

PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE AVALIAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO (ACCOUNTABILITY) NO BRASIL¹

SCIENTIFIC PRODUCTION ON EVALUATION, ANSWERABILITY AND RESPONSIVENESS (ACCOUNTABILITY) IN BRAZIL

PRODUCCIÓN CIENTÍFICA SOBRE EVALUACIÓN, PRESTACIÓN DE CUENTAS Y RESPONSABILIZACIÓN (ACCOUNTABILITY) EN BRASIL

SCHNEIDER, Marilda Pasqual
marilda.schneider@unoesc.edu.br
Universidade do Oeste de Santa Catarina

MIGUEL, Samuel Santos
miguel.s95@outlook.com
Universidade do Oeste de Santa Catarina

RESUMO Tendo em conta a recente utilização de dispositivos de *accountability* na regulação dos serviços públicos, o estudo tem por objetivo identificar matrizes teórico-conceituais da produção científica sobre o tema no Brasil, em áreas de conhecimento vinculadas à gestão pública. Utiliza os pressupostos da pesquisa qualitativa e do estudo documental para efetuar levantamento e análise de artigos publicizados no Portal de Periódicos da Capes, entre os anos de 2001 a 2016, considerando os seguintes descritores de busca em associação com o termo *accountability*: avaliação, prestação de contas responsabilização. Identifica autores de referência, evidenciando a notoriedade de pesquisadores das Ciências Políticas na delimitação de bases teórico-conceituais em trabalhos publicizados no período.

Palavras-chave: *Accountability*. Avaliação. Prestação de contas. Responsabilização. Gestão Pública.

ABSTRACT Taking into account the recent use of accountability tools in the regulation of public services, the study aims to identify conceptual and theoretical frameworks from scientific production on this subject in Brazil, in knowledge areas related to public management. It resorts to qualitative research and desk-review to carry out survey and analysis of articles published in the Capes' Scientific Library Online, between 2001 and 2016, considering the following search descriptors in association with the term *accountability*: evaluation, answerability and responsiveness. It identifies renowned authors, showing the prominence of researchers from the field of political sciences in

¹ O texto é resultado de um levantamento realizado como parte da pesquisa "Políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização (accountability) em escola de educação não superior: estudo comparado entre Brasil e Portugal", desenvolvida no período de 2014 a 2018, com financiamento do CNPq

establishing conceptual and theoretical frameworks of the works published in that period.

Keywords: Accountability. Evaluation. Answerability. Responsiveness. Public Management.

RESUMEN Teniendo en cuenta la reciente utilización de dispositivos de accountability en la regulación de los servicios públicos, el estudio tiene por objetivo identificar matrices teórico-conceptuales de la producción científica sobre el tema en Brasil, en áreas de conocimiento vinculadas a la gestión pública. Utiliza los presupuestos de la investigación cualitativa y del estudio documental para efectuar un levantamiento y análisis de artículos publicados en el Portal de Periódicos de la Capes, entre los años 2001 a 2016, considerando los siguientes descriptores de búsqueda en asociación con el término accountability: evaluación, cuentas de responsabilidad. Identifica autores de referencia, evidenciando la notoriedad de investigadores de las Ciencias Políticas en la delimitación de bases teórico-conceptuales en trabajos publicados en el período.

Palabras clave: Accountability. Evaluación. Gestión Pública Rendición de cuentas. Responsabilidad. Gestión Pública.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, com a emergência de um novo modelo internacional de desenvolvimento, pautado na transformação produtiva, a educação tem sido alçada à condição de peça fundamental para o alcance dos objetivos de crescimento econômico. Desse marco prioritário, tem sido recorrente a adoção, pelos governos nacionais, de medidas justificadas pela necessidade de mais e melhor educação. No contexto dessas medidas, muitos são os discursos que advogam em favor da necessidade de responsabilização dos agentes envolvidos no processo educativo.

É no curso de transformações como as aqui mencionadas que a *accountability* tem se tornado parte da linguagem política da comunidade internacional. Dada sua entrada recente em políticas que advogam em favor de reformas pautadas em uma nova gestão dos serviços públicos, menos burocráticas e mais descentralizadas, o presente estudo tem por objetivo identificar matrizes teórico-conceituais que oferecem sustentação à produção científica sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) no Brasil. Concretamente, objetiva-se mapear a produção científica sobre o tema, no campo da gestão pública, mormente nas áreas

da Administração, Ciências Sociais e Educação, as duas primeiras tidas como predominantes em estudos acerca desse assunto.

