5

O aspecto relacional da *accountability* social na política de educação brasileira: ações e estratégias da Campanha Nacional pelo Direito à Educação

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.19.31-5

Antonio Carlos Andrade Ribeiro[1]

Vilmar Klemann[2]

Mayra Thaís Andrade Ribeiro[3]

Resumo: Analisamos as ações e estratégias do conjunto de organizações reunidas sob o nome Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha). Examinamos as atividades, levadas a cabo por esses atores, que objetivam incidir na formulação, execução e prestação de contas das políticas públicas de educação. Encontramos que a Campanha tem orientado comportamentos na esfera política, os quais transformam a relação Estado/sociedade e afetam a estrutura jurídico-normativa do País na garantia do direito à educação. As ações dessa coalizão mostram que estratégias midiáticas, de mobilização e jurídicas são fundamentais para a concretização da *accountability* social, marcada por um aspecto relacional que exige a

1 Professor de Ciência Política e Sociologia no Departamento de Ciências Humanas da Unifal – MG. Doutor em Sociologia e mestre em Ciência Política. Pesquisador do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em Análise de Redes Sociais (GIARS) e líder do Observatório de Inovações e Redes Organizacionais (Oiro).

2 Especialista em Democracia, Movimentos Sociais e República. Especialista em História do Brasil.

3 Advogada. Doutora em Direito. Especialista em Estudos Diplomáticos. Membro da Liga Acadêmica Jurídica de Minas Gerais (PUC Minas).

interação entre agentes das diferentes dimensões de *accountability* de modo a garantir efetividade para as iniciativas executadas pela Campanha.

Palavras-chave: *Accountability*. Redes sociais. Controle social. Mobilização. Educação..

Abstract: *We analyzed the set of actions and strategies of the organizations brought together under the name National Campaign for the Right to Education. We studied the activities, carried out by these actors, that aim to impact the formulation, execution and the presentation of the accounts of public policies of education. We found that the campaign has guided behavior in the political sphere which transforms the relationship between state and society and has affected the legal and regulatory framework of the country in ensuring the right to education. The actions of this coalition show that media, mobilization and legal strategies are fundamental to the achievement of social accountability, marked by a relational aspect that requires the interaction between agents of the different dimensions of accountability to ensure effectiveness in the initiatives implemented by the campaign.*

Keywords: *Accountability. Social networks. Social control. Mobilization. Education.*

1 – Introdução

Direito à educação: uma promessa ainda não cumprida

Em 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. 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, entre elas o

proselitismo religioso sobre os gentios (BERGAMASCHI, 2007). A partir de 1964, com a implantação da ditadura militar no Brasil, o modelo político econômico teve como característica fundamental um projeto desenvolvimentista que buscava acelerar o crescimento socioeconômico do País e, nesse sentido, a política pedagógica tecnicista teve o objetivo de formar força de trabalho para o mercado (LIRA, 2010).

Atualmente, a educação compõe o rol dos direitos humanos, 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, da qual o Brasil tornou-se signatário em 1943, e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948, foi somente com o processo de democratização, iniciado em 1985, que o Estado brasileiro passou 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, o que levou o Brasil a se inserir no cenário de proteção internacional dos direitos humanos (PIOVESAN, 2014). Entretanto, a distância entre os discursos ratificados nos acordos e as práticas das políticas públicas no Brasil ainda é gritante. Os governos brasileiros desenvolvem políticas públicas no campo da educação aquém do que se orienta nos tratados internacionais. Diante da omissão dos governos, a sociedade civil se organizou para reivindicá-las e para fiscalizar e sugerir programas e políticas de educação. Nesse contexto, diversas organizações civis relacionadas ao tema da educação organizaram uma campanha permanente pelo acesso ao direito à educação de qualidade no País. Intitulada Campanha Nacional pelo Direito à Educação, essa iniciativa se destaca entre outros movimentos por se tratar de um esforço de coordenação das ações direcionadas à defesa da educação pública, laica, gratuita e de qualidade socialmente referenciada. A Campanha reúne sindicalistas, professores, gestores, pais de alunos, defensores da educação inclusiva, fundações empresariais, estudantes, etc., com o intuito de exercer a política de *accountability* social em defesa do direito à educação.

Neste artigo, abordamos as ações e estratégias da Campanha enquanto um caso empírico de exercício da *accountability* social que nos permite entender aspectos relevantes do exercício dessa política, considerando a necessidade de interação entre o conjunto diversificado de atores sociais que se mobilizam para garantir efetividade dessa dimensão da *accountability*. Atentamos para a seguinte questão: como os membros da Campanha Nacional pelo Direito à Educação exercem a política de *accountability* social? E, consequentemente, que lições podemos aprender com o caso analisado para avançar no entendimento sobre como funciona o exercício da *accountability* social?

