralização de suas ações para o âmbito da responsabilidade individual, ou seja, “[...] A rede de seguridade social é reduzida ao mínimo indispensável em favor de um sistema que acentua a responsabilidade individual. Em geral, atribuem os fracassos pessoais a falhas individuais, e com demasiada frequência a vítima é quem leva a culpa” (Harvey, 2014, p. 86).

Simultaneamente, cabe ressaltar que em diversos períodos do capitalismo, o Estado é o poder que legitima sua capacidade de expansão e acumulação. Marx (2012), ao tecer afirmações sobre a crítica do programa de Gotha, afirma que há diferentes Estados entre diferentes países em variadas configurações, mas todos “[...] têm em comum o fato de estarem assentados sobre o solo da moderna sociedade burguesa, mais ou menos desenvolvida em termos capitalistas” (Marx, 2012, p. 42).

O Estado é o condicionante responsável pela manutenção e reprodução das condições sociometabólicas do capital, da mesma maneira que é o dispositivo indispensável para a formação e solidificação das estruturas reprodutivas e o funcionamento ininterrupto do sistema capitalista (Mészáros, 2011). Nesse sentido, a legitimação do processo de reprodução social desigual pode ser observada no campo educacional mediante as orientações e diretrizes educacionais elaboradas pelos organismos internacionais. O Estado, assim, cumprindo sua função de intermediário das disputas contraditórias, executa, em certa medida, os programas e medidas cuja influência pode ser observada pelos princípios difundidos nas orientações e diretrizes educacionais dos organismos internacionais.

A atuação dos organismos internacionais, a partir da década de 1970, é observada pela difusão do projeto neoliberal, conferindo ao Estado a regulação pelas práticas de liberalização econômica, privatizações, desregulamentação financeira e flexibilização produtiva. Nesse momento, expande-se a variedade de possibilidades de interferência internacional na elaboração de políticas sociais voltadas à infraestrutura, saúde e educação. Entretanto, diferentemente do discurso das benesses dos ajustes econômicos de cunho neoliberal, a adoção de políticas formuladas pelo Banco Mundial e FMI, a partir da década de 1970, ocasionou aos países periféricos graves problemas estruturais e sociais no decorrer dos anos.

Com base na compreensão de um Estado articulado à ordem globalizante,



organismos internacionais passam a orientar e a propor políticas educacionais que se articulam conforme as diretrizes do capital transnacional. O capital, nesse contexto, parece ter vida própria, globalizando-se de forma natural e espontânea, indicando, supostamente, os caminhos para o progresso e o desenvolvimento econômico de todos os países. Vários organismos internacionais, dos quais podemos destacar o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio, a UNESCO etc., e, por consequência, organizações nacionais, orientam as políticas governamentais para os fins desejados pelo capital transnacional (Libâneo, 2012).

O conjunto de reformas estava, portanto, “[...] sedimentado na noção e nos pressupostos do neoliberalismo econômico, e os ajustes previstos eram considerados inadiáveis para o suposto desenvolvimento sustentável do país na era globalizada” (Deitos, 2005, p. 72). É importante enfatizar, nessa direção, que as políticas de ajuste integram o movimento de ajuste global da economia mundial, “[...] o qual se desenvolve num contexto de globalização financeira e produtiva [...]” e “[...] caracteriza-se por um rearranjo da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais [...]” (Soares, 2002, p. 16).

A ênfase em educação, assim como em saúde básica, no âmbito da política social, é fundamental para o processo de implementação de políticas de ajuste econômico. Nessa lógica, a centralidade do atendimento básico em educação e saúde responde às estratégias político-ideológicas para administrar os níveis de pobreza de modo a sustentar a estabilidade política e social (Figueiredo, 2008).

A política internacional adotada passa a internalizar-se em diversos setores, como educação, saúde e economia por meio da definição de metas e índices, visando facilitar a obtenção de empréstimos internacionais. De tal modo que os empréstimos concedidos à educação, a título de ilustração, foram e ainda são considerados frações de créditos econômicos destinados aos projetos educacionais aprovados segundo os critérios do próprio Banco Mundial (Silva, 2002).

