

A “accountability” como fator de instabilidade do pacto educacional brasileiro

Eduardo Magrone¹
Fernando Tavares Jr.²

Resumo: Discutem-se os fundamentos teóricos, históricos e sociais da implantação de políticas de responsabilização (accountability) em contexto internacional e experiências recentes no Brasil. Tal análise se fundamenta na discussão do tema a partir de quatro dimensões: política, sistêmica, econômico-estrutural e avaliativo (educacional). São analisadas experiências brasileiras e a produção nacional recente sobre o tema, destacando os impasses, potencialidades e limites enfrentados por essas políticas. Por fim, sintetizam-se as principais conclusões acerca do tema e apontam-se reflexões em torno da superação dos desafios impostos às políticas educacionais em curso.

Abstract: *This paper brings an analysis of accountability policies in Brazil, especially in Education. It investigates this issue in four dimensions: political, systemic, evaluative (educational) and economic (structural). To reach this target, it investigated the theoretical and political fundamentals that drive some of most important initiatives in this area. It summarizes a recent set of national papers dedicated to this theme and it discusses the challenges that some experiences faced off.*

1. Fundamentos Teóricos

A denominação de “sistemas de responsabilização” deriva da tradução para o português do vocábulo de origem anglo-saxônica *accountability*. As políticas de *accountability* foram adotadas principalmente na Inglaterra e nos Estados Unidos a partir da década de oitenta do século ora encerrado. Sua emergência esteve relacionada sempre à ampliação da democracia e seu corolário, ou seja, a busca de maior eficiência na gestão pública, estreitamente relacionada à ampliação da autonomia e à avaliação sistemática (*assessment*) dos resultados. Como destacou Campos (1990), em um dos primeiros trabalhos sobre o tema, publicados no Brasil, a *accountability* está relacionada ao avanço da democracia que, por seu turno, exige que os que exercem funções públicas prestem contas aos cidadãos contribuintes.

A emergência de ações de responsabilização está ligada a múltiplos fatores e, de acordo com o conteúdo da ação ou de sua motivação, surgem gêneses, origens conceituais e fundamentos teóricos distintos. Podem ser identificadas pelo menos quatro formas de viés que instruem a adoção desses sistemas. Um primeiro viés é tipicamente político, derivado da análise da democracia moderna, com fundamentos baseados na Ciência Política e na Sociologia.

Um segundo viés seria sistêmico, encontrado nos estudos de administração pública, em especial na gestão de sistemas educacionais, focado na história da educação, na adoção de sistemas de responsabilização em diferentes países e estados federados, no surgimento gradual de modelos parciais até seu amadurecimento em direção a sistemas próprios de responsabilização. Este viés é marcado pela compreensão de uma lógica própria da teoria da

¹ Pró-Reitor de Graduação, Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora e Pesquisador do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação – CAED/UFJF.

² Professor do Dept. Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora e Coordenador de Núcleo de Pesquisas do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação – CAED/UFJF.

administração pública, em especial da administração educacional, onde a responsabilização seria uma etapa mais avançada do processo histórico de melhoria da eficiência administrativa.

O terceiro viés é avaliativo, com características eminentemente metodológicas e com forte tradição nos fundamentos da Educação e da Pedagogia, derivado da ampliação do conceito de avaliação e seu amadurecimento ao longo do século XX, em especial sua ampliação para além do universo escolar, extrapolando para avaliações institucionais e de políticas públicas.

Por fim, um quarto viés é econômico-estrutural, baseado na análise das alterações provocadas pela Reestruturação Produtiva ou Pós Fordismo e seus impactos na gestão de empresas e instituições. Os argumentos advêm da observação das transformações na infraestrutura econômica, sendo um dos reflexos na superestrutura a adoção de lógicas produtivas que valorizem a autonomia, a qualificação da força de trabalho e a substituição do controle sobre o processo pelo controle sobre os resultados, principalmente através da adoção de parâmetros de avaliação da qualidade.

Serão a seguir apresentados sinteticamente os fundamentos teóricos que sustentam a defesa em prol da adoção de políticas de responsabilização, de acordo com o viés que instrui cada argumento.

1.1. O Viés Político

O amadurecimento dos processos democráticos conduz à ampliação da liberdade, da diversidade e da ação pública em largo escopo. A liberdade de ação profissional e de gestão pública sempre está, no entanto, regida pelos interesses sociais, em última instância, salvaguardados pela Constituição. O espaço entre a liberdade e sua limitação é o espaço da autonomia, defendida como necessária à gestão eficiente para obtenção de melhores resultados, uma vez que a tomada de decisões num determinado contexto seria mais bem regida por aquele que melhor conhece as condições objetivas, operacionais e conjunturais que caracterizam tal contexto, ou seja, o Gestor local, como agente competente, responsável e eticamente comprometido com a realização do bem comum. Um exemplo típico é a Autonomia Universitária, exercida pela Reitoria (ou Administração Superior) e seus Órgãos Colegiados (ou Conselhos Superiores).

O Gestor local está apto a pleitear ou receber maior autonomia na medida em que, em relação ao padrão definido pela Gestão central, suas decisões são mais eficientes, mais ágeis, mais ajustadas ao contexto, enfim, alcançam melhores resultados. Logo, a ampliação da autonomia implica aceitação e aplicação de formas proporcionais de *accountability*. Dessa forma, o avanço da democracia conduz tanto à ampliação da autonomia quanto da responsabilização, como figuras concretas de descentralização em nome da eficiência e otimização do recurso público em prol do bem comum.

Não seria necessária a adoção de quaisquer medidas de responsabilização, se as instituições conseguissem cumprir seus papéis com eficiência e executassem idealmente suas atividades fins. No entanto, a falibilidade da hipótese burocrática weberiana, da máxima eficiência institucional obtida através da definição de competências e ocupação de cargos por meritocracia, se mostrou evidente ao longo do século XX pelo fracasso em seu embate dialético contra os interesses próprios da burocracia emergente, bem como mecanismos culturais e políticos contrários à eficiência do Estado Moderno, como o patrimonialismo e vícios sociais correlatos como o clientelismo, o corporativismo, a corrupção, o fisiologismo, dentre outros. Tais falhas evidenciam-se em recorrentes episódios de mau funcionamento de

instituições públicas, oferta de serviços públicos de baixa qualidade, mal uso de recursos, ineficiência dos órgãos estatais, apropriação da máquina burocrática por grupos de interesses privados etc.

Tais episódios podem ser classificados como sintomas da debilidade das instituições e da escassez de mecanismos de controle social que, de acordo com Melo (2001), seriam as raízes para a justificação e emergência de sistemas de responsabilização. A *accountability* estaria no centro da tensão entre a necessária delegação de autonomia e a aferição de responsabilidades, principalmente no caso das agências regulatórias.

Tanto a regulação através de intervenção direta do executivo (centralização) quanto pelo estabelecimento de gestores autônomos (descentralização) responsáveis por determinada jurisdição, seja temática ou geográfica, apresenta limites. O avanço da democracia, em alinhamento com o argumento de Campos (1990), tende a intensificar a descentralização, a emergência de esferas e formas plurais de poder, como descrito na clássica Teoria Poliárquica de Robert Dahl (1968).

A experiência de amadurecimento democrático vivenciada nos Estados Unidos resultou na emergência de agências regulatórias que representavam, em sua fase embrionária, “a face intervencionista do Estado liberal em um quadro em que virtualmente inexiste um setor produtivo estatal” (Melo: 2001, 57). Esse arranjo institucional representava uma resposta ao avanço democrático com manutenção do equilíbrio entre os poderes, uma vez que o poder da Agência Regulatória derivava do Legislativo, garantindo relativa independência do Executivo, seus clientelismos, volatilidades em períodos de transição de governo e outros vícios típicos dessa esfera. De certa forma, a agência representava um passo de partilha de poder ou gestão compartilhada de uma determinada esfera de atuação do poder público.

Dada a autonomia e independência necessárias às Agências, seu poder era considerável e derivado do Estado que, por sua vez, derivava seu poder da representação dos cidadãos. Todavia, os membros das Agências não são eleitos e nem respondem diretamente ao crivo público. Daí a necessidade de estabelecer critérios e processos de controle (responsabilização), para que o uso do poder derivado da delegação seja realizado em prol do bem comum e não em defesa de interesses internos à burocracia ou outros desvios da falibilidade burocrática, tal como citada nas páginas anteriores.

