

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

VILMAR KLEMANN

ACCOUNTABILITY SOCIAL E EDUCAÇÃO
Práticas e caminhos trilhados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Belo Horizonte/MG

2014

VILMAR KLEMANN

ACCOUNTABILITY SOCIAL E EDUCAÇÃO
Práticas e caminhos trilhados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais, vinculado ao Programa de Formação de Conselheiros Nacionais da Presidência da República, para obtenção do Certificado de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientador: M.e Antônio Carlos Ribeiro

Belo Horizonte/MG

2014

VILMAR KLEMANN

ACCOUNTABILITY SOCIAL E EDUCAÇÃO
Práticas e caminhos trilhados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais, vinculado ao Programa de Formação de Conselheiros Nacionais da Presidência da República, para obtenção do Certificado de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Professor M.e Antônio Carlos Ribeiro
Orientador

BANCA EXAMINADORA

Professora M.^a Ana Luiza Melo Aranha
Universidade Federal de Minas Gerais

Professora D.ra Eleonora Schettini Martins Cunha
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte/MG, 6 de novembro de 2014.



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 8627 Pampulha - Campus Pampulha,
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 6 (seis) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "ACCOUNTABILITY SOCIAL E EDUCAÇÃO PRÁTICAS E CAMINHOS TRILHADOS PELA CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO" elaborada por **Vilmar Klemann**.

A Comissão, composta pelos professores Ana Luiza Melo Aranha e Eleonora Schettini Martins Cunha, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 6 de novembro de 2014.



Ana Luiza Melo Aranha (UFMG)



Eleonora Schettini Martins Cunha (UFMG)

AGRADECIMENTOS

À Undime por ter me recomendado ao curso, nas pessoas da Professora Cleuza Repulho e Vivian Ka Fuhr Melcop, companheiras de labuta diária em defesa da educação pública;

Aos professores/as e funcionários/as da UFMG, pelos ensinamentos, parcerias e paciência no decorrer do curso;

Aos companheiros e companheiras da Campanha Nacional pelo Direito à Educação pela colaboração no desenvolvimento da pesquisa, em especial a Daniel Cara, Iracema Nascimento e Dayana Ferré Correia, que foram solícitos em todos os momentos;

E em especial ao Professor M.e Antônio Carlos Ribeiro, pela sábia orientação durante todo o processo de elaboração deste estudo, superando todas as minhas expectativas ao exercer o seu papel.

RESUMO

A presente monografia tem como campo exploratório a seara do direito social à educação, no âmbito dos direitos humanos, com base nos princípios da *accountability* social. A educação é um direito garantido nos textos legais, entretanto, não concretizado na sua plenitude no campo das políticas públicas. Analisamos neste trabalho, as experiências e as práticas da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) na luta em defesa do direito humano à educação. Partimos de uma discussão sobre cidadania, controle social e dimensões da *accountability*, com o objetivo de analisar o grupo de atores sociais envolvidos na reclamação do direito e as estratégias utilizadas para fortalecer o controle social. Nos apoiamos no conceito de *accountability* social para tipificar as organizações civis que compõem a rede social da Campanha e categorizar as estratégias adotadas. Dentre os principais achados do presente estudo, podemos destacar que a Campanha tem orientado comportamentos na esfera política, os quais vêm transformando a relação Estado/sociedade e afetando a estrutura jurídico-normativa do país na garantia do direito à educação; que a sua atuação corrobora a tese de Peruzzotti (2009) de que as iniciativas de *accountability* social incidem no funcionamento dos mecanismos verticais eleitorais e horizontais; de que estratégias midiáticas, de mobilização e jurídicas são fundamentais para a concretização da *accountability* social; de que a tecnologia e as mídias sociais são essenciais no processo de mobilização social, bem como para provocar o sentimento de pertencimento, vínculo e corresponsabilidade considerando o território brasileiro; e de que as ações de *accountability* social contribuem sobremaneira para a efetivação dos direitos humanos e a consolidação da cidadania.

Palavras-Chave: educação, *accountability*, participação, mobilização, direito, democracia.

ABSTRACT

This monograph has as exploratory field to harvest the social right to education in the context of human rights, based on the principles of social accountability. Education is a right guaranteed in the legislation, however, not realized in its fullness in the field of public policy. Analyzed in this work, the experiences and practices of the National Campaign for the Right to Education (Campaign) in defending the human right to education. We start from a discussion of citizenship, social control and dimensions of accountability, with the goal of analyzing the group of social actors involved in the complaint of the right and the strategies used to strengthen social control. We support the concept of social accountability for criminalizing civil organizations that make up the social network of Campaign and categorize the strategies adopted. Among the main findings of this study, we highlight that the Campaign has guided behaviors in the political sphere, which are transforming the state / society and affecting the legal-normative structure of the country in ensuring the right to education; that its performance corroborates the thesis Peruzzotti (2009) that social accountability initiatives focus on the functioning of electoral horizontal and vertical mechanisms; that media strategies, and legal mobilization are key to achieving social accountability; that technology and social media are essential in the process of social mobilization, as well as to provoke the feeling of belonging, connection and responsibility considering the Brazilian territory; and that the policy of social accountability contributes greatly to the realization of human rights and the consolidation of citizenship.

Key words: education, accountability, participation, mobilization, law, democracy.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

FIGURAS

- Figura 1 – Estrutura organizacional da Campanha33**
Figura 2 – Carrinhata de bebês no Congresso (fundação do “Fundeb pra valer!”).....41

QUADROS

- Quadro 1 – Estratégias utilizadas pela Campanha35**
Quadro 2 – Tipos de organizações membros da Campanha39
Quadro 3 – Principais ações de *accountability* desenvolvidas pela Campanha46

LISTA DE ABREVIATURAS

Campanha – Campanha Nacional pelo Direito à Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação

EC – Emenda Constitucional

Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

PL – Projeto de Lei

PNE – Plano Nacional de Educação

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

Clade – Campanha Latinoamericana pelo Direito à Educação

CGE – Campanha Global pela Educação

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO – Direito à educação: uma promessa ainda não cumprida | 11 |
| CAPITULO I – A educação como ferramenta para a conquista da cidadania | 14 |
| 1.1. Cidadania, direitos humanos e educação: construindo interrelações..... | 14 |
| 1.2. Democracia e a atuação dos atores sociais na vida política | 17 |
| CAPITULO II – Prosa sobre controle social e <i>accountability</i> | 21 |
| 2.1. Controle social: olhares sobre o tema | 21 |
| 2.2. <i>Accountability</i>: breve conceituação | 23 |
| 2.3. <i>Accountability</i> social, para onde avançar? | 27 |
| CAPITULO III – A <i>accountability</i> social na prática | 31 |
| 3.1. Campanha Nacional: história, objetivo e organização..... | 31 |
| 3.2. Campanha Nacional: aspectos relacionais | 36 |
| 3.3. Campanha Nacional no exercício da <i>accountability</i> social..... | 40 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 48 |
| REFERÊNCIAS | 52 |
| ANEXOS | 55 |

INTRODUÇÃO

Direito à educação: uma promessa ainda não cumprida

A educação é um processo que possui extrema importância na vida das pessoas porque promove a cidadania e faz com o que o ser humano se sinta completo, pleno dos seus direitos. Ao longo do tempo, a educação mostrou-se fruto de um processo dinâmico, isto é, que sofre a interferência do tempo e das pessoas. Notadamente, a cada fase da História da Humanidade percebemos que a educação teve (e tem) uma finalidade e um propósito. Na Grécia Antiga, por exemplo, especialmente em Esparta, de um modo geral a educação desenvolvida estava intimamente ligada ao caráter militarista. Desde a mais tenra idade, percebemos que a formação do indivíduo era reconhecida como uma função a ser obrigatoriamente assumida pelo próprio Estado (Sousa, 2014). Já durante a colonização do Brasil, quando da implantação da escola entre os povos indígenas, cujas primeiras iniciativas coincidem com o período em que os europeus se instalaram no Brasil, movimentos educativos foram utilizados para impulsionar o processo de colonização, desdobrados em diferentes formas, dentre elas o proselitismo religioso sobre os gentios (Bergamaschi, 2003). A partir de 1964, com a implantação da ditadura militar no Brasil, o modelo político econômico tinha como característica fundamental um projeto desenvolvimentista que busca acelerar o crescimento socioeconômico do país e, nesse sentido, a política pedagógica tecnicista teve o objetivo de formar força de trabalho para o mercado, através de um adestramento que devia atingir educadores e estudantes (Lira, 2010).

Ao longo do tempo percebeu-se que a educação formal deve começar desde as idades mais tenras, desde que se faça uso de projetos pedagógicos adequados para cada faixa etária. E é a partir destas premissas que se fundamentam as lutas por melhores políticas públicas de educação em todo o mundo.

A educação compõe o rol dos direitos humanos e é apenas um dos direitos sociais a que todos os homens e mulheres devem ter acesso garantido, os quais estão consignados e consagrados em acordos e tratados internacionais, ratificados pela maioria dos países do mundo. No caso brasileiro, além de sermos signatários da Declaração das Nações Unidas, proclamada em 1942, a qual o Brasil tornou-se signatário em 1943, e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948, foi somente com abertura democrática, iniciada em 1985, que o Estado Brasileiro passa a ratificar os principais tratados de proteção dos direitos humanos, que passam a

fazer parte do texto Constituição Federal, promulgada em 1988, e passou a consagrar princípios da prevalência dos direitos humanos e da dignidade humana e que leva o Brasil a se inserir no cenário de proteção internacional dos direitos humanos (Piovesan, 2014). Entretanto, a distância entre os discursos e as práticas é gritante. Assim como a maioria dos países, os governos brasileiros não desenvolveram políticas públicas satisfatórias no campo da educação. Diante da omissão dos Estados e dos governos, em muitos casos a sociedade civil se organizou e passou a reivindicar por seus direitos, entre eles o acesso à educação. Peruzzotti e Smulovitz (2002) cunharam o termo "*accountability* social" para se referir a esse processo, o qual, em linhas gerais, entende-se como as ações de atores da sociedade civil destinadas à exigir e monitorar a legalidade das atividades dos representantes do poder público.

Empiricamente, podemos observar que o exercício da *accountability* social também se organiza em torno do tema dos direitos humanos. Assim, tais ações se desenvolvem com vistas à promoção da saúde, da segurança, do meio ambiente e da educação, a qual ainda não foi universalizada. A garantia do direito à educação para todas as pessoas ainda é um desafio a ser vencido no contexto mundial, pois a maioria dos países, mesmo assinando acordos e tratados internacionais, não instituíram mecanismos adequados para que políticas públicas fossem efetivadas e garantissem, de fato, a educação para todas as pessoas. Esse cenário tem levado, no contexto nacional, a mobilização de diversos atores da sociedade civil na expectativa de melhorar o acesso à educação. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação se destaca entre esses movimentos por se tratar de um esforço de coordenação das ações direcionadas a esse fim. No seu bojo estão reunidos atores, caracterizados como ativistas individuais ou vinculados a alguma organização da sociedade civil, de diversas naturezas, os quais se associam à Campanha de forma livre, com o intuito de defender o direito à educação para todas as pessoas. Mas não é qualquer educação: a bandeira de luta da Campanha centra-se na defesa da educação pública, laica, gratuita e de qualidade socialmente referenciada. Em suma, a Campanha reúne sindicalistas, professores, gestores, pais de alunos, defensores da educação inclusiva, fundações empresariais, estudantes, etc., com o intuito de exercer as ações de *accountability* social em defesa do direito à educação.

Sendo assim, a pesquisa proposta se reveste de extremada relevância ao se propor a estudar o exercício da *accountability* social com base em um caso empírico, a partir do qual podemos analisar a atuação conjunta de uma diversidade considerável de agentes sociais. Com base na investigação de atividades desenvolvidas pelos agentes sociais envolvidos na Campanha e a forma

como se relacionam entre si e com agentes de outras dimensões, pretende-se investigar as estratégias desenvolvidas tendo em vista os pressupostos teóricos apresentados no debate sobre *accountability* social.

Diante do exposto, pretendemos responder a seguinte questão: como os membros da Campanha Nacional pelo Direito à Educação exercem a *accountability* social? Para atingir esse propósito a presente monografia se estrutura da seguinte forma: no primeiro capítulo faremos uma abordagem sobre cidadania, direitos humanos e educação, com a intenção de observar as interrelações e as interconexões entre estes três aspectos da vida humana, sem esquecer-se de tratar da democracia e do controle social, aspectos tão importantes para a concretização da cidadania, dos direitos humanos e da educação; no segundo capítulo faremos uma abordagem teórica sobre o tema da *accountability* de um modo geral, fechando a análise com o foco *accountability* social e as possibilidades de avanços dessa dimensão; e por último, no terceiro capítulo faremos uma análise das práticas de *accountability* social, tendo como base o caso da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, organização civil existente desde 1999 e que se dedica a lutar pela garantia do direito à educação, com qualidade e para todas as pessoas.

CAPITULO I

A educação como ferramenta para a conquista da cidadania

É notório que a educação tem um poder emancipatório intrinsecamente agregado a si, que faz com que as pessoas evoluam no sentido de conquistar a sua cidadania quando passam por processos educativos, independente de modalidade, tempo ou condição. Por mais simples ou frágil que seja o processo educativo, nota-se que as pessoas evoluem em alguma medida no sentido de libertarem-se. Neste capítulo vamos caminhar tendo a cidadania como fio condutor na intenção de debater a importância da educação como ferramenta para a conquista da cidadania. Vamos construir interrelações entre cidadania, direitos humanos e educação com a intenção de observar a importância do fenômeno educativo na via das pessoas.

1.1. Cidadania, direitos humanos e educação: construindo interrelações.

Sabe-se que as discussões em torno do conceito da cidadania são bastante antigas e envolvem interesses diversificados, levando-se em consideração o tempo histórico em que essas discussões se realizam. Também é sabido que a cidadania se configura como um campo de disputa e tensões, tendo em vista os interesses que permeiam a sua multidimensionalidade. Na visão de Matos (2014), cidadania (i) é uma construção histórica e social que comporta dimensões políticas marcadas pelos acontecimentos de uma determinada época; (ii) é um processo, algo que está em constante transformação; (iii) possui um dinamismo caracterizado pelas lutas sociais onde os seres humanos são os atores que agem para concretizar suas demandas e consolidar direitos; (iv) caracteriza-se pela complexidade e multidimensionalidade.