Os organismos internacionais exercem função central na definição de políticas educacionais, de modo particular sob a recomendação de contínuas reformas nos sistemas educativos que têm acarretado a redução de gastos públicos com educação. É assim, por exemplo, que a iniciativa privada é convocada a compartilhar a responsabilidade pela educação, que na lógica da social-democracia é uma questão pública, mas não necessariamente estatal (Shiroma; Moraes; Evangelista, 2011).

Entre os organismos internacionais, a UNESCO, criada em 1945, é uma agência das Nações Unidas (ONU), que atua na Educação, Ciências Naturais, Ciências Humanas e



Sociais, Cultura e Comunicação e Informação. Sua principal função se refere ao desenvolvimento de projetos de cooperação internacional, especialmente na área educacional. São também priorizados pela UNESCO aspectos como as relações entre as tecnologias de informação e comunicação (TICs) e a educação, a gestão da informação, a avaliação de resultados e a formação de professores. Sobre esse último, conforme ressaltam Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), na lógica da UNESCO o professor é considerado como o agente de mudança e responsável pela realização do ideário do século XXI, sendo que, entre as principais características, estão a competência, o profissionalismo, o devotamento, a empatia e a paciência.

É importante destacar que os documentos produzidos pelos organismos internacionais, entre eles a UNESCO, têm demonstrado grande influência na formulação das políticas sociais e educacionais. Essa influência pode gerar desde pequenos ajustes até grandes reformas, como é o caso da reforma do aparelho do Estado brasileiro de 1995. Nesse sentido, uma das grandes preocupações assinaladas pela UNESCO têm sido a da educação dos indivíduos voltada para o futuro, para viver em uma sociedade globalizada e em constante transformação. Outro aspecto é a “educação ao longo da vida” como perspectiva de formação contínua para esse homem globalizado, dinâmico, flexível, que precisa aprender a transitar por todos os espaços e ser um “cidadão do mundo”, como destaca Delors (1998).

Os países, a partir do processo de cooperação mútua, comprometem-se a empreender esforços para fazer cumprir o discurso dos princípios democráticos da dignidade, igualdade e respeito mútuo entre os homens. Com base nesses pressupostos, abordaremos na seção seguinte a análise conceitual da política de responsabilização estabelecida no Relatório de Monitoramento Global da Educação (UNESCO, 2017).

ANÁLISE CONCEITUAL DA POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO DO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO GLOBAL DA EDUCAÇÃO – UNESCO (2017)

O conceito de responsabilização, definido no Relatório de Monitoramento Global da Educação, significa “[...] ser capaz de agir quando algo está dando errado, por meio de políticas, leis e defesa (*advocacy*), inclusive por meio de *ombudsmen*⁵, para proteger os direitos dos cidadãos” (UNESCO, 2017, p. 7). Tal conceito está presente também na Declaração de Incheon, Marco de Ação da Educação 2030, uma vez que ele é fundamental

⁵ Carl (2012) discute acerca da definição do termo.



para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Para atingi-los, precisa-se, segundo o documento, de revisão e acompanhamento para catalisar e monitorar os progressos educacionais em relação aos compromissos entre os países com a comunidade internacional. Nesse sentido, “A responsabilização significa interpretar indícios, identificar problemas e trabalhar em como solucioná-los. Isso deve ser a espinha dorsal de todos os nossos esforços para alcançar uma educação equitativa e de qualidade para todos” (UNESCO, 2017, p. 7).

Santos, Fiorese e Comar (2020) ressaltam que, desde os anos 1990, os documentos da UNESCO reforçam uma colaboração e ajuda mútua aos países, pela via da equidade e da igualdade. Contudo, conforme salientam, recorrer às políticas de equidade é uma saída estratégica, pois estas não garantem igualdade, apenas padrões mínimos em âmbito internacional, sendo essas políticas de equidade focalizadas e individualizadas, associadas a meritocracia e, por sua vez, não apresentam respostas duradouras aos problemas educacionais na América Latina (Santos; Fiorese; Comar, 2020).

