

***Accountability* e gestão pública na Educação: perspectivas gerencial e democrática**

Accountability and public management in education: managerial and democratic perspectives

Rendición de cuentas y gestión pública en educación: perspectivas gerenciales y democráticas

Claudius Vinicius Souza Oliveira - Governo do Estado de Tocantins | SEDUC – Secretaria Estadual da Educação, Juventude e Esporte do Tocantins | Palmas | TO | Brasil. E-mail: claudiusvinicius.bahea@gmail.com | 

Rosilene Lagares - Universidade Federal do Tocantins – UFT | Câmpus Universitário de Palmas | Curso de Pedagogia | Palmas | TO | Brasil. E-mail: lagaresrose@mail.uft.edu.br | 

Maria José de Pinho - Universidade Federal do Tocantins – UFT | Câmpus Universitário de Palmas | Curso de Jornalismo | Palmas | TO | Brasil. E-mail: mjpson@mail.uft.edu.br | 

Resumo: O presente artigo relata as políticas públicas de aplicação da *accountability* na Educação Básica, que é conduzida por meio de duas perspectivas conflitantes. Nesse contexto, a pesquisa objetivou compreender o tensionamento existente entre as diretrizes gerencial e democrática; por um lado, uma quantifica os resultados, enaltecendo os pontos positivos e, por outro, diagnostica as realidades que necessitam evoluir para alcançar uma educação de qualidade para todos. Nesse sentido, a pesquisa tem uma abordagem qualitativa, por intermédio de análises bibliográficas, sites de buscas e pesquisa documental. As conclusões permitem perceber a prevalência dos princípios neoliberais conduzidos pela perspectiva gerencial, em contrapartida, um processo crítico instalado questiona os propósitos das políticas públicas educacionais prevalentes, criando, assim, a perspectiva democrática.

Palavras-chave: accountability; gestão pública; políticas públicas educacionais.

Abstract: This article reports on public policies for the application of accountability in Basic Education, which is conducted through two conflicting perspectives. In this context, the research aimed to understand the existing tension between the managerial and democratic guidelines, on the one hand, a quantitative the results highlighting the positive points and, on the other hand, diagnosing the realities that need to evolve in order to achieve quality education for all. In this sense, research has a qualitative approach, through bibliographic analysis, search engines and documentary research. The conclusions allow us to perceive the prevalence of neoliberal principles driven by the managerial perspective, in contrast, an installed critical process questions the purposes of the prevailing educational public policies, thus creating the democratic perspective.

Keywords: accountability; public management; educational public policies.

Resumen: Este artículo informa sobre las políticas públicas para la aplicación de la *accountability* en la Educación Básica, el cual se realiza a través de dos perspectivas conflictivas. En este contexto, la investigación tuvo como objetivo comprender la tensión existente entre los lineamientos gerencial y democrático, por un lado, una los resultados destacando los puntos positivos y, por otro lado, diagnosticando las realidades que deben evolucionar para lograr una educación de calidad para todos. En este sentido, la investigación tiene un enfoque cualitativo, a través de análisis bibliográficos, buscadores e investigación documental. Las conclusiones permiten percibir el predominio de principios neoliberales impulsados por la perspectiva gerencial, en cambio, un proceso crítico instalado cuestiona los propósitos de las políticas públicas educativas imperantes, creando así la perspectiva democrática.

Palabras clave: *accountability*; gestión pública; políticas públicas educativas.

- Recebido em: 25 de agosto de 2020
- Aprovado em: 07 de outubro de 2021
- Revisado em: 26 de abril de 2021

1 Introdução

Este artigo, *Accountability* e gestão pública: perspectivas gerencial e democrática, problematizou como se dão perspectivas e contradições no processo de implantação do sistema de *accountability* na educação, uma vez que parte da suposição que as políticas públicas de aplicação da *accountability*, empregada na educação, têm duas vertentes que se contrapõem. Uma objetiva quantificar resultados, enaltecendo os pontos positivos e, por outro, diagnosticar as realidades que necessitam evoluir para alcançar uma educação de excelência comum para todos.

A partir da implantação da *accountability*, como instrumento de gestão, foi construída uma trajetória histórica de relação com fatos a serem observados no curso gestor. Assim sendo, apresentamos resultados de revisão bibliográfica e pesquisa documental com o objetivo de conhecer o processo histórico da *accountability* na Administração Pública educacional e os conflitos das suas implantações.

Com este artigo, esperamos contribuir para as discussões no tocante à aplicação da *accountability* na educação, com o intuito em atender aos princípios indicados, como também, compreender o tensionamento existente entre as diretrizes ideológicas gestoras gerencial e a democrática.

Conforme os objetivos propostos e visando à coerência na apresentação dos resultados, o artigo está disposto em três seções, além da Introdução e das Considerações Finais. Iniciando pela seção 2, Conceitos preliminares; em seguida, a seção 3 *Accountability* na educação e as concepções de avaliação; e a seção 4 *Accountability*: perspectivas em tensão.

2 Conceitos preliminares

Inicialmente, apresentamos a temática da *accountability* e da gestão pública, com o propósito de promover a compreensão de alguns conceitos-chave, essenciais para a nossa pesquisa, sendo: governabilidade; governança; e a própria expressão *accountability*.

A governabilidade é definida como a própria capacidade política do Estado, quanto à governança, diz respeito à condição de a gestão executar as políticas públicas planejadas; e a *accountability*, por sua vez, de modo amplo, é compreendida como a publicação dos atos da gestão, como forma de prestar contas à população (RIBCZUK; NASCIMENTO, 2015).

Araújo (2002) aborda os conceitos de governabilidade e governança em diversos pontos de vista de teóricos da atualidade, apresentando a dinâmica desses processos, as relações entre si, a reforma do Estado, como também, a realidade brasileira.

O mesmo autor, diante da necessidade de compreender a relação entre as mudanças estatais e o que vigora no Brasil, realizou uma pesquisa bibliográfica em obras de teóricos brasileiros, o que possibilitou apresentar uma comparação entre os paradigmas, estabelecendo relações entre governabilidade e governança, além disso, uma discussão no tocante à reforma do Estado na estrutura brasileira (ARAÚJO, 2002).

O modelo inicial abordado é o do ex-ministro da Fazenda, entre os anos de 1987 e 1988, Luiz Carlos Bresser Pereira, que também foi Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE) de 1995 a 1998, autor ainda da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), no governo de Fernando Henrique Cardoso, denominada Reforma Gerencial, uma proposta de construção de uma Administração Pública de modelo gestor neoliberal, ou seja, uma reestruturação com as prerrogativas ideológicas do governo no período (ARAÚJO, 2002).

Compreendendo o neoliberalismo como um paradigma político e econômico capitalista, que defende a participação mínima do Estado na economia, com liberdade total nas atividades comerciais, assegura o desenvolvimento econômico e social, segundo os teóricos neoliberais, de modo que um Estado grande causa desequilíbrio no mercado livre e as ações governamentais, assim, inibem a economia privada (ARAÚJO, 2002).

Um comportamento administrativo de pouca intervenção do Estado no mercado de trabalho, como a privatização das estatais, evidencia a globalização com abertura para livres comércio internacionais, em contrapartida ao protecionismo da economia, promove a produtividade para ampliação da oferta, valoriza as práticas de quedas de preços, mas sem consideráveis aumentos salariais (ARAÚJO, 2002).

A professora de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Eli Diniz, a segunda teórica contemplada na obra de Araújo (2002), compondo também o Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro, faz uma análise dos princípios da governabilidade e governança, baseados na institucionalização para fortalecimento do processo democrático.