Este artigo se estrutura da seguinte forma: na primeira seção, apresentamos os aspectos teóricos relacionados ao tema da *accountability.* Na segunda seção, localizamos nosso estudo em relação à discussão sobre a dimensão social da política de *accountability*, observando questões pontuais discutidas na literatura. Na terceira seção, apresentamos a metodologia utilizada neste estudo. Em seguida, analisamos as práticas de *accountability* social realizadas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Nas considerações finais, destacamos os principais achados da pesquisa, destacando a importância do aspecto relacional da *accountability* como responsável para o funcionamento do sistema de controle da política nas democracias contemporâneas.

2 – Uma prosa sobre *accountability*: breve conceituação.

O'Donnell (1998) apresentou uma abordagem inovadora ao distinguir duas dimensões da *accountability*: a vertical e a 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" (O'DONNELL, 1998, p. 28). O segundo remete à "a existência de agências estatais que têm 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*" (O'DONNELL, 1998, p. 40). Para Manin, Przeworski e Stokes (1999) a dimensão vertical eleitoral da *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, esse tipo de *accountability* exige uma avaliação retrospectiva, por parte dos eleitores, das ações empreendidas pelos governantes durante o mandato, exigência que torna questionável o grau de efetividade das eleições enquanto mecanismos de controle.

Por outro lado, a *accountability* horizontal exige um conjunto de agências estatais com delegação para supervisionar, controlar, punir e/ou retificar ações ilícitas. Organizadas em uma estrutura complexa, na qual cada agência tem sua função específica, a eficiência de tais agências é dependente do reconhecimento da interdependência entre elas. Shuggart, Moreno e Crisp (2003) ressaltam que 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. Esse argumento, embora preocupado com a efetividade dos mecanismos horizontais da *accountability*, revela que a interdependência dos agentes dessa política ultrapassa as fronteiras de suas dimensões, o que aponta a necessidade de interação entre os mecanismos de controle de diferentes dimensões para um adequado funcionamento do sistema.

O'Donnell (1998) apontou que a deficiência dos mecanismos horizontais na América Latina era fruto de um processo histórico, no qual houve acentuada identificação entre democracia e eleições. Essa identificação foi a base do que o autor nomeou de democracia delegativa: uma concepção de democracia aversa aos componentes liberais e republicanos das democracias contemporâneas e, por isso, insensível à importância dos controles horizontais. Desse ponto de vista, as eleições tornam-se um problema para o funcionamento do sistema, ao criarem uma base de legitimidade para os representantes eleitos agirem conforme entenda o "bem comum".

Em 2001, O'Donnell volta a dar contribuições importantes ao debate sobre o controle da política, ao estabelecer uma distin-

ção entre "agências de balanço" e "agências especializadas" que atuam na dimensão horizontal da política de *accountability*[4]. Enquanto o primeiro termo se refere às instituições diretamente associadas ao problema da divisão dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e, consequentemente, ao sistema de freios 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 do debate sobre os mecanismos verticais e horizontais de *accountability*, Peruzzotti e Smulovitz (2002) passaram a ver nas ações realizadas por movimentos sociais, redes de ONGs 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: a dimensão social dessa política. O argumento dos autores recupera a ideia de uma sociedade civil organizada e ativa, exercendo um importante papel com suas tentativas de controlar a classe governante. O conceito de *accountability* social trouxe para o centro do debate o conjunto de iniciativas levadas a cabo por ONGs, movimentos sociais, associações civis e pela mídia independente 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 para que ativem os mecanismos de investigação e sanção que as correspondam. Esse conjunto heterogêneo de atores sociais é responsável por ações que se somam ao repertório clássico de instrumentos eleitorais e legais de controle das ações de governo. O debate sobre a dimensão social da *accountability* destaca de forma mais clara a

4 Seguimos a tradução de Ribeiro e Higgins (2014). Os termos em espanhol são *balance* e *asignadas*. O primeiro termo foi traduzido literalmente. O segundo, cuja tradução seria atribuídas, optamos pelo termo especializadas, em função da natureza especializada das agências referidas na questão do controle da política entendido como fiscalização e promoção da transparência na gestão pública.

necessidade de interação dos agentes desse mecanismo com agentes de outros mecanismos para que suas ações alcancem os resultados esperados. Entretanto, tal interação ocorre em uma via de mão única, na qual os mecanismos sociais funcionariam como ativadores diretos dos mecanismos horizontais. Para Peruzzotti (2009) 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.

Ribeiro e Higgins (2014) destacam que as críticas à teoria da dimensão social ressaltam a baixa efetividade das ações dos agentes sociais imporem sanções aos transgressores. Por isso, os mecanismos sociais foram apontados como uma forma de controle meramente decorativa, um "faz de conta". Entretanto, lembram os autores, parte da literatura respondeu às críticas formuladas pontuando a capacidade dos mecanismos sociais em gerarem custos reputacionais, ativar os mecanismos horizontais e soar os alarmes eleitorais, validando assim as ações promovidas pelos mecanismos sociais como uma forma de controle da política.