Historicamente, o conceito de cidadania referia-se quase que exclusivamente ao pertencimento a uma comunidade política pensada inicialmente no território da cidade e depois do Estado Nação. Hoje, porém, a cidadania já não está unicamente ligada à ideia de território, mas se afirma também no espaço internacional e supranacional, e apenas podemos alcançá-la em seu pleno teor constituindo-a de seu sentido territorializado múltiplo (ou mesmo em processo permanente de desterritorialização), onde vários pertencimentos podem e são politicamente acionados (Matos, 2014).

Sendo assim, podemos dizer que:

“A cidadania, numa perspectiva contemporânea, compreende então todos os direitos de uma só vez: os fundamentais, os políticos, os civis, os sociais, os econômicos, os culturais, os ambientais assim como os direitos difusos que, como se sabe, podem estar em constante tensão paradoxal com as ideias de liberdade, de justiça política, social e econômica, de igualdade de chances e de resultados, e de solidariedade a que também se vinculam” (MATOS, 2014, pág. 23).

Para Matos (2014) também se faz necessário transversalizar as multidimensões da cidadania urgentemente, para lhe fazer efetivamente justa. Essa transversalidade se caracteriza por eixos diferenciados no contexto da cidadania contemporânea, os quais são: gênero, raça/etnia, geração, diversidade de orientação sexual, além dos clássicos território e classe social. A estudiosa ainda destaca que, são essas dimensões que faz com que a nova cidadania tenha sexo, cor, sexualidade e idade.

A discussão sobre cidadania remete-nos à discussão sobre direitos humanos. Nesse sentido, falar sobre Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é imprescindível. Proclamada em 10 de dezembro de 1948, durante Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, a DUDH foi elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Ela estabeleceu, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos. (Resolução 217 A, ONU, 1948). No âmbito da DUDH (1948), os direitos humanos são comumente compreendidos como direitos inerentes ao ser humano. Sendo assim, o conceito de direitos humanos reconhece que cada ser humano pode desfrutar de seus direitos sem distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outro tipo, origem social ou nacional ou condição de nascimento ou riqueza. São garantidos legalmente pela lei de direitos humanos, protegendo indivíduos e grupos contra ações que interferem nas liberdades fundamentais e na dignidade humana.

Segundo a DUDH (1948), algumas das características mais importantes dos direitos humanos relacionam-se ao fato de buscarem o respeito pela dignidade e o valor de cada pessoa; serem universais, o que quer dizer que são aplicados de forma igual e sem discriminação a todas as pessoas; serem inalienáveis, ou seja, ninguém pode ser privado de seus direitos humanos; serem limitados em situações específicas, por exemplo, quando o direito à liberdade pode é restringido se uma pessoa é considerada culpada de um crime diante de um tribunal e com o devido processo

legal; serem indivisíveis, interrelacionados e interdependentes; serem vistos como de igual importância, sendo igualmente essencial respeitar a dignidade e o valor de cada pessoa.

Graciano (2005) destaca que os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e justiciáveis. São universais porque absolutamente todas as pessoas que vivem no planeta Terra têm direito ao acesso a todos os direitos. Isto significa que não há situação ou condição que justifique a negação dos direitos que garantem dignidade humana. São indivisíveis porque absolutamente todas as pessoas que vivem no planeta Terra têm direito a gozar do direito em sua totalidade, sem ser fracionado ou reduzido. São interdependentes porque todos os direitos estão relacionados entre si e um não tem mais importância do que outro. Assim, só se pode exercer plenamente um direito se todos os outros são respeitados. E são justiciáveis porque, como o próprio nome já diz, são direitos (e não favores) e, por isto, podem ser exigidos na Justiça quando forem desrespeitados ou violados. Como os direitos são previstos em leis nacionais e também em normas internacionais, como a Declaração dos Direitos Humanos e os Pactos de 1966, entre outros, para exigí-los, pode-se recorrer tanto ao sistema de Justiça nacional quanto internacional.

No tocante à educação, no âmbito dos direitos humanos, Graciano (2005) destaca:

Conceber a educação como direito humano diz respeito a considerar que as pessoas se diferenciam dos outros seres vivos por uma característica inerente à sua espécie: a vocação de produzir conhecimento e, por meio dele, transformar a natureza, organizar-se socialmente e elaborar cultura. A educação é um elemento fundamental para a realização dessa vocação humana. Não apenas a educação escolar, mas a educação no seu sentido amplo, a educação pensada num sistema geral, que implica a educação escolar, mas que não se basta nela, porque o processo educativo começa com o nascimento e termina apenas no momento da morte da pessoa. Isto pode ocorrer no âmbito familiar, na sua comunidade, no trabalho, junto com seus amigos, nas igrejas, etc. Os processos educativos permeiam a vida das pessoas (GRACIANO, 2005, PÁG. 14).

Benevides (2014) afirma que no caso brasileiro, no tocante ao direito à educação, persiste um distanciamento entre os valores dominantes na sociedade, dos quais alguns (ou muitos) propiciam a exclusão, e aqueles proclamados pela política educacional que, em tese, levariam à igualdade de oportunidades. Esse distanciamento reforça teses defendidas por estudiosos, como Florestan Fernandes e Darcy Ribeiro, os quais afirmam que no Brasil a educação escolar é um privilégio, e não um direito de todos.

Sendo assim, podemos perceber que a máxima de que “a educação é um direito que abre portas para outros direitos”, é verdadeira. Ou seja, a educação assume um papel determinante nas condições de vida dos seres humanos.

“Para que os direitos humanos sejam incorporados no cotidiano dos cidadãos e cidadãs com o devido respeito e prioridade acredito que uma das principais apostas deve ser o investimento na educação. A educação é um instrumento de transformação cultural, de afirmação de valores solidários, de afirmação da vida e da diversidade” (VANNUCHI, 2014).

A Resolução 217 A, da ONU (1948), em seu preâmbulo destaca o ensino e a educação como um meio para promoção dos Direitos Humanos:

A presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição (ONU, Resolução 217A).

Em síntese, podemos afirmar que a educação é de fato um direito que pode ser caracterizado como “guarda-chuva”, pois sem ele o ser humano não se constitui em seu todo e a dignidade humana fica ameaçada. A pessoa que tem acesso à educação realiza travessias, clareia caminhos e se coloca como protagonista da sua própria história, com capacidade para exercer as críticas e os posicionamentos que a vida requer. Notadamente, vemos as políticas públicas de educação avançar no Brasil, entretanto, esse avanço tem se dado a passos lentos, o que tem adiado o salto qualitativo que precisamos dar no que tange ao desenvolvimento do país, nas suas mais diversas áreas.

1.2. Democracia e a atuação dos atores sociais na vida política: estabelecendo conexões.

Silva (2012) afirma que a democracia é o terreno mais fértil para o desenvolvimento dos direitos humanos fundamentais, embora o autor chame atenção para a “dialecticidade” entre o regime democrático e os direitos fundamentais, uma vez que “(...) mesmo em democracias consolidadas observa-se reiterado descaso com direitos aos quais a ordem constitucional atribui a natureza de fundamentalidade” (Silva, 2012). Em outras palavras, podemos dizer que nem todas as democracias contribuem para a garantia dos direitos humanos fundamentais, o que merece atenção.

Diante dessa situação parece-nos oportuno abordar a democracia do ponto de vista não hegemônico, democracia de alta densidade, uma vez que essa abordagem pode nos oferecer uma base adequada para a produção de análises e a busca de soluções para esta “fragilidade” observada na democracia enquanto sistema político vigente. Segundo Santos e Avritzer (2013), as concepções

não hegemônicas de democracia, surgem no período pós-guerra e apontam para uma visão da democracia enquanto uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o estado e a sociedade. Autores como Lefort, Castoriadis e Habermas são os defensores dessas ideias que abordam aspectos como participação efetiva da sociedade em processos decisórios. Também, se faz necessário destacar, que as concepções democráticas não hegemônicas recolocaram no debate democrático (i) a questão da relação entre procedimento e participação societária; (ii) o problema da escala no interior do debate democrático; e (iii) o problema da relação entre representação e diversidade cultural e social.

Ainda, ao abordar as concepções não hegemônicas de democracia, teríamos um recorte a ser feito do ponto de vista da alta densidade. Segundo Santos e Avritzer (2013) uma democracia de alta densidade seria caracterizada pela conjunção de dois aspectos fundamentais: representação e participação social efetiva. Nessa mesma linha de pensamento, Jürgen Habermas apresenta ideias sobre democracia deliberativa, a qual nega o caráter privado da formação das preferências, enfatizando e destacando a necessidade do debate público.

Segundo Habermas, a única maneira de legitimar as normas sociais é fazê-las nascer da discussão entre os integrantes da sociedade. Tal discussão, para ser adequada, deve preencher três condições básicas: (i) estar franqueada a todos, sem exceção; (ii) levar em conta apenas a argumentação racional, isto é, não admitir a influência de posições de autoridade, riqueza, status etc. Isto significa garantir a igualdade entre todos os participantes; (iii) os participantes buscam atingir o consenso. Ou seja, estão dispostos a assimilar os argumentos dos outros e não se prendem a posições prévias (MIGUEL, 2000, pág. 61).

Da discussão sobre cidadania, direitos humanos, educação e democracia, surge a dimensão participativa dos movimentos sociais como atores capazes de incidir sobre o Estado. Nesse sentido, podemos considerar os argumentos trazidos por Hamel (2009), o qual, com base em Habermas, defende que a esfera pública é o espaço de todos os cidadãos – mulheres, negros, minorias raciais, trabalhadores – para que, através dos direitos de comunicação e participação política, tornem-se politicamente autônomos, podendo então discutir, publicamente, os seus problemas e as suas necessidades. E Hamel acentua que nessa seara os movimentos sociais se constituem em um canal necessário para tais reivindicações.

Segundo Scherer-Warren (2006), movimentos sociais são redes sociais complexas, que transcendem organizações empiricamente delimitadas e que conectam, de forma simbólica,

solidarística e estratégica, sujeitos individuais e atores coletivos em torno de uma identidade ou identificações comuns, de uma definição de um campo de conflito e de seus principais adversários políticos ou sistêmicos e de um projeto ou utopia de transformação social. Nos primeiros anos do século XXI, no campo teórico sobre movimentos sociais, ganhou destaque o tema das redes sociais nas quais os movimentos sociais são um dos atores, com relevância para a constituição de sujeitos políticos. Isto é, as redes sociais não viriam substituir ou diminuir a importância dos movimentos sociais, porém, as que são articuladas em torno das lutas por direitos e da solidariedade política local e planetária são formadas por movimentos sociais em conjunto com outros atores, como: organizações não governamentais, órgãos do sistema internacional de defesa de direitos e organizações do Estado (Kauchakje: 2013).

Durante os anos 90, no Brasil, a discussão sobre os movimentos sociais perdeu espaço a medida que as pesquisas acadêmicas e a emergência dos arranjos participativos no mundo empírico privilegiou o conceito de Sociedade Civil. Lavalley; Castello; Bichir (2006) afirmam que o estudo das organizações civis (universo de atores que compõe a sociedade civil) impõe o desafio de desenvolver caracterizações capazes de organizar de modo coerente a complexidade e diversidade inerente a esses atores, bem como as lógicas de atuação e as dinâmicas de interação com outros atores. E que apesar dos esforços para desbravar o terreno analítico para conferir precisão conceitual à categoria “sociedade civil” e dos avanços no campo da literatura acadêmica inerente ao tema, sabe-se pouco acerca do *modus operandi* das organizações civis na realidade.

Silva (2006), por sua vez, registra que foi a partir do início dos anos 80 que pesquisadores e agentes políticos passaram a enfatizar o papel dos atores sociais na reconstrução, sustentação e/ou aprofundamento da democracia no Brasil. Inicialmente, no seio das análises predominou o debate em torno dos “movimentos sociais”, sendo que nos anos 90 a discussão sobre a centralidade e o protagonismo dos atores sociais passa a ocorrer sob os marcos do conceito de “sociedade civil”, ao qual, normativamente, estavam associados diversos significados positivos do ponto de vista da democratização. Foi só após os primeiros anos do século XXI que a literatura passou a destacar a heterogeneidade e a presença de elementos maniqueístas na tão louvada sociedade civil.

Em síntese, podemos perceber que a concepção ampla de democracia favorece a atuação de uma multiplicidade de atores sociais no campo político, fortalecendo os processos de *accountability* e consolidando cada vez mais as práticas de controle social. No que tange ao direito à educação, a democracia, mesmo apresentando limitações e fragilidades, tem contribuído

consideravelmente para o alargamento das políticas públicas. Não obstante, no caso brasileiro, observam-se avanços significativos quer seja na legislação, no acesso, na melhoria das estruturas nos mecanismos de financiamento e no controle social das políticas públicas de educação. Assim, vivemos, hoje, em um mundo complexo no qual o exercício do controle social é exercido por uma multiplicidade de atores com diferentes motivações, mesmo quando atuando em um campo comum, como no caso da educação.

No capítulo seguinte, buscaremos conceituar e tipificar a *accountability* tendo como referência alguns estudos já realizados sobre o tema, de modo que as contribuições destes colaborem para que o alcance do objetivo da pesquisa em tela.

CAPITULO II

Prosa sobre controle social e *accountability*

Tendo em vista a abordagem realizada no Capítulo I, faz-se necessário aprofundar a análise sobre controle social e *accountability* a partir de estudos e opiniões de especialistas sobre o assunto. O objetivo é trazer para o centro do debate conceitos, tipologias e dimensões, a fim de expor os consensos e dissensos tidos ao longo do tempo sobre controle social e *accountability*, até chegarmos à *accountability* social, dimensão mais condizente com as características da sociedade contemporânea no Brasil e em muitos países da América Latina.

2.1. Controle social: olhares sobre o tema.

No Brasil, a ideia de controle social começa a ganhar corpo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual no seu Título I, que trata dos Princípios Fundamentais, declara que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, que tem por principal objetivo construir uma sociedade livre, justa e solidária. Conceitos estes, que, em síntese, remontam os ideais da Revolução Francesa, baseada na tríade “liberdade, fraternidade e igualdade”, os quais colaboram, diretamente ou indiretamente, para que o controle social seja inserido na cultura política brasileira a partir do século XX, reforçando o princípio da democracia implantado a partir de então.

Ribeiro (2010: pág. 1373), com base em Alvarez (2004), aponta que "originalmente a expressão “controle social” foi cunhada e desenvolvida pela sociologia americana do século XX e encontra sua matriz nas discussões durkheimianas acerca do problema da ordem e da integração social". E que dentro da sociologia, o sentido do controle social nunca se referiu a processos de controle do Estado pela sociedade. O autor destaca que o conceito foi reelaborado por parte dos movimentos sociais e de profissionais de outras áreas sociais das ciências sociais aplicadas, que não da sociologia. Importante observar que o conceito se transforma, passando de um processo centrado na influência e domínio do coletivo (Estado) sobre o individual (grupos sociais) para um processo centrado em mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado.

