



**Elton Luiz Nardi**



Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC)

[elton.nardi@unoesc.edu.br](mailto:elton.nardi@unoesc.edu.br)

**Aline Bettiolo dos Santos**



Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC)

[a.bettiolo.santos@unoesc.edu.br](mailto:a.bettiolo.santos@unoesc.edu.br)

# PRESSUPOSTOS SOBRE POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY EM PUBLICAÇÕES NA ÁREA DA EDUCAÇÃO: IMPLICAÇÕES E TENSÕES NO GOVERNO DEMOCRÁTICO DA EDUCAÇÃO

## RESUMO

O artigo tem por objetivo capturar pressupostos sobre políticas de *accountability* e seus híbridos sentidos, bem como auscultar pontos de tensão que se armam na argumentação de autores em face de temas ou fenômenos acercados por eles no entorno da ideia de governo democrático da educação. Caracterizando-se como um estudo bibliográfico, teve por base o levantamento de publicações datadas entre 1990 e 2018, constantes no Portal de Periódicos da Capes e na Base Eric (*Institute of Education Sciences*), operado em três etapas articuladas. Conclui que os debates têm maior concentração sobre o caráter deletério de políticas de *accountability* educacional de perfil gerencialista sobre o plano democrático de escolas e sistemas de ensino, embora também figurem enfoques na participação ampliada.

**Palavras-chave:** *Accountability* educacional. Regulação por resultados. Governo democrático.

## ASSUMPTIONS ON ACCOUNTABILITY POLICIES IN PUBLICATIONS THE FIELD OF EDUCATION: IMPLICATIONS AND TENSIONS IN THE DEMOCRATIC MANAGEMENT OF EDUCATION

## ABSTRACT

This paper aims to capture assumptions about accountability policies and their multiple meanings, as well as to grasp tension points in each authors' argument regarding the idea of democratic management of education. Characterized as a bibliographic study, it was based on the survey of publications dated between 1990 and 2018, contained in the Capes' Online Library and the Eric Base (*Institute of Education Sciences*), developed in three articulated stages. It concludes that the debates have a greater concentration on the deleterious character of educational accountability policies with a managerial profile on the democratic plan of schools and educational systems, although there also focuses on the idea of broader participation.

**Keywords:** Educational accountability. Regulation by results. Democratic management.

Submetido em: 27/03/2020

Aceito em: 25/06/2020

Publicado em: 18/08/2020



<http://dx.doi.org/10.28998/2175-6600.2020v12n28p199-214>



## I INTRODUÇÃO

As reformas educacionais levadas a efeito nas últimas três décadas, em diferentes contextos nacionais, têm sido lidas como resultado de rearranjos no nível macro que informam a redefinição de bases de uma nova regulação social (BARROSO, 2005; MAROY; DUPRIEZ, 2000). Por isso, também nos contextos locais, são forjadas novas formas de regulação, percebidas na associação com políticas e medidas como, por exemplo, a transferência da responsabilidade pela gestão de serviços públicos para organizações da sociedade civil. No setor educacional, essa transferência vem sendo frequentemente identificada no entorno de políticas de descentralização e de autonomização das escolas (HIRT, 2001; LESSARD; CARPENTIER, 2016).

Ao passo que tem ultrapassado formas tradicionais de regulação, baseadas no modelo burocrático, essa propagação de novos mecanismos de regulação no âmbito educacional vem oportunizando a implantação de mecanismos de controle e de premissas de gestão da educação pública, em sintonia com políticas de regulação por resultados (MAROY; VOISIN, 2013), com vistas ao direcionamento e ao controle da produção. Uma peça fundamental da dinamização dessas políticas são os sistemas de avaliação externa, que incluem a adoção de indicadores e metas de desempenho, todos submetidos à razão estatística. No plano das consequências, Neave (1988) assinala que essa mudança de enfoque do processo para o produto estampa uma nova relação entre o Estado e o sistema educativo, relação essa que: substitui as preocupações predominantes sobre a qualidade da prestação dos serviços e a igualdade de acesso e oportunidade; redefine a finalidade da educação em relação à economia, ao invés da relação com a demanda individual e firma um instrumento poderoso para dirigir as instituições.

Como desdobramento dessa dinâmica que conjuga a ação regulatória do processo e do (e para o) produto, despontam medidas de *accountability* identificadas com pressupostos da chamada *New Public Management (NPM)* que emergiram nos anos de 1970 do terreno neoliberal.

De acordo com Aucoin (1990), o desenvolvimento da *NPM* foi motivado, em grande medida, pela necessidade de os governos responderem às tensões fiscais provocadas por mudanças no sistema econômico internacional, assim como pela demanda por serviços e regulamentações de serviços públicos nacionais. Conforme o autor, a resposta política a essa circunstância ocorreu na forma de restrição orçamentária, redução dos serviços públicos, medidas visando à privatização de determinadas ações governamentais e desregulamentação do setor privado. A fim de destacar as ideias que influenciaram as reformas que receberam o rótulo de *NPM*, Gruening (2001) refere um conjunto de características comuns, presentes nessas reformas, das quais faz parte a *accountability* por desempenho. Lessard e Carpentier (2006, p. 115) anotam que, assim como ocorreu em outros setores, “a educação foi intimada a reformar-se, adotando os princípios da nova gestão pública e articulando a lógica do gerenciamento

privado e a individualização das demandas de bens públicos [...]”. Uma das frentes dessa articulação, destacam os autores, compreendeu a substituição do controle procedural tradicional pela avaliação orientada por resultados.