A autora enaltece os cuidados que devem existir com a institucionalização como meio de controle social da corrupção ou opressão, sem observância às devidas flexibilidades, exigidas em

uma dinâmica social, além do fortalecimento do sistema de instituições totais, sendo aquelas que exercem controle sobre os indivíduos que a elas estão ligados, restringindo os convívios sociais internamente, cujos exemplos são: alojamentos, refeitórios e banheiros coletivos (ARAÚJO, 2002).

Outra tipologia apresentada por Araújo (2002) é a de Caio Marini Ferreira, ex-diretor da Secretaria do Estado, setor componente do MARE, do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), para quem governabilidade e governança devem considerar os exemplos de outros países, as experiências vivenciadas, servindo de modelos para reflexão, paralelamente, à análise do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

Compreendemos que a governabilidade é a aptidão para gerir, tratando-se de um contexto que evidencia equilíbrio social, político e econômico e permite a gestão colocar em exercício suas atividades, administrando de forma equilibrada. A concretização se dá pela licitude da gestão com relação à sociedade, possibilitando realizar as mudanças que se apresentarem como demandas. Os conflitos das governabilidades se dão, especialmente, na definição do equilíbrio entre as vontades e as reais necessidades da população e nas habilidades de gestão para manter o equilíbrio entre as duas vertentes.

Governança, por sua vez, é o próprio exercício na execução de suas atividades, especificamente, a capacidade da gestão de colocar em prática as ações planejadas, estabelecendo o poder administrativo para atender às demandas sociais e econômicas, envolvendo a condição de planejar, implantar as políticas públicas e efetivar o que é devido aos governos.

As administrações públicas do Brasil têm a predominância histórica de distanciamento entre o governo e a sociedade civil, sistemas centralizadores comprometendo a responsabilidade de promover o bem social, considerando a pouca ênfase dada à opinião pública (PEREIRA, 1994).

Os sistemas centralizadores estabelecem políticas econômicas que estão baseadas no acúmulo de riquezas e a distribuição de rendas desigual, defendendo que a participação popular prejudica o crescimento da economia, contudo, as experiências demonstram que o afastamento inicial da distribuição aumenta, consideravelmente, os distanciamentos entre as classes sociais (PEREIRA, 1994).

Entretanto, embora consolidado, o capitalismo latino-americano revela-se capenga, atrasado, produto de uma modernidade incompleta, marcado por desigualdade social selvagem e pelo populismo. É um capitalismo solidamente estabelecido, mas que conserva ainda muitas das suas características mercantis, na medida em que há muitos bolsões atrasados, nos quais a apropriação do excedente econômico não se realiza no mercado, com base na produtividade, mas é derivada de práticas monopolistas e de subsídios do Estado (PEREIRA, 1994, p. 5-6).

O processo gestor tecnocrata sustenta o pensamento ideológico que não é positivo na abertura para participação popular, nas tomadas de decisões das políticas públicas, considerando ser prejudicial o crescimento econômico, e o processo de distribuição de rendas, nessa realidade, também é prejudicado, não tendo prioridade no modelo econômico assim concebido, de maneira que as desigualdades sociais tendem a ser ampliadas.

As referências destacadas indicam a condução das ações excludentes para participação da sociedade nas tomadas de decisões com relação às elaborações e às implantações de políticas públicas. No entanto, é uma condução gestora que tem perdido espaço na realidade contemporânea, pois a sociedade do conhecimento, alimentada pela era digital, dinamiza mudanças no comportamento do cidadão frente às questões sociais, econômicas e políticas, com debates e denúncias nos espaços virtuais, fugindo dos controles definidos pelas gestões estabelecidas.

As relações sociais contemporâneas promovem um vínculo ativo entre direitos e deveres, e as responsabilidades são mais cobradas por meio de fiscalizações mais amplas e presentes, de modo semelhante, os conflitos de interesse, entre sociedade e gestores públicos, fazem surgir legislações com o intuito de arbitrar o confronto e trazer maior eficiência às ações públicas, atendendo prestações de contas mais claras e eficientes (FROTA, 2011).

As legislações contemporâneas podem ser destacadas a partir do pós regime militar, com predominância na ênfase aos direitos humanos, já as questões sociais são enaltecidas no final dos anos 1980 do século XX, motivadas pela Constituição promulgada em 1988 e, mais recentemente, a problemática ambiental, não existindo, entretanto, uma ruptura com as temáticas anteriores, como se houvesse não superposição, desse modo, todas permanecem em evidência (CARVALHO, 2002).

Isso posto, a quantidade de pontos a serem observados pelas gestões públicas foi ampliada. Estando em constante latência, os diversos direitos exigem preservação e garantias

demandam um planejamento mais efetivo, com instrumentos adequados de acompanhamento de resultados e prestações de contas.

A sociabilidade contemporânea é a estruturação da democracia participativa, em que as diferenças ganham destaque e o devido espaço. As minorias, que sofrem historicamente com as discriminações, passam a ter vez e voz, asseguradas por legislações específicas, embora a cobrança consciente da cidadania consiste em uma mudança cultural de comportamento de uma população, requerendo, assim, tempo para ser efetivada e com eficiência (CARVALHO, 2002).

O bem-estar coletivo só é conquistado com a participação da representação de todos, de forma que a presença de classes pode garantir os interesses individuais, visto que o ser humano é, necessariamente, social, haverá sempre um grupo voltado para os mesmos interesses, independentemente de serem governamentais ou não, como são os casos das Organizações não Governamentais (ONGs), que são representações coletivas de pessoas com propósitos comuns (CARVALHO, 2002).

Nesse contexto, evidencia-se que o comportamento do cidadão deve ser participativo, sendo, também, responsável pelas proposições dos elementos, que compõem o planejamento, além de apresentar-se de forma ativa para cobrar as efetivações das políticas públicas, mas também as suas ações e os seus resultados.

A maturidade da sociedade é percebida nos aspectos de politização, conduzidos pelos processos democráticos; e entre os elementos primordiais, para o sucesso, está o controle da sociedade, regido pela transparência das políticas públicas. Nesse cenário, considera-se *accountability* como a fundamentação para enfrentamento do desafio transformador (ARAÚJO, 2002).

A aplicação de *accountability* na gestão pública foi compreendida como a possibilidade de instrumentalizar, profissionalmente, as prestações de contas, ampliando a transparência, facilitando o acompanhamento da sociedade na fiscalização e, posteriormente, responsabilizando aquele que comete um ato não probo no exercício da sua gestão (ARAÚJO, 2002).

Araújo (2002) define *accountability*, na aplicação da gestão pública, como

Um conceito novo na terminologia ligada à reforma do Estado no Brasil, mas já bastante difundido na literatura internacional, em geral pelos autores de língua inglesa. Não existe uma tradução literal para o português, sendo a mais próxima “a capacidade de prestar contas” ou “uma capacidade de se fazer transparente” (ARAÚJO, 2002, p. 17).

Accountability, na perspectiva em que foi concebida no processo gestor, apresentou, como justificativa para sua aplicação, a transparência da Administração Pública, permitindo que a sociedade pudesse fazer o acompanhamento devido, e, ao Governo, cabe a obrigação de prestar contas das suas ações. Nesse cenário, o gestor é responsável por suas atividades funcionais e deve arcar com as consequências ocorridas (ROCHA, 2009).

Não há uma tradução específica do termo em inglês *accountability* para língua portuguesa, contudo, a expressão é bastante abrangente. No contexto da Administração Pública, foi introduzido como um sistema de promoção do envolvimento entre a população e a gestão, em que a devida prestação de contas aparece para o melhor acompanhamento e transparência da gestão pública (ROCHA, 2009).