Dentro da literatura sobre o tema, alguns autores atentos à de origem do termo controle social, advogam a substituição desse pelos termos "controle público" ou "controle democrático"

quando se referem às ações da sociedade que visam controlar os representantes do Estado. Entretanto, Ribeiro (2010) destaca que, atualmente no Brasil, a acepção política do conceito de controle social encontra-se fortemente disseminada e é capaz de orientar comportamentos na esfera política, os quais vêm transformando a relação Estado/sociedade e afetando a estrutura jurídico-normativa do país. Exemplos desse novo cenário é a promulgação da Lei 9840/99 (Lei anticorrupção), da Lei Complementar 135/10 (Lei da Ficha Limpa) e da proposta de organização da administração pública e das relações com entes de colaboração. O autor ainda destaca que apesar da recente reformulação do conceito, o fenômeno central ao qual se refere (o controle dos agentes públicos) é um tema antigo no pensamento político. De tal forma, que devemos nos atentar para discussão sobre esse tema e pensar o "controle social", bem como analisar sua prática, tendo como referência a discussão mais consolidada sobre o assunto. Nesse sentido, ele destaca o conceito de *accountability*, na ciência política, como uma ferramenta de maior potencial analítico,

diante das estratégias adotadas pelos atores que procuram estabelecer novos mecanismos e motivar novos comportamentos tendo em vista o controle do Estado. Não se trata aqui de equiparar os significados dos termos *accountability* e controle social, o que só pode ser feito com muitas ressalvas. Do contrário, intenta-se mostrar como o primeiro proporciona uma melhor apreensão dos processos reunidos sob a insígnia de "controle social". (RIBEIRO, 2010, pág. 1374).

Ribeiro e Higgins (2014) ressaltam que a discussão sobre as dimensões da política de *accountability* remete tanto a atuação dos agentes estatais quanto dos atores da sociedade civil. O que representa uma vantagem em relação à noção de controle social, na qual o Estado aparece apenas como entidade a ser controlada.

Argumentamos que a perspectiva da *accountability* exige considerar o objeto do controle (os representantes do Estado) também como controladores com os quais os agentes sociais necessitam interagir para desenvolver suas ações. Por meio do conceito de *accountability* e com base em toda literatura construída em torno dele, encontramos condições para realizar uma abordagem do controle da política na qual os representantes do Estado são partes importantes na produção da transparência e na fiscalização dos agentes públicos. Assim, o enquadramento da questão sob o prisma da política *accountability* permite ultrapassar a agenda da efetividade dos mecanismos de controle isoladamente ao destacar uma nova problemática, qual seja: a interação entre os agentes da política de *accountability* em suas diferentes dimensões. (RIBEIRO; HIGGINS, 2014, pág. 426 - nossa tradução).

2.2. *Accountability*: breve conceituação.

Segundo Dália (2007), o termo *accountability* não se refere, tão simplesmente, ao ato de prestação de contas por parte das autoridades públicas, mas engloba também as reivindicações decorrentes dos cidadãos quando julgarem que a atividade estatal encontra-se deficiente em determinado aspecto. O exercício da cidadania apresenta-se, então, como uma maneira de intimar o administrador público a fornecer informações claras de seus atos, de forma acessível à população. Assim, a *accountability* pode ser garantida pelo controle e manifestação dos cidadãos articulados em seus contextos sociais. Para Serra (2012), *accountability* trata-se de valor democrático oriundo da delegação de Poder da soberania popular a todo agente público (agente político e agente administrativo, com vínculo direto e permanente ou com vínculo indireto e não permanente), o qual deve prestar contas de seus atos à sociedade, mediante os controles constitucionais republicanos (eleição, plebiscito, referendo) e aqueles instituídos pelo Estado, inseridos no Sistema de Controle da Administração (Controle Externo, Controle Interno e Controle Social). Cubas (2010) frisa que a *accountability*, em seu sentido mais abrangente, pode ser definida como a responsabilidade do governante de prestar contas de suas ações. O que significa apresentar o que faz, como faz e por que faz. Ainda destaca que, vários autores enfatizam que a *accountability* é um tema central no atual debate sobre as novas democracias, pois se considera que uma boa democracia é aquela que possui eficientes mecanismos de prestação de contas.

O'Donnell (1998) apresentou uma abordagem inovadora ao distinguir duas dimensões da *accountability*: dimensões vertical e horizontal. O primeiro tipo engloba “ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não” (*idem*, pág. 28). Já a dimensão horizontal remete à “a existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment*” (*idem*, p.40).

Em relação à *accountability* vertical eleitoral, Vieira (2005) relata que para Manin, Przeworski e Stokes (1999) essa modalidade de *accountability* ocorre em duas situações: quando o eleitor vota na expectativa de que o representante agirá para maximizar os desejos e as aspirações da população, ou quando o representante seleciona um conjunto de políticas necessárias para a reeleição. Ou seja, para que esse tipo de *accountability* se viabilize, torna-se necessário ocorrer

uma avaliação retrospectiva por parte dos eleitores para que estes possam estabelecer um padrão de evolução positiva ou negativa das ações empreendidas pelo governante durante o mandato (Manin, Przeworski e Stokes: 1999 *apud* Silva: 2005). Uma exigência que torna questionável o grau de efetividade das eleições enquanto mecanismos de controle sobre os representantes do Estado.

Já sobre a *accountability* horizontal, Vieira (2005) afirma que os vetores que viabilizariam os processos seriam um conjunto de agências estatais com delegação para supervisionar, controlar, punir e/ou retificar ações ilícitas, dispostas estruturalmente em forma de rede, tendo como cume tribunais para as últimas decisões comprometidas com esse mecanismo de responsabilização. Ribeiro e Higgins (2014) lembram que para Shuggart, Moreno e Crisp (2003), na América Latina a *accountability* horizontal apresenta fragilidades em decorrência do mau funcionamento dos mecanismos verticais de controle (as eleições) e dos interesses presentes nestas sociedades. Enquanto,

O'Donnell (1998), por sua vez, destaca que a deficiência dos mecanismos horizontais na região deve-se a um processo histórico, no qual houve acentuada identificação da democracia com as eleições. Assim, formou-se na América Latina uma concepção de autoridade política aversa aos componentes liberais e republicanos. Denominada concepção delegativa, essa está baseada na crença de que uma vez eleito, o representante, em conjunto com seus colaboradores, pode agir livremente para proporcionar o bem do corpo político conforme o entenda. Nesse contexto, os mecanismos horizontais da *accountability* encontram maiores dificuldade para operarem na região. Em geral, esses argumentos destacam a dimensão vertical como um problema para o funcionamento dos mecanismos horizontais de controle seja por não funcionar adequadamente, seja por criar uma base de legitimidade para os representantes eleitos agirem conforme entenda o “bem comum” (RIBEIRO; HIGGINS, 2014, págs. 429-430 - nossa tradução),

Ribeiro e Higgins (2014) ainda destacam que O'Donnell (2001) contribuiu para qualificar o debate ao estabelecer uma classificação que caracterizou as agências de *accountability* horizontal entre “agências de *balance*” e “agências *asignadas*”. Enquanto o primeiro termo se refere às instituições diretamente associadas ao problema da divisão dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e, conseqüentemente, ao sistema de freio e contrapesos, o segundo diz respeito a agências estatais especializadas às quais se atribuiu principalmente o papel de controlar, supervisionar, prevenir e promover sanções diante de ações negativas ou omissões de agências estatais, nacionais ou subnacionais.

Para além das problemáticas envolvidas na discussão sobre as dimensões vertical e horizontal apresentadas até aqui, se faz necessário trazer à baila as discussões sobre dimensão social. Peruzzotti e Smulovitz (2002) passaram a ver nas ações realizadas por movimentos sociais, redes de ONG's e em alguns escândalos midiáticos, que visavam exigir e monitorar a legalidade das ações dos Estados na América Latina, uma forma alternativa de exercício da *accountability* que vinha passando despercebida nos estudos sobre o tema. Além de recuperar a ideia de uma sociedade civil organizada e ativa, o construto reuniu em um conjunto de atores e ações que compartilham características comuns e representam importante componente da vida democrática nas tentativas de controlar a classe governante (Ribeiro e Higgins, 2014).

Relata Peruzzotti (2009) que, em vários trabalhos desenvolvidos juntamente com Catalina Smulovitz, foi utilizado o conceito de *accountability* social para englobar um conjunto diverso de iniciativas levadas a cabo por ONGs, movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente guiados por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a *accountability* da ação governamental. Tal conjunto de atores e iniciativas incluem diferentes ações destinadas a supervisionar o comportamento de funcionários ou agências públicas, denunciar e expor casos de violação da lei ou de corrupção por parte das autoridades, e exercer pressão sobre as agências de controle correspondentes para que ativem os mecanismos de investigação e sanção que correspondam. Este conjunto heterogêneo de atores sociais desenvolve novos recursos que se somam ao repertório clássico de instrumentos eleitorais e legais de controle das ações de governo.

Outro aspecto a ser analisado no contexto latino-americano se refere aos problemas de funcionamento que apresentam os diversos mecanismos de controle do poder político, cujo tema tem sido recorrente na atualidade, quando o assunto se refere à qualidade institucional das novas democracias da região. Segundo Peruzzotti (2009), O'Donnell em seus estudos já havia chamado a atenção acerca dos notórios déficits institucionais que apresentam algumas das democracias latino-americanas, especialmente no que diz respeito ao funcionamento dos mecanismos de prestação de contas.

Sendo assim,

(...) o conceito de *accountability* social faz referência a um conjunto diverso de ações e iniciativas civis guiadas por demandas de *accountability* legal. Esta nova forma de política que surge no espaço da sociedade civil engloba uma variedade de formas de ação coletiva e de ativismo cívico que compartilham uma comum preocupação em melhorar o

funcionamento das instituições representativas através do fortalecimento dos mecanismos de controle da legalidade dos funcionários públicos (PERUZZOTTI, 2009: pág. 5).

Em última análise, Peruzzotti (2009, pág. 5) destaca que no âmbito da *accountability* social, nas novas democracias, temos uma nova geração de associações civis, ONGs, movimentos sociais e organizações da mídia ocupando o espaço público. E que a *accountability* social é apenas uma das diversas formas de politização existentes nesses novos contextos.

Nessa mesma linha de convergência de teses, Peruzzotti (2009) informa que as iniciativas de *accountability* social incidem no funcionamento dos mecanismos verticais eleitorais e horizontais de duas maneiras fundamentais: (i) destacando o déficit ou os aspectos problemáticos no desempenho institucional de diferentes agências e organismos e, (ii) forçando a ativação de tais agências através da pressão social e midiática. E, não obstante, afirma que a *accountability* social não se limita a uma tarefa de alarme ou indicação, mas de ativação, direta ou indireta, de agências de controle ou da pressão social a ser exercida por algum movimento ou organização diante de algum escândalo ou debate de assunto de interesse público.

Mesmo assim, a *accountability* social não ficou imune às críticas, tanto em relação a sua efetividade quanto à fragilidade de suas iniciativas no sentido de impor sanções, punições aos transgressores, elemento sobrevalorizado por parte da literatura sobre *accountability*. Também, os mecanismos sociais foram acusados de ser uma forma de controle meramente decorativa, um “faz de conta”. Entretanto, adeptos do conceito responderam essas críticas pontuando a capacidade dos mecanismos sociais para gerarem custos reputacionais, ativar mecanismos horizontais e soar os alarmes eleitorais, validando assim, as ações promovidas pelos mecanismos sociais como uma forma de controle da política (Ribeiro e Higgins, 2014). Como se nota, a dimensão social da *accountability* apresenta-se como um campo fértil de investigação, uma vez que ela relaciona-se diretamente com o objeto deste estudo. Faz-se necessário focar nos caminhos que podem ser trilhados para explorar essa dimensão de *accountability*.

Por fim, faz-se necessário registrar as discussões de Schedler (2004) sobre controles transnacionais, o qual caracteriza esse tipo de *accountability* como uma terceira via. Vejamos seus argumentos:

Sabemos todos que en los tiempos de globalización que vivimos, también las prácticas de rendición de cuentas se han globalizado. Há surgido una gama amplísima de agentes de rendición de cuentas que actúan a través de las fronteras de los estados nacionales. La lista es tan larga como variada. Incluye desde Amnistía Internacional hasta la Corte Penal

Internacional, desde el Fondo Monetario Internacional hasta el Foro Mundial Social, desde el Protocolo de Kioto hasta Greenpeace, desde el Centro Carter hasta la Asociación de Estados Americanos, etcétera, etcétera. Estos actores transnacionales no encajan fácilmente en la dicotomía entre controles “verticales” y “horizontales” que se construye a partir de la distinción entre Estado y sociedad civil. Para señalar el estatus “extraterritorial” que ocupa la rendición de cuentas transnacional con respecto a la distinción entre lo vertical y lo horizontal, se puede designar como la “tercera dimensión” de la rendición de cuentas. (SCHEDLER, 2004, pág. 35).

Dito isto, voltamos nosso foco para a dimensão social da *accountability*, objeto principal deste estudo, sem menosprezar as interrelações que poderemos construir com os conceitos apresentados diante do objeto deste estudo.

2.3. *Accountability* social, para onde avançar?