A partir de então, assim como tem ocorrido em outros países, também no Brasil essas medidas vêm sendo patrocinadas por políticas que concebem a escola como *locus* da produção de resultados, razão pela qual os sistemas de avaliação externa e, em larga escala, do desempenho dos estudantes tornaram-se o motor do processo de regulação de uma qualidade pretendida, programada e metrificada com base em padrões, aos quais as escolas e os sistemas educacionais estão submetidos (SCHNEIDER; NARDI, 2019).

Referindo-se ao contexto do modo de produção capitalista, Mesquita (2011, p. 18) assinala que:

[...] a questão da viabilidade de uma capitalização global da atividade educativa não está condicionada apenas pela possibilidade ‘técnica’ de efectuar uma exploração lucrativa do sector, mas depende igualmente de outros fatores de natureza econômica, política e social, que respeitam às condições de funcionamento da sociedade e do aparelho produtivo em geral e que se podem agrupar no tema ‘qualidade educativa’. (Sic).

Pelo exposto, indicamos uma relação direta entre a assunção dos pressupostos da *New Public Management* e o rompimento com o paradigma burocrático de gestão, ao menos como conhecido até os anos de 1970, em face do investimento em um modelo mais flexível de burocracia. Esse modelo está em sintonia com o referencial neoliberal de redução do papel do Estado – reconhecido o fato de a prática da neoliberalização ter evoluído a ponto de se afastar do modelo que a teoria apresenta e de as adaptações decorrentes variarem segundo o lugar e a época (HARVEY, 2008) –, no sentido de que a organização do Estado e as políticas por ele alavancadas mirem-se nas virtudes do mercado. De acordo com Matias-Pereira (2008), custos, eficiência, eficácia, flexibilidade e transparência ganham a cena quando o assunto for gestão, evidenciando-se o tom de superioridade da gestão privada em relação à gestão pública (LESSARD; CARPENTIER, 2016).

Por conseguinte, assim como em outros domínios da ação pública, a educação é convocada, pela via das reformas, a adotar princípios da nova gestão pública. Considerando algumas marcas do Estado distintivamente neoliberal, a reorganização interna e a introdução de novos arranjos institucionais no aparelho estatal devem-se ao aumento da eficiência e da produtividade, razão pela qual é justificada a combinação privatização e desregulação (HARVEY, 2008).

No Brasil, mudanças dadas a conhecer no âmbito da educação básica – embora não em específico –, notadamente a partir dos anos de 1990, evidenciam aposta na introdução de medidas de prestação de contas e de responsabilização, segundo a lógica da regulação por resultados, aposta essa ressoada no debate sobre a necessidade de melhoria da qualidade da educação e sobre as formas mais adequadas para fazê-lo. A se considerar o lugar e a vez das medidas de *accountability* na educação, segundo essa mesma

lógica, a vinculação da *accountability* ao discurso reformista é mesmo a conclusão mais imediata. Concorrem, para tanto, defesas quanto à introdução de políticas<sup>1</sup> que, à conta da melhoria da qualidade da educação escolar, vinculem resultados de avaliações externas e em larga escala com medidas de responsabilização dos agentes escolares (AFONSO, 2009a, 2009b, 2010; SOUSA, 1997; SCHNEIDER; NARDI, 2019).

Para Fernandes; Gremaud (2013, p. 109), ainda que sobre a dinamicidade de medidas de *accountability* na educação básica brasileira concorram argumentos de que “a Prova Brasil, o IDEB e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação formem um sistema de *accountability* compatível com o federalismo existente no País”, segue notório que a cultura da auditoria (FREITAS, 2013) e a tendente responsabilização da escola e de seus agentes, corroborada pelo papel que cumprem os mecanismos da *mass media* para a visibilidade de *rankings* escolares (SCHNEIDER; NARDI, 2014), referenciam as políticas de *accountability* em voga entre nós.

Se a ascensão dessa fórmula à condição de política educacional, pondo à mostra o que Stobar (2010) denomina de prepotência administrativa, em face da finalidade atribuída à avaliação, é uma razão importante para se dinamizar análises acerca de opções políticas e práticas no governo dos sistemas de ensino, não menos importantes são as análises sobre contrastes e repercussões desse fenômeno sobre a vaga democrática devida ao governo desses sistemas. Significa dizer que, embora a *accountability* seja comumente relacionada ao discurso político-ideológico afeto à reforma gerencial, que cingiu a administração pública, ela também vem sendo discutida com base em outras abordagens e perspectivas (MULGAN, 2000), como em termos de controle e de supervisão do exercício do poder (SCHEDLER, 1999) ou do dever de transparência, de publicação de atos e de promoção da participação em processos decisórios (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011).<sup>1</sup> Para Schedler, a despeito dos limites semânticos, a *accountability* possui três dimensões: informação (com vistas à transparência); justificação (dos atos praticados); e sanção. Assim, conforme o autor (1999, p. 15), a prestação de contas “envolve o direito de receber informação e a correspondente obrigação de liberar todos os detalhes necessários. Mas, implica também o direito de receber explicação e o correspondente dever de justificar a conduta”. Significa dizer, continua Schedler (idem), que a dimensão informativa e argumentativa assente na prestação de contas (*answerability*), não é somente uma “atividade discursiva [...] uma espécie de inquérito benigno, um diálogo