No contexto da correlação entre *accountability* e gestão pública, em relação ao processo de acompanhamento das ações gestoras, existem algumas classificações para o termo, e a mais utilizada é a que compreende essa relação em duas vertentes, vertical e horizontal, isto é, uma divisão conceitual atribuída ao cientista político argentino Guillermo O'Donnell. Segundo Ceneviva (2006, p. 5),

Guillermo O'Donnell (1998, 1999 e 2003) foi, seguramente, o pioneiro na distinção e conceituação de diferentes formas de *accountability*. Sua classificação, considerada até hoje uma das principais referências na literatura de ciência política, estabelece uma diferenciação espacial entre *accountability* vertical e *accountability* horizontal.

A *accountability* vertical é compreendida como aquela realizada pelos cidadãos desde o exercício democrático do voto, as gestões compartilhadas, os instrumentos de consultas como plebiscitos, além dos controles sociais. A *accountability* horizontal, por sua vez, consiste na fiscalização realizada entre os entes públicos, como também, por meio de agências independentes, como, por exemplo, os Tribunais de Contas, que se dedicam a esse fim (CENEVIVA, 2006).

Para os que defendem a aplicação da *accountability* nas gestões públicas, na concepção democrática, ela é concebida como instrumento gestor que representa a condensação dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (LIMPE), sendo assim, a forma cultural de compreensão do Estado Democrático de gestões responsáveis e do povo participativo (MATTEI, 2009).

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: EC nº 18/98, EC nº 19/98, EC nº 20/98, EC nº 34/2001, EC nº 41/2003, EC nº 42/2003 e EC nº 47/2005 (BRASIL, 2016).

Na concepção liberal da gestão pública, baseada na *accountability*, o processo cumpriria o que determina a Constituição Federal, realizando o exercício de gerenciamento estatal pelos setores e seus servidores com o foco nos resultados, e as atividades atendem às demandas, com respeito às exigências legais, para que, dessa modo, oferte os serviços públicos de qualidade (MATTEI, 2009).

As críticas, com relação aos conceitos liberais da implantação da *accountability*, apontam para a necessidade de considerar os fatores que o influenciam diretamente, dentre eles, as particularidades dos grupos sociais, o momento histórico cultural, os traços morais e éticos e as necessidades de cada núcleo grupal que compoem a sociedade, evidenciando que a partir da observância dessas vertentes é que as políticas públicas devem ser elaboradas (ROCHA, 2011).

Um exemplo são as críticas à atuação e ao desempenho dos órgãos de controle, especialmente aos tribunais de contas no Brasil. Não é incomum ouvirem-se comentários sobre a sua ineficiência, ressaltando que tais órgãos só se preocupam em fiscalizar a conformidade da execução dos gastos públicos, deixando de lado outros aspectos importantes da atividade pública, em especial, os resultados, efeitos e impactos desses gastos para a sociedade (ROCHA, 2011, p. 83).

Para que não haja uma inversão de valores, aplicando a *accountability*, como controladora de resultados, os modelos não podem ser estáticos, ou seja, há uma dinâmica constante considerando que as demandas vão surgindo e as prioridades mudam a cada instante, revendo os planejamentos, como também, as possibilidades de realizar as ações desejadas, conforme as condições orçamentárias (ROCHA, 2011).

De acordo com o ponto de vista democrático, os interesses políticos ideológicos dos grupos que comandam a gestão não deveriam influenciar, determinadamente, as políticas públicas, que são planejadas e executadas, a prioridade, então, centrar-se no atendimento aos interesses sociais, não tendo como requisito as demandas que estejam alinhadas ao interesse da gestão (ROCHA, 2011).

Essa visão se assenta no pressuposto de que os administradores não agem e não devem agir discricionariamente. Em vez disso, devem agir de forma absolutamente impessoal (ou seja, de forma completamente profissional e totalmente desvinculada de qualquer viés político ou ideológico) na implementação das leis, das regras e das normas estabelecidas pelo Legislativo e seus agentes eleitos, pelos seus órgãos e agências e pelos tribunais, buscando as melhores práticas administrativas (ROCHA, 2011, p. 88).

Considerando os pontos de vista mencionados, as críticas aos sistemas implantados parecem ter coerência, valendo-se de que a Administração Pública é heterogênea, não se deve, portanto, considerar um único conceito como verdade absoluta, sem observância do arcabouço teórico e das particularidades dos grupos sociais e das realidades socioeconômicas diversas. *Accountability* deve ser compreendida como versátil para ser aplicada nas diversidades que se apresentem e fundamentada conforme o modelo e a realidade que a constitua.

A pesquisa bibliográfica e documental desta seção trouxe elementos para inferirmos que a aplicação da *accountability* na gestão pública surgiu com intenção democrática ao propor instrumentalizar o combate às distorções na aplicação das políticas públicas, provendo a transparência por meio das publicações das atividades gestoras para acompanhamento participativo da sociedade pelo sistema de *accountability* vertical e pelo próprio sistema fiscalizador, constituído pelos órgãos conforme previsto, nesse caso, pela *accountability* horizontal.

Em assim sendo, o foco principal não deve ser o aferimento de resultados com intuito de aplicar responsabilizações, mas sim, enaltecer a observância dos interesses sociais, que não podem ser preteridos pelas gestões em razão do atendimento a pequenos grupos ou ainda a particulares.

3 *Accountability* na educação e as concepções de avaliação

Accountability é compreendida por vários significados e aplicações, permitindo a apresentação de sentidos diversos, tendo, assim, uma propriedade polissêmica capaz de ser utilizada em vários segmentos. No caso da Educação, a *accountability* foi implantada com um foco ideológico predominante, fundamentado nos conceitos do neoliberalismo, sob uma perspectiva de compreensão metodológica de mercado. Todavia, levando em consideração as contradições da sociedade, surgem ideias contrárias ao sistema conservador, fazendo emergir concepções críticas, que favorecem as práticas educacionais democráticas (AFONSO, 2012).

Nas últimas duas ou três décadas, a problemática da *accountability* tem sido enclausurada nas lógicas do pensamento único, neoconservador e neoliberal. Torna-se, por isso, necessário lembrar que há outras alternativas. Neste sentido, este texto adota uma abordagem crítica e revisita brevemente o conceito de *accountability* (ou seja, a interação entre avaliação, prestação de contas e responsabilização), no sentido de chamar a atenção para configurações que sejam mais democráticas e progressistas (AFONSO, 2012, p. 1).

A *accountability* na educação, implantada, inicialmente, com conceitos mercadológicos liberais, objetivava realizar a monitoria dos resultados, compreendida quantitativamente, utilizando metodologias de aferição formais, obedecendo aos protocolos pré-estabelecidos (AFONSO, 2014).

Pelo lado dos neoliberais, foram usados como condição necessária para induzir efeitos de mercado (ou seja, competição, comparação, liberdade de escolha, cheques-ensino...) nos sistemas educativos, nomeadamente através da publicitação dos resultados desses mesmos exames e da transformação dos pais e famílias em novos consumidores de bens educativos com vista a serem transformados em bens posicionais. Este período híbrido não foi esgotado (AFONSO, 2014, p. 11).

Tal paradigma implantou o Estado como avaliador, de fora a priorizar o estabelecimento de metas, quantificar os resultados para definir objetivos gestores e buscar os controles dos segmentos sociais com auxílio da Educação (AFONSO, 2014).

As concepções de avaliações são concebidas em três vertentes: classificatória, diagnóstica e emancipatória, dado que, conforme a tendência seguida, há uma metodologia específica, uma orientação de acordo com o contexto cultural predominante, e o processo de ensino-aprendizagem, para aquisição do conhecimento, será compreendido em conformidade com os interesses ideológicos predominantes.