Mesmo que a eficiência da dimensão social da *accountability* tenha sido colocada em dúvida, é inegável que a essa concepção ofereceu uma contribuição importante para a construção de uma visão ampliada de democracia e para a valorização de processos organizativos realizados autonomamente pela sociedade civil, com o objetivo de lutar pela garantia de direitos, controlar as políticas públicas executadas pelos governantes e incidir sobre a elaboração de leis e congêneres. O que é muito claro, como veremos no capítulo 3, em relação ao tema da educação a partir da atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Entretanto, O'Donnell (2002) destacou um desafio adicional ao pontuar a necessidade de diferenciarmos os agentes da dimensão social para avançarmos no entendimento sobre como funciona a *accountability* social. Peruzzotti (2009) destaca inicialmente que a dimensão social da *accountability* engloba uma diversidade de atores e de estratégias. Ele observou, nesse contexto, a atuação de alguns tipos específicos de atores que atuam na dimensão social. Em primeiro lugar ele identificou os **movimentos sociais**, em segundo as **associações civis** altamente profissionalizadas, muitas vezes criadas a partir dos movimentos sociais, e em terceiro **a mídia independente**, em especial a de caráter investigativo. Outro aspecto a ser observado em relação a dois desses atores pontuados por Peruzzotti, diz respeito à perenidade ou permanência das suas formas de atuação. Enquanto os movimentos sociais seriam mais pontuais e contingentes, as associações civis especializadas seriam mais perenes. O autor argumenta ainda que a mídia independente se diferencia dos dois primeiros por não atuar no campo do associativismo. Além de tipificar os atores da *accountability* social Peruzzotti destacou diferentes estratégias que os movimentos sociais, as

associações civis e a mídia independente podem fazer uso, as quais estão no rol das ações jurídicas, midiáticas e de mobilização. Ribeiro e Higgins (2014, pág. 434) assim descrevem as três estratégias:

A estratégia jurídica remete à interação com as agências especializadas de controle. Essa se caracteriza pela formulação de demandas e denúncias diretamente ao judiciário. Entretanto, trata-se de uma interação de via única, na qual os agentes sociais seriam os ativadores dos mecanismos horizontais. A estratégia midiática centra-se na exposição e denúncia pública de comportamentos desviantes por intermédio dos veículos de comunicação. Sua vantagem encontra-se, principalmente, na capacidade de gerar uma agenda pública que pode influenciar os funcionários públicos, acelerar decisões e condenar transgressores da lei. Já na estratégia de mobilização, as ações remetem a realização de protestos e manifestações que visam chamar atenção para os problemas que querem combater. Seu êxito se manifestaria na capacidade de garantir atenção pública a reclames particulares (nossa tradução).

As contribuições de Peruzzotti, entretanto, não atentaram para o caráter interativo da *accountability*, aspecto que seria ressaltado mais tarde por O'Donnell (2001). Para Ribeiro e Higgins (2014), O'Donnell deu novo fôlego ao debate quando destacou a importância da interação entre os mecanismos de *accountability* horizontal e social, tanto intra quanto inter dimensões. Por um lado os agentes da dimensão horizontal necessitam do apoio daqueles que atuam na dimensão social com o objetivo de proporcionar informação crucial, apoios e incentivos políticos diante das difíceis batalhas que as agências de *accountability* horizontal possam vir a travar contra a corrupção, por exemplo. Por outro lado, os atores da dimensão social precisam se abrir a essa interatividade e aprender a lidar com as questões burocráticas e com os rituais que envolvem as atividades praticadas pelos atores da dimensão horizontal. Nem sempre a aproximação acontece de uma maneira simples e direta – agendamento de horário e solicitação de audiências via ofício são exemplos dos ritos necessários.

Ribeiro e Higgins (2014), ao analisarem a interação entre os mecanismos de *accountability* sob o prisma da Análise de Redes Sociais, trouxeram uma importante contribuição para a análise da *accountability* social no Brasil. No estudo, os autores procuraram diferenciar os grupos de atores que atuam nessa dimensão considerando se possuíam uma atuação intermitente ou contínua, bem como a relação desses atores com o Estado, uma vez que no Brasil muitas organizações civis possuem uma relação forte com o Estado. Essa condição, que em muitos casos envolve a chancela de agentes sociais por parte do Estado, afetando significativamente as escolhas das organizações civis. Sendo assim, Ribeiro e Higgins (2014) ao combinar as duas dimensões (natureza do agente

e relação com o Estado) elaboraram uma tipologia capaz de identificar 4 grupos de agentes da *accountability* social, quais sejam: (i) os que **não recebem chancela** do Estado e atuam de forma **contínua**; (ii) os que **não recebem chancela** do Estado e atuam de forma **intermitente**; (iii) os que são **apoiados pelo aparato estatal** e atuam de forma **contínua**; (iv) os que são **apoiados pelo aparato estatal** e atuam de forma **intermitente**.

Os achados do estudo de Ribeiro e Higgins (2014) revelaram alguns aspectos importantes que contribuem para os estudos da *accountability* social no Brasil. Um primeiro aspecto, e talvez o mais relevante, diz respeito ao fato de que os agentes da dimensão horizontal se mostraram centrais na rede social analisada, pois a sua atuação foi além da punição aos transgressores - assumiram papel de fonte de informação para o exercício do controle social, do monitoramento cidadão. Um segundo aspecto diz respeito ao fato de que a rede social analisada não se mostrou homogênea no sentido de reunir apenas organizações especializadas em promover a fiscalização da gestão pública – outros tipos de agentes da *accountability* foram identificados na rede, o que reforça a necessidade de se produzir informações e criar estratégias para que todos tenham condições de lidar com a fiscalização dos gastos públicos e com o combate à corrupção. Por fim, um terceiro aspecto revela que a interação entre as organizações civis da rede social analisada também é observável, ou seja, não há uma dependência pura e simples das informações dos agentes da dimensão horizontal – se for necessário a própria rede produz e dissemina informações internamente.

Entretanto, Ribeiro e Higgins (2014) relatam que a contribuição principal que puderam retirar ao realizar o estudo consiste em notar que: (i) existe uma fragilidade nas abordagens focadas na efetividade dos mecanismos de *accountability*, pois ao atentar para a dimensão relacional, percebeu-se que o encadeamento das ações entre os diferentes agentes da *accountability* não é tão linear como se supõe – se trata de uma interação circular em que os recursos passam de um grupo de agente a outro; (ii) os agentes de *accountability* mobilizam diferentes atores que desempenham papéis específicos, mas não exclusivos - nesse sentido, embora as agências especializadas se destaquem como centrais e importantes fornecedoras de informação para o exercício de monitoramento cidadão no caso estudado, não são os únicos agentes da *accountability* que desempenham essas funções; (iii) a interação entre os mecanismos de *accountability* tem ainda uma grande agenda a responder - um dos desdobramentos mais importantes deste trabalho talvez

esteja em indicar a necessidade de aprofundar a investigação sobre os posicionamentos dos órgãos estatais em relação à atuação das organizações civis como agentes de controle da política.

Analisando os achados de Ribeiro e Higgins (2014) fica mais evidente a necessidade de interação entre os diferentes mecanismos de *accountability* conforme aponta O'Donnell (2001). É essa premissa que embasou o estudo apresentado nesta monografia e que será descrito no capítulo seguinte. A intenção centrou-se em focar o olhar sobre a dimensão social da *accountability* e analisar como os diferentes grupos de atores que atuam na Campanha Nacional pelo Direito à Educação atuam e interagem enquanto atuam em defesa do direito à educação. Investigamos os diferentes grupos de agentes da dimensão social envolvidos na campanha, conforme definidos pela tipologia de Ribeiro e Higgins (2014). Tomando como referência a discussão de Peruzzotti (2009), atentamos para as diferentes estratégias que mobilizam. Por fim, nossa análise das ações da Campanha procurou dá uma contribuição significativa para discussão sobre o aspecto relacional da *accountability*.

CAPITULO III

A accountability social na prática

Feita a abordagem teórica sobre *accountability* no Capítulo II, com ênfase nas questões que envolvem a *accountability* social, propomos a partir de então a análise de uma experiência prática deste tipo de *accountability*. Vamos analisar o caso da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, organização brasileira criada em 1999, com o objetivo de defender o direito à educação pública para todas as pessoas.

3.1. Campanha Nacional pelo Direito à Educação: história, objetivo e organização.

A **Campanha Global pela Educação (CGE)** foi criada em 1999 por ocasião da Cúpula Mundial de Educação para Todos (Unesco, Dakar/Senegal, 2000), com o objetivo de oportunizar uma representação da sociedade civil organizada no evento. A CGE nasceu com a missão de pressionar governos para que todas as crianças, jovens e adultos tivessem garantido o direito à educação. Nesse contexto surgiu, no Brasil, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha), pois até então, o país estava sem representação para a Cúpula Mundial de Educação. Então, um conjunto de organizações e movimentos da sociedade civil se organizou de modo que o Brasil fosse representado na referida Cúpula.

Tendo surgido no contexto preparatório da sociedade civil para a Conferência Mundial de Educação de Dakar, a Campanha Brasileira tinha como foco inicialmente a ideia de "educação de qualidade para todos" advinda do programa de Educação Para Todos. No início, por impulso da organização onde estava sediada sua secretaria executiva, a ONG Ação Educativa, a Campanha Brasileira atuou fortemente com a produção de conhecimento e diagnóstico sobre a situação da educação no Brasil. Assim, várias publicações de significativa qualidade foram elaboradas na época, mas em 2001, com bastante influência da ActionAid, houve uma revisão, uma discussão sobre o papel da Campanha, sobre como transformar aquela rede forte, com agenda importante e a presença de atores relevantes, em algo que cumprisse etapas e alcançasse objetivos. Chegou-se à conclusão de que o foco, "educação de qualidade para todos", era na verdade um lema da Campanha, uma visão de futuro, e não um foco propriamente, que pressupõe estratégias a serem desenvolvidas para se alcançar certas metas. (...) Com a consciência de que era preciso eleger um foco específico, objetivos claros e ações concretas, a Campanha Brasileira optou por atuar sobre um tema bastante árido e desconhecido no campo da educação no Brasil naquela época: financiamento, tendo como primeiro foco a derrubada dos vetos ao PNE (Plano Nacional de Educação) (NASCIMENTO, 2009, págs. 3 e 4).

O objetivo, à época, era somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação com foco no direito à educação. A Campanha assumiu, assim, a missão de atuar pela efetivação e ampliação dos direitos educacionais para que todas as pessoas tenham garantido seu direito à educação pública, gratuita e de qualidade no Brasil. Destarte, reconheceu a educação como um Direito Humano e seus objetivos voltaram-se a realização desse.

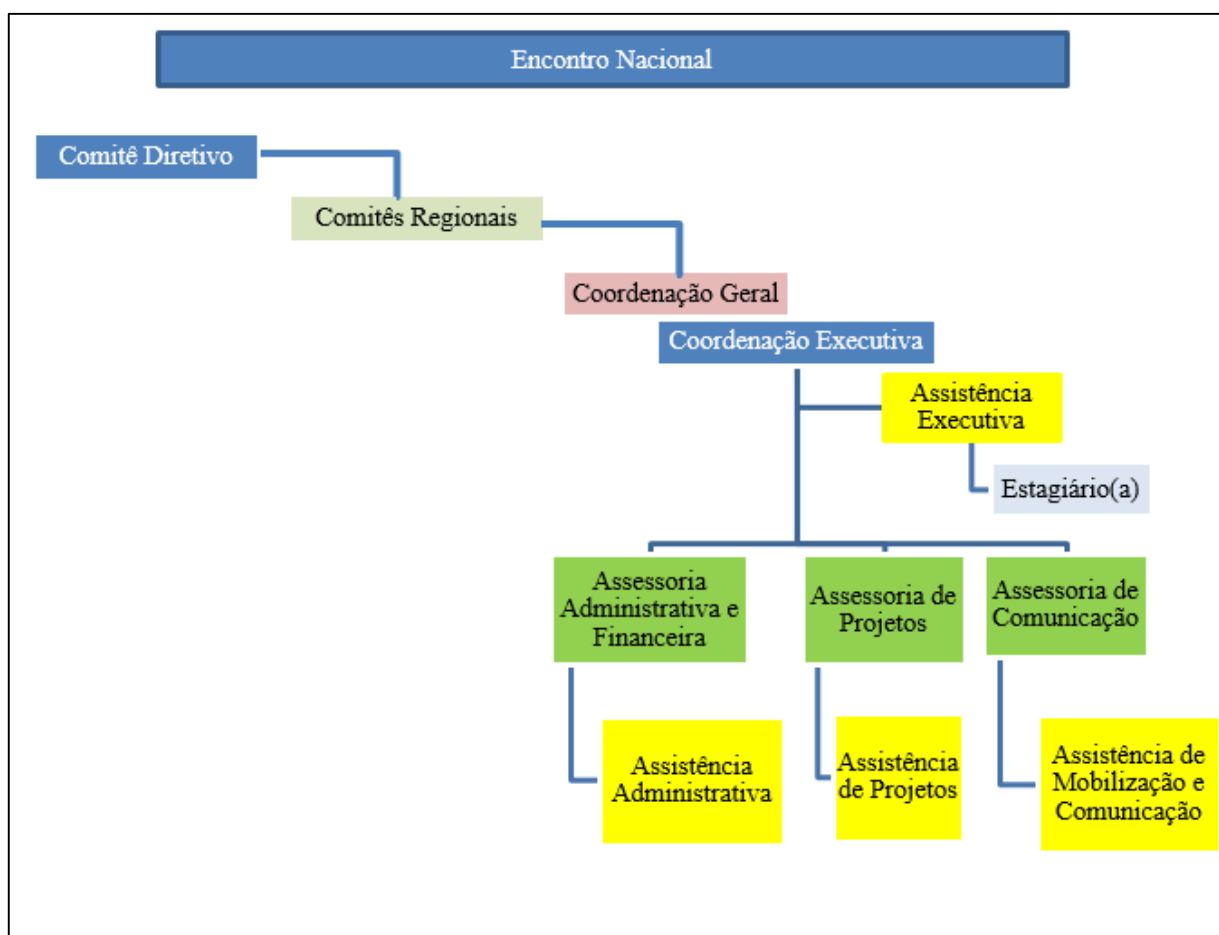
Desde 1999, a Campanha vem atuando firmemente com ações de incidência política, as quais podem ser caracterizadas como sendo de *accountability* social, porque se coadunam com os conceitos elaborados por Peruzzotti e Smulovitz. Dentre os aspectos que denotam essa condição, percebemos que as ações realizadas pela Campanha visam defender a garantia do direito à educação para todas as pessoas, conforme preveem os tratados internacionais e as leis brasileiras, por meio de estratégias de caráter midiático (a Campanha busca subsidiar a imprensa com notas técnicas e estudos, bem como participar de debates televisionados, para formar opinião concisa e confiável - não aposta apenas no denunciismo puro e simples); de mobilização de diferentes atores sociais (ONGs, associações, institutos, fundações, sindicatos, etc.) por acreditar que a força está na coletividade (interessante observar que a maioria desses atores atuam de forma contínua e sem a chancela do Estado, conforme apontou análise que será apresentada mais adiante); e jurídico no sentido de reclamar formalmente às instâncias cabíveis quando as vias negociais se esgotam.