De acordo com esta concepção, “o debate sobre responsabilização na teoria democrática é indissociável da noção de representação” (Melo, 2001: 59). O avanço da democracia traz consigo os dilemas da representação, do exercício do poder público, da autonomia das instituições (delegação) e de sua consequente responsabilização. Nessa concepção, o gestor público responsável seria aquele que toma as decisões que seu eleitorado tomaria se fosse instigado a agir. Essa seria a chave da representação. Tão mais distante está o Gestor do olhar de seus representados, maior seria o déficit de responsabilização, uma vez que será outrem quem será responsabilizado (as esferas centrais ou o executivo, por exemplo).

Desejável, portanto, é conciliar alto grau de delegação com alto grau de responsabilização. A falha em uma das dimensões levará à falha da operação do serviço público. Despolitizar a administração pública, através da manutenção de um corpo técnico estável diretamente ligado à atividade fim de uma determinada esfera de atuação (como saúde, educação, tributação) mostrou-se um dos passos necessários à elevação da eficiência. Outra medida importante foi o recrutamento meritocrático (através de concurso público, por exemplo) que ascende a posições de decisão gestores mais competentes. Todavia, ambas as medidas são muito limitadas em políticas de governo, uma vez que suas regras estão ligadas a nomeações partidárias e indicações clientelistas de cargos de confiança. Daí a relevância maior na adoção de estratégias mais modernas de gestão.

Nas palavras de Melo (2001): “a responsabilização é de fato a variável decisiva: alta delegação sem responsabilização gera ineficiência” (p.61). Isso se aplica diretamente à

descentralização de recursos e operacionalização de políticas públicas. Dado o insulamento do Gestor local em relação à avaliação política, haveria na descentralização um “déficit democrático”. Tal como para uma agência regulatória, a autonomia e a independência do gestor frente à coordenação central representariam uma ameaça ao interesse público, na medida em que “agentes não eleitos” tomariam decisões relevantes para a execução das políticas públicas que são, em última instância, responsabilidade do Governo Central.

A responsabilização poderia “ser avaliada em termos de congruência representacional e grau de preferências do eleitor mediano” (Melo: 2007, 25), ou do cidadão, que é o originário da substância do poder moderno, investido no Estado, bem como é quem demanda direitos, obrigações dos serviços ofertados pelo Estado. Tais argumentos reiteram a defesa de instrumentos de acompanhamento (monitoramento) adequados e colocados a serviço da Gestão central. A responsabilização seria necessária ao avanço da democracia como instrumento de verificação e prestação de contas à sociedade dos atos dos gestores autônomos ou delegados. Se a delegação, a autonomia e a flexibilização da burocracia são fundamentais para elevar a eficiência e o ajuste das Políticas Públicas às demandas dos cidadãos em cada contexto, a responsabilização é o instrumento de equilíbrio para o restabelecimento dos mecanismos democráticos da representação e da credibilidade, sem o qual haveria um “déficit democrático” permanente.

1.2. O Viés Sistêmico

A Gestão de Sistemas Educacionais, historicamente constituinte das discussões mais amplas da Administração Escolar, foi, ao longo do século XX, gradativamente amadurecendo e se emancipando como um campo próprio, distinto de temas próprios do micro-cosmo escolar. Grande motivador dessa emancipação foi o lugar privilegiado que a Educação assumiu nas sociedades modernas com a ampliação dos direitos sociais observada no século passado.

A universalização gradual do direito à educação, iniciada com a alfabetização em massa e seguida logo depois pelos níveis elementares ainda no século XIX, chegou ao Ensino Secundário ou Médio nos anos 1960s e 1970s nos países desenvolvidos. A universalização provocou imediata expansão dos sistemas educacionais, que por sua vez promoveu mudanças sociais significativas: ampliação dos quadros docentes, adiamento da entrada no mercado de trabalho, construção de prédios escolares, ampliação do mercado de trabalho feminino, necessidade de redes de transporte de estudantes, aumento da demanda das indústrias gráficas e correlatas, dentre muitas outras transformações sociais e econômicas. Os Sistemas de Ensino complexificaram-se substantivamente e junto deles a necessidade de ampliação proporcional da dotação orçamentária.

No entanto, o aumento do gasto público em educação não sofreu graves constrangimentos nestes países. Mesmo países em desenvolvimento e sociedades mais pobres veem no investimento em educação um caminho importante para superação da pobreza e do subdesenvolvimento. Por outro lado, países ricos veem na educação um elemento central de competitividade econômica e tecnológica. São exemplos recorrentes no *mass media*, os países que elegeram a educação como um dos principais norteadores de suas reformas estruturais, como Coreia do Sul e Irlanda, e ascenderam ao lugar de modelos internacionais de desenvolvimento social, crescimento econômico e superação de limites históricos.

Daí a relevância cada vez maior da reflexão acerca dos resultados dos sistemas educacionais: seus processos são cada vez mais complexos, os investimentos são cada vez

maiores e é preciso garantir que os resultados sejam positivos, ou seja, aprimorar a eficiência das políticas, o acompanhamento dos resultados e a melhoria de desempenho.

Nesta concepção, a concorrência internacional entre as nações mais ricas por um lugar de destaque no cenário competitivo global motivou o surgimento de formas mais avançadas de gestão, mecanismos de acompanhamento dos resultados e gradativa redefinição dos papéis dos atores sociais. A preocupação com a eficácia dos investimentos, a implantação de sistemas de avaliação ou aferição de desempenho (assessment), a ampliação da autonomia das escolas e o aumento da atenção na qualidade da educação criaram as bases para que surgissem os primeiros modelos de responsabilização (accountability), que consideram os “gestores e outros membros da equipe escolar como co-responsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição”. (BROOKE: 2006, 378)

Até o surgimento dos sistemas de responsabilização, etapas anteriores foram cumpridas como a adoção de uma base curricular comum; a consolidação de um sistema de mensuração de desempenho; acordos acerca das condições de trabalho, incluindo seleção, carreira, remuneração, regime, material didático e pedagógico, dentre outras; contrato de uma relação mais flexível, descentralizada e autônoma das unidades escolares em relação à gestão central. Além do debate social e político acerca das metas a serem alcançadas e outras condições objetivas que forneceram condições para o estabelecimento de cláusulas de responsabilização.

Esses conjuntos de transformações pelas quais passaram os sistemas de ensino caracterizam um tipo de Reforma Educacional, agrupadas normalmente em torno do título geral de *Standards-Based Reforms*, ou “Reforma Baseada em Padrões”. Foram nos Estados Unidos que este tipo de Reforma encontrou terreno mais fértil e hoje é o modelo de gestão educacional mais debatido, ampliado e aprimorado. Na parte seguinte, que apresenta uma breve análise comparada, alguns exemplos serão aprofundados.

Segundo Brooke (2006), os ingredientes básicos dos sistemas de responsabilização seriam quatro:

- 1) *Autoridade*: decisão por parte da autoridade educacional de tornar públicas as diferenças de nível de desempenho entre as escolas;
- 2) *Informação*: aplicação de uma forma padronizada e comparável de avaliação (assessment).
- 3) *Padrões*: estabelecimento de critérios uniformes para analisar quais escolas apresentam melhor desempenho;
- 4) *Conseqüências*: aplicação de incentivos e sanções, conforme critérios estabelecidos.

A organização desses ingredientes em arranjos diversos permitiria a constituição de diferentes modelos do que se entende como a forma moderna da responsabilização. No entanto, haveria historicamente três formas de responsabilização:

- a. *Burocrática*: cujo foco está baseado no cumprimento das normais legais previstas pelo Gestor da Rede de Ensino.
- b. *Profissional*: adoção de um conjunto de comportamentos e regras de exercício da profissão regidas pela própria corporação.
- c. *Resultados*: a forma moderna de responsabilização, baseada nos resultados da instituição.

Um largo conjunto de fatores concorreu, nas últimas décadas, para a sistematização de políticas educacionais com previsão explícita de sistemas de responsabilização, como ingrediente fundamental para sua operação. A atividade fim da política pública é preservada e valorizada. O diálogo democrático com a sociedade e com os demais atores avança com a adoção de objetivos claros, relevantes, aceitos socialmente, factíveis e viáveis. A prestação de contas do Gestor perante seus pares, seus opositores e órgãos de controle democráticos, sua hierarquia, sua base representativa (eleitores), enfim perante a sociedade, fica pautada em critérios qualitativamente relevantes, mais distantes de argumentos partidários, ideológicos ou demagógicos.