Os termos equidade e qualidade, no Relatório de Monitoramento Global da Educação (UNESCO, 2017), operam como uma estratégia de harmonização dos fins, ou seja, indica uma certa conciliação solidária fundamentada no discurso eloquente e persuasivo de um objetivo comum a ser partilhado na educação por todos. De tal modo que, se os problemas educacionais são de todos, a quem cabe a solução de seus problemas?

Considera-se que a educação está inserida num contexto social que é determinante e determinado pelas próprias condições sociais, assim, as políticas educacionais são entendidas no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais dessas mesmas estruturas (Faleiros, 2009).

Essas apreensões são fundamentais para se atentar ao fato de que a responsabilização apontada no documento da UNESCO (2017) indica uma cooperação conjunta entre presidente, imprensa, estudantes, pais, professores e políticos em prol da educação equitativa e de qualidade, enfatizando, assim, um discurso de solidariedade. Conforme ilustra a imagem do documento Relatório de Monitoramento Global da Educação (UNESCO, 2017):



Figura 1 – PARAR DE APONTAR OS CULPADOS:
EDUCAÇÃO É RESPONSABILIDADE
COMPARTILHADA



Fonte: UNESCO (2017, p. 8)

O discurso de solidariedade está presente no documento, principalmente quando caracteriza a responsabilização como uma virtude, isto é, qualidade de ser responsável e confiável (UNESCO, 2017):

A responsabilização pode ser uma virtude, descrevendo a qualidade de ser responsável e confiável. [...] A responsabilização não pode ser atribuída com facilidade a atores únicos porque resultados educacionais ambiciosos dependem de múltiplos atores cumprirem responsabilidades, muitas vezes, compartilhadas (UNESCO, 2017, p. 8).

Segundo o documento, as denominadas responsabilidades compartilhadas têm o intuito de atingir o ODS-4 – Educação 2030, que contém, no plano formal, a bandeira de uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade. Por isso, para alcançá-lo, o Relatório de Monitoramento Global da Educação da UNESCO (2017), traça um conjunto de responsabilização:

Todos têm um papel a desempenhar para melhorar a educação. Isso começa com os cidadãos, apoiados por organizações da sociedade civil e por institutos de pesquisa, que apontam falhas em uma educação equitativa e de qualidade. Em diversos países, movimentos estudantis frequentemente influenciaram políticas relativas a uma educação equitativa e acessível, destacando o poder que todos compartilhamos e devemos exercer para fazer avançar o ODS 4. Organizações internacionais têm liderado o desenvolvimento de novos objetivos e metas alinhados com os desafios complexos do nosso tempo (UNESCO, 2017, p. 7).



O discurso é o do poder compartilhado em prol do “avanço” pré-estabelecido das metas do ODS-4 para a educação. Nesse sentido, ao analisarmos o conceito de responsabilização presente no Relatório de Monitoramento da UNESCO (2017), é possível observar proposituras que justificam as reformas educacionais que iniciaram na década de 1990, especialmente na América Latina, e foram implementadas com o apoio gerencial e político de vários organismos internacionais.

As reformas educacionais desse período são evidências da reorganização produtiva de 1970, em que se cria um padrão de acumulação capitalista denominado acumulação flexível. Nesse novo contexto, a ordem é atender de formas flexíveis e ágeis as necessidades do mercado. Por isso, para Harvey (2000), a acumulação flexível apoia-se na

[...] flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores da produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (Harvey, 2000, p. 140).

Com essas alterações, ganha força o discurso de flexibilidade na educação. Não raro, nos documentos organizados pelos organismos internacionais, aparece o termo “flexibilidade”, que tem seu fundamento no contexto histórico da reorganização produtiva e abertura do processo da mundialização do capital. Além disso, a flexibilização é uma das categorias fundamentais na proposição da administração pública gerencial e pode ser observada na reforma do aparelho do Estado brasileiro de 1995.