Em conta dos objetivos traçados, o estudo em pauta compreende breve contextualização dos usos e dispositivos de *accountability* considerando seu campo de origem, a gestão dos serviços públicos, e análise de dados coletados por meio de mapeamento do referencial bibliográfico utilizado por autores de artigos científicos publicizados no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no período compreendido entre os anos de 2001 a 2016.

A seleção do material considerou a incidência, no título, resumo ou palavras-chave, de um ou mais dos seguintes descritores: avaliação, prestação de contas e responsabilização, associados à palavra *accountability*. A análise do material coligido teve em conta os autores de referência e as abordagens teóricas dos trabalhos selecionados. Como estamos tratando de artigos publicizados em periódicos com mérito destacado por sua inserção no Portal de Periódicos da Capes, assumimos como pressuposto que os autores de referência, ainda que restritos, caracterizam-se pela abrangência temática e a diversidade conceitual acerca da *accountability*.

2. ORIGENS E USOS DAS FERRAMENTAS DE ACCOUNTABILITY

O uso de ferramentas da *accountability* tem sido conclamado especialmente em países nos quais foi restaurada recentemente a democracia (AFONSO, 2009). Isso porque se compreende que governantes eleitos e funcionários de instituições públicas têm o dever de prestar contas pelo uso que fazem da máquina governamental. Nesses contextos, a *accountability* é associada à ideia de uma ferramenta de diálogo, exercício de uma cidadania crítica e conquista de *empowerment* (SCHEDLER, 2004) assumindo, por isso, uma conotação democrática.

A despeito dessa possibilidade, os discursos que conclamam a utilização de dispositivos de *accountability* como recurso de controle na gestão pública não são necessariamente os mesmos e, nem sempre, são “[...] motivados por razões explicitamente democráticas” (AFONSO, 2010, p. 148). Ocorre que a agenda que

parece sobressair no mundo globalizado é a que reforça a prioridade de princípios do que se convencionou chamar de 'nova gestão pública' (*new public management*).

As demandas que informam o novo modelo de gestão pública vêm oferecendo, em muitos países, bases estruturantes para uma política de *accountability* também no setor educacional, partindo de um discurso político-ideológico que anuncia preocupação com a qualidade dos serviços públicos. Porém, aqui, tem sido privilegiada a associação entre a *accountability* e os procedimentos de avaliação vinculados em testes padronizados, com ampla divulgação do desempenho dos estudantes nesses testes. Como parte de um processo de responsabilização das escolas e professores, tem-se, geralmente, o estabelecimento de padrões de desempenho e a aplicação de sanções ou recompensas considerando tais resultados.

Um dos programas mais escrutinados pelas Ciências da Educação e pelas Ciências Sociais é o *No Child Left Behind* (NCLB), em vigor nos Estados Unidos desde a administração George Walker Bush, e referido por Ravitch (2011). Também a Ciência Política tem tido uma renovada preocupação com a temática da *accountability*, como demonstram estudos da área (BOVENS, 2007; MULGAN, 2000; SCHEDLER, 2004) e de organizações como a União Europeia (HARLOW, 2002) e o próprio Banco Mundial (BRUNS et al., 2011).

Apesar de sua imprecisão semântica, e da inexistência de uma tradução exata do termo para a língua portuguesa, é certo que a origem do vocábulo² remete seu uso mais estrito ao direito de alguém exigir, de outra pessoa, prestação de contas por uma ação ou ato praticado e à obrigação ou ao dever de quem é chamado a prestar contas de fazê-lo, responsabilizando-se pelo resultado logrado (MULGAN, 2000; SCHEDLER, 2004).

De um lado, tem-se, portanto, a prestação de contas como uma ação obrigatória daquele a quem se exige; de outro, como um direito de quem a exige. Mesmo que se admita que quem presta contas pode fazê-lo por ato voluntário, resultado de sua própria iniciativa, e não por uma determinação externa, é certo que

² Segundo Pinho e Sacramento (2009), em dicionários anglo-saxões, o termo aparece cunhado ainda no século XVIII, mais precisamente desde o ano de 1.794. Mas é a partir da década de 1970 (século XX), nos Estados Unidos, que o movimento de *accountability* passou a ter forte manifestação, nesta época, inclusive no campo educacional.

a *accountability* conserva um sentido claro de obrigação. Mas não só. Ela também inclui exigência de contas, por direito (SCHEDLER, 2004).