As agências recebem mais autonomia e seus atores são incentivados a um trabalho coletivo competente, sem serem penalizados pelo desempenho negativo de outras esferas. Os incentivos incitam também à inovação, principal promotora do avanço qualitativo em larga escala. Os casos de sucesso podem ser objeto de disseminação. Os casos de insucesso podem ser identificados, e ações corretivas ou intervenções podem ser decididas agilmente, sem prejuízo para o público, ou os cidadãos para os quais a política foi desenhada e representa o alcance de um direito público.

Os investimentos públicos podem ser acompanhados. Torna-se possível a análise de eficiência. Modelos mais avançados de gestão de recursos tornam-se mais aplicados. A gestão local tende a gerir melhor e de forma mais eficiente os problemas derivados do contexto imediato, o que permite a melhor utilização dos instrumentos da autonomia, da descentralização e de flexibilidade administrativa. A eficácia do gasto público pode ser mensurada, tornando possível identificar os contextos em que ela é maior e onde é menor, indicando a necessidade de ampliação de investimentos e/ou melhor gestão de recursos.

Enfim, esta concepção centra-se fundamentalmente na responsabilização como forma mais avançada de gerir sistemas públicos complexos em qualquer democracia moderna, principalmente em contextos marcados por grande diversidade, em que a possibilidade de gestão local autônoma torna a operação da política pública potencialmente muito mais eficaz ou simplesmente é a única forma viável.

A responsabilização emerge, portanto, como resposta aos desafios impostos pela complexificação da gestão educacional. Enquanto a gestão de sistemas educacionais não tinha a sua frente o desafio de melhorar a qualidade da educação, a responsabilização poderia ser útil, mas encontraria críticas muito severas. Enquanto a expansão quantitativa era o principal problema a ser superado, a gestão central tinha relativo controle sobre as soluções, tanto metodológicas (ações eficientes) quanto em relação aos resultados (eficácia).

Enquanto a educação não se democratizou, os sistemas eram relativamente restritos, seletivos e homogêneos, com gestão centralizada e métodos uniformes de atuação. A democratização trouxe consigo a diversidade e um conjunto largo de desafios geográficos, metodológicos, administrativos, etc. O mesmo acontece em relação à autonomia. Em contextos autoritários e de limitada ação do gestor local, seja por razões legais ou de competência técnica, a responsabilização não se mostra uma alternativa viável.

Em escolas autônomas, regidas por diretores eleitos e com formação específica, a busca dos objetivos educacionais precisa encontrar incentivos para além do cumprimento burocrático de normas, horários e procedimentos ultrapassados de atuação docente. A escola precisa encontrar desafios à altura de seu corpo técnico, bem como incentivos à altura do esforço empreendido. Nesta dialética insere-se a responsabilização: a redefinição da identidade docente e, por conseqüência, a redefinição da escola. O professor é desafiado a reencontrar o conteúdo do que o define como educador, a atividade fim de sua profissão, de seu trabalho, de seu conhecimento técnico: promover a aprendizagem. Por isso há o incentivo

para que ele use a autonomia como característica institucional que permite a inovação. O diretor e o professor tornam-se ambos educadores que se confessam aprendizes eternos, pois são responsáveis pela aprendizagem de seus alunos e precisam aprender com eles, com seus pares, com o contexto, melhores formas de produzir a “realização educacional”.

1.3. O Viés Avaliativo

A avaliação poderia ser definida como “um juízo de qualidade sobre dados relevantes, tendo em vista uma tomada de decisão” (Luckesi, 2001: 69). Essa conceituação de Luckesi é muito conhecida. Ela traz consigo várias reflexões filosóficas. Para efeito desta análise, três são muito relevantes.

A *produção de dados relevantes* pode ser compreendida como a mensuração de um fenômeno que se pretende avaliar. A mensuração diz respeito à aferição sistemática de um conjunto de manifestações de uma determinada dimensão latente de interesse do avaliador. Assim sendo, essa etapa da avaliação pode ser compreendida como típica da produção de valores, indicadores, ainda desprovida de análises, julgamentos, decisões relacionadas. Este é o que em inglês está próximo do conceito de *assessment*. Em português, esses procedimentos estão ligados ao conceito próprio de *avaliação*.

O *juízo de qualidade* diz respeito a outro processo. Envolve a definição de *juízes*, com funções analíticas sobre o processo. Envolve também a definição de padrões de comparação que identificam e caracterizam os *modelos de qualidade*, para que possam ser processados os julgamentos. É uma etapa posterior à produção dos dados relevantes, ao *assessment*, que acrescenta qualidade analítica ao processo e interpreta os números frios qualitativamente. Seu objetivo é instruir quem tomará as decisões, por isso é democrático e transparente em relação aos critérios, aprofundado nas análises e sintético nos resultados. Este processo se assemelha ao que em inglês está próximo do conceito de *evaluation*, também conceituado como *avaliação* em português.

Por fim, a tomada de decisões é o resultado final da avaliação. Implica avaliar de fato o sujeito ou instituição em relação aos objetivos que deveriam ser alcançados, à correção dos procedimentos que foram adotados, enfim, aos comportamentos, de sujeitos ou instituições, que devem ser incentivados a serem repetidos, e aqueles comportamentos que devem ser corrigidos ou inibidos, quando se espera que não se repitam. Este processo apresenta características *behavioristas*, uma vez que a decisão tomada normalmente gera conseqüências para o ente avaliado. Este processo se assemelha ao que em inglês está próximo do conceito de *accountability*, ou responsabilização em português.

Por isso, a responsabilização seria apenas mais uma etapa do processo geral de avaliação, e não um procedimento conceitualmente distinto. Da mesma forma como em inglês o termo avaliação é traduzido de formas distintas, dependendo da operação específica que se empreende, em português, as diferenças entre *assessment*, *evaluation* & *accountability* estariam nas etapas do processo geral de *avaliação*, e não em procedimentos ontológica e epistemologicamente distintos.

Como dito, a responsabilização guardaria muitas semelhanças com a atribuição de notas, conceitos, progressão ou reprovação na escola. Sua metodologia deve sempre ter atenção ao modo como o psiquismo (humano e animal) reage em função de alterações em seu habitat. Por isso a atenção às características *behavioristas* de sua realização.

Algumas das premissas são bastante conhecidas. O prêmio/castigo (reforço/punição) deve ser manifesto o mais proximamente possível do comportamento observado. O estímulo base deve ser indistinto em relação ao comportamento esperado, mas significativo em relação à atuação do avaliador. O conteúdo do prêmio/castigo deve estar sempre relacionado ao efeito do comportamento e deve ser proporcional às conseqüências potenciais, benéficas ou maléficas, do comportamento. Deve-se evitar o castigo ou punição. Em contrapartida, pode-se adotar o prêmio nulo ou reforço negativo, que consiste na retirada ou não da concessão de um benefício dado aos demais. Pode-se explicar ou não o sentido da aplicação da decisão tomada (prêmio/castigo), mas só a explicação clara e a compreensão da rede de nexos lógicos levarão à compreensão dos preceitos éticos do comportamento desejado, ou seja, só a explicação pode conduzir a algum efeito educativo.

Há muitos outros preceitos. Cumpre aqui compreender a responsabilização como parte de um grande e único processo global de avaliação dos Sistemas de Ensino e de suas Unidades Escolares. Neste sentido, importa destacar que a avaliação cumpre ainda pelo menos três papéis no processo de ensino: pedagógico-didático, diagnóstico e de controle.

O papel pedagógico está relacionado ao aprendizado sucessivo que é produto da contínua exposição e superação de desafios cognitivos. Ao ser avaliado, o sujeito aprende. Por vezes, aprende no próprio exercício de avaliação. Ao ser desafiado a utilizar um conjunto de habilidades e competências e se expressar de maneira articulada, o aprendiz estimula seu cérebro em múltiplos rearranjos até que encontre uma solução satisfatória. O exercício de ser avaliado força sucessivas adaptações ao ambiente e torna o indivíduo mais apto, adaptado e adaptativo a novos desafios.

O papel diagnóstico é mais simples. Como o próprio nome diz, produz a diagnose do status do indivíduo em relação a um conjunto de pré-requisitos tidos como necessários para o processo que a de vir. Por fim, o papel de controle é coercitivo, um papel eminentemente social e político. Quem avalia tem poder de coagir o avaliado em relação a um conjunto de situações previstas no contrato que os une. Por premissa, o avaliador está em posição hierárquica superior ao avaliado e dispõe de autonomia sobre mecanismos institucionais para interferir no conjunto de liberdades e potencialidades do avaliado. Por isso, o avaliado em geral teme qualquer avaliação, porque em geral tem mais a perder do que a ganhar – o que, em geral, é um equívoco do processo.