A avaliação, concretizada estrategicamente conforme as determinações dos seus objetivos, é definida por três vertentes conflitantes, iniciando pela classificatória, que concebe avaliação como o poder de reproduzir, na íntegra, os conteúdos apresentados pelo professor, de sorte que aqueles com as maiores notas são considerados os melhores alunos. Uma escala de capacidade dos alunos é considerada segundo os parâmetros orientadores, de modo que, mediante tal concepção, as avaliações, que seguem essa linha, são definidas como classificatórias.

A avaliação classificatória é, portanto, herança do ensino tradicional em que a metodologia de ensino é centrada na reprodução de uma técnica/conteúdo e na aquisição de habilidades, de modo que há ênfase no “fazer” ditado pelo professor e não no conhecimento construído pelos estudantes. Com isso, não há processo de reconstrução do saber, mas, sim, a preocupação com avançar no conteúdo previsto nas unidades do livro. Ou seja: o papel e a função da educação, para o qual contribui a avaliação, é fazer dos alunos cópias fiéis/reprodutoras do que foi ditado pelos professores, chegando à perfeição do original (MENEGHEL; KREISCH, 2009, p. 4).

Já as avaliações diagnósticas buscam atender não só a compreensão de que o professor deve transmitir o conteúdo, permitem, ainda, que os alunos possam interagir com o conhecimento, desenvolvendo estratégias para aquisição do saber proposto, com condição de

estabelecer interpretações variadas, sendo possível identificar habilidades e competências dominadas por eles.

O diagnóstico propiciado pela avaliação pode ser, portanto, a depender de como o professor interage com o aluno depois da avaliação, limitado ao seu caráter classificatório ou, ainda, antecedendo a tomada de decisão quanto à continuidade dos processos pedagógicos, a partir do diagnóstico estimular o aluno para a reflexão do saber (MENEGHEL; KREISCH, 2009, p. 4).

O conceito diagnóstico protagoniza o desempenho do aluno no processo de ensino-aprendizagem, contudo, a postura do professor é quem possibilita um novo fazer pedagógico e as suas concepções ideológicas, respeitando o desenvolvimento individual dos seus alunos para alcançar a aprendizagem ampla.

A avaliação emancipatória, por sua vez, faz uso do diagnóstico, cujo foco é promover o aluno, de forma que este avalie as suas dificuldades e possa desenvolver estratégias para sua própria orientação, percebendo os seus antagonismos para subjugar-los.

Cabe ao professor mediar a interação do aluno com o objeto de conhecimento, proporcionando-lhe meios para que a construção dos saberes ocorra. E professor e aluno devem aprender com a avaliação: o primeiro, ao perceber os limites e o estágio de conhecimento do aluno em relação a determinado tema/assunto; este, por sua vez, ao detectar os temas em que tem dificuldade (MENEGHEL; KREISCH, 2009, p. 7).

A proposta emancipatória tem, como propósito, romper com o processo classificatório, dinamizando a estagnação do processo de ensino-aprendizagem, promovendo o crescimento individual e coletivo, não sendo uma avaliação conclusiva de aprendizagem, mas sim, processual, um elemento do sistema com a cooperação mútua dos envolvidos no processo, tendo a condição de perceber, criticar e transformar.

Desse modo, as concepções avaliativas influenciam a aplicação da *accountability* e o viés ideológico do grupo, que esteja gerindo o ente público, considerando que não existem neutralidades absolutas nas questões políticas ideológicas, isto é, os pontos de vistas pregados são aplicados pelos eleitos democraticamente, assim sendo, os conteúdos programáticos e metodológicos são influenciados diretamente nesse sentido.

Na maioria dos países que é empregada, a *accountability* tornou-se parte de um discurso transversal e neoconservador, com influência nas políticas nacionais. Com base nos argumentos da ineficácia dos métodos pedagógicos, do mau uso da autonomia profissional dos professores, do fortalecimento do Estado como mecanismo de controle social e da racionalização dos investimentos públicos, comumente tem sido adotadas formas de políticas de *accountability* que põem em dúvida a eficácia desta política (NARDI; SCHNEIDER, 2012, p. 5).

Com os interesses políticos sobressaindo, em especial os baseados em fundamentos neoliberais do sistema de governo que concebeu as aplicações da *accountability*, inicialmente, os conteúdos programáticos atendem aos princípios gestores, neste sentido, os anseios ligados às relações de poder são extrapolados (NARDI; SCHNEIDER, 2012).

Propaga-se um modelo retórico de prestação de contas e de responsabilização, cujas concepções político-ideológicas sobrepujam governos nacionais e descaracterizam este sistema enquanto instrumento para a legitimação de um regime democrático substantivo, participativo e crítico (NARDI; SCHNEIDER, 2012, p. 4-5).

Na concepção neoliberal, *accountability* tem sido utilizada na educação para simplificar as realidades sociais. E os resultados alcançados são considerados uma forma de prestação de contas pelas unidades escolares e educadores dos trabalhos realizados, em alguns casos, valorizando as metas desejadas e alcançadas e imputando punições aos que não atingem a média estabelecida (AFONSO, 2009).

Sob a ótica crítico-democrática, o acompanhamento de resultados precisa observar as particularidades, tendo objetividade nos instrumentos e no processo, assim como preconiza a *accountability*, devendo ser, sobretudo, transparente, aplicando uma metodologia técnica, mas com o viés humanizado tendo o envolvimento dos participantes no processo (AFONSO, 2009).

Os responsáveis, nessa perspectiva, devem conhecer a realidade existente, contrapondo com as propostas a serem implantadas, tendo objetividade naquilo que deseja alcançar, considerando as diversidades encontradas para evitar o desrespeito aos princípios sociais estabelecidos em determinado espaço (RISCAL; LUIZ, 2016).

Dessa forma, deve promover os debates políticos na educação, considerando que a sociedade, com a responsabilidade crítica, não se abstém da oportunidade de exteriorizar os seus interesses. Nesse cenário, o espaço educacional é lugar de fala para discussões politizadas, como também para preparar as gerações futuras na efetivação da cidadania (RISCAL; LUIZ, 2016).

A discussão fundamentada pela consciência histórica enriquece as políticas públicas voltadas para educação, sendo coerente com o propósito que se presta, com os debates localizados nas unidades escolares, a exemplo das construções dos Projetos Políticos Pedagógicos (PPP), os quais reforçam a real democracia para atender cada lugar com as suas demandas e assuntos pertinentes (RISCAL; LUIZ, 2016).

Mas a dimensão política da educação relaciona-se, também, com a transmissão da magnífica herança de mais de dez mil anos de saberes criados pela humanidade, assim como do desenvolvimento do raciocínio e da capacidade de decidir de forma autônoma. O sujeito, que assim se constitui, tem condições de alterar a sua história e a da sociedade em que está inserido mediante a utilização racional (e social) desse conhecimento (RISCAL; LUIZ, 2016, p. 28).

A obrigação em responder pelo ato praticado é fruto da responsabilização, tanto para promover como para culpar o alcance, ou não, dos objetivos desejados, o que limita o propósito da *accountability*, compreendida na lógica capitalista mercadológica, quando atribui consequentes juízos de valores, tem como consequências a criação e a manutenção das desigualdades sociais (SILVA, 2016).

Assim, as concepções democráticas preconizam os debates no universo educacional, e a politização da educação torna viável para legitimação das políticas públicas educacionais, por meio das cobranças fundamentadas, aplicações das ações planejadas e a elaboração de definições de metas prioritárias para ações futuras, contribuindo, também, com a formação do cidadão crítico (AFONSO, 2009).