Para uma melhor compreensão do caso empírico que estamos analisando, se faz necessário compreender a estrutura organizacional da Campanha. Esta coalizão, termo que os membros da campanha usam para se auto identificar, é composta por organizações, que se reúne em assembleia anualmente em um evento denominado Encontro Nacional da Campanha, espaço de formação, informação e tomada de decisões (que para efeitos desse estudo classificamos como a instância maior de toda a organização); por um Comitê Diretivo, formado por instituições membros da Campanha; pelos 22 Comitês Regionais, que são coletivos organizados nos Estados ou em uma determinada região, os quais são compostos por organizações membros e por outras organizações de âmbito local, com o objetivo de possibilitar o *enraizamento local* - expressão muito utilizada no âmbito da Campanha; e por uma Coordenação Técnica, formada por um grupo de profissionais contratados para exercerem funções técnicas no âmbito da Campanha, os únicos que são remunerados em toda a organização. A Coordenação Técnica possui uma coordenação geral; uma coordenação executiva, que contém uma área de assistência executiva; e por três assessorias

responsáveis pelas atividades administrativo-financeiras, de projetos e de comunicação, as quais possuem suas respectivas áreas de assistência.

Na figura que segue (figura 1) representaremos graficamente a estrutura organizacional da Campanha.

Figura 1 – Estrutura organizacional da Campanha Nacional pelo Direito à Educação



Fonte: elaboração própria.

Em relação ao Comitê Diretivo importa dizer que este grupo representa o universo de agentes da *accountability* que fazem parte da Campanha. Essa instância tem papel fundamental na condução administrativa e política da coalizão. Durante o Encontro Nacional, essas organizações recebem o aval das demais para que possam dar celeridade e fazer os devidos encaminhamentos

em tempo hábil, já que muitos posicionamentos requerem agilidade. Quanto à Coordenação Técnica, se faz necessário destacar que a mesma surgiu diante da necessidade de um suporte técnico especializado, aspecto percebido ao longo do tempo, pois nem sempre a militância dá conta de tudo. Em última análise, a área técnica funciona como um “cérebro” a produzir *starts* e ocupa-se dos encaminhamentos burocráticos necessários para a consecução das ações, muitas vezes complexas, que exigem conhecimento técnico específico.

Quanto aos Comitês Regionais, é importante dizer que a organização destes concretiza o esforço da Campanha em capilarizar a sua atuação. A criação de comitês em âmbito regional, municipal ou local visa tão somente envolver o maior número possível de diferentes atores no processo de *accountability*, uma vez que o Brasil continental exige tentáculos bastante compridos e articulados. Esse aspecto específico mostra que a extensão territorial do Brasil não coloca problemas apenas para o exercício da *accountability* horizontal, mas também para uma ação coordenada na dimensão social – frequentemente a Campanha se vê desafiada a vencer as distâncias geográficas Brasil a fora.

De volta a análise da Campanha em relação à *accountability* social, podemos perceber que os seus objetivos continuam corroborando essa condição. A Campanha atua no sentido de garantir o acesso de todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos à educação pública, gratuita e de qualidade, buscando incidir sobre a construção de um sistema nacional de ensino democrático e capaz de promover acesso equitativo à educação de qualidade, com financiamento público adequado para atender a padrões mínimos de qualidade estabelecidos em lei, bem como a melhoria da valorização dos profissionais que atuam na educação (o que inclui formação inicial e continuada de qualidade, remuneração digna, plano de cargos e salários, processos de seleção públicos e transparentes). Não obstante, luta pela implementação da gestão democrática, com a implantação e o fortalecimento de práticas transparentes de acompanhamento e controle social no que tange à definição e execução das políticas públicas na área da educação, em todos os seus processos, instâncias e níveis (municipal, estadual e federal).

Ao analisar as estratégias utilizadas pela Campanha e presentes em seus documentos, novamente encontramos sintonia com os preceitos da *accountability* social. Ao analisarmos o quadro apresentado abaixo, poderemos facilmente fazer relação com os argumentos de O’Donnell (2002), Peruzzotti (2009) e Ribeiro e Higgins (2014), quando estes se referem no rol das ações jurídicas, midiáticas e de mobilização que compõem o universo da *accountability* social.

Quadro 1 – Estratégias utilizadas pela Campanha.

| Estratégia | Descrição |
|-----------------------------|--|
| Articulação institucional | Parcerias e alianças com diversas organizações e movimentos locais, nacionais e internacionais para alcançar objetivos comuns. |
| Diálogos com as autoridades | Ação política (reuniões, audiências, atos e posicionamentos públicos, pressão virtual) sobre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para elaborar ou alterar políticas públicas. |
| Mobilização popular | Participação de estudantes, educadores, ativistas e demais cidadãos nas ações da Campanha em todo o Brasil, com uma base social de sujeitos políticos atuantes. |
| Produção de conhecimento | Subsídio técnico e político às ações por meio da realização de pesquisas de opinião, sistematização de informações, produção e edição de cadernos e livros, bem como outros materiais. |
| Comunicação | Uso de ferramentas diversas (boletins, site, listas de discussão, vídeos, blogs, etc.) para promoção de conexão e troca entre os integrantes da Campanha, com disseminação de informações estratégicas e divulgação de posicionamentos políticos. |
| Formação de atores sociais | Realização de encontros, seminários, oficinas, assembleias e diálogos a distância, além da participação em ações públicas e discussões, tanto locais quanto nacionais. |
| Justiciabilidade | A Campanha aciona instrumentos e mecanismos jurídicos para que as leis educacionais sejam cumpridas e, assim, o direito à educação seja garantido. Já foram utilizados instrumentos como ADPF (Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental) e <i>Amicus Curiae</i> . |

Fonte: elaboração própria.

Faz-se necessário destacar também como a Campanha constrói os seus posicionamentos e define as suas estratégias e linhas de ação. Anualmente é realizada uma Assembleia Nacional onde todas as organizações membros são convidadas a participar. Nesse encontro são definidas as pautas políticas a serem priorizadas pela Campanha, levando em conta os processos de planejamento interno, o contexto e a conjuntura política do campo educacional brasileiro.

Quando as coisas vão acontecendo e os assuntos relacionados à educação vão entrando na ordem do dia, a Coordenação Geral da Campanha (área técnica) informa o Comitê Diretivo sobre o cenário e recomendam ações que podem ser realizadas diante de cada situação. Em reuniões virtuais ou presenciais com o seu coletivo, coordenadas pelo Comitê Diretivo, são definidos os posicionamentos e acordadas as ações a serem realizadas. Essa prática do uso de ferramentas

tecnológicas via internet (web conferências, grupos virtuais, e-mails, etc.) para tratar dos assuntos atinentes às ações da Campanha, nos remetem aos estudos realizados por Scheren-Warren (2006) com o objetivo de definir os níveis organizacionais mais frequentes e presentes na sociedade civil na atualidade. A estudiosa afirma que os “encontros presenciais podem ser mais circunstanciais e espaçados quando a comunicação cotidiana está garantida pelos meios virtuais” (SCHEREN-WARREN, 2006).

Outro aspecto peculiar a ser observado diz respeito às tensões e desacordos existentes no interior da rede. Pelo que pudemos observar, na maioria das vezes o consenso é possível, entretanto em alguns casos o dissenso impera. Quando não há acordo entre as organizações que compõem o coletivo e a Coordenação Geral não consegue propor saídas que atendam todos os interesses envolvidos, os posicionamentos são "liberados" e cada organização se manifesta de maneira autônoma sobre o assunto em pauta. Por exemplo: a Campanha precisa se posicionar sobre o valor do piso salarial nacional dos profissionais do magistério – isso coloca em desalinho a posição de gestores e sindicalistas por exemplo – nesse caso acontece a liberação e cada organização se posiciona com seus argumentos, não mais falando como Campanha, mas como entidade “x” ou “y”. Em última análise, nota-se um respeito a autonomia de cada organização e ao dissenso, aspecto presente e natural quando se fala em democracia, bem como a preocupação em não instalar uma ditadura interna, onde poucos decidem pela maioria.

3.2. Campanha Nacional pelo Direito à Educação: aspectos relacionais.

A Campanha se relaciona com diferentes atores do campo educacional para obter maior eficiência nas ações desenvolvidas que visam o controle da política de educação. Rigorosamente, podemos descrevê-la como uma articulação de diferentes tipos atores que buscam exercer a *accountability* na dimensão social (quadro 2). Entretanto além da articulação que a caracteriza na dimensão social, seja nacional ou internacionalmente, observa-se que a Campanha se relaciona também com agentes da dimensão horizontal da *accountability* e da dimensão social ao nível internacional.

A articulação internacional realizada pela Campanha com agentes da dimensão social tem por objetivo potencializar informação crucial, apoios e incentivos para ações que visam garantir o direito à educação para todas as pessoas. Essa situação demonstra que os processos de

accountability ultrapassam fronteiras e, de certa forma, são comuns e apresentam os mesmos desafios em diferentes sociedades. Nesse sentido, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação realiza um importante trabalho de articulação internacional com a Campanha Global pela Educação (CGE) e com a Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (Clade), sendo que colaborou para a criação dessa última. Também, essa situação nos remete novamente à ideia de controle transnacional elaborada por Schedler (2004), a qual foi abordada em sessão anterior neste estudo.

Nacionalmente, a Campanha participa de outras redes e movimentos com o objetivo de potencializar a sua capacidade de atuação, dentre os quais podemos citar: Plataforma DhESCA Brasil; Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político; Rede Nacional Primeira Infância; e Rede de Monitoramento Amiga da Criança. Novamente, essa condição da Campanha compactua com uma das tipologias criadas por Scheren-Warren (2006), para definir os níveis organizacionais mais frequentes e presentes na sociedade civil, citados anteriormente. Podemos dizer que a Campanha se localiza no rol das “organizações de articulação e mediação política”, onde:

(...) se encontram os fóruns de representantes das organizações de base e de cidadãos engajados, associações nacionais de ONGs e terceiro setor, redes interorganizacionais de interesse público e as redes de redes, que buscam se relacionar entre si para o empoderamento da sociedade civil, representando as organizações e movimentos do associativismo localizado. É através dessas formas de mediação que se dá a interlocução e as parcerias mais institucionalizadas entre a sociedade civil e o Estado. (SCHEREN-WARREN, 2006)

Scheren-Warren (2006), informa ainda que articulações dessa natureza se tornaram possíveis na atualidade, em grande medida por conta do avanço dos meios tecnológicos, tais como, a internet e os e-mails, que se tornaram ferramentas que facilitam as práticas das redes do novo milênio.

Com base em O'Donnell (2001), bem como em Ribeiro e Higgins (2014), notamos uma grande diversidade de atores da *accountability* social no âmbito da Campanha. Ao classificarmos as organizações que fazem parte da Campanha a partir da tipologia proposta por Ribeiro e Higgins (idem) (quadro2), observamos que uma grande parte destas organizações presentes na Campanha são organizações classificadas como agentes que **não possuem a chancela do estado** e atuam de forma **contínua** (tipo 2). Sendo que o tipo menos presente na Campanha é o que atua de forma

contínua e possuem a chancela do Estado (tipo 1). Mais para além do destaque e da distribuição dos membros da Campanha nesta tipologia, importa ressaltar que os atores mais ativos são agentes do tipo 2 e 4, ou seja, agentes que **não possuem a chancela do estado** e atuam ou de forma **contínua** ou de forma **intermitente**. Observa-se ainda que os membros do Comitê Diretivo (em destaque no quadro 2) pertencem na sua grande maioria ao tipo 2. Sendo assim, podemos aventar que a Campanha não possui uma forte ligação direta com o estado ou dependência em relação a este, muito embora sua relação com o estado seja constante quando o assunto é incidência política. Isso é notável, pois no Brasil muitas organizações civis importantes para o exercício da *accountability* possuem uma relação forte com o Estado, caracterizada por uma espécie de “chancela”. Essa chancela se materializa quando o Estado, através de seus representantes, estabelece e busca garantir o funcionamento de tais organizações (Ribeiro e Higgins: 2014). No caso da educação, podemos notar essa chancela em relação aos conselhos de políticas públicas na área da educação, associações ou fundações relacionadas às universidades públicas, coletivos ou grupos de estudos interessados em determinadas áreas do conhecimento, etc. No caso da Campanha, organizações que **possuem a chancela do estado**, classificadas neste estudo como de tipologia 1 e 3, representam a minoria dos agentes da *accountability* social participantes da Campanha.

A seguir apresentamos o quadro 2 que lista as organizações que fazem parte da Campanha e como estas estão classificadas em relação a tipologia apresentada por Ribeiro e Higgins (2014).

Quadro 2 – Tipo de agentes da *accountability* social que atuam na Campanha.