De outra forma, a avaliação pode ser também descrita em funções. As funções da avaliação seriam: de diagnóstico, de verificação e de apreciação. A avaliação diagnóstica pretenderia mensurar a posição do aluno em relação a novos conteúdos que lhe serão propostos e a aprendizagens anteriores que servem de base às subseqüentes. A avaliação formativa permite constatar se os indivíduos estão atingindo os objetivos previstos. Testa, portanto, a compatibilidade entre tais objetivos e os resultados efetivamente alcançados durante o desenvolvimento das atividades propostas. É a principal forma de avaliação. Representa um meio através do qual cada indivíduo toma conhecimento de seus erros e acertos. Esta avaliação orienta o professor em relação a seus alunos durante o processo, e vice-versa.

Por fim, a avaliação somativa determina o grau de domínio de um determinado conteúdo que um sujeito obtém ao final do processo. Em geral tem caráter final: probatório, classificatório, eliminatório. Permite outorgar uma credencial que atesta ou certifica determinado domínio de habilidades e competências. Tais habilidades têm por sua vez caráter preditivo em relação a um conjunto mais largo de situações e desafios em que o indivíduo potencialmente tem condições de se adaptar e apresentar soluções adequadas.

Ao longo do século XX, a avaliação atravessou diferentes estágios de amadurecimento conceitual, conforme Guba e Lincoln (1990) e Firme (1994). Um primeiro estágio não distinguia avaliação e medida, por isso é chamada de fase de mensuração. Nessa fase, a preocupação era a elaboração de testes específicos, não comparáveis, para verificação do rendimento escolar. A avaliação era eminentemente técnica e metodológica, extraída de qualquer análise ou juízo de qualidade.

Uma crítica comum a essa fase era de que a avaliação só oferecia informações sobre o aluno. Pretendia-se compreender melhor o processo e descrever os estágios de desenvolvimento. Daí a fase “descritiva” da avaliação, quando se produziam dados em função dos objetivos por parte dos alunos envolvidos nos programas escolares. Era necessário descrever cada estágio de desenvolvimento (sucesso X fracasso), logo havia um juízo de qualidade. O avaliador estava mais focado em descrever padrões e critérios. Foi nessa fase que, segundo os autores, surgiu o termo “avaliação educacional”.

A terceira fase, chamada “de julgamento”, questionava os testes padronizados e o reducionismo da noção simplista de avaliação como sinônimo de medida. Sua proposição principal era que o julgamento acerca dos dados era o principal papel do avaliador. O avaliador assumiria o papel de juiz. “Assim, o julgamento passou a ser elemento crucial do processo avaliativo, pois não só importava medir e descrever, era preciso julgar sobre o conjunto de todas as dimensões do objeto, inclusive sobre os próprios objetivos”.

Por fim, a última fase, chamada “de negociação”, traz consigo dilemas sociais típicos da dinâmica democrática. Avaliador e avaliado precisam interagir para o advento de uma razão dialógica superior aos entes e eticamente comprometida com o processo. A avaliação torna-se um processo negociado, que se fundamenta num paradigma construtivista. Trata-se, a bem dizer, de uma forma responsiva de abordagem e um modo construtivista de realizar. A avaliação é responsiva ao se desenvolver a partir de preocupações, proposições ou controvérsias em relação ao objetivo da avaliação. Ela é vista como construtivista em função de sua oposição à lógica formal típica do modelo científico clássico.

Assim, a finalidade da avaliação seria fornecer informações que permitam ao Gestor decidir sobre as ações e contrapartidas que se mostram necessárias para enfrentar os desafios diagnosticados. Importa destacar que esta compreensão da responsabilização reporta-a ao conjunto do processo de avaliação da qual ela, por premissa, faz parte. Assim, não haveria um sistema de responsabilização. Sempre seria um sistema de avaliação robusto que teria em um de seus subsistemas a atribuição de indicar conseqüências (reforço + prêmio versus castigo + punição) para os entes avaliados, em função da observação e da análise de seus comportamentos e de seus resultados.

Um salto qualitativo desta compreensão é a adoção de um modelo analítico para a responsabilização. Em outras concepções, a responsabilização é subjetiva. O ente é responsabilizado pela premissa de que ele é co-responsável pelos resultados, mas não há o suporte de um modelo analítico que mensure seu grau relativo de responsabilidade. Ao se compreender a responsabilização no conjunto da avaliação, infere-se a necessidade de análise prévia, através de modelo conceitual testado empiricamente, para aferição do grau de responsabilidade de cada ente da cadeia sobre os resultados finais.

1.4. O Viés Econômico-estrutural

A clássica relação entre modo de produção, infra-estrutura e superestrutura é bastante conhecida na literatura e não cabe aqui reproduzir seus fundamentos conceituais. Importa

destacar a maneira como os processos de produção (infraestruturais) tendem a produzir reflexos nas organizações e arranjos institucionais (superestruturais) sob o viés da emergência de formas mais eficientes de “produzir a vida”. Ao aliar esse fator à capacidade de produzir consensos em torno de seus argumentos, tal “lógica produtiva” torna-se dominante. Ao construir e difundir sua cultura de classe junto da expansão de seu poder material, seu *modus operandi*, seus ideais (e ideologia), enfim, sua concepção de mundo torna-se hegemônica.

O nascimento da Organização Científica do Trabalho, como metáfora administrativa da lógica fabril capitalista, se deu na observação do trabalho em oficinas e da análise paciente das tarefas de cada operário, estudando os seus movimentos e processos de trabalho, buscando melhorar seu desempenho. Para que isso fosse estendido a toda uma indústria caberia à administração estabelecer e aplicar processos padronizados que permitissem o controle das operações fabris e a aferição da produtividade de cada operário. Além disso, os trabalhadores deveriam ser dispostos de forma que o trânsito de matéria prima e equipamentos também pudesse ser adequado ao sistema de produção. Daí o surgimento do taylor-fordismo e da administração, enquanto separação do planejamento do trabalho e sua execução:

Observando metódica e pacientemente a execução de cada operação a cargo dos operários, Taylor viu a possibilidade de decompor cada tarefa em uma série ordenada de movimentos simples. Os movimentos inúteis eram eliminados enquanto os movimentos úteis eram simplificados, racionalizados ou fundidos com outros movimentos, para proporcionar economia de tempo e de esforço ao operário. A essa análise do trabalho, seguia-se o estudo dos tempos e movimentos, ou seja, a determinação do tempo médio que um operário comum levaria para a execução da tarefa, por meio da utilização de cronômetro. (Chiavenato, 1993: 64)

Na linha de montagem fordista, a padronização das peças e produtos tornou possível a produção em massa de um mesmo produto, a ser vendido em larga escala, a preços mais baixos, ampliando o mercado consumidor. Todo o processo de fabricação foi minuciosamente planejado para funcionar de forma ordenada e contínua: cada trabalhador tinha sua exata tarefa a cumprir na linha de montagem, executando movimentos simples e num curto período de tempo, ritmados pela máquina. Para tanto, todas as atividades eram analisadas, em todos os seus elementos constituintes e, depois, fragmentadas ou agrupadas, de acordo com o posto de trabalho. O que determinava esta organização era a acentuação da intensidade de trabalho, capaz de gerar uma elevação da produtividade. Essa intensificação foi possível pela extensa padronização de todos os elementos da fábrica, que possibilitava o aumento do ritmo de produção independente da vontade dos operários.

Cada operário passou a ser especializado na execução de uma única tarefa ou de tarefas simples e elementares, para ajustar-se aos padrões descritos e às normas e desempenho estabelecidas pelo método. (...) A partir daí, o operário perdeu a liberdade e a iniciativa de estabelecer a sua maneira de trabalhar e passou a ser confinado à execução automática e repetitiva, durante toda a sua jornada de trabalho, de uma operação ou tarefa manual, simples e padronizada. (Chiavenato, 1993: 69)

Nesse processo, as atividades intelectuais são fragmentadas e diluídas pela estrutura da fábrica, criando uma dependência entre os setores de tal forma que se antes o capital era dependente da qualificação de seu empregado, no fordismo o empregado passa a ser dependente de seu superior (supervisor, chefe, gerente) para desempenhar seu trabalho - o que

se acentua nos casos em que há complexificação das máquinas. Isso torna o controle mais severo por vários motivos, dentre os quais merecem destaque:

- a) o aumento da dependência de cada trabalhador para com seu chefe, até se chegar ao executivo máximo da empresa;
- b) a criação de uma justificativa para a hierarquia de cargos e salários na empresa, baseada nos conhecimentos, no saber acumulado;
- c) o aumento do controle do capital sobre as atividades de seus empregados, porque limita o saber de cada funcionário a um rol mínimo de habilidades e pode-se com isso mapear as atividades na indústria através do deslocamento de trabalhadores e informações na fábrica, bem como o uso do tempo.
- d) a consolidação da separação entre pensar e agir e acentua-se a alienação a respeito do conjunto de conhecimentos relacionados ao processo de produção, cada vez mais pulverizados na empresa.