Tomando as reflexões de Schedler (2004) como impulsionadoras do debate, temos que a *accountability* contempla as duas partes envolvidas – aquele que presta contas e aquele que as solicita. Compreende, portanto, de um lado, o direito de receber informações e, de outro, a obrigação correspondente de disponibilizar e divulgar as informações consentâneas a uma determinada ação. Por esse pressuposto, passível de contestação, um modelo coerente de *accountability* implicaria o direito de alguém receber uma explicação sobre um determinado ato ou uma ação, como a de uso de recursos públicos, e o dever correspondente de quem é chamado a prestar informação e fazê-lo com a máxima transparência³.

Diferentemente dessa explicação, no seu uso mais formal e recente, a busca pela construção de um modelo teórico de *accountability* tem favorecido que o tema seja vinculado à ideia de responsabilização, esta última também de caráter controverso⁴. Na perspectiva da responsabilização, apontada especialmente nos estudos de Mulgan (2000), um sistema de *accountability* congregaria uma dimensão interna e outra externa.

Para o autor, defensor da ideia de que estamos diante de um conceito em expansão, a dimensão externa de um sistema de *accountability* está associada à imputação de responsabilidades em vista de uma autoridade delegada. Implica, pois, um conjunto de constrangimentos públicos e normativos de controle das ações e de sua justificação, que impõe a uma pessoa ou instituição a obrigação de responder pelo que faz. A responsabilidade é imposta e, portanto, incute a obrigação de prestar contas para o que prevê a atribuição de sanções e recompensas. Nessa dimensão, estariam incluídos os conceitos de obrigatoriedade e de consequência⁵.

³ Em Schedler (2004), a prestação de contas compreende três aspectos: informação, justificação e sanção. Esses termos, associados a outros afins, tais como, vigilância, auditoria, fiscalização ou penalização, compartilhariam a pretensão de domesticar o exercício do poder. Essa explicação daria sentido à natureza coercitiva desse modelo.

⁴ Cooptada por políticas neoliberais, o conceito de responsabilização tende a assumir conotação negativa e individual, aproximando-se da ideia de culpabilização. Essa perspectiva contraria a perspectiva de uma *accountability* democrática, a partir da qual a responsabilização assume uma dimensão política e caráter coletivo.

⁵ Mulgan (2000) advoga que a consequência remete à ideia de justificação, explicação e sanção. De um lado, tem-se o direito de autoridade, em que aquele que solicita a prestação de contas tem o

Bovens (2007) parece concordar com Mulgan (2000) a esse respeito. Segundo destaca, a sanção é um mecanismo constitutivo de um estágio da *accountability*, a prestação de contas. Logo, a possibilidade de sanção – não a imposição real dela – deveria fazer parte da definição de um sistema de *accountability*. Porém, como o termo sanção tem uma conotação acentuadamente formal e negativa, o autor argumenta que muitos têm optado por utilizar o termo “consequência” que, consoante destaca, seria uma forma “mais branda de expressar a existência de sanções” (BOVENS, 2007, p. 6).

Embora as consequências possam ser igualmente formalizadas, impondo multas, medidas disciplinares, dispensa das funções ou sanções penais, segundo Bovens (2007), elas poderiam basear-se em regras não escritas como no caso da responsabilidade política, que implica regras menos explícitas e, portanto, mais informais. Nesse sentido, o termo consequência, no lugar de sanções, causaria “menor resistência à introdução de um sistema de *accountability* em determinados setores de atividades” (BOVENS, 2007, p. 6).

Em se tratando dessas duas dimensões, quer seja, responsabilização e prestação de contas, Mulgan (2000) defende que a busca por uma conceituação de *accountability* implica considerar, também, sua dimensão interna. Essa dimensão remeteria às questões de moralidade profissional, valores pessoais e responsabilidade individual, independentemente de qualquer sanção ou consequência, real ou potencial. A sanção, se existir, possui sentido de culpa pessoal, moralidade ética e profissional. Por essa definição, a origem da responsabilidade independeria de controle externo, sendo associada à ideia de responsabilidade pessoal.

No Brasil, ainda que a utilização do termo seja recente, já é possível visualizar importantes usos de dispositivos de *accountability* em vários setores. Especialmente na educação, em vista das reformas gerenciais implementadas desde a década de 1990 sob os auspícios do neoliberalismo globalizado, o uso desses dispositivos está predominantemente associado a políticas de avaliação em larga escala.

direito de impor sanções no caso de não cumprimento do que foi estabelecido alhures; de outro, tem-se o dever da justificação, em que aquele que é chamado a prestar contas procura responder e clarificar, aceitando a imputação de sanções, no caso de descumprimento.