| Atua de forma | Possui chancela estatal | |
|---------------|--|---|
| | Sim | Não |
| Continua | <p>Tipo 1 - Conselho Nacional dos Secretários de Educação; Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará; <u>União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme)</u>; <u>União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime</u>; União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (CE).</p> | <p>Tipo 2 - <u>Ação Educativa</u>; <u>ActionAid Brasil</u>; AVANTE - Educação e Mobilização Social; Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED; Centro de Apoio às Mães de Portadores de Eficiência; <u>Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF)</u>; <u>Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca CE)</u>; <u>Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação - CNTE</u>; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - Contee; <u>Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - Fineduca</u>; Fórum Permanente de Educ. Infantil do Espírito Santo; Fórum da Educação de Jovens e Adultos do Piauí; Fórum de Educação de Jovens e Adultos do Espírito Santo; Fórum de Educação de Jovens e Adultos do Ceará; Fórum de Educação Infantil do Ceará; Fórum de Educação Infantil do Rio Grande do Norte; Fórum em Defesa da Educação Infantil de Pernambuco; Fórum Estadual de Educação de Jovens e Adultos do Ceará; Fórum Estadual de Educação Infantil do Ceará; Fórum Estadual de Jovens e Adultos de São Paulo; Fórum das Juventudes de Pernambuco; Fórum Paulista de Educação de Jovens e Adultos; Fórum Mineiro de Educação Infantil e Seus Parceiros Articuladores; <u>Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente</u>; Instituto C&A; Instituto de Estudos Socioeconômicos; <u>Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil - Mieib</u>; Movimento dos Sem Universidade de Minas Gerais; <u>Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST</u>; Pacto “Um Mundo Para a Criança e o Adolescente do Semiárido” – Comitê Ceará; Rede Nacional Primeira Infância; Setorial de Educação do PCdoB do Ceará; Setorial de Educação do PSOL do Ceará; Setorial de Educação do PT do Ceará; Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Santa Catarina; Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Serviços de Saúde de Chapecó/SC e Região; União Catarinense dos Estudantes; União Brasileira dos Estudantes Secundaristas; União Nacional dos Estudantes.</p> |
| Intermitente | <p>Tipo 3 - Associação dos Municípios do Paraná; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará; Conselho Estadual de Alimentação Escolar de Alagoas; Conselho Estadual de Educação do Ceará; Centro Acadêmico de Pedagogia da Universidade Federal do Piauí; Comissão de Defesa do Direito à Educação do Ceará; Conselho Municipal de Educação de Maceió/AL; Conselheiros da Câmara do Fundeb do Piauí; Conselho Estadual de Educação do Estado do Paraná; Conselho Municipal de Educação de João Pessoa/PB; Faculdade de Educação da UFCE; Fórum de Educação no Campo de Alagoas; Fórum Nacional de Educação Inclusiva; Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação; Grupo de Pesquisa e Extensão Criança no Centro da Roda – Itaberaba/BA; Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política e Gestão na Educação do Piauí; Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Educação e Sociedade do Piauí; Secretaria da Educação e Cultura do Piauí; Secretaria Municipal de Educação de Teresina/PI; Universidade do Estado da Bahia; Campus XIII (Itaberaba/BA); Universidade Estadual do Ceará; UNICAMP; União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Ceará.</p> | <p>Tipo 4 - Sindicato dos Professores e Servidores no Estado do Ceará; Associação Irmãs de Pe. Mazza da Paraíba; Associação de Leitura do Brasil; Associação Nacional de Política e Administração da Educação; Associação dos Servidores da Secretaria de Educação do Estado do Ceará; Associação dos Patologistas do Espírito Santo; Casa Esperança da Bahia; Cooperativa Economia e Crédito Mútuo dos Servidores Públicos de Chapecó/SC e Região; Diretório Central dos Estudantes da UFG; Federação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal do Estado do Ceará; Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Ceará; Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul do Brasil; Fórum Estadual de LGBT do Espírito Santo; Fórum Pela Educação da Praia do Futuro/CE; Fundação Fé e Alegria do Brasil; Grupo CLIO – Associação de Professores do Ceará; Movimento de Educação de Base do Piauí; Movimento das Mulheres Campesinas de Santa Catarina; Movimento Estudantil de Santa Catarina; Organização Mundial para Educação Pré-Escolar - Omep; ONG Encine; Pró Fórum do Ensino Médio do Ceará; Rede Nacional de Advogados(as) Populares do Ceará; Rede Interdisciplinar de Educação do Espírito Santo; Rede Marista de Solidariedade; Sindicado dos Servidores do IFET do Ceará; Sindicato dos Professores e Servidores; Sindicato dos Docentes da UECE do Ceará; Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Estadual do Ceará; Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação do Ceará; Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Assessoramento, Perícia, Pesquisa e Informações de Santa Catarina; Sindicato dos Bancários de Chapecó/SC e Região; Sindicato dos Empregados no Comércio de Chapecó/SC e Região; Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público e Municipal de Chapecó/SC; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Chapecó/SC e Região; Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo; Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas; Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco; Sindicato dos Trabalhadores Educação de Sergipe; Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Estadual de Santa Catarina; Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias de Carne e Derivados de Chapecó/SC; Sindicato Têxtil do Oeste de Santa Catarina; União Municipal dos Estudantes Secundaristas de Chapecó/SC.</p> |

Fonte: elaboração própria.

Quanto à articulação com atores da dimensão horizontal, as práticas analisadas demonstram que a Campanha se relaciona mais frequentemente com o Ministério Público e com alguns Tribunais de Contas em âmbito estadual - essas relações se configuram no sentido de denunciar violações e buscar informações. Com o Poder Judiciário a relação é inexpressiva pelo que se pode observar.

Dito isto, podemos assinalar que a Campanha entende como importante e necessária a articulação com outros coletivos e agentes de controle, tanto que busca tais interrelações permanentemente tanto na dimensão social quanto horizontal.

3.3. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação no exercício da *accountability* social.

A fim de entender um pouco mais sobre a dinâmica de funcionamento dos mecanismos de *accountability* social, voltaremos nosso olhar para a análise de algumas ações desenvolvidas pela Campanha (quadro 3), as quais tiveram destaque pela importância no contexto educacional. Assim, destacaremos as principais estratégias mobilizadas, os tipos específicos de agentes da dimensão social que se envolveram nessa iniciativa e as principais parcerias estabelecidas. Deste modo, esperamos dar uma contribuição significativa para os estudos sobre os processos de *accountability*, em especial sobre a dimensão social.

Primeiramente vamos apresentar uma ação que possui considerável destaque nos registros da Campanha: trata-se do movimento “**Fundeb pra valer!**”. Esse movimento foi criado com o objetivo de acompanhar a tramitação do projeto de lei que propôs a criação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), em 2005.

Tendo em vista que as creches (educação infantil de 0 a 3 anos) tinham ficado fora do projeto de lei apresentado pelo poder executivo da época, criou-se um slogan com forte apelo social: “Direito à educação começa no berço e é pra toda a vida”. Esse slogan passou a contribuir para a mobilização dos militantes e facilitou a adesão de organizações e pessoas nas ações de incidência política que se seguiram com o objetivo de reverter à situação durante tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional. Para além do slogan, foram produzidos textos técnicos sobre educação infantil (na perspectiva do direito e de sua importância para vida) que subsidiaram os parlamentares e a imprensa interessada no assunto. Também foi organizado um site “Fundeb pra

valer!” que reuniu informações sobre o assunto em um único lugar. Dentre as principais atividades decorrentes, podemos citar: participação em programas televisivos para falar sobre o tema do financiamento da educação pública brasileira; “arrastões” pelo Congresso Nacional para apresentar argumentos aos Deputados e Senadores; “carrinhata” de bebês na rampa e corredores do Congresso Nacional; envio de resumos para a imprensa escrita a fim de subsidiar jornalistas interessados no tema; apresentação de propostas de emendas ao projeto lei; divulgação de cartas abertas e posicionamentos públicos.

Figura 2 – Carrinhata de bebês no Congresso- ato fundador do movimento “Fundeb pra valer!”.



O ato fundador do movimento “Fundeb pra Valer!” em 31 de agosto de 2005 reuniu mais de 500 pessoas no Congresso Nacional, em Brasília.

Fonte: NASCIMENTO, 2009, pág. 10.

Os principais resultados contabilizados pela Campanha nesta empreitada foram os seguintes: instalação de um grupo de mediação pelo MEC, em junho de 2004, conforme sugestão da Campanha para debater o financiamento da educação; realização de uma teleconferência nacional sobre o Fundeb, pelo MEC, a pedido da Campanha; inclusão das creches (educação infantil de 0 a 3 anos) na lei que criou Fundeb; maior participação da União na composição do

fundo; definição de um padrão mínimo de qualidade para a educação básica; inclusão na lei de dispositivo determinando que os professores têm direito a um piso salarial nacional (esse resultou foi o embrião para que em julho de 2008 fosse promulgada a Lei nº. 11.738, conhecida como a “lei do piso salarial do magistério”); e a previsão na lei de mecanismos de monitoramento e participação da sociedade na implementação do Fundeb (Comissão Intergovernamental).

A relação com as autoridades públicas foi subsidiada e legitimada por atos de mobilização inovadores (cirandas, fraldas pintadas, carrinhata, chocalhaço, entrega de bolas a parlamentares com a inscrição "Fundeb já - Faça um gol pela Educação", durante a Copa do Mundo), concebidas a partir de uma mescla de intencionalidade político-comunicativa, alto grau de conhecimento técnico, humor e arte popular que geraram, nos ativistas, vontade participar e pertencer ao movimento e ampliaram, perante comunicadores, a possibilidade de abertura de espaços nos veículos de comunicação (NASCIMENTO, 2009, pág. 10).

Outra ação com substancial destaque nos registros da Campanha é a “**SAM**” (Semana de Ação Mundial), articulada pela Campanha Global pela Educação e coordenada no Brasil pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Segundo o site da Campanha brasileira na rede mundial de computadores, a SAM acontece desde 2003 em mais de 100 países, simultaneamente, como uma grande “pressão” internacional sobre líderes e políticos para que cumpram os tratados e as leis nacionais e internacionais, com destaque para o Programa de Educação para Todos (Conferência Mundial de Educação, Dacar/Senegal, Unesco, 2000), e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2000), no sentido de garantir educação pública de qualidade para todas e todos. A SAM já mobilizou mais de 43 milhões de pessoas em todo o mundo (Campanha, 2014).

As ações da SAM no Brasil, de modo geral, se traduzem na produção e distribuição gratuita de materiais de apoio, bem como na realização de inúmeras atividades de mobilização em âmbito local, Brasil a fora (aulas públicas em Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas Estaduais; passeatas; cirandas; envio de cartões postais e petições a governadores, secretários de estado; e prefeitos; etc.). Também são realizadas atividades de âmbito nacional em determinados lugares a depender do tema (audiências públicas no Congresso Nacional; “arrastões” nos gabinetes dos parlamentares; cirandas; seminários; envio de cartões postais e petições a parlamentares, presidentes, minsitros; etc.). Para a Campanha, em resumo, a SAM é uma importante oportunidade

de movimentar sua rede, debater temas, produzir e compartilhar informações e conhecimentos, realizar ações de mobilização e incidência política.

A seguir listaremos os temas já abordados no Brasil: 2003 – “Educação das Meninas”; 2004 – “Um Grande Lobby pela Educação Pública”, 2005 - "Educação e Pobreza"; 2006 – “Educação e Pobreza”; 2007 - “Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?”; 2008 – “Educação de qualidade para todos: fim da exclusão JÁ!”; 2009 – “Ler e escrever o mundo! (EJA)”; 2010 – “Financiamento da educação”; 2011 - " Educação não-discriminatória"; 2012 - “O direito à educação infantil de qualidade”; 2013 - "Nem herói, nem culpado. Professor tem de ser valorizado!"; 2014 - "Direito à educação inclusiva: por uma escola e um mundo para todos".

Mais uma ação que merece destaque é o “**Movimento PNE pra valer!**”, que foi criado para com o objetivo de acompanhar a tramitação do projeto de lei que propôs a criação do PNE (Plano Nacional de Educação). Em suma, as estratégias utilizadas de maneira geral, reeditaram àquelas utilizadas no Movimento Fundeb pra valer! Que tratamos no início desta sessão. O PNE pra valer! Surgiu diante dos problemas identificados na redação do projeto de lei enviado ao Congresso pelo poder executivo para a criação do Plano Nacional de Educação. Mais uma vez, o poder executivo menosprezou as deliberações da Conae 2010 (Conferência Nacional de Educação) e propôs metas tímidas em relação ao contexto e desafios da educação brasileira, na opinião da Campanha.

Novamente, a Campanha articulou sua rede e elaborou sugestões de alterações no projeto de lei, enquanto ele tramitava na Câmara dos Deputados, resgatando as deliberações da Conae 2010. Foi uma das organizações que mais apresentou emendas e conseguiu integrá-las – no total foram 34 emendas da Campanha incorporadas no projeto de lei. Para tanto, pressionou para que audiências públicas fossem realizadas; solicitou assento nas reuniões da Comissão de Educação e Cultura da Câmara e posteriormente, na Comissão Especial do PNE; articulou seus militantes utilizando o slogan “A educação que o Brasil quer e precisa!”; produziu pareceres e notas técnicas, muitas desdizendo as informações apresentadas pelo Ministério da Educação ao Congresso; organizou o site “PNE pra valer!” para reunir informações sobre o assunto em um único lugar e facilitar o acesso da militância e dos interessados; participou de programas televisivos para debater sobre o tema da educação pública; fez “arrastões” pelo Congresso Nacional para apresentar argumentos e subsídios aos Deputados e Senadores; enviou resumos para a imprensa escrita a fim de subsidiar jornalistas interessados sobre o tema; divulgou cartas abertas e posicionamentos públicos; realizou e participou em eventos por todo o Brasil para falar sobre o PNE; organizou um

banco de dados com as 3.000 emendas apresentadas ao projeto de lei do PNE, para facilitar o monitoramento realizado pela sociedade civil e imprensa; durante a tramitação no Senado realizou incidência qualificada tendo em vista as características da casa legislativa, mesmo assim o Senado propôs retrocessos ao projeto de lei; voltou a sua incidência novamente para a Câmara afim de reverter os prejuízos tidos no Senado até que a lei fosse sancionada pela Presidência da República.

Outra ação a ser descrita é a iniciativa **“Fora da escola não pode!”**. Essa iniciativa teve como objetivo elaborar um diagnóstico das crianças de 4 a 17 anos que estão fora da escola e propor meios para realizar a busca ativa das mesmas. Tudo começou em 2010, quando o UNICEF e o Instituto de Estatística da UNESCO (UIS) deram início à Iniciativa Global Out of School Children (OOSC) – Pelas Crianças Fora da Escola. No Brasil, o projeto foi desenvolvido em parceria com a Campanha, a qual além do relatório Todas as Crianças na Escola em 2015, contribuiu mobilizando a sociedade brasileira em relação à iniciativa “Fora da Escola Não Pode!”. Dentre as atividades desenvolvidas podemos citar a criação de um site com dados sobre a situação nos Estados e Municípios brasileiros; o incentivo para a implementação de processos de busca ativa Brasil a fora; a elaboração de *release* sobre abandono e evasão escolar para a imprensa; a participação nos fóruns estaduais e nacionais realizados pela Undime com secretários municipais de educação de todo o Brasil; e a participação de reuniões realizadas pelo Consed com os secretários de estado da educação de todo o Brasil.

De modo geral, o relatório elaborado revelou a seguinte situação: mais de 3,3 milhões de crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos de idade estão fora da escola no Brasil. Desse total, 1,2 milhão têm 4 e 5 anos; 507 mil, de 6 a 14 anos; e mais de 1,6 milhão têm entre 15 e 17 anos. Ou seja, há muito o que se fazer para universalizar, de direito e de fato, a educação obrigatória no Brasil.

Dando continuidade à descrição das ações, apresentaremos a campanha **“Faça um gol pela educação!”**. Esta ação teve como objetivo mobilizar atletas e a sociedade em relação à importância da aprovação do Fundeb para a educação brasileira. Essa campanha foi realizada em 2006, durante a Copa do Mundo da Alemanha. Aproveitou-se o momento para incidir sobre o Congresso Nacional e acelerar a tramitação do projeto de lei que visava a criação do Fundeb. Dentre as atividades constam a produção de vídeos com atletas de renome a serem usados na mobilização da sociedade; organização de abaixo-assinados; e entrega de petições para as principais autoridades do executivo e legislativo federal.