No Brasil, a partir do discurso de inadequação do modelo de administração burocrática, buscou-se descentralizar as ações e serviços estatais. Foram instituídos princípios da flexibilização administrativa e descongestionamento das chefias executivas superiores, ou seja, a descentralização, visando atingir a competência no processo de decisões e de controle. Assim, pela suposta crise do Estado e, portanto, da sua forma de administração pública burocrática, propôs-se a administração pública gerencial, a partir da qual houve mudanças significativas nas formas de controle e regulação, particularmente quando deixa de se basear nos processos para focar nos resultados (Brasil, 1995). Nessa mesma lógica, o Relatório de Monitoramento Global da Educação (UNESCO, 2017) destaca a ideia de responsabilização pautada na descentralização de responsabilidades.

Sobre a mudança de foco na administração do Estado e, por conseguinte, das políticas sociais, o Relatório de Monitoramento Global da Educação (UNESCO, 2017)



aponta que os rumos das políticas educacionais mudaram devido à rápida expansão da educação na segunda metade do século XX, gerando desafios aos países em vários setores. A resposta aos desafios foi “mudar do gerenciamento de insumos para o gerenciamento de resultados. O estabelecimento de métricas e instrumentos padronizados para permitir comparações de governos locais e escolas acompanhou o foco crescente nos resultados” (UNESCO, 2017, p. 9).

Não se diferenciando dessa premissa, isto é, da acumulação flexível e das reformas gerenciais implementadas no âmbito do Estado, o Relatório de Monitoramento Global da Educação (UNESCO, 2017) aponta o termo responsabilização com o propósito de garantir sistemas educacionais mais inclusivos, equitativos e de qualidade por meio de abordagens flexíveis:

[...] se o propósito da responsabilização for ajudar a garantir sistemas educacionais mais inclusivos, equitativos e de qualidade, são necessárias abordagens flexíveis, que tornam mais criterioso o uso das informações disponíveis. Os mecanismos de responsabilização podem ser eficazes em alguns contextos e para alguns aspectos da educação, mas podem ser prejudiciais em outros (UNESCO, 2017, p. 10).

De acordo com o documento, o uso de informações disponíveis é um dispositivo de responsabilidade do governo, que se originou na segunda metade do século XX e supervisiona, mediante os sistemas educacionais, o gerenciamento dos resultados que, conseqüentemente, ocasionam um ambiente competitivo pela ação estatal. Não obstante, é “[...] geralmente elogiada como uma postura política essencial para qualquer economia capitalista saudável” (Harvey, 2016, p. 128).

Diante das explicitações do documento, a responsabilização mútua será construída por meio das abordagens flexíveis com base no uso de informações disponíveis, de modo que essas só serão possíveis se houver colaboração, comunicação e, principalmente, confiança pública.

Atingir amplos objetivos educacionais requer colaboração e comunicação entre os atores. A confiança e o apoio do público dependem de os processos e objetivos serem vistos como legítimos e alcançáveis dentro das limitações orçamentárias. Finalmente, a falta de confiança pública pode levar à desmobilização das pessoas como cidadãos e à alienação por parte dos pais ou responsáveis. Em sistemas com pouca confiança, as reformas educacionais provavelmente serão lentas e superficiais. A construção da confiança requer a inclusão de muitas partes interessadas na criação de objetivos compartilhados e o reconhecimento da interdependência dos atores por meio da responsabilização mútua (UNESCO, 2017, p. 9).



O Relatório recomenda, ainda, que os mecanismos de responsabilização mútua sejam definidos no sentido de auxiliar no cumprimento dos compromissos mundiais, assumidos para assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade de modo a promover a aprendizagem para todos ao longo da vida. Semelhanças que podem ser encontradas no projeto de formação de cidadão proposta para o século XXI pela UNESCO no documento *Educação: um tesouro a descobrir* (1996), no qual se priorizou a educação ao longo da vida no sentido de preparar um sujeito flexível, adaptável às constantes mudanças globais.