A reformulação no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 2005, e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2007, constituem exemplos emblemáticos do alinhamento entre políticas de avaliação educacional e mecanismos de *accountability*. Aliás, essa associação tem sido apontada como uma das importantes inovações da política educacional brasileira (FERNANDES; GREMAUD, 2009). Na nova função assumida pelos exames, peça principal na constituição do Ideb, não somente os alunos são responsáveis pelo seu desempenho, mas também os professores, diretores e gestores, “[...] no sentido de mobilizá-los na busca da melhoria da qualidade de ensino” (BRASIL, 2011, p. 8).

Em virtude da escassa literatura especializada sobre o tema nessa área, os autores que têm servido de referência tanto nos estudos quanto na construção de uma justificativa para o uso das ferramentas da *accountability*, também na gestão da educação brasileira, são comumente os vinculados à Administração Pública e à Ciência Política. Porém, a preponderância de autores dessas áreas em discussões do campo educacional nem sempre observa as especificidades dos campos de conhecimento.

O pressuposto de uma nova gestão pública dos sistemas em geral, baseada substancialmente na perspectiva de um Estado neoliberal, tem levado à valorização de uma lógica gerencial alinhada ao apelo de implementação de um bom governo, uma boa governação e uma governança democrática (AFONSO, 2012). Ainda que ancorado no discurso da necessidade de fortalecimento da democracia, predominam políticas e práticas administrativas movidas por razões instrumentais neoconservadoras cujo maior interesse é a construção de novas formas de controle capazes de assegurar a perpetuação do projeto hegemônico.

A mesma agenda que induz a produção de políticas nacionais por meio da *accountability* como instrumento para uma reforma tecnocrática tem sido, muitas vezes, transportada para o setor educacional oferecendo, portanto, bases estruturantes e de referência para uma *accountability* educacional. Como parte do discurso político-ideológico que anuncia preocupação, ainda que duvidosa, com as questões da qualidade educacional. Nesse campo, o uso da *accountability* como ferramenta para melhorar o funcionamento das escolas e responsabilizar, tanto os

membros da comunidade escolar como a sociedade em geral pelos resultados educacionais, vem ganhando consistência. Daí a necessidade de investigar bases teórico-conceituais dos estudos desenvolvidos no Brasil.

3. AUTORES DE REFERÊNCIA E MATRIZES TEÓRICO-CONCEITUAIS DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE *ACCOUNTABILITY*

Como destacado, interessou-nos identificar autores de referência e marcos teórico-conceituais em estudos que focalizam o tema da *accountability* e suas ferramentas, no Brasil, nas áreas da Administração, Ciências Sociais e Educação. Em conta do processo metodológico adotado, foram localizados 28 artigos publicizados no período compreendido entre os anos de 2001 a 2016, no Portal de Periódicos da Capes.

Na Tabela 1, está indicado o número de artigos conditos a cada uma das áreas e aos descritores utilizados como filtro para a coleta do material.

Tabela 1 - Produções científicas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) - 2001 a 2016.

Área de Conhecimento	Descritores			Total
	Avaliação e <i>Accountability</i>	Prestação de Contas e <i>Accountability</i>	Responsabilização e <i>Accountability</i>	
Administração	6	1	3	10
Ciências Sociais	9	4	4	17
Educação	0	0	1	1
Total	15	5	8	28

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir do Portal de Periódicos da Capes (2017)

A localização de 28 artigos publicizados em dezesseis anos de produção científica disponibilizada pelo Portal da Capes evidencia um aspecto que merece atenção considerando especialmente o fato de que os primeiros artigos localizados no repositório datam do ano de 2008. Significa dizer que a produção científica sobre *accountability* e suas ferramentas passou a fazer parte do acervo do Portal apenas nos últimos oito anos.

Chama atenção, pela inexpressividade, o escasso número de produções científicas vinculados à educação. A única produção localizada focaliza a

responsabilização, enquanto ferramenta referida em estudos das demais áreas de conhecimento. No entanto, essa constatação precisa ser avaliada com cautela posto que, apesar de importante, ela é insuficiente para gerar conclusões acerca das tendências teórico-conceituais no tratamento do tema na área da educação.