No rastro dessa ação, uma nova foi criada durante a Copa do Mundo da África: trata-se da iniciativa “**1 Gol: Educação para Todos**”. Essa ação, realizada em 2010, buscou mobilizar pessoas no mundo inteiro para melhorar o acesso e a qualidade da educação – afinal, o futebol chama tanta atenção da sociedade e por que a educação não tem a mesma importância? Para além da Campanha brasileira, nos demais países a Campanha Global pela Educação e as respectivas campanhas de cada continente, realizaram diversas atividades de incidência política e *advocacy*. No Brasil e no mundo, vários atletas foram convidados a participar da campanha “Marque um gol pela educação”, que focou na produção de vídeos mobilizadores. Também foi organizada petição on line que colheu assinaturas da sociedade em geral, em cada país, a ser entregue para as principais autoridades – dessa petição também constaram sugestões de ações para que a educação pública no Brasil, e no mundo, tivesse seu acesso ampliado e a sua qualidade garantida.

Enfim, listamos algumas das principais ações desenvolvidas pela Campanha a fim de ilustrar o exercício da *accountability* social desenvolvido pela mesma. Outras ações existem, mas preferimos focar em algumas de maior destaque. A seguir apresentamos um quadro com o resumo das ações listadas acima, tendo como base o debate sobre a *accountability* apresentada no capítulo 2 dessa monografia.

Quadro 3 – Principais ações de *accountability* desenvolvidas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

| Ação | Objetivo (s) | Estratégia(s) | Tipo de organizações envolvidas | Ações desencadeadas | Principais resultados | Interação com agentes da dimensão Horizontal da <i>accountability</i> |
|--------------------------------|--|-----------------------------------|--|---|---|--|
| Movimento “Fundeb pra valer!”. | Acompanhar a tramitação e sugerir alterações no projeto de lei que propôs a criação do Fundeb. | Midiática; Mobilização | <ul style="list-style-type: none"> • Contínua/Sem Chancela • Intermitente/Com Chancela • Contínua/Com Chancela • Intermitente/Sem Chancela | Criação de slogan; produção de pareceres técnicos; site “Fundeb pra valer!”; participação em programas televisivos; arrastões pelo Congresso Nacional; Carinhas de bebês; resumos para a imprensa escrita; elaboração de propostas de emendas ao projeto lei; cartas abertas e posicionamentos. | Grupo de mediação pelo MEC, em junho de 2004; teleconferência nacional sobre o Fundeb; inclusão de educação de 0 a 3 anos na lei do Fundeb; maior participação da União na composição do fundo; definição de um padrão mínimo de qualidade para a educação básica; inclusão na lei de dispositivo sobre piso salarial nacional; previsão na lei de mecanismos de monitoramento. | MEC e Ministério da Fazenda; Congresso Nacional. |
| SAM (Semana de Ação Mundial). | Concentrar o debate em um determinado tema da área educacional a cada ano. | Midiáticas; Mobilização | <ul style="list-style-type: none"> • Contínua/Sem Chancela • Intermitente/Com Chancela • Contínua/Com Chancela • Intermitente/Sem Chancela | Escolha de um tema; criação, produção e distribuição de materiais; organização de releases para a imprensa; mobilizações nas principais capitais e no Distrito Federal; aulas públicas no âmbito do legislativo. | Sociedade brasileira conscientizada sobre temas ligados ao Compromisso Educação para Todos. | Governos; casas legislativas; Ministério Público; associações de magistrados; autarquias do governo federal; etc. |
| Movimento “PNE pra valer!”. | Acompanhar a tramitação do projeto de lei sobre o novo PNE. | Midiáticas; Mobilização; Jurídico | <ul style="list-style-type: none"> • Contínua/Sem Chancela • Intermitente/Com Chancela • Contínua/Com Chancela • Intermitente/Sem Chancela | Criação de slogan; produção de pareceres e notas técnicas; elaboração e proposição de emendas ao projeto de lei; organização de site intitulado “PNE pra valer!”; participação em programas televisivos; arrastões pelo Congresso Nacional; envio de releases para a imprensa escrita; divulgação de cartas abertas e posicionamentos públicos; participação em eventos sobre educação; organização de um banco de dados com as 3.000 emendas apresentadas. | Incorporação de emendas no projeto de lei; participação em audiências públicas; incidência qualificada quando da tramitação no Senado, o qual propôs retrocessos ao projeto de lei; reversão dos prejuízos tidos no Senado quando o projeto de lei voltou à Câmara; incorporação da maioria das emendas no texto da lei que instituiu o PNE 2013-2023. | Governo federal; Ministérios da Educação e do Planejamento; Casa Civil; parlamentares do Congresso Nacional; técnicos do Ipea e do Inep. |

| Quadro 3 - Continuação... | | | | | | |
|-------------------------------------|---|-------------------------|--|--|--|---|
| Ação | Objetivo (s) | Estratégia(s) | Tipo de organizações envolvidas | Ações desencadeadas | Principais resultados | Interação com agentes da dimensão Horizontal da <i>accountability</i> |
| Publicações | Realizar estudos sobre temas correlatos à educação | Midiáticas; Mobilização | <ul style="list-style-type: none"> • Contínua/Sem Chancela • Contínua/Com Chancela | Definição dos temas com base no cenário; produção do conteúdo; impressão em escala; distribuição gratuita. | Militância formada e informada. | Governo federal/ Ministério da Educação; Parlamentares do Congresso Nacional; secretarias estaduais e municipais de educação; MP. |
| Fora da escola não pode! | Elaborar diagnóstico das crianças de 4 a 17 anos que estão fora da escola | Midiáticas; Mobilização | <ul style="list-style-type: none"> • Contínua/Sem Chancela • Contínua/Com Chancela | Site com dados estatísticos; implementação de busca ativa; resumos sobre abandono e evasão escolar para a imprensa; participação em fóruns estaduais e nacionais; participação em reuniões com os secretários de estado da educação. | Mais de 3,3 milhões de crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos de idade estão fora da escola; desse total, 1,2 milhão têm 4 e 5 anos; 507 mil, de 6 a 14 anos; e mais de 1,6 milhão têm entre 15 e 17 anos; site com dados por Estado e por Município. | Governo federal/ Ministério da Educação; Parlamentares do Congresso Nacional; secretarias estaduais e municipais de educação; MP. |
| Faça um gol pela educação! | Mobilizar atletas e a sociedade em relação à importância da aprovação do Fundeb para a educação brasileira. | Midiáticas Mobilização | <ul style="list-style-type: none"> • Contínua/Sem Chancela • Intermitente/Com Chancela • Contínua/Com Chancela • Intermitente/Sem Chancela | Produção de vídeos a serem usados na mobilização da sociedade; organização de abaixo-assinados. | Sociedade civil mobilizada; petição entregue para principais autoridades do executivo e legislativo federal. | Governo federal/ Ministério da Educação e Gabinete da Presidência; parlamentares do Congresso Nacional. |
| <i>One</i> Gol: Educação para Todos | Mobilizar pessoas no mundo inteiro para melhorar o acesso e a qualidade da educação | Midiáticas; Mobilização | <ul style="list-style-type: none"> • Contínua/Sem Chancela • Intermitente/Com Chancela • Contínua/Com Chancela • Intermitente/Sem Chancela | Ações de incidência no mundo inteiro através da CGE, da Clade e respectivas campanhas dos demais continentes, bem como da Campanha Nacional no caso do Brasil; inserção de atletas na militância; organização de petição on line. | Sociedade civil mobilizada; petição entregue para as principais autoridades. | Governo federal/ Ministério da Educação e Gabinete da Presidência; parlamentares do Congresso Nacional. |

Fonte: elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui apresentado teve como referência empírica a “Campanha Nacional pelo Direito à Educação”, que se constitui numa coalizão de organizações que atuam para garantir o direito à educação pública e de qualidade para todas as pessoas, por meio do controle social de políticas públicas. Com base nas premissas teóricas sobre *accountability*, buscamos conhecer como a Campanha está organizada e como as organizações que a compõem interagem e agem no sentido de atingir os seus objetivos no âmbito do controle social, da promoção da cidadania e da garantia de direitos humanos conforme preconiza a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Ao abordar teoricamente as interrelações entre educação, direitos humanos e cidadania identificamos a procedência e pertinência desse processo. Percebemos que um aspecto está ligado ao outro, que há um imbricamento natural de modo que não há como falar de um sem alusão aos demais. E mais, ao relacionar educação, direitos humanos e cidadania, constatamos que a democracia é um terreno fértil para que estes aspectos adquiram concretude na vida cotidiana das pessoas. Entretanto, importa dizer que os processos de controle social são imprescindíveis para que possamos garantir o acesso à educação de qualidade para todas as pessoas, efetivar todos os direitos humanos e consolidar a cidadania, visto que, a democracia de maneira geral apresenta fragilidades substanciais.

Percebida a importância do controle social diante das fragilidades da democracia, nos vimos instigados a analisar as lutas pela garantia do direito à educação sob o viés da *accountability*. Partimos do conceito clássico e percebemos que as andanças e vivências da Campanha coadunam-se com os princípios da *accountability* social. Nossa análise partiu da visão da Campanha e das ações empreendidas pelo seu coletivo como um fenômeno exemplar de exercício da *accountability* social em relação a uma política específica, a educação.

Inicialmente, podemos dizer que a Campanha tem orientado comportamentos na esfera política, os quais vêm transformando a relação Estado/sociedade e afetando a estrutura jurídico-normativa do país. Exemplo concreto dessa orientação foi a incidência política da Campanha na discussão e contribuições para o texto das leis que criaram o Fundeb e o Plano Nacional de Educação. Além disso, a elaboração de notas técnicas que basearam decisões políticas importante no que concerne ao CAQ (Custo Aluno Qualidade) e à distribuição dos recursos advindos do pré-sal. A Campanha como uma associação civil guiada por uma preocupação comum em melhorar a

transparência e a *accountability* da ação governamental desenvolve ações com o objetivo de supervisionar o comportamento de funcionários ou agências públicas, denunciar e expor casos de violação da lei ou de corrupção por parte das autoridades, e exercer pressão sobre os órgãos governamentais, para que exerçam seus papéis sociais adequadamente, e das agências de controle correspondentes para que ativem os mecanismos de investigação e sanção correspondentes.

Podemos verificar que a atuação da Campanha confirma a tese de Peruzzotti (2009) de que as iniciativas de *accountability* social incidem no funcionamento dos mecanismos verticais eleitorais e horizontais de duas maneiras fundamentais: (i) destacando o déficit ou os aspectos problemáticos no desempenho institucional de diferentes agências e organismos e, (ii) forçando a ativação de tais agências através da pressão social e midiática. A Campanha, em períodos eleitorais, dedica-se a produzir documentos para subsidiar as plataformas eleitorais dos candidatos, principalmente quando se trata de eleições para governador e presidente da República. Em outras épocas dedica-se a formar e informar a população em geral sobre temas ligados ao direito à educação. Exemplo é a Semana de Ação Mundial (SAM) que cada ano foca num determinado tema ligado à política educacional. Em 2013 o tema da SAM foi "Nem herói, nem culpado, professor tem de ser valorizado!" e tratou da questão da carreira e da valorização dos profissionais do magistério. Já em 2014 o tema será "Direito à educação inclusiva: por uma escola e um mundo para todos". Além disso, a Campanha se dedica a subsidiar e alarmar a mídia, convencional ou não, com informações sobre temas ligados à educação; utiliza ferramentas jurídicas para ingressar com ações no Supremo Tribunal Federal e em cortes internacionais, com o objetivo de exigir a garantia de direitos ou denunciar a inoperância dos organismos governamentais; e ainda, utiliza ferramentas atinentes às redes sociais, cartas abertas, posicionamentos públicos e notas técnicas para potencializar as ações de incidência política.

Em relação às estratégias jurídicas apontadas por Peruzzotti (2009) nota-se que a Campanha não faz uso recorrente dessa medida. Único registro encontrado diz respeito da atuação da Campanha contra a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) impetrada no STF, por 6 (seis) governadores (Mato Grosso do Sul, Goiás, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima e Santa Catarina), arguindo a inconstitucionalidade da Lei do Piso do Magistério. A saber, a Adin foi julgada improcedente pelo STF em 2013. Em relação à estratégia midiática a Campanha faz uso mais recorrente participando de programas televisivos e subsidiando a imprensa com informações e

dados estatísticos. O uso recorrente de estratégias de mobilização é notório em ações como a SAM, que já falamos anteriormente, e “arrastões” feitos no Congresso Nacional.

No que tange à mobilização social, não existem desafios em relação aos aspectos da diversidade e da heterogeneidade, já que a causa e a bandeira de luta estão bem definidas e se traduzem na luta pela garantia do direito à educação pública de qualidade. Ledo engano, uma vez que a educação é um campo em disputa e em constantes transformações. A diversidade e a heterogeneidade são observadas e sentidas nas características no seio da coalizão que dá materialidade à Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que atualmente é considerada a articulação mais ampla e plural no campo da educação básica no Brasil. A Campanha constitui-se como um coletivo que articula mais de uma centena de entidades distribuídas por todo o país, incluindo movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários, além de centenas de cidadãos que acreditam na construção de um país justo e sustentável por meio da oferta de uma educação pública de qualidade. Importante ressaltar que cada organização que faz parte da Campanha possui identidades e naturezas diversas, o que reflete diferentes concepções e posições diante de um mesmo objeto: a educação pública. Esse aspecto, na prática, exige da coordenação nacional da campanha um esforço substancial na construção de consensos em relação aos posicionamentos e linhas de ação. Empiricamente, ilustra a discussão sobre a heterogeneidade da sociedade civil e, especificamente, a multiplicidade de atores que atuam na dimensão social da *accountability*.

Quanto ao estímulo para a participação dos sujeitos através de diversos meios de convocação e a necessidade de provocar nestes o sentimento de pertencimento, vínculo e corresponsabilidade, para que um processo de mobilização social seja eficiente e efetivo (Henriques, 2012), no caso da Campanha, a correlação entre mobilização social, participação e corresponsabilidade é bastante nítida. Estes aspectos são entrecortados transversalmente por outros três aspectos importantes abordados por Henriques (2012), os quais são: convocação, sentimento e vínculo. Em relação à Campanha, a convocação, se dá por meio de instrumentos de comunicação, principalmente aqueles ligados às mídias sociais e é feita sempre que surge um assunto polêmico e é preciso realizar ações de advocacy e de incidência política nos âmbitos municipal, estadual e/ou federal. Já o sentimento de pertença se observa no perfil das pessoas que integram a Campanha, geralmente ligadas de uma forma ou outra à educação e no comportamento dessas pessoas quando

se reúnem em momentos estratégicos, seja para planejamento, formação ou atuação em ações de *advocacy* e/ou incidência política. Quanto ao vínculo, percebe-se que o mesmo se materializa quando as pessoas e organizações atuam coletivamente e lutam pela causa, empunhando as bandeiras de luta da Campanha.