---

<sup>1</sup> A implantação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em associação a um largo conjunto de sistemas de avaliação externa, já presentes na maioria de estados e em muitos municípios, constituiu medida de introdução de políticas de *accountability* no Brasil, embora se possa reconhecê-la como parte do processo de consolidação dessas políticas no país. Formalmente, associamos essa introdução ao *Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE) e ao Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, que instituiu o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* e criou o IDEB para medir a qualidade do aprendizado e estabelecer metas a serem pactuadas pelos entes da federação, para a melhoria da qualidade da educação básica. Esta qualidade, tornada carro-chefe do *Plano* (SCHNEIDER; NARDI, 2013), também constituiu o argumento de base para os objetivos de *accountability* que passaram a ser materializados pelas políticas educacionais.

amigável entre as partes [...]” (tradução livre), mas também conta com uma dimensão impositiva ou sancionatória (*enforcement*). Para Gurza Lavalle. Isunza Vera (2010, p. 15),

[...] a depender do país e o setor social em causa, o conceito pode assumir valores fracos ou fortes. Enquanto para alguns a *accountability* diz respeito ao fornecimento, pelos governantes, de informações aos governados, para outros o que está em questão é o fato de implicar certos princípios de responsabilidade culturalmente vigentes, junto com uma institucionalidade [...] pela qual há direitos e obrigações de quem toma decisões e fala em nome de outros (tradução livre).

A questão que se apresenta neste trabalho busca considerar, justamente, a circunstância da coexistência de perspectivas distintas de *accountability* que, em tese, são projetadas em um campo de disputas, seja em termos de pressupostos que embalam cada perspectiva, seja em termos de uso da *accountability*, haja vista ser nesse plano que, muitas vezes, os propósitos fundamentais desse mecanismo se revelam, tenham eles sido obnubilados ou não.

Pensando assim, neste estudo deslocamos nossas lentes para o debate que se processa em publicações na área da Educação, com o objetivo de capturar pressupostos sobre políticas de *accountability* e seus híbridos sentidos, bem como auscultar pontos de tensão que se armam na argumentação dos autores em face de temas ou fenômenos acercados por eles no entorno da ideia de governo democrático da educação em suas diferentes tonalidades.

Inserido em um projeto de pesquisa maior<sup>2</sup> sobre a implantação de medidas de *accountability* patrocinadas por políticas de regulação por resultados, bem como sobre suas repercussões no governo democrático da educação básica pública, o desdobramento da investigação da qual resulta o presente trabalho compreendeu um estudo bibliográfico. A opção por essa via é sustentada na premissa de que a produção científica é um trabalho coletivo, no sentido de que o avanço no conhecimento depende da atuação dos pesquisadores em relação à produção existente, com vistas a ultrapassá-la (ALVES, 1992).

O desenvolvimento do estudo foi iniciado pelo levantamento de publicações<sup>3</sup> na área da Educação, realizadas entre os anos de 1990 e 2018, constantes no Portal de Periódicos da Capes e na Base Eric (*Institute of Education Sciences*), tendo sido operado em três etapas articuladas: levantamento com base em descritores; identificação da abordagem acerca da *accountability* em educação e análise do material selecionado.

Da identificação das publicações seguiu-se o enquadramento do *corpus* segundo o critério de maior concentração de pressupostos sobre modelos de *accountability* identificados com as atuais políticas de regulação por resultados ou de pressupostos sobre modelos orientados por princípios democráticos. No presente trabalho, consoante o objetivo apresentado, concentramos nossas atenções sobre as publicações enquadradas no segundo conjunto.

---

<sup>2</sup> O projeto conta com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

<sup>3</sup> Na fase do levantamento, o estudo contou com o apoio de [NOME], bolsista do Programa Institucional de Iniciação Científica – PIBIC/CNPq.

## 2 ACCOUNTABILITY EM EDUCAÇÃO: DA LEITURA DE PRESSUPOSTOS À AUSCULTAÇÃO DE PONTOS DE TENSÃO

O estudo das publicações sobre *accountability* ocorridas na área da Educação foi desenvolvido em três etapas. Preliminarmente, foi efetuada a busca nas duas bases de dados, mediante o uso de descritores associados – *accountability* e educação; educação e regulação; *accountability* e regulação da educação; *accountability* e democracia –, em uma estratégia conjugada de captura e filtragem que possibilitasse melhores condições de identificação das publicações. Como parte desse processo, cada trabalho identificado foi submetido a um exame preliminar do conteúdo, iniciando-se pelos dados de identificação do trabalho (título e palavras-chave) e pelo conteúdo do resumo, a fim de que, de acordo com a abordagem presente em cada texto, fosse possível seu enquadramento em um dos conjuntos alvos da pesquisa: enfoques na *accountability* identificada com as atuais políticas de regulação por resultados; ou enfoques em *accountability* orientada por princípios democráticos. Tal enquadramento compreendeu a segunda etapa do estudo.