Como verificado, na Tabela, o maior número de produções incide sobre o par de descritores avaliação e *accountability* e está vinculada às Ciências Sociais. Essa dupla constatação, da incidência maior desse par de descritores e da área a que se vinculam os trabalhos, traz um elemento que até há pouco tempo raramente tomava a cena nesses estudos, o da avaliação, principalmente nos campos de conhecimento nos quais têm sido majoritários, qual seja, as Ciências Sociais.

Não obstante, há que se levar em conta que, no Portal da Capes, a essa área vinculam-se dez subáreas, dentre as quais, Educação, Antropologia, Ciências Políticas, Sociologia, Saúde Pública e Direito. A esse respeito, vale destacar que a subárea Ciências Políticas é a que congrega o maior volume de produções do conjunto de subáreas, considerando a associação entre os três pares de descritores.

Dos 28 artigos localizados, 25 deles vinculam-se a essa subárea revelando certa tendência, ao menos nos últimos oito anos (de 2008 a 2016), a uma avaliação de políticas de *accountability* nos trabalhos publicizados. Essa tendência parece se confirmar em alguns títulos de obras de referência indicados no material coligido, conforme demonstrado no Quadro 1, e na identificação da filiação dos autores a uma determinada área de conhecimento (Quadro 2).

Quadro 1 - Autores recorrentes e obras de referência em produções científicas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) (2001-2016)

Autores recorrentes	Título das obras de referência
1.Adam Przeworski	<i>Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal</i> (cap. de livro) (1998). <i>O Estado e o cidadão</i> (cap. de livro) (1999).
2.Andreas Schedler	<i>Conceptualizing accountability</i> (cap. de livro) (1999).
3.Anna Maria Campos	<i>Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?</i> (1999).
4.Carla Giane Soares da Cunha	<i>Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil</i> (artigo) (2006).
5.Carol Weiss	<i>Have we learned anything new about the use of evaluation?</i> (artigo) (1998)
6.Fernando Tenório	<i>Cidadania deliberativa: um estudo de caso</i> (artigo) (2006).
7.Fernando Luiz Abrucio	<i>Finanças públicas, democracia e accountability</i> (cap. de livro) (2004).

	<i>A coordenação federativa no Brasil: experiência do período FHC e os desafios do governo Lula</i> (artigo) (2005)
8.Guillermo O'Donnell	<i>Accountability horizontal e novas poliarquias</i> (artigo) (1998)
9.John Ferejohn	<i>Incumbent performance and electoral control</i> (artigo) (1986). <i>Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining judicial Independence</i> (artigo) (1999).
10.José Antonio Gomes de Pinho	<i>Sociedade da informação, accountability e democracia delegada: investigação em portais de governo no Brasil</i> (artigo) (2002). <i>Accountability: já podemos traduzi-la para o português?</i> (artigo) (2009). <i>Investigando portais de governo eletrônico de estado no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia</i> (artigo) (2008)
11.Leonardo Avritzer	<i>Democracia, participação e instituições híbridas</i> (artigo) (2005). <i>Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil</i> (cap. de livro) (2005). <i>Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação</i> (artigo) (2007).
12.Marta Terezinha da Silva Arretche	<i>Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas</i> (artigo) (1996). <i>Tendências no estudo sobre avaliação</i> (cap. de livro) (2001).
13.Peter Kevin Spink	<i>Reforma do Estado e administração pública gerencial</i> (artigo) (1998). <i>Processos organizativos e ação pública: as possibilidades emancipatórias do lugar</i> (cap. de livro) (2012).

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir do Portal de Periódicos Capes (2017)

Da lista de autores, foram retirados aqueles referidos em mais de um trabalho, mas cuja obra não tratava especificamente da *accountability* e suas ferramentas. Os resultados obtidos confirmam o número restrito de autores de referência nos artigos científicos localizados. Era esperado que, diante da complexidade do tema, os trabalhos apresentassem maior diversidade de pesquisadores sobre o tema. Embora possa ser encontrado um conjunto alargado de autores nas referências bibliográficas dos trabalhos aqui referidos, apenas 13 deles aparecem repetidos em mais de um trabalho.

Inversamente, a indicação da obra de um mesmo autor parece ter se destacado pela diversidade, posto ter predominado indicação de diferentes obras dos autores de referência dos trabalhos mencionados. Os títulos dessas obras focalizam, em sua extensiva maioria, temas que tratam da relação entre Estado, sociedade e administração pública, reforçando a tendência ao desenvolvimento de investigações que tocam, ao menos nos artigos aqui analisados, a avaliação de políticas de *accountability*.