Notamos que as organizações que fazem parte da Campanha exercem a política de *accountability* com base em algumas estratégias fundamentais para o sucesso de suas ações, as quais são: articulação institucional, pressão sobre as autoridades, mobilização popular, produção de conhecimento, comunicação, formação de atores sociais e justiciabilidade. Para além dessas estratégias, notamos que outros aspectos contribuem para o atingimento dos seus objetivos, tais como: (i) a constante interação com os agentes da *accountability* das dimensões social e horizontal, pois “uma andorinha só não faz verão”, mesmo que hajam diferentes princípios no bojo de cada organização - o que as agrega é a defesa do direito à educação de qualidade para todas as pessoas; e (ii) a relação com outras coalisões e com organismos internacionais multilaterais – é preciso ir além das fronteiras brasileiras para buscar forças e partilhar avanços obtidos a fim de “mudar o mundo” – controle transnacional.

Por fim, dizer em termos gerais que, de fato, a *accountability* social contribui sobremaneira para a efetivação dos direitos humanos e a consolidação da cidadania. Entretanto, como podemos observar o exercício desse tipo de atividade envolve um processo complexo no qual, como aponta a literatura, torna necessário a atuação integrada de um conjunto complexo de agentes com objetivos, missões e naturezas diversificados. Nesse sentido, a *accountability* em qualquer de suas dimensões mostra-se dependente de uma ação integrada para ser efetiva. Como vimos, o sucesso da Campanha está relacionado à sua capacidade de coordenar diferentes ações apoiadas por uma grande variedade de organizações.

REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Maria Victoria. **Educação, democracia e direitos humanos**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/bib/benevid.htm>>. Acesso em 15 de junho de 2014.

BERGAMASCHI, Maria Aparecida. **Educação escolar guarani no rio grande do sul: a política pública em movimento**. Artigo apresentado ao GT Educação Popular - nº6, durante a 26ª Reunião da ANPEd, realizada em outubro de 2003, em Poços de Caldas/MG.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Disponível em <<http://www.campanhaeducacao.org.br>>.

_____. **1 Gol: educação para todos**. Vídeo disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=0C6dGmZtQuM>>. Acesso em 15 de julho de 2014.

_____. **Fundeb pra valer!** Vídeo disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=7ANo2y3wSIM>>. Acesso em 15 de julho de 2014.

_____. **Semana de Ação Mundial**. Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br/?pg=Semana>>. Acesso em 17 de julho de 2014.

CUBAS, Viviane de Oliveira. **'Accountability' e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil**. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Vol. 3, nº 8, páginas 75 a 79: 2010.

DÁLIA, Juliana Jucene Sotero. **Participação política no sistema representativo democrático: uma reflexão sobre o processo de accountability**. Jus Navigandi, Teresina.

GRACIANO, Mariângela (org.). **Educação também é direito humano**. Ação Educativa, Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento - PIDHDD. São Paulo: 2005.

HAMEL, Marcio Renam. **Movimentos sociais e democracia participativa**. Revista Espaço Acadêmico, Universidade Estadual de Maringá/PR, nº 95, abril de 2009.

Henriques, Márcio Simeone. **A comunicação e a condição pública dos processos de mobilização social**. Revista Ação Midiática: Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura. Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós Graduação em Comunicação, Vol 2, Nº 1: 2012.

LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata Mirandola. **Os Bastidores da Sociedade Civil: protagonismos, redes e afinidades no seio das organizações civis**. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, São Paulo: 2006.

LIRA, Alexandre Tavares do Nascimento. **A legislação de educação no Brasil durante a ditadura militar (1964-1985): um espaço de disputas**. Tese de Doutorado apresentada à Universidade Federal Fluminense, 2010.

MATOS, Marlise. **Cidadania porque, quando, para quê e para quem? Desafios contemporâneos ao Estado e à democracia inclusiva**. Texto apresentado pela disciplina “A formação da tradição de direitos uma abordagem crítica”, do Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. UFMG: 2014.

NASCIMENTO, Iracema. **Direito à educação começa no berço e é pra toda a vida: a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do Fundo da Educação Básica**. Campanha: 2009. Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br/?pg=Publicacoes&id=17>>. Acesso em: 10 de junho de 2014.

O’DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. São Paulo: Lua Nova, 1998.

_____. **Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política**. ISONOMÍA Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, n. 14, 2001.

ONU. **Resolução 217 A**. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Proclamada em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>>. Acesso em 21 de maio de 2014.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ; Catalina. **“Accountability social: la otra cara del control”**. In.: Peruzzotti, Enrique e Catalina Smulovitz. *Controlando la política. Ciudadanos y Medio en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL, 2002.

_____, Enrique. “A política de accountability social na América Latina”. In.: Peruzzotti, Enrique, SIMEONE, Márcio & ARROYO, Miguel. *Sociedade civil e participação*. Módulo IV do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesandihbr.html>>. Acesso em 19 de abril de 2014.

RIBEIRO, Antônio Carlos; HIGGINS, Silvio Salej. **La interacción entre los mecanismos de rendición de cuentas bajo el prisma del análisis de redes sociales: un estudio sobre la red de monitoreo ciudadano del Proyecto AIM**. Foro Internacional 216, Vol. LIV, ABRIL-JUNIO, 2014, nº 2.

RIBEIRO, Antônio Carlos. **Accountability e controle social: reenquadrando o problema do controle do Estado sob uma perspectiva relacional**. Anais do III Seminário Nacional e I

Seminário Internacional Movimentos Sociais Participação e Democracia, 11 a 13 de agosto de 2010, UFSC, Florianópolis, Brasil.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático.** Artigo científico utilizado como referência nos estudos da disciplina “As concepções de democracia e sua influência na constituição do Estado”, do curso de especialização em “Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais”, UFMG: 2013.

SCHEDLER, Andreas. **¿Qué es la rendición de cuentas?** México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de transparencia, nº. 03: 2004.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Das ações coletivas às redes de movimentos sociais.** Sociedade e Estado, vol.21, nº. 1, Brasília, Janeiro/Abril, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922006000100007>.

SERRA, Rita de Cássia Chió. **Accountability Democrática e as Ouvidorias.** Palestra proferida no Encontro Nacional sobre Transparência e Controle Social: perspectivas e desafios. Minas Gerais: 2012. Disponível em <<http://www.tce.mg.gov.br/transparenciaecontrolesocial/images/pdf/Rita-Chio.pdf>>. Acesso em 28 de maio de 2013.

SILVA, Pericles Batista da. **A democracia e os direitos fundamentais.** Jus Navigandi, 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22817/a-democracia-e-os-direitos-fundamentais>>. Acesso em 18 de junho de 2013.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional.** Revista Sociologias, UFRGS, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SOUSA, Rainer. **A educação espartana.** Disponível em:<<http://www.brasilecola.com/historiag/a-educacao-espartana.htm>>. Acesso em 19 de abril de 2014.

Unicef. **Fora da escola não pode!** Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/activities_26691.htm>. Acesso em 14 de julho de 2014.

Unicef. **Web documentário fora da escola não pode!** Disponível em: <<http://www.foradaescolanaopode.org.br/home>>. Acesso em 14 de julho de 2014.

VANNUCCHI, Paulo de Tarso. **Direitos Humanos: realidade ou utopia?** Entrevista concedida ao Instituto da Mulher Negra Gledés. Disponível em: <<http://arquivo.geledes.org.br/areas-de-atuacao/direitos-humanos/260-noticias-direitos-humanos/2075-direitos-humanos-realidade-ou-utopia>>. Acesso em 21 de maio de 2014.

VIEIRA, Jorge Blascoviski. **Estado, sociedade civil e accountability.** Revista Ensaios FEE, UFRGS, Porto Alegre, vol. 26, nº. 1, junho de 2005.

ANEXOS

Anexo I – Relação de organizações que fazem parte da Campanha.

| |
|--|
| Ação Educativa (SP) |
| ActionAid Brasil |
| ALB – Associação de Leitura do Brasil |
| AMP – Associação dos Municípios do Paraná |
| ANPAE-DF – Associação Nacional de Política e Administração da Educação (DF) |
| ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação |
| APEOC – Sindicato dos Professores e Servidores no Estado do Ceará (CE) |
| APRECE – Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará |
| ASSEEC – Associação dos Servidores da Secretaria de Educação do Estado do Ceará |
| Associação Irmãos de PE. Mazza (PB) |
| ASSOPAES – Associação dos Patologistas do Espírito Santo (ES) |
| AVANTE – Educação e Mobilização Social |
| CAE – Conselho Estadual de Alimentação Escolar (AL) |
| Casa Esperança (BA) |
| CCLF – Centro de Cultura Luiz Freire (PE) |
| CEDES – UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas (SP) |
| UESPI – Centro Acadêmico de Pedagogia da Universidade Federal do Piauí |
| CAMPE – Centro de Apoio à Mães de Portadores de Eficiência (CE) |
| CEDECA – Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (CE) |
| CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação |
| CEE-CE – Conselho Estadual de Educação do Ceará |
| Comissão de Defesa do Direito à Educação do Ceará |
| CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação |
| CONTEE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino |
| Comed – Conselho Municipal de Educação (AL) |
| Conselheiros da Câmara do Fundeb (PI) |
| CEE/PR – Conselho Estadual de Educação do Estado do Paraná (PR) |
| Conselho Municipal de Educação de João Pessoa (PB) |
| Credichapécó – Coop. Economia e Crédito Mútuo dos Servidores Públicos de Chapécó e Região (SC) |
| Diretório Central dos Estudantes da UFG |
| Faculdade de Educação – Universidade Federal do Ceará (CE) |
| FETAMCE – Federação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal do Estado do Ceará |
| FETRACE – Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Ceará |
| FETRAF-Sul – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul do Brasil (SC) |
| FINEDUCA – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação |

| |
|--|
| FNCE – Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação |
| FOPEIES – Fórum Permanente de Educ. Infantil do Espírito Santo (ES) |
| Fórum da Educação de Jovens e Adultos (PI) |
| Fórum de Educação de Jovens e Adultos (ES) |
| Fórum de Educação de Jovens e Adultos do Ceará |
| Fórum de Educação Infantil do Ceará |
| Fórum de Educação Infantil do Rio Grande do Norte |
| Fórum de Educação no Campo (AL) |
| Fórum em Defesa da Educação Infantil (PE) |
| Fórum Estadual de Educação de Jovens e Adultos (CE) |
| Fórum Estadual de Educação Infantil (CE) |
| Fórum Estadual de Jovens e Adultos (SP) |
| FOJUPE – Fórum das Juventudes de Pernambuco |
| Fórum Nacional de Educação Inclusiva |
| Fórum Paulista de Educação de Jovens e Adultos |
| Fórum Estadual de LGBT (ES) |
| Fórum Mineiro de Educação Infantil e Seus Parceiros Articuladores (MG) |
| Fórum Pela Educação da Praia do Futuro -FEPRAF (CE) |
| Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente/ SAVE THE CHILDREN (SP) |
| Fundação Fé e Alegria do Brasil (ES) |
| Grupo de Pesquisa e Extensão Criança no Centro da Roda – Itaberaba (BA) |
| GCLCO/TM/ Grupo CLIO – Associação de Professores do Ceará |
| Instituto C&A |
| INESC- Instituto de Estudos Socioeconômicos |
| MEB – Movimento de Educação de Base (PI) |
| MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil |
| Movimento das Mulheres Campesinas (SC) |
| Movimento dos Sem Universidade (MG) |
| Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra |
| Movimento Estudantil de Santa Catarina |
| NEPES-UESPI Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Educação e Sociedade (PI) |
| NUPPEGE-UFPI – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política e Gestão na Educação (PI) |
| OMEP – Organização Mundial para Educação Pré-Escolar |
| ONG Encine (CE) |
| Pacto “Um Mundo Para a Criança e o Adolescente do Semiárido” – Comitê Ceará (CE) |
| Pró Fórum do Ensino Médio (CE) |
| RENAP(CE) – Rede Nacional de Advogados(as) Populares (CE) |
| RNPI – Rede Nacional Primeira Infância |

| |
|--|
| RIED – Rede Interdisciplinar de Educação (ES) |
| Rede Marista de Solidariedade |
| SEDUC – Secretaria da Educação e Cultura do Piauí |
| SEMEC – Secretaria Municipal de Educação de Teresina (PI) |
| Setorial de Educação do PCdoB (CE) |
| Setorial de Educação do PSOL (CE) |
| Setorial de Educação do PT (CE) |
| SINDSIFCE/S.S. SINAFESE – Sindicato dos Servidores do IFET/Ceará |
| APEOC – Sindicato dos Professores e Servidores |
| S. S. ANDES – Sindicato dos Docentes da UECE (CE) |
| Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Estadual do Ceará/ Mova-se (CE) |
| SINDIUTE – Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação do Ceará (CE) |
| SINDASPI – Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Assessoramento, Perícia, Pesquisa e Informações de Santa Catarina (SC) |
| Sindicato dos Bancários de Chapecó e Região (SC) |
| Sindicato dos Empregados no Comércio de Chapecó e Região (SC) |
| SINTE – Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Santa Catarina (SC) |
| Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Serviços de Saúde de Chapecó e Região (SC) |
| Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público e Municipal de Chapecó (SC) |
| STR Chapecó – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Chapecó e Região (SC) |
| SINDIUPES – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo (ES) |
| SINTEAL – Sindicato dos Trab. da Educação de Alagoas (AL) |
| SINTEPE – Sindicato dos Trab. em Educação de Pernambuco (PE) |
| SINTESE – Sindicato dos Trab. Educação de Sergipe (SE) |
| SINTESPE – Sindicato dos Trab. do Serviço Público Estadual de Santa Catarina (SC) |
| SITRACARNES – Sindicato dos Trab. das Indústrias de Carne e Derivados de Chapecó (SC) |
| SITRIVESCH – Sindicato Têxtil do Oeste de Santa Catarina (SC) |
| UCE – União Catarinense dos Estudantes (SC) |
| UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas |
| UECE – Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará |
| UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação |
| UNCME-CE – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (CE) |
| UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação |
| UNDIME-CE – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (CE) |
| UNE – União Nacional dos Estudantes |
| UMES – União Municipal dos Estudantes Secundaristas (Chapecó -SC) |
| UNEB – Universidade do Estado da Bahia – Campus XIII (Itaberaba- BA) |
| UECE – Universidade Estadual do Ceará (CE) |

Fonte: elaboração própria.

Anexo III – Material de divulgação do projeto “Fora da Escola Não pode!”.



Anexo IV – Material de divulgação utilizado no movimento “Fundeb pra valer!”.



DIREITO À EDUCAÇÃO COMEÇA NO BERÇO
E É PRA TODA VIDA