Na educação brasileira, a perspectiva de educação ao longo da vida foi incorporada em documentos oficiais como os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) (1997), por meio de habilidades e capacidades básicas fundamentais que deveriam ser adquiridas durante todo o processo de escolarização. Os princípios estabelecidos nos PCNs foram, em parte, retomados no atual contexto social, pelas Competências Gerais da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (2017), estabelecendo uma relação de continuidade e conservação dos pressupostos que embasam a formação de um sujeito flexível, responsável pelo seu projeto de vida, participativo, competente, reflexivo, ou seja, apto para viver no século XXI (Gonçalves; Guerra, 2018).

Os organismos internacionais elaboram documentos por meio dos quais indicam ações a serem desenvolvidas pelos países a fim de alcançar o desenvolvimento das metas globais estabelecidas, principalmente pela ONU. Assim, observamos que há uma articulação intrínseca entre a recomendação da UNESCO e a elaboração das políticas educacionais brasileiras, pois a educação é assumida nesse contexto como “fundamental para alcançar os resultados em diversos ODS, como os que tratam de saúde, água e saneamento, e também de segurança alimentar” (UNESCO, 2017, p. 54).

Podemos também tecer algumas relações entre responsabilização, governabilidade e as avaliações. A partir da década de 1990,

[...] o tema da qualidade do ensino ganha centralidade como objeto de regulação federal. Para uma melhor viabilidade deste sistema legal começa a ser exigido o aporte de um sistema de informações educacionais conjugado a um sistema nacional de avaliação, ambos considerados elementos estratégicos da boa governança educacional e, conseqüentemente, dos componentes da estabilidade política e social pretendidas (Zanardini, 2008, p. 85).

Da mesma forma, a responsabilização também é ressaltada no Relatório pela ênfase na avaliação como estratégia de monitoramento, o qual deve fornecer informações sobre os resultados e dados a serem coletados regularmente e consolidados por meio dos



relatórios nacionais de monitoramento da educação. A avaliação é abordada em diferentes âmbitos no documento. Todavia, daremos destaque à discussão que concerne à garantia da qualidade educacional ajustada ao estabelecimento de padrões de avaliações internas, bem como ao alinhamento às avaliações externas.

A avaliação constante de desempenho, seja institucional ou individual, a fim de controlar os resultados e proporcionar mudanças estruturais, é um dos elementos fundamentais na administração pública gerencial (Brasil, 1995). Ao tomar como referência o atual estágio de desenvolvimento do modo de produção capitalista, pautado na política econômica e ideológica do neoliberalismo, em que se recrudescer a desigualdade social, lança-se diferentes recursos justificadores para a pobreza, inclusive a avaliação educacional. Sobre isso, Shiroma e Zanardini (2019), destacam:

Esse tipo de avaliação externa da educação não é uma mera componente das políticas educacionais, ela constitui um dos mais importantes mecanismos que cumprem a dupla função de dar visibilidade aos resultados e produzir a invisibilidade do Estado no que diz respeito ao controle e à responsabilidade pela precarização da educação (Shiroma; Zanardini, 2019, p. 121).

Os baixos escores em testes avaliativos exercem forte justificativa para a condição de pobreza, uma vez que fazem crer que tal situação está relacionada à ineficiência dos pobres (Zanardini, 2011). A relação entre a política de responsabilização e as avaliações em larga escala é discutida por Oliveria, Pinho e Lagares (2021), que apontam para a utilização dessas avaliações com o objetivo principal de ranqueamento, com intuito de atingir metas em detrimento das políticas que contribuam efetivamente para a universalização educacional.

A lógica que considera que a educação poderia reverter a condição de pobreza, por meio do atendimento às necessidades básicas, é recorrente nas orientações e diretrizes dos organismos internacionais (Figueiredo, 2008; Shiroma; Moraes; Evangelista, 2011). Assim, infere-se que no Relatório de Monitoramento Global da Educação (UNESCO, 2017) há, mesmo que implicitamente, a responsabilização da educação perante as mazelas sociais.