A argumentação pela inclusão das ferramentas da avaliação como um dos pilares que compreendem o conceito de *accountability* tem sido defendida por Afonso

(2009, 2010, 2010a, 2012), que interpreta o conceito a partir das lentes da sociologia da educação. Para o autor, a ampliação da “[...] capacidade heurística de um modelo de *accountability* [...]” seria favorecida se acrescentado “[...] o pilar da *avaliação* aos pilares da *prestação de contas* e da *responsabilização* [...]” (AFONSO, 2009, p. 59, destaques no original). Com base nessa ideia, o autor defende que a inclusão do pilar da avaliação na compreensão do conceito permitiria estabelecer “[...] um espaço mais complexo de novas interações [sic] e interfaces” (AFONSO, 2009, p. 59).

Nos trabalhos analisados, os autores de referência parecem concordar com a inclusão do pilar da avaliação por convocarem-no como possibilidade de ampliação do campo de análise das políticas de *accountability*. Um dos autores que utiliza essa vertente de análise vincula-se justamente à área da Educação que, conforme anunciado, vem associando a *accountability* às políticas de avaliação estandardizada e em larga escala.

No Quadro 2, estão delimitadas a nacionalidade, a área de filiação e as principais temáticas de investigação, referidas no currículo profissional dos autores de referência.

Quadro 2: Matrizes teórico-conceituais da produção científica sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) - 2001 a 2016

Autores de referência	Nacionalidade	Área de filiação	Principais temáticas de investigação
1. Adam Przeworski	Polônia	Ciências Sociais	Economia. Estado. Ideologia. Classe social. Democracia.
2. Andreas Schedler	Áustria	Ciências Sociais	Política e governo. Democracia.
3. Anna Maria Campos	Brasil	Administração	Administração pública.
4. Carla Giane Soares da Cunha	Brasil	Administração	Planejamento urbano e regional
5. Carol Weiss	Brasil	Educação	Avaliação e formulação de políticas
6. Fernando Tenório	Brasil	Administração	Administração pública. Gestão pública.
7. Fernando Luiz Abrucio	Brasil	Administração	Ciência política. Finanças públicas. Democracia e <i>accountability</i> . Processos organizativos
8. Guillermo O'Donnell	Argentina	Ciências Sociais	Ciência política. Democracia. Desenvolvimento e direitos humanos. <i>Accountability</i>

9. John Ferejohn	Estados Unidos	Ciências Sociais	Ciência política. Ciência social institucional. Direito.
10. José Antonio Gomes de Pinho	Brasil	Ciências Sociais	Ciência política. Estado e sociedade. Democracia digital
11. Leonardo Avritzer	Brasil	Ciências Sociais	Participação política. Moralidade. Democracia.
12. Marta Terezinha da Silva Arretche	Brasil	Ciências Sociais	Ciência política. Sistema de proteção social.
13. Peter Kevin Spink	Inglaterra	Ciências Sociais	Psicologia Social. Gestão pública e administração. Vulnerabilidades urbanas e desafios de ação pública.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir do currículo profissional dos autores de referência (2017)

Como facilmente verificado, há um conjunto de autores estrangeiros cuja produção encontra aderência na área das Ciências Sociais. Não obstante, a maior recorrência é de autores de nacionalidade brasileira cujo foco temático encontra-se vinculado à Ciência Política. Os temas de investigação desses autores focalizam principalmente a gestão dos serviços públicos, na relação entre Estado e sociedade. Dentre os mais citados estão Fernando Luiz Abrucio, José Antonio Gomes de Pinho e Leonardo Avritzer. Esses autores aparecem não apenas no maior número de trabalhos, mas também com o maior conjunto de obras.

Fernando Luiz Abrucio, mencionado com duas obras em três artigos, defende uma concepção de *accountability* democrática relacionada à ideia de responsabilização política. Para o autor, os ideais democráticos como pensados no contexto contemporâneo são correspondentes a processos que visam a garantir a *accountability*.

Consoante destaca em uma de suas obras, em coautoria com Fernando Loureiro, existem, contemporaneamente, três formas de *accountability*: o processo eleitoral que garante soberania popular; o controle institucional durante os mandatos, necessário à fiscalização contínua dos representantes eleitos; e, por fim, as regras estatais intemporais, que garantem os direitos individuais e da coletividade e, portanto, “[...] não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião.” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p.86). Segundo o autor, essas três formas existiriam, “[...] com maior ou menor grau de sucesso, em todos os países democráticos” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p.86). Daí que as formas contemporâneas de *accountability* estariam associadas às condições de a sociedade construir processos permanentes

de responsabilização política do poder público pelos atos praticados, mormente em relação ao uso dos recursos financeiros.