Ocorreu, no século XX, uma acentuada desqualificação do trabalho, em função da hegemonia fordista e seus desdobramentos. Dessa forma, foram montadas estruturas fabris que utilizavam a tecnologia não como fator de liberação do trabalhador da atividade parcelada e repetitiva, mas engessavam seu cotidiano de trabalho e o dominavam cada vez mais.

(O fordismo) se difundiu e criou um padrão de produção industrial que caracterizou o próprio desenvolvimento capitalista no século XX, à medida que, de um lado, garantiu uma extraordinária elevação da produtividade dos estabelecimentos fabris e, de outro, completou o processo de dominação previsto por Marx, quando se refere à não realização da possibilidade de a automação libertar o trabalhador. (Fogaça e Salm, 1994: 263)

Não devem ser desconsiderados os benefícios advindos com o fordismo, como a produção em larga escala, a elevação do nível de emprego - e avanços político-sociais como o *Welfare State* e as lutas sindicais, que nos países centrais tenderam a produzir uma elevação do padrão de vida da classe trabalhadora ao atrelar salários e produtividade. Entretanto, muitos efeitos colaterais e lacunas, como o baixo aproveitamento da qualificação, persistiram como desafios a serem superados, principalmente na relação entre tecnologia, qualificação e gestão.

Nos anos 1960s, o fordismo entra em crise, quando o elevado desenvolvimento experimentado pela economia mundial no pós-guerra demonstrava sinais de esgotamento. Nesta mesma época, começam a ser lançadas as bases de um novo regime de acumulação, identificado como resposta à crise fordista, ou seja, como superação dos limites que já se verificavam na produção industrial. Segundo Arrighi (1996), este novo momento do capitalismo impõe uma nova configuração para a economia mundial, onde se destacam a acentuação da internacionalização dos capitais, a formação de blocos econômicos, como o MERCOSUL, a importância estratégica para a indústria da tecnologia e dos gastos com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e o crescimento elevado de algumas economias mundiais, como a japonesa, redimensionando a geopolítica global, a partir da redefinição do papel das indústrias nacionais dentro da organização econômica internacional.

Ao mesmo tempo, o modelo fordista revela cada vez mais suas deficiências; dentre elas, Gorender (1995) destaca a insatisfação dos operários, a necessidade contínua de

retrabalho, a manutenção constante de altos estoques, baixa incorporação de tecnologias flexíveis, dentre outras. É nesse contexto que, no fim do século XX, emergiu um novo cenário produtivo. Conforme Coutinho (1992), as mudanças ocorridas na produção industrial neste período caracterizariam a Terceira Revolução Industrial, por: crescente peso do complexo eletrônico, produção industrial integrada e flexível, revolução nos processos de trabalho, transformação das estruturas e estratégias empresariais e novas bases de competitividade, com uma acentuação da internacionalização e formação de alianças tecnológicas como forma de competição.

Como decorrência da interação entre a indústria de bens de capital e a base microeletrônica, os sistemas de máquinas sofreram inovações de base microeletrônica que elevaram sua eficiência e produtividade. Nos processos contínuos de produção, foram incorporados às máquinas os controladores lógico programáveis (CLP), sensores e medidores que otimizaram seus fluxos de produção. Em processos de automação discretos, aliaram-se aos CLP computadores que permitiram a programação otimizada da produção, além da introdução de robôs, em processos de automação fragmentada, que substituíram trabalhadores na transformação direta e aumentaram o volume de trabalho indireto, mais seguro e atrelado à programação dos sistemas de máquinas, a automação flexível totalmente integrada por computadores hierárquicos de controle (ou Computer Integrated Manufacturing - CIM).

Essas mudanças trazem para a fábrica uma série de inovações relativas à organização do processo de trabalho. Com a base microeletrônica é introduzida também a programação flexível das máquinas, o que requer participação direta dos trabalhadores na condução do processo de produção. Em função disso, exige-se da força-de-trabalho uma compreensão global do processo produtivo, o que demanda uma elevação de seu nível de qualificação. Esse novo processo decisório de produção aproxima a gerência e o chão-de-fábrica, o que modifica o padrão de relação entre os elos da cadeia hierárquica. Segundo Coutinho (1992), essas mudanças afastam os processos de trabalho do paradigma fordista e os conduzem a um processo “em que a força-de-trabalho interage de forma criativa com um sistema de automação flexível” (p.75). Em relação à gestão isso significa a flexibilização dos processos e o aumento da autonomia das células produtivas, que por sua vez passam a ser monitoradas e tem avaliados os resultados de seu trabalho.

As novas tecnologias afetaram as estruturas organizacionais. Os avanços no campo da microinformática possibilitam a construção de redes de computadores que viabilizam uma grande elevação no fluxo interno de informações. Esse fluxo tanto agiliza a comunicação entre os diferentes escalões das empresas como possibilita o controle das atividades à distância, por intermédio da supervisão dos resultados dos trabalhos em tempo real. A linguagem interna de gestão passa a ser baseada nos dados dos sistemas internos de controle, em substituição à retórica das reuniões e relatórios burocráticos.

Essas transformações viabilizam a elevação da coordenação das diferentes áreas das empresas, aumentando a integração e a eficiência da estrutura como um todo, possibilitando inclusive a diminuição ou enxugamento das estruturas organizacionais, o que aproxima a gerência superior e a produção.

O notável avanço da telecomunicação entrelaçada (e entrelaçadora) com a informática, possibilitando a formação de redes internas capazes de informar e controlar funções e atividades em diferentes níveis, reduziu de forma dramática as deseconomias de tamanho organizacional e os custos de transação intra-hierárquicas, permitindo que grandes estruturas empresariais possam realizar eficientemente a gestão e a coordenação de suas operações. (Coutinho, 1992: 76)

As estratégias que trazem os benefícios desse aumento da integração e da eficiência passam a ser levadas também para os demais elos da cadeia produtiva, sendo adotadas na relação entre empresas. São estruturados sistemas duradouros de cooperação, na forma do *kan-ban*, *just-in-time (JIT)*, *total-quality*, “o que permite um padrão de produção que minimiza a retenção de estoques, reduz custos e obtém altos níveis de rendimento fabril, com elevada qualidade”. (Coutinho, 1992: 76-7). Portanto, as semelhanças com propostas de gestão compartilhada não seriam meras coincidências, mas derivadas de um movimento estrutural em busca de maior eficiência institucional.

Além das transformações operadas no interior da fábrica, há circunstâncias exógenas que influem positivamente na elevação da produtividade. Para Coutinho (1992) “a iniciativa privada flui com maior dinamismo nas economias em que a presença de ‘externalidades’ benignas combina-se com a interação acentuada entre a empresa privada e as instituições públicas de ciência e pesquisa aplicada” (p.79). Essas circunstâncias constituem as novas bases da competitividade que são marcadas por uma dimensão estrutural, ligada a condições sociais favoráveis ao desenvolvimento, como a educação e qualificação.

Segundo Gorender (1997), alguns dos elementos que caracterizam o modelo flexível são: a) *economia de escopo*: que possibilita a diversificação dos produtos, em oposição à economia de escala, mais rígida e padronizada; b) *tecnologia*: rápida incorporação de tecnologia aos produtos e processos e permanente preocupação com geração de inovações; c) *equipes de trabalho*: mudanças organizacionais que redistribuem tarefas e trabalhadores no “*lay out*” da fábrica, de forma a aproveitar melhor o potencial produtivo do trabalho coletivo.

Há uma gradativa substituição da linha de montagem pela formação de equipes de trabalho, nas quais os próprios funcionários são incentivados à participarem do processo de tomada de decisão. Os instrumentos e técnicas de administração, embora permaneçam sob as mesmas funções (planejar, organizar, dirigir e controlar), são reelaborados, com ênfase na autonomia. O comando burocrático, com controle rígido, não só é ineficiente como deixa de fazer sentido. A relação superior e subordinado é baseada na avaliação de resultados. Há uma maior autonomia e liberdade de execução das tarefas. Para Gorender (1997), a formação de equipes é contemporânea de inovações tecnológicas, como as máquinas ferramentas de controle numérico computadorizado (MFCNC), do controle estatístico do processo (CEP), entre outras.