O processo compreendido nessas duas primeiras etapas desaguou na identificação e sistematização de pouco mais de uma centena de trabalhos. Cerca de 20% deles enquadrados no conjunto identificado com enfoques em *accountability* orientada por princípios democráticos, sendo minoritária a participação de autores brasileiros e a publicação em periódicos nacionais. A análise do material selecionado que respondeu pela terceira e última etapa da pesquisa buscou captar os pressupostos de *accountability* de que se servem os autores, bem como os pontos de tensão que se armam a partir desses pressupostos e na sua interface com a realidade. Conforme apontado, no presente trabalho, concentramo-nos nas análises sobre os achados do segundo conjunto de publicações.

Inicialmente, a pesquisa possibilitou constatar que os trabalhos que abordam diretamente uma perspectiva de *accountability*, orientada por princípios democráticos, ou que referem elementos correlacionados ou, ainda, que tensionam essa perspectiva de *accountability*, centram-se em problemáticas e em objetivos que, em geral, podem ser agrupados em cinco eixos temáticos, cada qual reunindo um quinto dos trabalhos levantados nesse conjunto.

Um desses eixos diz respeito às implicações e repercussões dos sistemas, mecanismos ou formas de *accountability* orientados por resultados – portanto, consubstanciados em padrões firmados por avaliações externas –, no plano da democratização da gestão de escolas e sistemas educacionais. De autoria majoritária de autores brasileiros<sup>4</sup>, os trabalhos buscam, por um lado, assinalar consequências à gestão democrática ou ao exercício democrático de gestores escolares (CÁRIA; LAMBERT-DE-ANDRADE,

---

<sup>4</sup> Dos quatro trabalhos enquadrados nessa frente, três deles têm por objetivo realizar análises e reflexões acerca das temáticas enfocadas.

2016) e, por outro, tensionar analiticamente as possibilidades de correlação entre imperativos de medição da qualidade pela via avaliativa e salvaguarda de princípios de gestão democrática. (FREITAS, 2007; MURRAY; HOWE, 2017; SILVA; BRENNAND, 2018). Nessa segunda perspectiva, as reformas educacionais realizadas nas últimas décadas são mencionadas, por exemplo, segundo Silva; Brenand (2018, p. 244), a partir de sua relação com formas de responsabilização baseadas em testes que tornam inócuas preocupações vindas dos usuários da escola pública sobre a educação desejada e o caminho para melhorá-la, assim como pela “quase ausência do entendimento de que a escola é [...] capaz de produzir espaços de fala e construção de consensos [...]”.

Também Murray e Howe (2017), em estudo sobre um sistema de *accountability* educacional e suas repercussões no plano da formação para a democracia, no qual argumentam não haver promoção de uma educação democrática pelo aludido sistema, defendem que em uma sociedade democrática os estudantes – especialmente os de grupos historicamente marginalizados – devem ter condições de acessar as ferramentas que lhes possibilitem participar politicamente, a fim de que possam, como dizem Murray; Howe (2017, p. 13) “protestar contra as circunstâncias injustas nas quais foram lançados, para dar voz às suas experiências e tornar essas vozes fortes na política democrática”. (tradução livre).

O segundo eixo<sup>5</sup> tem por alvo a figura do diretor escolar e por tema de frente a liderança. Nesse caso, em parte dos artigos, os argumentos tendem a desaguar na acusação ou suspeita de que os sistemas ou medidas de regulação por resultados educacionais influenciam a preparação dos diretores e o seu desempenho, em termos de práticas democráticas (LARSON, 2010; TÖRNSÉN, 2009) e, em parte, no desempenho de líderes democraticamente responsáveis, com valores democráticos informando seus desempenhos (MURAKAMI; TÖRNSÉN, 2015; MULLEN, 2008). Para os autores (2015, p. 28), a dupla tarefa dos diretores “[...] de garantir a democracia como conteúdo e atitude, ao mesmo tempo em que aderem às mudanças [introduzidas por] sistema orientado à *accountability*” é um ponto alavancado no contexto das reflexões oferecidas por esse segundo eixo temático.

A tônica de outro eixo do conjunto de trabalhos localizado no entorno da perspectiva de *accountability* orientada por princípios democráticos é, mais precisamente, a repercussão na qualidade da participação e a proteção aos princípios democráticos, em face de reformas educacionais contemporâneas guiadas por referenciais burocrático-gerencialistas e de mercado (DOMINGOS, 2015; KIMBER; EHRICH, 2011). Também, na qualidade da educação pública, enquanto bem comum e força democratizadora, em relação à qual é conjugada a defesa por experiências de *accountability* mais inteligentes (KLENOWSKI, 2009) e a centralidade dos objetivos democráticos das escolas, que concorda com o enfrentamento à adaptação a princípios neoliberais de privatização e à *accountability* baseada em padrões (MYERS, 2016).

---

<sup>5</sup> Em sua maioria, as publicações derivam de pesquisas empíricas.

Nesse eixo, os trabalhos dividem-se em análises, a partir de resultados de pesquisas e de discussões em torno das temáticas pautadas.