Tornando as políticas mais coerentes com cada realidade das unidades escolares e dos grupos sociais, em que estejam inseridas, é necessário ofertar ações em conformidade com as necessidades particulares, cujo processo seja baseado em uma realidade politizada e participativa, favorecendo para a construção da democracia efetiva e contemplando cada contexto com a consideração devida e com estímulos às reflexões dos educandos (AFONSO, 2009).

Em 1983, sob a administração de Ronald Wilson Reagan, *accountability* na educação surge efetivamente nos Estados Unidos após a publicação do relatório “*A Nation at Risk*” (Uma Nação em Risco). O discurso apontava para uma crise na educação, com o risco de perda de competitividade do país, favorecendo, assim, a escolha do modelo mercadológico, que enaltece a competitividade, para o enfrentamento da situação (AFONSO, 2009).

O Estado avaliador ganha força naquela nação, construindo um movimento de aculturação em prol do sistema proposto, um modelo unificado para atender a todo o país, o qual não demora a ser exportado, considerando que, se serviria para Estados Unidos, certamente, atenderia às demais nações.

A Inglaterra é o segundo país a aderir ao sistema em 1988, definindo um currículo nacional comum, com o Estado fazendo o acompanhamento dos desempenhos dos educandos,

definindo um ranqueamento para Unidades Escolares e premiações para os envolvidos no processo de ensino-aprendizagem (AFONSO, 2009).

Assim como os Estados Unidos, a Inglaterra é gerida por uma administração conservadora neoliberal, que tinha Margaret Thatcher como Primeira-ministra no seu terceiro mandato, de sorte que a tomada de decisão, para implantação das políticas públicas, concentrava-se no grupo gestor.

Nos Estados Unidos, o sistema ganha mais protagonismo na gestão do então presidente, George W. Bush, entre 2001 e 2009, quando foi promovida uma reforma na educação denominada: “*No Child Left Behind Act*” (Nenhuma Criança Deixada para Atrás). A *accountability* foi utilizada na aplicação de testes com modelos-padrão. Estudos posteriores apontaram que as avaliações causaram efeitos indesejados como promoção de desigualdades no contexto educacional (AFONSO, 2009).

Portugal utiliza as avaliações em larga escala, mas os objetivos são de utilizar os resultados na melhoria da qualidade da Educação, embora não haja uma desvalorização profissional ou discriminação das unidades escolares, que não atingem os resultados desejados. Nesse contexto, as avaliações são realizadas internamente, conforme planejamento pedagógico de cada instituição, e os resultados são considerados para avanço dos educandos nas séries posteriores (AFONSO, 2009).

Contudo, os resultados das avaliações em larga escala são usados como referência para estabelecer um *ranking* das instituições de ensino, as médias dos anos conclusivos são publicadas, gerando possíveis pré-julgamentos críticos, referentes às metodologias utilizadas, aos objetivos desejados, colocando em discussão se, de fato, é pertinente a aplicar a avaliação com esse sentido (AFONSO, 2009).

O *ranking* instiga a competitividade entre os educadores e as unidades escolares, criando uma cultura mercantilizada que, em conflito com o processo democrático, gerou uma situação que Afonso (1997, p. 122) define como “neoliberalismo educacional mitigado”, uma vez que não atende, verdadeiramente, aos pontos de contexto do mercado, como investimentos privados, mas pratica um discurso competitivo.

Em novembro de 2011, o professor Almerindo Janela Afonso concedeu entrevista na abertura do III Colóquio Internacional de Educação, promovido pela Universidade do Oeste de Santa Catarina, destacando a visão mercadológica inserida na educação ao afirmar:

Foi precisamente a propósito da nova conjuntura, iniciada em meados dos anos 80, que eu analisei mais de perto o papel do Estado, nomeadamente através de políticas educacionais que permitiram, em alguns casos, a adoção da ideologia de mercado. Mas tudo isso, se tivermos em conta o que aconteceu noutros contextos nacionais, não foi além daquilo que então designei de “neoliberalismo educacional mitigado (AFONSO, 2011 *apud* SCHNEIDER, 2012, p. 186).

As várias vertentes, atendidas em Portugal, na aplicação dos conceitos da *accountability*, desconfiguram a ideia de sistema pela fragmentação dos objetivos. Em contrapartida, a implantação de um conjunto de metas alinhadas contribui para a construção de uma sociedade democrática, compreendendo o que acontece nas unidades escolares, não se limita à aplicação de um teste unificado, que reduza a capacidade de entendimento da realidade de forma ampla em um contexto educacional que, sobretudo, é dinâmico e diverso (SANTA, 2013).

Com relação à aplicação da *accountability* na educação portuguesa, Santa (2013, [s. d.]) comenta:

Em Portugal, a *accountability* poderá ser considerada no âmbito da avaliação das escolas, avaliação do desempenho docente, exames ou provas de aferição com abrangência nacional e que resulta da publicação dos *rankings* nacionais de escolas, sendo que nos últimos anos têm sido enfatizadas estas duas últimas formas. Destaque-se, no entanto, que as diversas formas estão desarticuladas, não havendo, portanto, um verdadeiro sistema de *accountability* em educação.

Quanto à premiação pelos resultados alcançados das unidades escolares, para Cassetari (2012, p. 8) há necessidade de previsão orçamentária e de tempo do programa para que as escolas possam corrigir as suas deficiências, assim:

Cabe destacar que o financiamento destes programas deve ser grande o suficiente para premiar todas as escolas que alcançarem os resultados desejados. Para tanto, existem duas propostas mais aceitas: 1) estabelecer uma quantia predeterminada de recursos para o programa, sendo que o valor dos prêmios varia de acordo com o número de escolas premiadas; 2) estabelecer o valor dos prêmios e limitar o número de escolas premiadas a partir de um ranking decrescente. O financiamento ainda deve ser previsto por um longo período, para possibilitar que as escolas tenham tempo de tomar as medidas necessárias em vista de melhorar seus resultados (CASSETTARI, 2012, p. 8).

Os resultados aferidos, trabalhados isoladamente, não oferecem a devida segurança para serem utilizados na aplicação de políticas capazes de atenuar as desigualdades da sociedade, tanto das unidades escolares, como, particularmente, dos envolvidos no processo. Cabendo, assim, estabelecer uma posição crítica para as avaliações em larga escala, considerando a sua reprodução sem observância aos critérios de particularidades, como também, a aplicação das políticas após aferidos os resultados com protagonismo dos aspectos quantitativos (CASSETTARI, 2012).

Afonso (2009) pontua que as maiores críticas à aplicação do sistema de controle *accountability* na educação residem na falta de observância das particularidades e nas dificuldades de mensuração de resultados daquilo que não é concreto, de modo que os resultados qualitativos não são devidamente explorados como pontos positivos alcançados.

Segundo as referências apresentadas, *accountability* é implantada na educação com perspectivas mercadológicas, e os resultados aferidos, quantitativamente, são fatores de primordial importância para ser considerado sucesso, cabendo, assim, às unidades escolares o dever de criar, com a sua comunidade, uma cultura de valorização desse sistema.

O Estado centralizador aplica *accountability* utilizando, especialmente, os resultados das avaliações em larga escala, estabelecendo um ranqueamento das unidades escolares, em que as instituições com melhores resultados recebem as suas devidas premiações pelos feitos alcançados.

Em contrapartida, as críticas estão fundamentadas na consideração desse sistema como segregador, desconsiderando as desigualdades socioterritoriais, asseverando o distanciamento entre as unidades escolares, acreditando que apenas o esforço próprio poderá mudar a realidade.

Esta seção nos permitiu entender que a implantação da *accountability* se deu, inicialmente, estruturada no modelo mercadológico com busca pelos resultados, promoção da competitividade e definições de ranqueamentos, contudo, ideias influenciadas pela perspectiva crítico-democrática, que se posicionam contrárias ao sistema estabelecido com princípios neoliberais, forjaram tensões no confronto das duas perspectivas.