Tomando como objeto de análise a reforma do Estado brasileiro empreendida no período da redemocratização, Abrucio (2005) e Abrucio; Loureiro (2004) procuram demonstrar que o sucesso no aperfeiçoamento institucional das finanças fiscais está diretamente associado ao fortalecimento dos mecanismos de responsabilização e prestação de contas. Ou seja, para os autores, quanto mais fortalecidos estiverem esses mecanismos, maiores serão os avanços na gestão pública e orçamentária dos serviços.

Citado em três artigos com três obras, também José Antonio Gomes de Pinho analisa o conceito de *accountability* sob a ótica da realidade brasileira. Defende que tanto esse como o conceito de nação encontram-se em construção no Brasil, em vista, principalmente, da “[...] criação de novas instituições [...]” e do “[...] fortalecimento institucional em geral”, mas admite que o caminho para uma *accountability* democrática é longo posto que, no Brasil, “[...] o surgimento de um novo valor não necessariamente implica extinção do tradicional” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1364). Logo, na ótica desse autor, discutir formas de *accountability* no Brasil implicaria levar em conta a coexistência entre estruturas democráticas e conservadoras.

Pinho (2008) constrói uma perspectiva de análise voltada à ideia de governo eletrônico, *accountability* e participação popular. Defende que a investigação de processos de construção de transparência e de abertura à participação popular, por meio de recursos digitais em portais eletrônicos, constitui ferramenta importante de análise posto permitir observar o uso das tecnologias na construção e no aperfeiçoamento dos processos de democratização do país.

Mesmo não tocando diretamente no tema, Leonardo Avritzer, aludido com três obras e em dois artigos, fornece elementos importantes para pensar formas ampliadas de construção de uma política *accountability*. Partindo de uma análise crítica das formas contemporâneas de representação, propõe uma ampliação do conceito argumentando que a teoria moderna se baseia em três elementos: a autorização, o monopólio e a territorialidade.

Embora admita que “[...] as eleições continuam sendo a maneira mais democrática de escolha dos representantes [...]”, (AVRITZER, 2007, p. 459) defende que as novas formas de representação não aparecem puras na política contemporânea [...]”. Para o autor, “o futuro da representação eleitoral parece cada vez mais ligado à sua combinação com as formas de representação que têm sua origem na participação da sociedade civil” (AVRITZER, 2007, p. 459). Nessa direção, argumenta que a questão que se coloca para a política contemporânea é reduzir a “[...] preocupação com legitimidade dessas novas formas de representação [e ampliar a preocupação] sobre de que modo elas devem se sobrepôr em um sistema político regido por múltiplas soberanias” (AVRITZER, 2007, p. 459).

Em favor desse tipo de representação, o autor ressalta que as formas de ação coletiva, comuns às associações voluntárias, movimentos sociais e fóruns institucionais, constituem exemplos emblemáticos de como e por onde pode se dar o aprofundamento da democracia (AVRITZER, 2007).

Como é possível constatar, apesar das especificidades e da variedade de ferramentas com as quais trabalham esses autores, as matrizes teórico-conceituais de sustentação aos estudos aqui referidos estão pautadas em um constructo formal de *accountability* representado pela associação entre democracia, participação popular, prestação de contas e responsabilização.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O levantamento dos autores de referência e das matrizes teórico-conceituais na produção científica sobre a *accountability*, no Brasil, evidenciou que o tema permanece pouco explorado do ponto de vista da sua potencialidade semântica e de sua capacidade heurística. Especialmente se tomarmos a área da educação, veremos a inexpressividade de autores a se debruçar sobre o conceito a partir de ferramentas específicas do campo.

Evidenciou, ainda, que os autores brasileiros considerados referência nessa produção são preponderantemente os da ciência política e que, nessa área, as discussões parecem estar mais avançadas, tanto do ponto de vista da ampliação do conceito como também das formas de sua implementação em países em que a

democracia constitui fenômeno recente. A despeito dessa constatação, prevalece, nos estudos por eles desenvolvidos, tendência a uma abordagem formal das ferramentas de *accountability*. Por estar focalizada na administração pública, essa abordagem assume características de uma *accountability* institucional, exercida por meio do aparato estatal.