Centrando-se no debate sobre democratização da escola e de sistemas de ensino, tendo em conta princípios e práticas de responsividade, os estudos integrados ao quarto eixo discutem, por um lado, características antidemocráticas atribuídas a fraquezas sistêmicas de modelos tradicionais de democracia (SMIT; OOSTHUIZEN, 2011) e possibilidades de ampliação de bases e estruturas para processos democráticos na escola e nos sistemas educacionais (PETERSON-DEL MAR, 1994; BRYK; ROLLO, 1992). Por outro lado, destacam a participação e a introdução de formas de *accountability* fundamentadas em princípios democráticos – ante a cultura da *accountability* patrocinada por reformas educativas –, que deem lugar a princípios de justificação e responsividade, com responsabilidades partilhadas, em vista do melhor desenvolvimento educacional.

Segundo Smit; Oosthuizen (2011, p. 66), no que diz respeito a fraquezas sistêmicas de modelos de democracia no plano educacional, a frágil participação dos pais, por exemplo, é atribuída “a ações antidemocráticas, como [...] aumento da centralização e decisão burocrática e aplicação incorreta de princípios democráticos”, cuja superação dessa realidade está relacionada à incorporação de referenciais da democracia deliberativa. Também nesse eixo, parte dos trabalhos centra-se em resultados de pesquisas e parte constitui estudos de aprofundamento sobre os temas.

Por fim, completam o conjunto de trabalhos da frente relacionada ou próxima à ideia de *accountability* orientada por princípios democráticos, artigos que analisam a questão da responsabilização dos professores, em face dos processos de avaliação externa, e o consequente tensionamento de princípios democráticos e de respeito ao trabalho desses profissionais, tensionamento esse identificado com a intensificação de responsabilidades (NICHOLS; PARSONS, 2010) e com formas de controle orientadas para o exercício baseado em evidências e impactos (WEBSTER, 2017). Também analisam uma crescente desconexão entre a escola e o público a que ela serve, motivada, por exemplo, pelo imperativo dos testes padronizados (MATHEWS, 2016).

Nichols e Parsons (2010), por exemplo, ao examinarem tendências históricas que implicam a limitação do poder institucional dos professores, tornando-se obstáculos à sua voz, incluem, no rol desses obstáculos, a crescente responsabilização e a intensificação das responsabilidades do professor, colocando em relevo o fato de a *accountability* educacional ter se tornado foco principal das atenções dos formuladores de políticas, sendo projetada do mesmo modo sobre os professores. Segundo os autores, a face comum dessa intensificação das responsabilidades, em um contexto que desafia os processos democráticos nos sistemas educacionais, é segundo Nichols; Parsons (2010, p. 4), a insuficiência de tempo “para os professores fazerem tudo o que precisam ou esperam fazer”. (tradução livre).

Em sentido próximo, refletindo sobre a importância da educação para a democracia, Webster (2017) busca desafiar a tendência do estabelecimento de padrão hegemônico de qualidade de ensino, como ocorre no caso de programas australianos do *Initial Teacher Education* (ITE). Denuncia, nessa direção, uma progressiva mudança na linguagem da educação, reforçando o questionamento quanto ao fato de essa mudança rumar para a linguagem e práticas de padrões e *accountability*. Para o autor (2017, p. 60), esse comprometimento da educação se mostra quando ela é “estritamente concebida como sendo de ‘qualidade’, ‘baseada em evidências’, mensurável e com um suposto ‘impacto’ nos resultados da aprendizagem dos alunos”. (Tradução livre).

Do exposto, é possível destacar que as análises e reflexões oferecidas pelo conjunto de trabalhos situam-se em dois núcleos de abordagem inter-relacionados. O primeiro deles reporta à democratização e à participação, convocando argumentos sobre a centralidade de valores democráticos e formas de materialização sustentadas pelo princípio da participação. O segundo núcleo evoca a ideia de contracorrente em relação a esses valores, subjacente a formas contemporâneas de políticas educacionais.