Portanto, a responsabilização é um conceito utilizado no documento Relatório de Monitoramento Global da Educação (UNESCO, 2017) como mecanismo de harmonização dos fins pela proposta de solidariedade conjunta para atingir os objetivos da Declaração de Incheon, Marco de Ação da Educação 2030, principalmente o ODS-4 – Educação. Pelas postulações da Declaração de Incheon (2016), observa-se que, para atingir esse objetivo,



ela destaca a urgência de uma agenda educacional para “fazer mais por menos”, conforme se explicita:

Inovação, com foco em parcerias, transparência, equidade e eficiência: para alcançar essa agenda educacional ambiciosa, será necessário destravar todas as fontes potenciais para apoiar o direito à educação, indo além da abordagem ‘negócio é negócio’ e, às vezes, fazer mais por menos. É necessário um processo de aperfeiçoamento contínuo que inclua inovar, acompanhar e avaliar os resultados da inovação, além do uso de novas evidências para manter o sucesso e alterar o curso quando necessário. Esforços adicionais devem ser direcionados para alavancar todos os gastos atuais para obter melhores resultados. É por isso que é essencial aprimorar a governança e as parcerias [...] (UNESCO, 2016, p. 35).

A agenda educacional renovada, holística, ousada e ambiciosa (UNESCO, 2016) aponta que a responsabilização se fundamenta nos princípios de melhores resultados, indicando, sobretudo, o caminho da governança, da parceria com o setor privado e a avaliação transparente dos recursos públicos como suposto caminho da equidade e eficiência. Discurso que parece dissimular, devido ao sentido da harmonização dos fins, um projeto de educação neoliberal em curso que prioriza, desde o seu primórdio, mecanismos de inovação, acompanhamento, monitoramento e resultado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As elucidações feitas no decorrer do trabalho reiteram as condições econômico-sociais e político-educacionais no âmbito nacional e internacional, pois a atuação dos organismos internacionais na formulação de políticas educacionais evidencia o objetivo de amplificar programas e medidas com intuito formal de propiciar esforços para o desenvolvimento econômico dos países. É assim que qualidade, eficiência, avaliação e flexibilidade são categorias importantes para compreender a política do conceito de responsabilização do Relatório de Monitoramento Global da Educação (UNESCO, 2017).

A atuação dos organismos internacionais no âmbito da educação, advindas da estratégia da política de responsabilização, definida no Relatório de Monitoramento Global da Educação (UNESCO, 2017), apresenta-se na forma de um discurso harmonioso e de solidariedade, mas que, quando analisada ao fim e ao cabo, encontram respaldo na legitimação de um projeto educacional neoliberal em curso, uma vez que o princípio da “responsabilidade mútua” reitera os fundamentos políticos e organizacionais do modelo gerencial que descentraliza as ações estatais no âmbito das políticas sociais.

O sentido do conceito expresso pela política de responsabilização aparece no documento como um elemento justificador de reformas educacionais, ou seja, a expressão



dos termos como “colaboração e comunicação” e “confiança pública” indicam a tendência para que as reformas sejam céleres e igualmente profundas. Portanto, essa utilização conceitual faz parte de uma pragmática retórica de ressignificação de conceitos, na qual se exerce o controle e a regulação social por meio de um vocabulário destinado a assegurar a obediência e a resignação pública (Moraes, 2003).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: novembro de 1995.

CARL, Sabine. Toward a definition and taxonomy of public sector ombudsmen. **Canadian Public Administration**, v. 55, n. 2, p. 203–220, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2012.00208.x>. Acesso em: 20 ago. 2024.

DEITOS, Roberto Antonio. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. 2005. 357 p. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1599536>. Acesso em: 20 ago. 2024.

DEITOS, Roberto Antonio. Políticas públicas e educação: aspectos teórico-ideológicos e socioeconômicos. **Acta Scientiarum. Education**, v. 32, n. 2, p. 209-218, 2010. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/actaeduc/v32n02/v32n02a07.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024.