O funcionário exigido nesta nova realidade possui características distintas daquele requerido pelo sistema taylorista-fordista. O trabalho tornou-se menos segmentado e mais “enriquecido”, com tarefas que exigem maior envolvimento intelectual, e passou a ser realizado em grupo, no qual é incentivada a participação de cada membro nas decisões.

Ao realizar investigações acerca de inovações produtivas e de gestão, observou-se, em estudos de caso, que, mesmo em indústrias de processo contínuo, as alterações são significativas. As operações indiretas, via terminal, exigiram conhecimentos a respeito de linguagem simbólica, científica e de programação. A ampliação do conjunto de tarefas que se espera de cada membro de uma equipe ou célula produtiva produziu um conjunto variado de atividades que não são específicas de cada cargo, mas que devem ser desenvolvidas pela equipe. Aumentou-se o grau de autonomia dos trabalhadores e suas equipes. Junto dessa necessária autonomia, aumentou-se a responsabilidade sobre o processo e os resultados do trabalho, o que conduziu a uma elevação do controle interno entre os trabalhadores, o que, por sua vez, concorre para a diminuição das formas tradicionais de supervisão. As novas estratégias de controle, ligadas às demandas por maior versatilidade e polivalência, e o aumento da produtividade em função dos novos equipamentos, possibilitaram o enxugamento

da estrutura organizacional, num novo formato mais horizontal, ágil, autônomo e versátil, além de muito mais produtivo. O aprofundamento das investigações permite a identificação de sete temas que permeiam a mudança na lógica produtiva:

- 1) **Processo de produção:** mais flexível, com rápida incorporação de tecnologia, reorganização das etapas e módulos polivalentes, voltados para a produção em escopo e baixos estoques.
- 2) **Job enrichment:** o processo de trabalho é enriquecido por múltiplas tarefas agregadas à definição tradicional dos cargos. Há exigência de conhecimento geral sobre o processo de trabalho e competências gerenciais para atuar sobre ele, sem deixar de lado a especialidade de cada membro.
- 3) **Autonomia:** flexibilização dos processos e ampliação do escopo decisório. Conseqüente aumento da autonomia, com proporcional advento de responsabilização sobre as decisões tomadas e os resultados alcançados.
- 4) **Controle:** a supervisão tradicional fordista é substituída por formas mais modernas e tecnológicas de controle, que impõem uma nova linguagem para a interação entre os níveis hierárquicos.
- 5) **Estrutura Organizacional:** o enxugamento da estrutura organizacional, com gestão compartilhada e níveis hierárquicos mais próximos e consolidados.
- 6) **Trabalho em equipe:** cada ator deixa de estar ligado a uma tarefa isolada e passa a estar comprometido com o resultado geral do processo conjunto de trabalho. São constituídas células produtivas com maior autonomia e responsabilidade. Tarefas gerenciais são atreladas ao corpo da célula e não separadas, agregando planejamento, execução e gestão.
- 7) **Qualificação:** para que todas essas transformações ocorram é necessária a valorização do trabalhador e de sua qualificação, com respeito às habilidades e à autonomia, e conseqüente responsabilização (premiação).

Como expresso na descrição das transformações observadas pelo processo produtivo no final do século passado, torna-se cada vez mais freqüente a constituição de equipes autônomas para realização das atividades fins da instituição, com qualificação adequada, acompanhadas por sistemas de monitoramento das atividades e avaliação dos resultados para conseqüente *responsabilização*, desde a participação nos lucros até a demissão.

Neste sentido, a responsabilização seria decorrente das mudanças econômicas e estruturais, como característica de um novo modelo mais eficiente e produtivo, com a vantagem de que este modelo supera em muito o anterior, inclusive na valorização do trabalho e de seu processo de trabalho.

2. Análise comparada

A responsabilização é derivada, em grande parte, da mesma raiz autônoma que produziu, com o avanço da democracia, a constituição das agências regulatórias, de esferas técnicas independentes e a ampliação do raio e da liberdade de ação de unidades operadoras

de serviços públicos, como as escolas. Em todas as circunstâncias, foram principalmente nos Estados Unidos, que se experimentaram mais diversamente as formas de responsabilização a partir de múltiplos arranjos institucionais.

2.1. Responsabilização em Agências Regulatórias

A regulação de mercados é uma atribuição praticamente consensual do Estado democrático moderno. Para tanto, Melo (2001) identifica quatro formas de atuação ou “tipos modais da ação regulatória”: a propriedade pública de empresas ou o monopólio sobre setores sociais, que seria típico do período pós guerra e mais próprio do Brasil até a década de 1980s; a regulação direta através de órgãos burocráticos, experimentada na América Latina, principalmente a partir dos anos 1980, com a abertura democrática e a aprovação de novos regimes constitucionais; a “auto-regulação através de arranjos corporativos”, como é o caso da imprensa ou de setores especializados como a Medicina; e, finalmente, o que atualmente conhecemos como sendo mais identificado com Agências Regulatórias - que seriam esferas com poderes públicos, mas com regimes típicos da propriedade privada - é o caso das Agências Nacionais.

Todas as agências criadas no Brasil seguiram um mesmo modelo proposto, aprovado e utilizado para a pioneira Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que deriva da reflexão acerca da experiência norte-americana. Essa experiência remonta ao início do século XIX, com a aprovação do *Interstate Commerce Act* (1887) e do *Sherman Antitrust Act* (1890), que caracterizaram o que Melo (2001) classifica como a primeira das três ondas de ações regulatórias. Esta primeira onda ainda tinha características predominantemente jurídicas, já que sua atuação ocorria via sistema judiciário e sua operação era predominantemente burocrática, similar a “escritórios observadores” da ação social.

A segunda onda ocorreu nos anos 1930, durante o New Deal. Foi um período mais fértil de criação de agências independentes baseadas no modelo do *Federal Trade Commission* (FTC), dando origem às instituições centrais que se denominaria de o “Estado regulatório” estadunidense: *Securities and Exchange Commission* (SEC), *Federal Power Commission* (FPC), *Federal Communication’s Commission* (FCC), *Civil Aeronautics Board* (CAB) e *Food, Drug and Cosmetic Agency* (FDA). Tais agências recebiam delegação do Parlamento para regular e atuar nos setores dos quais eram responsáveis, aumentando o poder do Estado sobre a economia e a sociedade sem fortalecer em demasia o Executivo.

A terceira onda de criação de agências regulatórias ocorreu entre as décadas de 1960 e 1990, quando o foco se dirigiu à regulação social. Em paralelo, ocorreu um processo de desregulação (a CAB foi extinta na década de 1980) e de diminuição do poder, do orçamento e do rol de ações das agências tradicionais. Embora criadas pelo Congresso, as agências eram muito executivas e sofriam pressões e certo tipo de ingerência dos Governos, fazendo com que seu papel primordial fosse deturpado.

A terceira onda é caracterizada pela intensificação de seu papel legal, com fortalecimento do Judiciário e do Parlamento sobre a ação regulatória. Estes foram os casos da *Environmental Protection Agency* (EPA) e da *Occupational Safety and Health Agency* (OSHA). Esse movimento foi caracterizado pela gradativa substituição do formato *independent commission* pelo formato *executive agency* em que o primeiro dispõe de muito mais independência organizacional, mas frágil responsabilização, e o segundo desempenha papel mais próximo de um “tribunal” (com instrução do processo, instalação de *quasi-juri* etc) e prevê maior responsabilização, incluindo a transparência dos procedimentos. Tanto as

agências criadas neste período quanto as já existentes sofreram influências da transformação do modelo institucional da ação regulatória descrito acima.

No Brasil, a privatização de setores da economia, principalmente vinculados a serviços públicos como telefonia, foi concomitante à criação de agências regulatórias independentes, a partir de outubro de 1997, com a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e, logo depois, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Daí em diante foram criadas agências para regulação de vários setores da economia e da sociedade, foi aprovada a independência do Banco Central e ainda hoje se veicula a “fusão do Conselho de Defesa da Concorrência (CADE) e da Secretaria do Direito Econômico (SDE) em uma Agência de Defesa do Consumidor e da Concorrência (ANC)”.