4 Accountability: perspectivas em tensão

Após o período do Regime Militar, o Brasil volta a ser democratizado, o instrumento primordial para implantação da nova realidade foi a constituição vigente (CF/88), atribuindo à gestão pública a probidade administrativa, a obrigatoriedade de uma postura ético-moral dos que estão gerindo, bem como os comportamentos indevidos dos gestores públicos terem sanções claras como previsto no “§ 4º – Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, 2016).

Além da Constituição Federal (1988), outras legislações de exigências, para um bom comportamento dos gestores, foram ampliadas. No ano de 1992, foi criada a Lei nº 8.429, a “Lei de improbidade administrativa”, que definiu penalidades para quem exerce mandatos, empregos e cargos públicos e, por meio dos exercícios das suas atividades, para aqueles adquirem enriquecimento de forma ilícita (BRASIL, 1992).

No ano seguinte, em 1993, é sancionada a Lei nº 8.666, a “Lei das Licitações”, legislando sobre as contratações realizadas pelas gestões públicas, exigindo maior transparência nos processos, de maneira que a sua abrangência é contemplada no Art. 1º “Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1993).

A Constituição Federal (BRASIL, 2016) determina no Art. 70º, Parágrafo único que: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Sendo assim, as prestações de conta das gestões públicas vão além dos interesses dos gestores em demonstrar comportamento dentro de uma probidade moral e ética. É, de fato, uma obrigação legal, para exercício das atividades gestoras, a prestação de conta e a transparência dos atos governamentais.

O processo de obrigatoriedade de transparência na gestão pública é contemporâneo, dado que se refere ao período de redemocratização do País, um exemplo é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2005), sendo outra legislação aliada à conduta proba do gestor que exige um comportamento reto dos gestores:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2005).

As novas exigências legais obrigam um novo fazer do gestor, em que as políticas públicas sejam elaboradas de forma democrática e participativa, com o respeito às restrições do

orçamento; um modelo de sistema gerencial dinâmico, flexível, para criar uma harmonia gestora, respeitando os sistemas sociais, com transparência dos atos e em obediência às determinações legais.

Evidencia-se que um conjunto regido pelos princípios burocráticos atende ao desejo da eficiência para a devida governabilidade e governança, concebendo a sistematização do processo gestor, entregando-se as etapas de forma articulada e consciente da importância de cada um, não exercendo ou permitindo condutas de prevaricação, evitando, ainda, possíveis prejuízos ao Estado ou a qualquer cidadão.

Diante dessa perspectiva, *accountability* surge como aliada da gestão comprometida em obedecer aos trâmites legais, com apoio dos avanços tecnológicos, ampliando as formas de comunicação transparente dos atos administrativos realizados, possibilitando a participação social mais efetiva nas aplicações das políticas públicas, com formas de interação entre a gestão e a população, objetivando sempre a oferta de melhoria do bem-estar da sociedade (ROCHA, 2011).

As possíveis interações virtuais, que podem ser disponibilizadas pelas gestões, seriam facilitadoras para que a sociedade pudesse acompanhar as ações planejadas e realizadas pelo Governo. A transparência, desse modo, seria enaltecida pelas tecnologias, que avançam em uma dinâmica constante (BATISTA; FREIRE, 2016).

Os exemplos existentes de prestações de contas, que exploram as tecnologias como: os governos eletrônicos e portais da transparência, não conseguem atender aos seus propósitos amplamente, considerando que nem todos cidadãos têm acesso, ou ainda, compreendem as informações disponibilizadas (BATISTA; FREIRE, 2016).

Em uma pesquisa realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) em 2014, sobre a eficiência do Portal da Transparência do Governo Federal, as pessoas pesquisadas demonstraram dificuldades na navegação.

Quanto à linguagem, os respondentes se mostraram preocupados com a linguagem do Portal, que para muitos se mostrou muito técnica, o que dificulta a compreensão das informações. Em relação aos “mecanismos de busca e filtro”, as sugestões foram de aperfeiçoamento dos mecanismos de busca do Portal, tais como a criação de um mecanismo de busca como o Google, a criação de novos filtros, como por grupo e cargo na consulta por servidores, por municípios, por UF, por item de gasto e a realização de comparações intertemporais. Outras sugestões foram para a possibilidade de gerar relatórios personalizados com os critérios de busca efetuados pelo usuário (BATISTA; FREIRE, 2016, p. 397).

Entendemos que a linguagem das informações, disponíveis no Portal da Transparência, não é de fácil compreensão, o que dificulta a interpretação e, conseqüentemente, leva o usuário à desistência da consulta. Então, faz-se necessário que esses portais sejam desenhados com caminhos rápidos de acesso e linguagem clara e acessível.

Segundo Bonfim (2015, p. 77-78),

Basicamente, o conceito de governos eletrônicos consiste no uso das tecnologias da informação – além do conhecimento nos processos internos de governo – e na entrega dos produtos e serviços do Estado tanto aos cidadãos como à indústria e no uso de ferramentas eletrônicas tecnológicas e informação para aproximar governo e cidadão. Portanto, meramente instrumental, partindo da automatização de processos pré-existentes, distante ainda de regenerar o espaço público, aperfeiçoar os serviços prestados a população e estimular a interação e discussão dos problemas locais.

Quanto mais as instituições públicas ampliam as ofertas de elementos de transparência, há mais possibilidade de aproximação com a sociedade. Nesse sentido, aumenta a necessidade de disponibilizar mais informações referentes às gestões, existindo uma maior demanda em ofertar informações aos cidadãos (BATISTA; FREIRE, 2016).

Com isso, percebemos que efetivar a participação social exige publicações realizadas pelas gestões, trazendo informações seguras e com veracidade para que a sociedade tenha condição de elaborar suas análises, abstraindo elementos capazes de permitir atuações de cobranças aos gestores com relação às suas atividades administrativas para que tenham condutas éticas e planejem políticas públicas necessárias.

A teoria do sistema de transparência é democrática, e os valores desse princípio são fortalecidos na concepção de gestão pública contemporânea, de modo que a compreensão da forma de gerir a coisa pública toma uma versão nova, passando a ser um aprendizado para o cidadão, e os gestores que devem dar uma ênfase maior à eficiência, humanizando o sistema organizacional.

[...] a *accountability* é um processo democrático que estabelece ao poder público (e agentes públicos) a obrigação de informar e se abrir ao público, de prestar contas a respeito de sua atuação, de explicar e justificar suas ações, de estar suscetível à responsabilização e, se for o caso, de sofrer as devidas sanções com a consequente adoção de medidas para corrigir a ação/situação. Em resumo, *accountability* envolve o dever de ser transparente, de prestar contas, de ser responsivo perante a sociedade, de estar suscetível à responsabilização e, se for o caso, de arcar com as devidas sanções (BATISTA; FREIRE, 2016, p. 381-382).

A democracia com caráter participativo é um processo lento, considerando que se trata de uma construção cultural, embora observemos que o cidadão brasileiro está mais presente nas

questões decisivas de elaboração e execução das políticas públicas, sendo mais interativo e crítico e assumido o espaço do protagonismo.

A concepção da Gestão Pública contemporânea, que se compreende de fato como setor público e não privado, diferencia o cidadão do consumidor, protagoniza o interesse coletivo público e humaniza as relações, servindo com presteza, podendo ter a *accountability* com responsabilidade a ser seguida e atingindo, de forma estratégica, a compreensão da complexidade de gerir para a sociedade (BRASIL/ENAP, 2014, p. 7).