A despeito de estar ocorrendo um redesenho nos formatos tradicionais, temos que prevalece uma visão unidirecional na abordagem do tema que, a nosso ver, pouco contribui para o intento de ampliação do conceito às demais áreas de conhecimento, tais como a da Educação, na qual as ferramentas teóricas da *accountability* constituem práticas novas e pouco exploradas pelos pesquisadores da área.

Há, portanto, necessidade de estudos mais consistentes e aprofundados, especialmente voltados às discussões teórico-conceituais em áreas onde o tema, apesar de ainda pouco explorado, vem ganhando expressividade. No caso específico da Educação, a vinculação recente entre qualidade, avaliação e *accountability* exige um constructo teórico que tome as relações entre o Estado e as formas contemporâneas de controle da política educacional como foco. Nesse âmbito, a *accountability* parece assumir outra dimensão, porquanto, ao menos provisoriamente, as ferramentas utilizadas valorizam formas predominantemente indiretas de o Estado supervisionar, avaliar e responsabilizar os agentes educativos.

Trata-se, pois, de uma forma de sanção utilizada pelo Estado no exercício do poder, e não pela sociedade civil. A relação se dá no exercício do poder conferido ao Estado, na sua atuação perante os profissionais da educação pública. Essa atuação parte de premissas que, a nosso ver, são diferentes das formas tradicionais que conformam as ferramentas *accountability*. Precisam, pois, ser desvendadas, compreendidas e debatidas.

MARILDA PASQUAL SCHNEIDER

Doutora em Educação. Pós-doutorado em Política Educativa. Docente do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC).

SAMUEL SANTOS MIGUEL

Estudante do curso de graduação em Psicologia (UNOESC). Bolsista de Iniciação Científica Pibic/CNPq.

5. REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, L. F.; LOUREIRO, M.R. Finanças públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.
- ABRUCIO, L. F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v.24, n.1, p.41-67, jun.2005.
- AFONSO, A.J. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. *Educacao & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012.
- AFONSO, A.J. Um olhar sociológico em torno da *accountability* em educação. In: ESTEBAN, M.T.; AFONSO, A. J. (org.). *Olhares e Interfaces: reflexes críticas sobre a avaliação*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 147-170.
- AFONSO, A.J. Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. v. 26, n.1, p. 13-20, jan./abr., 2010a.
- AFONSO, A.J. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate ibero-americano. *Sísifo*, Lisboa, n. 9, p.57-69, maio/ago, 2009.
- AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n.3, p. 443 a 464, 2007.
- BOVENS, M. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework, *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.
- BRASIL. *Sistema nacional de avaliação da educação básica*: microdados da Prova Brasil 2009: manual do usuário. Brasília, DF: MEC/INEP, 2011.
- BRASIL. Portaria nº 34, de 19 de julho de 2001. Aprova o Regulamento do Programa de Apoio à Aquisição de Periódicos (PAAP) e as Normas para Uso das Publicações Eletrônicas disponíveis no Portal Periódicos CAPES na Internet. *Diário Oficial da União*, de 21 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br/images/documents/Portaria_34_19-07-2001.pdf> Acesso em: 26 de jul. 2017.
- BRUNS, B, et al. *Making schools work*: new evidence on accountability reforms. Washington, D.C.: World Bank, 2011.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. *Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas*. 2009. Disponível em:

<http://www3.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo_paper.pdf> Acesso em: 20 mar.2012.

HARLOW, C. *Accountability in the European Union*. NY: Oxford University Press, 2002.

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

OLIVEIRA, D.A.; PINI, M.E.; FELDFEBER, M. Políticas educacionais e formas de regulação: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; PINI, Mónica Eva; FELDFEBER, Myriam (Org.). *Políticas educacionais e trabalho docente: perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

PINHO, J.A.G. de; SACRAMENTO, A.R.S. *Accountability: já podemos traduzi-la para pop português?* *RAP. P – Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.13, n.6, p. 1343-1368, nov/dez. 2009.

PINHO, J.A.G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *RAP – Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v.42, n.3, p.471- 493, maio/jun. 2008.

PORTAL. *Institucional*. Portal de Periódicos Capes/MEC. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_painstitucional>. Acesso em: 27 jul. 2017.

RAVICHT, D. *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SCHEDLER, A. Que es la rendicion de cuentas?. *Cuadernos de Transparencia 03*. IFAI: México, 2004.