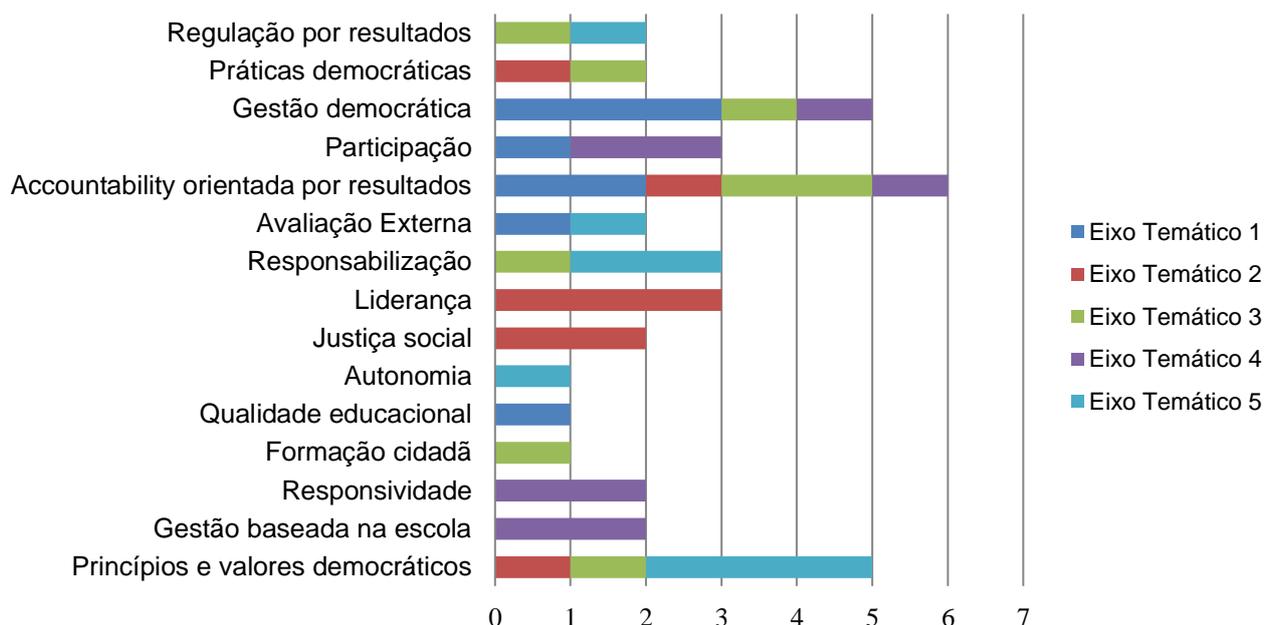
Conforme sugerido, é na tensão demarcada na incongruência entre o plano da geração de condições e o da democratização aludida que ocorre o entrecruzamento dos referidos núcleos de abordagem. Mais pontualmente, os estudos destacam essa incongruência ao denunciarem: a repercussão danosa da introdução de referenciais gerencialistas na qualidade da participação e da educação enquanto força democratizadora; as implicações de uma *accountability* orientada por resultados na democratização da gestão de escolas e sistemas de ensino, na atuação democrática de gestores educacionais e no plano da atuação profissional dos professores.

Reforça essa leitura, consoante os enfoques demarcados pelos cinco eixos temáticos, um universo de palavras-chave que identifica o conjunto de trabalhos, no qual sobressaem alguns termos<sup>6</sup> que expressam os dois núcleos de abordagem mencionados, conforme ilustra o Gráfico 1.

---

<sup>6</sup>De cada um dos trabalhos analisados foram colhidas duas palavras-chave, adotando-se como critério a melhor identificação com o conteúdo e abordagem do trabalho.

Gráfico 1 – Recorrência de palavras-chave identificadas no corpus de artigos analisados



Fonte: elaborado pelos autores com base nos resultados da pesquisa (2019).

A mostra de palavras-chave e a maior recorrência de algumas delas, conforme consta do gráfico, corroboram a ideia de tensão entre o plano democrático-participativo no governo da educação e as políticas e medidas de *accountability* fundadas na regulação por resultados. De outro modo, boa parte delas também serve à demarcação do debate sobre o plano democrático, sua valorização e seu reforço enquanto projeto de educação e de sociedade, embora tal debate, em específico, seja menos presente no *corpus* de publicações analisado.

Diante do exposto, o escrutínio de demarcações e significações acerca dos modelos de *accountability*, sinalizados nos trabalhos analisados, permite-nos identificar alguns pressupostos pulsantes nas análises e reflexões lançadas pelos autores a respeito desses modelos. Acerca do modelo de *accountability* corrente no vocabulário reformista, sobressaem: a noção de responsabilização (de escolas, docentes e gestores); a produção de resultados como referência e a introdução de medidas gerencialistas no campo educacional, com as quais são delineadas demarcações vincadas, especialmente, em princípios de governação (*government based accountability*), nos termos de Harris e Herrington (2006), segundo políticas de regulação por resultados patrocinadas pelo Estado-avaliador (NEAVE, 1988).

Já em relação a uma perspectiva de *accountability* democrática – sugerida em diversos trabalhos com base na ideia de alternativa –, o termo democrático adjetiva a gestão, a liderança e a formação, em uma evidente expectativa em torno da participação, que parece ultrapassar a ideia de um valor em si, sendo-lhe atribuídos, segundo Gurza Lavalle; Isunza Vera (2011, p. 106), “[...] implícita ou explicitamente efeitos desejáveis de caráter pedagógico, psicológico, econômico e funcional, de integração e de racionalização ou controle social do poder”. É no mesmo contexto de reflexões que se situam referências

à responsividade, seja em contraponto à noção de responsabilização, tal como localizada na perspectiva anterior, seja em destaque à noção de compromisso e capacidade de dar resposta, ou seja, de senso de responsabilidade, como refere Bovens (2007).

Tanto na crítica à perspectiva de *accountability* presidida pela lógica da regulação por resultados, quanto na defesa à *accountability* democrática, a ideia de participação conflui para atitudes deliberativas, podendo ser verificado um tensionamento maior no plano das condições. Por um lado, relativamente à vontade política dos governos em criar oportunidades de participação e compartilhamento do poder, e, por outro, quanto à existência de pessoas interessadas em participar (FILGUEIRAS, 2005). Já a ideia de controle social vem relacionada à de monitoramento e, conforme sinalizado, associando-se a algum apelo a atitudes de responsividade.

### **3 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No presente trabalho, concentrando nossas atenções no debate constante em publicações na área da Educação, buscamos capturar pressupostos sobre políticas de *accountability* e seus híbridos sentidos, bem como auscultar pontos de tensão armados na argumentação dos autores, no entorno da ideia de governo democrático da educação, admitida a presença de posicionamentos e reflexões de diferentes tonalidades.