Uma pessoa, quando procura uma repartição pública, é um usuário-cidadão e não um cliente-consumidor. Nós somos clientes quando vamos a uma loja comprar um par de sapatos, ou a um banco fazer um depósito ou um saque em conta corrente. No serviço público nós somos cidadãos buscando atendimento.

O gestor com um comportamento de servir, para alcançar os objetivos públicos, deve agir com profissionalismo, contar com apoio de assessores técnicos qualificados, precisa conhecer os trâmites, seguindo o que é planejado, promover as execuções dos orçamentos previstos e os registros dos atos públicos para pronta divulgação em relatórios constantes, primando pela transparência (CAMPOS, 1990).

O exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas. O comportamento (responsável ou não-responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamento das próprias clientelas (CAMPOS, 1990, p. 35).

A participação da sociedade é essencial nesse contexto democrático, acompanhando os instrumentos de transparência que apresentam as ações da gestão, cabendo ao poder público disponibilizar as consultas documentais com facilitação ao entendimento, informações muito técnicas não asseguram a compreensão da sociedade. Ainda assim, cabe ao cidadão seguir os atos da gestão, mas é preciso haver transparência que facilite a compreensão para quem acessa (JACOBI, 1996).

As exigências legais precisam ser observadas pelos gestores, conciliando com as necessidades sociais, tais vertentes tornam claras as necessidades da apresentação das ações públicas, assim como a realidade contábil dos balanços apresentados para entendimento do cidadão comum.

A sociedade tem o direito assegurado pela Constituição de obter das instituições públicas informações de interesse individual ou coletivo. Nesse sentido, o § 3º, do Art. 31 da CF/88 diz: “As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer

contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei” (BRASIL, 2016).

Como facilitador do acompanhamento das ações das Gestões Públicas, o Art. 74 determina que todos os poderes devem manter sistemas de controle interno, o § 2º reforça o direito social em fiscalizar os atos públicos: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 2016).

No ano de 2000, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu um equilíbrio do orçamento fiscal e financeiro entre os gastos e arrecadação, exigindo o respeito a esses limites por parte dos entes públicos (BRASIL, 2005).

A LRF foi criada com o intuito de coibir uma prática muito comum até então, quando os gestores realizavam gastos sem controle na conclusão dos seus mandatos, deixando as contas para serem honradas nas próximas gestões, a transparência foi favorecida com a implantação da LRF, inibindo os possíveis atos de corrupção dos gestores (OLIVEIRA; BRUNI; DIAS FILHO, 2010).

O Capítulo IX da LRF trata da transparência do Controle e Fiscalização, na Seção I, aborda da Transparência da Gestão Fiscal, com texto claro e objetivo, o Art. 48 diz respeito ao incentivo à participação da sociedade na Gestão Pública, mas também a obrigatoriedade de realização do planejamento é destacada, assim como a elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual, seguidos do prévio parecer e da prestação de contas, de modo que o parágrafo único destaca a importância da participação da sociedade (BRASIL, 2005).

O Art. 49 e seu parágrafo único, sequência do Capítulo IX da LRF, abordam a obrigatoriedade da disposição para sociedade das contas públicas e definem a forma de prestação de contas:

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício (BRASIL, 2005).

Constata-se que a eficiência da LRF, além dos cuidados com o planejamento, para contemplar uma boa gestão fiscal e cumprimento dos prazos das etapas estabelecidas para políticas públicas, tem laços diretos com o princípio da transparência no sentido de promover o controle externo exercido pela sociedade.

Accountability governamental é compreendida pelas práticas de transparência, exigidas pelas legislações, pelo incentivo à participação da sociedade para fiscalização social, aos processos de elaborações de políticas em audiências públicas com discussões das prioridades e execuções efetivas do que é definido (CORDEIRO, 2013).

[...] não por acaso denominada em inglês de *Performance Auditing*, e também não por acaso, desenvolvida e popularizada nos países que mais se destacaram na implantação das teorias gerencialistas, notadamente a Inglaterra, a Austrália e a Nova Zelândia, além dos Estados Unidos e Canadá. A visão prevalente no modelo da nova gestão pública coloca a *accountability* numa dimensão tipicamente vinculada ao desempenho ou à performance. A principal crítica que se faz a esse modelo dá-se em relação à sua filosofia de mercado, isto é, à perspectiva de subordinação do aparato de estado às concepções próprias do setor privado, as quais, diga-se, não foram capazes até agora de modificar substancialmente as práticas ou estabelecer novos padrões teóricos para a administração pública (ROCHA, 2009, p. 6-7).

Concluimos que há um tensionamento na aplicação das legislações de transparência entre a *accountability* na concepção governamental, fundamentada no sistema gestor, que segue as diretrizes neoliberais e gerenciais, com a implantação de políticas centralizadas na cúpula gestora, explorando, ainda, uma metodologia de resultados com estabelecimento de uma cultura competitiva.

Em contrapartida, a concepção democrática, que tem como princípio a promoção da participação direta da sociedade na elaboração das políticas públicas, com o processo participativo estando ligado à maturidade cidadã, tem como indício a percepção da atuação ativa individual nas decisões públicas, as quais cooperam como sujeito que contribui para modificar a realidade existente. *Accountability* vai sendo moldada conforme a democracia se consolida em um contexto grupal, fortalecendo elementos das necessidades sociais.

Nesta seção, conhecemos os aspectos da *accountability* governamental, identificando a existência de duas vertentes em disputa na sua aplicação, gerando tensão entre elas, conduzidas pelas suas concepções ideológicas. De um lado, as liberais, que enaltecem os resultados positivos, alinhando-se aos interesses do mercado; e, do outro, as democráticas, com suas atenções voltadas ao processo e ao atendimento das demandas sociais.

5 Considerações finais

Este artigo aborda aspectos teóricos que norteiam as discussões voltadas para a compreensão das políticas públicas de *accountability*, particularmente, na educação, interpelando o(s) panorama(s) e a(s) forma(s) de *accountability* nesta área, em especial, na tensão existente entre as perspectivas gerencial e democrática.

Fundamentando-nos em dados e informações, coletados por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental, tivemos por objetivo compreender o tensionamento entre as perspectivas distintas de *accountability*, baseadas pelos sistemas gestores fundamentados nos princípios ideológico neoliberal e o democrático.

Iniciamos pela compreensão dos conceitos preliminares da Administração Pública, as suas relações com a sociedade, destacando os princípios em promover a transparência das ações do Estado e todas as decisões, que têm impacto para sociedade; o processo de implantação da *accountability*, mormente, na educação, e as perspectivas em tensão; o respaldo das legislações e as suas aplicações na gestão para contemplar a democracia.

Accountability, na gestão pública, surgiu com propósitos democráticos, objetivando subsidiar o enfrentamento dos contrassensos nas aplicações das políticas públicas, viabilizando a transparência pelas publicações das atividades da gestão, com acompanhamento da sociedade sendo o sistema *accountability* vertical, além do sistema que realiza a fiscalização por meio das próprias instituições caracterizando a *accountability* horizontal.

No universo da *accountability*, observam-se na aplicação das legislações de transparência, duas concepções: a governamental, orientada pelas diretrizes neoliberais, as políticas definidas pela gestão central, uma metodologia baseada na competitividade. Por outro lado, a concepção democrática, que protagoniza a participação da sociedade na elaboração das políticas públicas, efetivamente, quanto mais ativa a sociedade demonstra a sua maturidade crítica.

Nas pesquisas sobre *accountability* governamental, permitiram identificar as duas vertentes conflitantes na sua aplicação, promovendo tensão entre as concepções ideológicas. Por um lado, as liberais que destacam os resultados como sucesso, conforme as demandas de intenções do mercado; do outro, as diretrizes democráticas, destacando as demandas sociais como elementos de estimulação para aplicação das políticas públicas.