Em seu conjunto, podem-se identificar pelo menos 13 Agências reguladoras nacionais, criadas a partir de 1997, a Agência Nacional do Petróleo (ANP), criada também em 1997, junto com a Anatel e a Aneel, que serviram de modelo para todas as demais agências, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), criada em 1998, e ainda as Agências Nacionais de Águas (ANA) e de Saúde Suplementar (ANS), criadas em 2000. Seguiram-se ainda outras como a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), todas baseadas no mesmo modelo.

No entanto, as agências regulatórias no Brasil não obtiveram, nem de perto, o êxito e a independência experimentada nos Estados Unidos. Foram vários os conflitos com o Executivo e mesmo com o Legislativo. Casos de corrupção tornaram-se cada vez mais comuns e, vez ou outra, surgem novas acusações veiculadas na imprensa ou expressas no Parlamento. Seu poder efetivo de regular os setores sobre os quais têm jurisprudência tem se mostrado limitado, sofrendo com o clientelismo tanto político (do Parlamento e dos Governos), quanto das grandes corporações.

Enfim, embora o modelo institucional e legal tenha sido proveniente das melhores experiências estrangeiras que poderia ser apontado como uma subsunção econômico-estrutural, operada em decorrência do movimento dos modernos mecanismos econômicos, estruturais e políticos da sociedade global; os vícios da cultura política e institucional brasileira produziram uma segunda subsunção que poderia ser caracterizada como sociológica e derivada de mecanismos internos e típicos da constituição histórica e social de cada nação que produz modos institucionais próprios como reflexo de modo de produzir o mundo, de sua cultura política, de seus valores sociais.

2.2. Responsabilização em Educação

Também em educação, a experiência mais avançada de responsabilização é a norte-americana. O tema da responsabilização emerge no campo educacional na década de 1980, principalmente na Inglaterra e nos Estados Unidos, que são os casos mais estudados e conhecidos. No governo do Partido Conservador de Margareth Thatcher, iniciaram-se os esforços para uma *Standards Based Reform* na Inglaterra, com a aprovação de um currículo nacional comum, a avaliação de desempenho de estudantes e a divulgação de *rankings* de escolas que é a forma mais simples e branda de responsabilização.

No entanto, a divulgação de “ranqueamentos”, que não consideravam a diversidade dos contextos sócio-econômicos e o background social e educacional dos alunos, levou o sistema de responsabilização ao descrédito e ao gradativo abandono ou perda de sua força em promover mudanças. O caso estadunidense é inverso. Os sistemas de responsabilização, mesmo sem obter sucesso efetivo nas transformações esperadas (como elevação do

desempenho dos estudantes), têm ganhado cada vez mais apoio social e político, em parte também em função da frágil pressão sindical lá encontrada.

Inicialmente, foram os Estados que implantaram políticas de responsabilização que posteriormente foram tornadas obrigatórias pelo Governo Federal com a *No Child Left Behind Act*, de 2001. A adoção de medidas de *accountability* é conjunta com Reformas Baseadas em Padrões, já citadas anteriormente, em que os principais elementos são: um padrão curricular comum, avaliação sistemática do desempenho, regras para promoção e graduação de estudantes (padronização burocrática), estabelecimento de metas, acordos acerca da divulgação dos resultados, sistemas de comparação entre as unidades (Escolas) e a adoção, ou não, de incentivos e sanções baseados no progresso institucional.

Observou-se efetivamente que quanto mais explícita a conexão entre resultados e conseqüências, maior é o rendimento em matemática na 8ª série (Brooke, 2006). No entanto, observa-se também que os procedimentos de gestão e de organização pedagógica são mais passíveis de transformação do que a melhoria dos resultados. Isso revela um limite severo, uma vez que as medidas de responsabilização afetam o trabalho de diretores e de professores que tendem a alterar sua prática profissional e alinhá-la com procedimentos que parecem aumentar a eficiência, todavia a eficácia (melhoria da aprendizagem) mostra-se muito mais resistente e difícil de ser melhorada.

No Brasil, o contexto social é distinto e parece nunca ter havido um nível de engajamento social frente aos indicadores ruins de qualidade da educação como houve na Inglaterra e nos Estados Unidos. Por outro lado, as corporações docentes no Brasil mostram-se muito mais combativas e resistentes do que lá se mostraram. Por isso, embora tenhamos melhores condições de adotar medidas de incentivo à melhoria de desempenho, uma vez que temos um Sistema Educacional muito mais alinhado (com instituições fortes e aceitas socialmente como os PCNs, o SAEB, a LDB, e o novo IDEB) e, portanto, não precisaríamos de muitos esforços para realizar nossa Reforma Baseada em Padrões, essa prática tem se mostrado muito mais difícil aqui, por várias razões comumente apontadas. Entre estas se destacam a forte resistência corporativa, inclusive ao diálogo sobre o tema; as freqüentes oscilações governamentais e o “descontínuismo” de políticas de governo; e o baixo nível de mobilização social frente ao tema, mesmo diante da gravidade da situação e da emergência de mudanças.

Ceará, Rio de Janeiro e Paraná tiveram experiências recentes de responsabilização. O caso do Paraná envolveu a divulgação de resultados das escolas, incluindo o envio aos pais de alunos, através do “Boletim da Escola”. É a forma mais branda de responsabilização (low stake). Todavia, a forte oposição docente, a baixa mobilização de pais e comunidade escolar, junto com a falta de continuidade das políticas públicas, seja de avaliação sistemática para provimento de dados de progresso, seja de continuidade das ações diretamente ligadas à melhoria da qualidade da educação, acabaram por promover o enfraquecimento da política e sua conseqüente extinção.

O caso do Rio de Janeiro incluía incentivos, inclusive em relação à remuneração docente. Isso é característico de alto nível de responsabilização (high stake). O “Programa Nova Escola” sofreu também com a falta de continuidade política. Houve mudanças dentro de uma mesma gestão, o modelo e as diretrizes do Programa foram alterados ao longo de seu curso, a agência avaliadora foi alterada e, com isso, foi também alterada a metodologia dos exames. Enfim, a própria gestão do Programa não teve a estabilidade necessária para implementação efetiva de medidas eficazes de responsabilização, nem mesmo para a elevação da credibilidade do programa frente à sociedade e à comunidade escolar.

Por fim, o Ceará implantou o “Prêmio Educacional Escola do Novo Milênio”, que também previa incentivos econômicos para a escola e seus membros frente aos resultados alcançados por seus alunos. No entanto, como na Inglaterra, não houve zelo ao se comparar contextos desiguais. Mais desiguais ainda no Ceará, onde as regiões apresentam severas desigualdades entre sua situação sócio-econômica, background educacional, situação familiar e condições de trabalho nas escolas. Com isso, as escolas com clientela de classe média, predominantemente de Fortaleza, eram sempre as premiadas, resultado previsível e inverso do objetivo do programa, que era incentivar as escolas com baixo desempenho médio. Essas sofriam um contra-incentivo, porque, por melhor que fosse seu trabalho, não seriam premiadas e ainda seriam rotuladas negativamente, incentivando a migração dos melhores professores para unidades que já dispõem de melhores condições prévias o que tende a acentuar o problema tanto de qualidade quanto de equidade.

Outros programas estão sendo experimentados e alguns estão em curso, mas poucos foram avaliados. Por isso, merecem atenção as experiências já avaliadas, e merecem acompanhamento as ações em curso. As experiências evidenciam que a adoção de medidas de responsabilização é uma decisão mais complexa do que um simples plano de incentivos. Sua precipitação pode trazer efeitos colaterais e difíceis de serem superados com o tempo. O desenho de um sistema de responsabilização merece cuidados políticos e sociais amplos, acompanhados de competência técnica elevada e multidisciplinar. Todavia, o que parece fazer mais diferença acerca do sucesso ou não de modelos de *accountability* é a adesão social. Quanto maior o engajamento ou a mobilização social em torno do tema e da política, maiores são as chances de um sistema de responsabilização obter êxito.