Servindo-nos da produção disponível em duas bases – Periódicos Capes e Eric –, identificadas por meio de procedimentos técnico-operacionais guiados com o fim de acessar com maior alcance as publicações relacionadas à temática, os achados da pesquisa dão conta de que, em pouco mais de uma centena de trabalhos, aproximadamente 20% deles portam enfoques em *accountability* referenciados em princípios democráticos, tendo sido sobre o subconjunto demarcado por esses enfoques que centramos as análises. Embora o recorte temporal de referência tenha sido o período de 1990 a 2018, a maior parte da produção examinada data dos anos 2000.

O estudo também permitiu constatar que, direta ou indiretamente, os enfoques guiados por esses princípios miram em problemáticas e objetivos possíveis de serem sumarizados em um conjunto de eixos temáticos, quais sejam: (i) implicações e repercussões dos sistemas, mecanismos ou formas de *accountability* educacional orientados por resultados no plano da democratização; (ii) influência exercida pelos sistemas de regulação por resultados na formação de dirigentes e no seu desempenho em termos de práticas democráticas; (iii) repercussão na qualidade da participação e proteção aos princípios democráticos em contextos de reformas educacionais de cariz burocrático-gerencial; (iv) democratização da escola e de sistemas de ensino com princípios e práticas de responsividade; e (v) responsabilização dos professores em contexto de tensionamento de princípios democráticos.

Da identificação de dois núcleos de abordagem inter-relacionados que informam as análises e reflexões oferecidas pelo conjunto de trabalhos – (a) democratização e participação: valores democráticos e formas de materialização sustentadas pelo princípio da participação; (b) contracorrente em relação a valores democráticos, subjacente a formas contemporâneas de políticas educacionais –, inferimos haver uma tensão demarcada pela incongruência entre geração de condições e os balizadores das perspectivas de democratização aludidas.

Pelo exposto, é possível dizer que os debates têm maior concentração sobre o caráter deletério de políticas ou medidas de *accountability* educacional de perfil gerencialista, sobre o plano democrático de escolas e sistemas de ensino. Todavia, seja no contexto desses debates, seja em análises específicas, foram identificados trabalhos que enfocam a importância e as possibilidades de implementação de formas ou medidas de *accountability* fundamentadas em princípios democráticos, concentrando atenções em temas, como responsividade, justificação e responsabilidade partilhada, percebido forte acolhimento à ideia de participação ampliada.

Em face do retrato aqui sumarizado, decorre a conclusão de que, em termos de pressupostos pulsantes no material analisado, a noção de responsabilização conjugada com a produção de resultados e medidas gerencialistas identifica a *accountability* filiada a políticas de regulação por resultados. De uma perspectiva de *accountability* democrática, inclusive com apelo alternativo à forma anterior, sobressam pressupostos ancorados em princípios e práticas de participação e de responsividade, mirados para uma diversidade de âmbitos do espectro educacional, destacando-se o da gestão e seus agentes.

Na direção do que sugerem os achados, o alargamento da presença de valores, princípios e fórmulas de mercado na educação pública nos parece ser uma das implicações de fundo da *accountability* funcional à regulação por resultados, para a política educacional contemporânea. De uma perspectiva de *accountability* fundamentada em princípios democráticos, por sua vez, com diferentes tonalidades atribuídas à questão democrática, as possibilidades repercussivas parecem situar-se no plano da participação social, tanto de sua valorização, quanto em termos de contraposição a medidas que tendem a obnubilar seu alcance.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009a.

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, n. 13, p. 13-29, 2009b.

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

ALVES, Judith Alda. A “revisão de bibliografia” em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 81, p. 53-60, maio 1992.

AUCOIN, Peter. Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. **Governance**, v. 3, n. 2, p. 115-137, 1990.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, esp. p. 725-751, out. 2005.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework, **European Law Journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BRYK, Anthony S.; ROLLOW, Sharon G. The Chicago experiment: enhanced democratic participation as a lever for school improvement. **Issues in Restructuring Schools**, v. 3, p. 3-8, Fall 1992.

CÁRIA, NEIDE Pena; LAMBERT-DE-ANDRADE, Nelson. Gestão democrática na escola: em busca da participação e da liderança. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 10, n. 3, p. 9-24, 2016. Disponível em: <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/1203>. Acesso em: 13 fev. 2019.

DOMINGOS, Alberto Bive. A educação e as organizações democráticas em Moçambique: experiências da revolução popular. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 10, n. 1, p. 227-251, jan./jun. 2015.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. **Qualidade da educação**: avaliação, indicadores e metas, 2009. Disponível em: [http://www3.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo\\_paper.pdf](http://www3.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo_paper.pdf). Acesso em: 20 mar. 2012.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Participação popular. In: DI GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp; Fundap. 2005. p. 649-654.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 99, p. 501-521, maio/ago. 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 348-365, jan./abr. 2013.

GURZA LAVALLE, Adrián Gurza; ISUNZA VERA, Ernesto. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 95-139, 2011.

GURZA LAVALLE, Adrián Gurza; ISUNZA VERA, Ernesto. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: ISUNZA VERA, Ernesto; LAVALLE, Adrán Gurza (coord.). **La innovación democrática en América Latina**: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores em Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010. p. 17-80.