Na questão burocrática, a *accountability* é compreendida como de responsabilidade daqueles que ferem a probidade, podendo ser entendida como organização para instrumentalizar a democracia. A *accountability* tende a ser fortalecida conforme a maturidade democrática social. A dignidade da sociedade está presente nos princípios constitucionais, e os valores coletivos são as bases para a sociedade democrática.

Por todo esse cenário, de perspectivas e contradições, esta pesquisa não se esgota no âmbito deste artigo, de modo que as conclusões podem, certamente, alimentar um possível novo fazer pedagógico na aplicação da *accountability*, protagonizando valores éticos e sociais e respeito às diretrizes estabelecidas com a devida probidade por parte dos gestores e da sociedade.

Referências

AFONSO, Almerindo. O neoliberalismo educacional mitigado numa época de governação social-democrata: um contributo sociológico para pensar a reforma educativa em Portugal (1985-1995). **Revista Portuguesa de Educação**, Portugal, v. 10, n. 2, p. 103-137, 1997.

AFONSO, Almerindo. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 487-507, jul. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v19n2/a13v19n2.pdf>. Acesso em: 16 out. 2018.

AFONSO, Almerindo. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes standardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Campo Grande, v. 13, n. 13, p. 13-29, jul. 2009. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/545>. Acesso em: 03 set. 2019.

AFONSO, Almerindo. Para uma conceitualização alternativa de *Accountability* em educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a08v33n119.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. **A conceitualização de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/661/1/A%20conceitua%C3%A7%C3%A3o%20de%20governabilidade%20e%20governan%C3%A7a%20da%20sua%20rela%C3%A7%C3%A3o%20entre%20si%20e%20com%20o%20conjunto%20da%20reforma%20do%20Estado%20e%20do%20seu%20aparelho.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BATISTA, Carlos Marcos; FREIRE, Felipe Ribeiro. Como o cidadão avalia o Portal? Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal. **Revista da Controladoria-Geral da União (CGU)**, Brasília, v. 8, n. 13, p.373-403, 2016. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34412/5/V8.n13_Cidadao.pdf. Acesso em: 10 dez. 2018.

BONFIM, Marcus Vinicius de Jesus. **Transparência e Accountability na Comunicação Pública: impactos da lei de acesso à informação nos órgãos públicos paulistas**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo, USP, São

Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27154/tde-27012016-134439/pt-br.php>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 12 set. 2018.

BRASIL. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-norma-1992-2-pl.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1993. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/leis/lei8666.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. ENAP- Escola Nacional de Administração Pública. Atendimento ao cidadão. Brasília: ENAP, 2014. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1685/1/M%C3%B3dulo_1.pdf. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal: lei Complementar nº 101, 4 de maio 2000. Brasília: Senado Federal, 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf>. Acesso em: 14 set. 2018.

CASSETTARI, Nathália. Principais modelos de remuneração por desempenho para professores no Brasil. *In: CONGRESSO IBERO AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO*, 3., 2012, Espanha. **Anais** [...]. Espanha: ANPAE, 2012. p. 1-17. Disponível em: http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/NathaliaCassettari_res_int_GT2.pdf. Acesso em: 15 out. 2018.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>. Acesso em: 26 out. 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CENEVIVA, Ricardo. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos - uma revisão da literatura recente. *In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA*, 1., 2006, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: ENAPG, 2006. p. 1-17. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2018.

CORDEIRO, João. *Accountability*: a evolução da responsabilidade pessoal - o caminho da revolução eficaz. São Paulo: Évora, 2013.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha. Direitos e participação social. *In*: MOURA, Maria Aparecida (org.). **Cultura informacional e liderança comunitária**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011. p. 35-42. v. 1. Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/cpinfo/cultura/docs/02_Direitos_e_participacao_social_-_Maria_GC_Frota.pdf. Acesso em: 17 dez. 2018.

JACOBI, Pedro Roberto. **Ampliação da cidadania e participação**: desafios na democratização da relação poder público-sociedade civil no Brasil. 1996. Tese (Doutorado em Políticas Públicas – Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/48/tde-25102005-105004/pt-br.php>. Acesso em: 17 out. 2018.

MATTEI, Rejane Esther Vieira. **Accountability, democracia e cidadania organizada**: uma análise do conceito de *accountability* como ferramenta de controle e transparência na gestão pública. administradores.com, 03 de nov. de 2009. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/accountability-democracia-e-cidadania-organizada-uma-analise-do-conceito-de-accountability-como-ferramenta-de-controle-e-transparencia-na-gestao-publica/35351/>. Acesso em: 4 jan. 2019.

MENEGHEL, Stela Maria; KREISCH, Cristiane. Concepções de avaliação e práticas avaliativas na escola: entre possibilidades e dificuldades. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – EDUCERE, 9.; ENCONTRO BRASILEIRO DE PSICOPEDAGOGIA, 3., 2009. Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: PUCPR, 2009. p. 9819-9831. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/cd2009/pdf/3393_1920.pdf. Acesso: 5 set. 2018.

NARDI, Elton Luiz; SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Políticas de *accountability* na educação básica: repercussões em municípios catarinenses. REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 35., 2012. Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Anped, 2012. p. 1-17. Disponível em: <https://anped.org.br/biblioteca/item/politicas-de-accountability-na-educacao-basica-repercussoes-em-municipios>. Acesso em: 20 jan. 2019.

OLIVEIRA, Nilma Reis, BRUNI, Adriano Leal; DIAS FILHO, José Maria. O comportamento dos gastos públicos na era da responsabilidade fiscal: um estudo à luz da Teoria Institucional. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 17., 2010. Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: CBC, 2010. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/711/711>. Acesso em: 9 dez. 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O fim do triunfalismo neoliberal. **Folha de S. Paulo**, jul. 1994. Suplemento Mais. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/works/smallpapers/94-99FimTriunfalismoNeoliberal.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2019.

RIBCZUK, Paula; NASCIMENTO, Arthur Ramos do. Governança, governabilidade, *accountability* e gestão pública: critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 218-237, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/10112/6257>. Acesso em: 22 nov. 2018.

RISCAL, José Reinaldo; LUIZ, Maria Cecília. **Gestão democrática e a análise de avaliações em larga escala o desempenho da escola pública no Brasil**. São Carlos: Pixel, 2016. *E-book*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2016-pdf/49171-gestao-democratica-e-a-analise-de-avaliacoes-larga-escala/file>. Acesso em: 25 jan. 2019.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na administração pública: a atuação dos tribunais de contas. 2009. In: ENCONTRO DA ANPAD, 33., 2009. São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: ANPAD, 2009. p. 1-16. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>. Acesso: 5 set. 2018.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na administração pública**: modelos teóricos e abordagens. Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, maio/ago. 2011. Disponível em: https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/314/pdf_162. Acesso em: 7 dez. 2018.

SANTA, Luís Joedson Brito dos. *Accountability* em educação. **Profforma**, n. 9, abr. 2013. Disponível em: http://cefopna.edu.pt/revista/revista_09/cm_07_09_ls.htm. Acesso em: 22 maio 2019.

SILVA, Andréia Ferreira da. Políticas de *accountability* na educação básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho. **RBP AE**, Brasília, v. 32, n. 2, p. 509-526 maio/ago. 2016. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/59520/>. Acesso em: 17 out. 2018.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Entrevista com o professor Almerindo Janela Afonso: dialogando sobre políticas de regulação e avaliação no campo da educação. **Roteiro**, Joaçaba, SC, v. 37, n. 2, p. 185-190, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/20859/1/Entrevista%20Roteiro%2C%202012.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.