2.3. Accountability e devir do “pacto educacional” brasileiro

A ideia de um “pacto educacional” guarda relação direta com o fato de que o atual arranjo político que sustenta a relação de forças entre todos os agentes envolvidos com a empresa educacional no País não é necessariamente declarado por todas as partes que dele participam, mas opera, de fato, uma conformação visível dos sistemas. Com efeito, o aprofundamento desta noção implicaria necessariamente uma reconstrução da história das decisões políticas mais cruciais nas últimas décadas que conduziram ao atual quadro educacional. Para efeito de exemplificação, a ideia de descentralização e autonomização dos entes envolvidos com o processo de educação escolar no País, sejam eles entes federativos, secretarias de governo ou unidades gestoras mais concretas, tais como as redes públicas e privadas de cada região, e mesmo as escolas e os indivíduos que nelas atuam, sob determinada hierarquia estatutária e social, podem ser considerados como agentes que reivindicaram/reivindicam a autonomia, e, portanto, a descentralização das decisões mais sensíveis à esfera educacional, mas, por outro lado, concebem a natureza e as implicações da referida descentralização de um ângulo nada consensual. Portanto, a ideia de um “pacto educacional”, neste caso, poderia proporcionar uma orientação de pesquisa que viesse a facilitar o trabalho de reconstrução dos interesses de cada agente do ponto de vista de sua posição objetiva nas relações sociais de hierarquia estabelecidas no interior do campo educacional, de modo que se viabilizasse o entendimento do atual estágio do processo de descentralização dos sistemas educacionais brasileiros, sob o ponto de vista das relações de poder.

De fato, não é este o objetivo deste texto. Porém, a ideia de um “pacto educacional” pode auxiliar o modo como a noção de *accountability* tem sido apropriada no interior do campo educacional. Ao se olhar com a máxima atenção possível o que se está denominando

de *responsabilização dos professores* pelos resultados dos alunos e testes educacionais sistêmicos, aparece a noção de que, a exemplo de um funcionário público como outro qualquer, os docentes da Educação Básica têm o dever de prestar contas dos serviços prestados aos contribuintes que lhe pagam os salários. A noção é interessante do ponto de vista eminentemente teórico e parece se apresentar como uma ferramenta muito útil para a melhoria da qualidade da educação pública nacional. Por outro lado, não é raro nos depararmos, como visto acima, com assertivas que destacam o alto grau de associativismo sindical dos professores brasileiros como um obstáculo quase intransponível para a completa realização da *accountability* ao sul do Equador, fator este que não existia nos contextos anglo-saxônicos, nos quais a proposta vicejou.

Ao se falar em “pacto educacional” no Brasil, não é possível olvidar a realidade perversa que separa os sistemas de Educação Básica públicos e privados. Hoje, talvez mais do que nunca na história da educação escolar brasileira, a separação qualitativa entre escola pública e privada faz uma lúgubre homenagem ao célebre educador brasileiro, Anísio Teixeira, que, ainda na década de cinquenta do século ora encerrado, dizia que existiam dois tipos de educação: “A educação dos nossos filhos e a educação dos filhos dos outros”. A este respeito, as camadas médias brasileiras podem se pôr em movimento por causa da elevação dos custos das matrículas e mensalidades do sistema privado de ensino, mas pouco se mobilizam para a melhoria do sistema público que, por seu turno, poderia representar para elas uma elevação indireta de rendimentos por intermédio do justo retorno da elevada carga tributária em serviços educacionais de qualidade. Neste contexto, a educação pública do País aparece como objeto de vaga preocupação da opinião pública de seus formadores e entra definitivamente para os programas de governo e para a agenda de ações dos homens e mulheres de boa vontade, quase sempre situados no âmbito do setor empresarial. Em outras palavras, a melhoria da escola pública é hoje uma das bases de sustentação dos agentes políticos no mercado eleitoral. Deve-se levar isto em conta, quando se analisa o fracasso das recentes políticas de *accountability*.

Segundo Andrade (2008), cinco fatores responderiam pelo insucesso circunstancial das políticas de *accountability* na educação nacional:

- 1) A tradição da educação brasileira de equacionar sem crítica investimentos em infraestrutura e salários com elevação da qualidade do ensino;
- 2) A tradição sindical do professorado;
- 3) A falta de continuidade das políticas educacionais;
- 4) A falta de autonomia das escolas;
- 5) As falhas na mensuração dos fatores que concorrem para o insucesso dos alunos das escolas públicas.

A relação dos fatores, naturalmente, não é exaustiva, mas é muito pertinente ao nosso contexto. Entretanto, poderá haver outras razões para o fracasso conjuntural em tela. As políticas de responsabilização em educação devem partir de certas bases conceituais e operacionais:

- 1) A responsabilização deve implicar consequências;

- 2) É preciso reformular a estrutura de incentivos do conjunto dos agentes envolvidos no processo de ensino-aprendizagem;
- 3) A autonomia das escolas deve estar a serviço do interesse dos alunos e não exclusivamente a serviço dos interesses corporativos dos professores;
- 4) Há condições técnicas e políticas para se estabelecer a responsabilização dos agentes.

A quarta base de sustentação parece ser considerada um epifenômeno nas análises até agora empreendidas sobre a recente história da *accountability* ou políticas de responsabilização na educação brasileira. A dimensão pactual não é levada em conta. Sem embargo, a crença na eficácia desse tipo de política repousa sobre algumas premissas:

- 1) Há uma contradição de alguns interesses do magistério com os das famílias dos alunos;
- 2) Há uma contradição de alguns interesses do magistério com os da autoridade educacional;
- 3) As políticas de responsabilização podem promover uma conciliação dos interesses da autoridade educacional com os das famílias dos alunos.

Não se trata apenas de um problema de mensuração. De fato, é um tanto arbitrário atribuir responsabilidade exclusiva aos professores de uma dada clientela escolar pelos resultados por ela obtidos em dado ano do seu processo de escolarização, uma vez que, caso esta clientela não seja constituída por crianças no início da escolaridade, tratar-se-ia, com efeito, do resultado agregado ao longo do tempo do trabalho de muitos professores e não apenas dos professores que atuaram sobre os alunos examinados. No entanto, a questão mais grave pode ser a influência do mercado eleitoral que exige a denúncia de um “responsável”. Isto é um fator chave, porque a *accountability*, se levada a sério, poderá desestabilizar um dos principais pilares do atual “pacto educacional” brasileiro, a produção/reprodução da desigualdade, que se estrutura a partir da naturalização da divisão entre público e privado quanto à qualidade do ensino básico, com sérias implicações sociais e para o mercado de ensino, notadamente para seus entes privados. Por outro lado, implica também a possibilidade de superação do impasse “anti-republicano” destacado por Anísio Teixeira, rumo a uma educação de qualidade que deixe de ser privilégio, passe de fato a ser garantida como direito e aponte para a construção de uma sociedade igualitária e democrática.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. “‘School Accountability’ no Brasil: experiências e dificuldade”. *Revista de Economia Política*, 28(111): 443-53, jul./set. de 2008.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*. São Paulo, UNESP, 1996, 408p.

BROOKE, Nigel. “O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil”. *Cadernos de Pesquisa*, 36 (128): 377-401, maio/ago. de 2006.

CAMPOS, Anna Maria. “Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 24(2): 30-50, fev./abr. de 1990.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 4ª ed., São Paulo, Makron Books, 1993, 920p.

COUTINHO, Luciano. “A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica”. *Economia e Sociedade*, Campinas: São Paulo, (1): 69-87, ago. de 1992.

DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2005, 240p.

FIRME, Thereza Penna. “Avaliação: tendências e tendenciosidades”. *Ensaio: Avaliação e políticas públicas em educação*. Rio de Janeiro, 2(1): 57-61, out./dez. de 1994.

FOGAÇA, Azuete e SALM, Cláudio Leopoldo. “Qualificação e Competitividade”. In: VELOSO, João Paulo dos Reis e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Orgs.). *Modernidade e Pobreza*. 1ª ed. Rio de Janeiro, Livraria Nobel, 1994, pp. 207-290.

GORENDER, Jacob. “Estratégias dos Estados nacionais diante do processo de globalização”. *Revista Estudos Avançados*, (9)25: 93-112. Instituto de Estudos Avançados - USP, São Paulo, 1995.

GORENDER, Jacob. “Globalização, tecnologia e relações de trabalho”. *Estudos Avançados*, São Paulo. 11(29): 311-61, 1997.

GUBA, Egon G. e LINCOLN, Yvonna S. “Naturalistic and Rationalistic Enquiry”, in: KEEVES, J. (ed.). *Educational Research, Methodology and Measurement – An International Handbook*. 2. ed. Oxford: Pergamon Press, 1990. pp. 81-85.

LUCKESI, Cipriano Carlos. *Avaliação da aprendizagem escolar*. 14ª ed., São Paulo, Editora Cortez, 2001, 182p.

MELO, Marcus André. “A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16(46): 55-68, jun. de 2001.

_____. “O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(63): 11-29, fev. de 2007.