DELORS, Jacques (org.). **Educação: um tesouro a descobrir**. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. UNESCO: Publicação MEC, 1998. Disponível em: http://dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_UNESCO_educ_tesouro_descobrir.pdf. Acesso em: 22 set. 2023.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAUJO, Ronaldo Marcos de Lima; RODRIGUES, Doriedson Socorro. **Trabalho, Educação e Políticas Educacionais**. Campinas, SP: Alínea, 2012.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista**. São Paulo: Cortez, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é Política Social**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

GONÇALVES, Amanda Melchiotti; GUERRA, Dhyovana. Competências gerais da Base Nacional Comum Curricular e Parâmetros Curriculares Nacionais: continuidade e conservação. **Teoria e Prática da Educação**, v. 21, n. 3, p. 27-39, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/tpe.v21i3.45382>. Acesso em: 20 ago. 2024.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. A centralidade em educação e em saúde básicas: a estratégia político-ideológica da globalização. **Pro-Posições**, v. 19, n. 1, p. 173-187, jan./abr. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73072008000100018>. Acesso em: 20 ago. 2024.



- HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2000.
- HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.
- LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- MARX, Karl. **Crítica do Programa de Gotha**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2012.
- MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria de transição**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MORAES, Maria Célia Marcondes. Recuo da teoria. In: MORAES, Maria Célia Marcondes. **Illuminismo às avessas: produção do conhecimento e políticas de formação docente**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- OLIVEIRA, Claudius Vinicius Souza; PINHO, Maria José de; LAGARES, Rosilene. Accountability e as avaliações em larga escala, desafios para a universalização do ensino. **Revista Amazônica: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas**, [S. l.], v. 6, n. 01, p. 01–18, 2021. DOI: 10.29280/rappge.v6i01.9320. Disponível em: <https://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/amazonida/article/view/9320/7287>. Acesso em: 20 ago. 2024.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- SANTOS, Franciele Soares; FIORESE, Gilmar; COMAR, Sueli Ribeiro. A meritocracia nas orientações internacionais: convergências e desafios para educação brasileira. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 22, p. 1-17, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22196/rp.v22i0.4626>. Acesso em: 20 ago. 2024.
- SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina. 2011.
- SHIROMA, Eneida Oto; ZANARDINI, João Batista. Avaliação na Educação Básica no Brasil: Políticas e contradições. In: BATISTA, Eraldo Leme; ZANARDINI, Isaura Monica Souza. **Políticas educacionais: desafios e perspectivas**. Curitiba: CRV, 2019.
- SILVA, Maria Abádia. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas: Autores Associados, 2002.
- SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- UNESCO. Educação 2030. **Declaração de Incheon e Marco de Ação da Educação – Rumo a uma educação de qualidade, inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos**, 2016. Disponível em: https://unesdoc.UNESCO.org/ark:/48223/pf0000243278_por. Acesso em: 11 jul. 2019.



UNESCO. **Relatório de Monitoramento Global da Educação**, 2017. Disponível em: http://www.UNESCO.org/new/pt/brasil/abou-this-office/single-view/news/dont_just_blame_the_teacher_when_the_system_is_at_fault-1/. Acesso em: 11 jul. 2019.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e Política Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

ZANARDINI, João Batista. A ontologia do ato de avaliar. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 29, n. 1, 97-125, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-795X.2011v29n1p97>. Acesso em: 20 ago. 2024.

ZANARDINI, João Batista. **Ontologia e Avaliação da Educação Básica no Brasil (1990-2007)**. 2008. 208 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina. 2008.

Artigo recebido em: 01 de julho de 2024

Aceito para publicação em: 17 de agosto de 2024

Manuscript received on: July 1st, 2024

Accepted for publication on: August 17th, 2024

Endereço para contato: Universidade Federal do Amazonas, Faculdade de Educação/FACED, Programa de Pós-Graduação em Educação, Campus Universitário, Manaus, CEP: 69067-005, Manaus/AM, Brasil