GRUENING, Gernod. Origin and theoretical basis of New Public Management. **International Public Management Journal**, n. 4, p. 1-25, 2001.

HARRIS, Douglas N.; HERRINGTON, Carolyn D. Accountability, Standards and the growing achievement gap: lessons from the past half-century. **American Journal of Education**, v. 112, n. 2, p. 209-238, Feb. 2006.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.

HIRT, Nico. **Los três ejes de la mercantilización escolar**. Tradução de Beatriz Quirós, 2001. Disponível em: <http://www.stes.es/socio/nico/3ejos.pdf>. Acesso em: 04 out. 2014.

KIMBER, Megan; EHRICH, Lisa Catherine. The democratic deficit and school-based management in Australia. **Journal of Educational Administration**, v. 49, n. 2, p. 179-199, 2011.

KLENOWSKI, Val. Public education matters: reclaiming public education for the common good in a global era. **Australian Educational Researcher**, v. 36, n. 1, p. 1-25, Apr. 2009.

LARSON, Colleen L. Responsibility and accountability in educational leadership: keeping democracy and social justice central to reform. **Scholar-Practitioner Quarterly**, v. 4, n. 4, p. 323-327, Win. 2010.

LESSARD, Claude; CARPENTIER, Anylène. **Políticas educativas**: a aplicação na prática. Tradução Stephania Matousek. Petrópolis: Vozes, 2016.

MAROY, Christian; DUPRIEZ, Vincent. La régulation dans les systèmes scolaires. **Revue française de pédagogie**, n. 130, p. 73-87, jan./mar. 2000.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul./set. 2013.

MATHEWS, David. The public and public education: a cousins research group report on public education in democracy. **Kettering Foundation**, 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008.

MESQUITA, Leopoldo. Prolegómenos sobre o processo de transformação capitalista da atividade educativa nos níveis básico e secundário de escolaridade. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 24, n. 2, p. 7-31, 2011.

MYERS, John P. Charting a democratic course for global citizenship education: research directions and current challenges. **Education Policy Analysis Archives**, v. 24, n. 55, May 2016.

MULGAN, Richard. Accountability: an ever-expanding concept? **Public Administration**, v. 78, n. 3, p. 555-573, 2000.

MULLEN, Carol A. Democratically accountable leader/ship: a social justice perspective of educational quality and practice. **Teacher Education Quarterly**, v. 35, n. 4, p. 137-153, Fall 2008.

MURRAY, Kevin; HOWE, Kenneth R. Neglecting democracy in education policy: A-F school report card accountability systems. *Education Policy Analysis Archives*, v. 25, n. 109. p. 1-34, oct. 2017.

MURAKAMI, Elizabeth; TÖRNSÉN, Monika. Democratic purpose and educational leadership policies in Sweden and in Texas. *e-Journal of Education Policy*, spec. p. 20-40, 2005.

NEAVE, Guy. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe: 1968-1988. *European Journal of Education*, v. 23, n. 1-2, p. 7-23, 1988.

NICHOLS, Shannon; PARSONS, Jim. **Enhancing democracy for teachers**. Dec. 2010. Disponível em: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED514290.pdf>. Acesso em: 10 maio 2019.

PETERSON-DEL MAR, David. School-site councils: the hard work of achieving grassroots democracy. *OSSC Bulletin*, v. 37, n. 6, p. 3-51, Feb. 1994.

SILVA, Prociara Ferreira da; BRENNAND, Edna Gusmão de Góis. Políticas de *accountability* na gestão educacional do estado de Pernambuco – Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 34, n. 1, p. 233-251, jan./abr. 2018.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. F. **The self-restraining state: power and accountability in new democracies** (ed.). London: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. O Ideb e a construção de um modelo de *accountability* na educação básica brasileira. *Revista Portuguesa de Educação*, n. 27, n. 1, p. 7-28, 2014.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. O potencial do IDEB como estratégia de *accountability* da qualidade da educação básica. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Recife, v. 29, p. 27-44, jan./abr. 2013.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. **Políticas de *accountability* em educação: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019.

SMIT, Marius H.; OOSTHUIZEN, Izak J. Improving school governance through participative democracy and the law. *South African Journal of Education*, v. 31, n. 1, p. 55-73, 2011.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian de. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 264-283.

STOBAR, Gordon. **Tiempos de pruebas: los usos y abusos de la evaluación**. Madrid: Ediciones Morata S. L., 2010.

TÖRNSÉN, Monika. Strategies, accountability and democratic values: a successful principal in a Swedish school. *Values and Ethic in Educational Administration*, v. 7, n. 4, Sum. 2009.

WEBSTER, R. Scott. Education or quality of teaching? Implications for Australian democracy. *Australian Journal of Teacher Education*, v. 42, n. 9, Article 4, p. 59-76, Sep. 2017.

## COMO CITAR ESSE ARTIGO

NARDI, Elton Luiz; SANTOS, Aline Bettiolo dos. Pressupostos sobre políticas de *accountability* em publicações na área da educação: implicações e tensões no governo democrático da educação. **Debates em Educação**, Maceió, v. 12, n. 28, p. 199-214, Set./Dez. 2020. ISSN 2175-6600. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/debateseducacao/article/view/9786>. Acesso em: dd mmm. aaaa.