Schedler (2004) chama atenção para os controles transnacionais aos quais os governos nacionais encontram-se submetidos. Para ele, estes correspondem a outra via da política de *accountability* que precisa ser considerada quando buscamos entender o complexo sistema de controle da política. Schedler destaca que o processo de globalização também afetou a difusão e a conexão das práticas de prestação de contas. Disso resultou um conjunto amplo de organizações que atuam para além das fronteiras nacionais e influenciam os processos políticos internos referentes ao tema da fiscalização e da transparência pública. A lista é grande e variada: "Inclui desde Anistia internacional até a Corte Penal Internacional, desde o Fundo Monetário Internacional até o Fórum Mundial Social, desde o Protocolo de Kioto até *Greenpeace*, desde o Centro Carter até a Associação dos Estados Americanos" (SCHEDLER, 2004, p. 35).

O processo de globalização levou a emergência de novos agentes de *accountability* que não se encaixam facilmente na distinção clássica por posta por O'Donnell (1998) e estendida por Peruzzotti e Smulovitz (2002). Mais que a distinção entre Estado e sociedade civil, os mecanismos transnacionais apontam uma distinção extraterritorial para identificação de agentes de *accountability.* Entretanto, observamos que tais atores podem atuar nos territórios nacionais estabelecendo-se de forma independente ou influenciando os agentes da dimensão social diretamente, por meio de parcerias que envolvem financiamentos ou via articulação de ações em nível global que buscam difundir e reproduzir experiências. Além disso, os diversos tratados e acordos internacionais que vêm garantindo direitos universais, entre os quais o direito à educação, contribui para atuação desses atores transnacionais.

3 – A dimensão social e o aspecto relacional da *accountability*: uma visão sistêmica.

Mesmo que a eficiência da dimensão social da *accountability* tenha sido colocada em dúvida, é inegável que 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. 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) observou a atuação de tipos específicos de atores que atuam nessa dimensão, quais sejam: os movimentos sociais, as associações civis e a mídia independente. Além de tipificar os agentes da *accountability* social, Peruzzotti (2009) destacou diferentes estratégias de atuação mobilizadas por esses: as vias judicial, midiática e de mobilização.

Ribeiro e Higgins (2014) apontam que os debates sobre *accountability* ganham novo fôlego ao se investigar a importância da interação entre os mecanismos de *accountability* horizontal e social, tanto intra quanto interdimensões. Ao anali-

sarem o que chamam de aspecto relacional da *accountability*, os autores trouxeram uma importante contribuição para a análise da *accountability* social no Brasil. Em diálogo com a literatura sobre o tema, lançam mão de uma tipologia que diferencia os grupos de atores que atuam nessa dimensão, considerando a forma de atuação dos seus agentes, se intermitente ou contínua, bem como a relação desses com o Estado, se chancelada[5] ou não[6]. O foco no processo interativo, mais que na questão da efetividade dos mecanismos isolados, revelou que os agentes da dimensão horizontal destacam-se como fonte de informação mais relevante para os agentes da dimensão social. Foram observadas interações entre todas as dimensões da *accountability* e seus subtipos (agências de balanço e especializadas, bem como os quatros grupos da tipologia citada). Além disso, foram identificadas relações entre as organizações civis, o que indica que não há uma dependência pura e simples dessas em relação às organizações do Estado.

A abordagem do aspecto relacional da *accountability* contribui para perceber que: (i) a relação entre os diferentes agentes da *accountability* não é tão linear como se supunha na literatura. Observa-se 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; (iii) é necessário conhecer de forma profunda as estratégias de atuação dos diversos mecanismos de controle da política; (iv) é preciso investigar em detalhes os posicionamentos dos órgãos estatais em relação à atuação das organizações civis como agentes de controle da política. Neste artigo, buscamos contribuir para esclarecer alguns aspectos dos pontos 2 e 3 destacados. Focamos a análise na dimensão social da *accountability* para entender como os diferentes grupos de

5 O termo "chancela" refere-se ao fato de que muitas organizações brasileiras que atuam como agentes da *accountability* social necessitam do selo do Estado para funcionar. Os conselhos de políticas públicas e as universidades são exemplos desse tipo de instituição.

6 O quadro dois mostra a classificação dos membros da Campanha segundo a tipologia proposta por Ribeiro e Higgins (2014).

atores que atuam na Campanha Nacional pelo Direito à Educação atuam e interagem buscando o controle sobre a política de educação no Brasil.

4 – Metodologia

Neste artigo, estudamos a atuação de um agente da dimensão social da *accountability*. Analisamos o conjunto ações da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Visitamos o sítio da Campanha na Internet (campanha.org.br) e levantamos informações sobre a estrutura organizacional desse ator, para entender como ele se organiza para desenvolver uma atuação à nível nacional visando o controle das políticas públicas de educação. Assumimos que a forma organizacional da Campanha tem impacto direto sobre sua atuação e sobre o alcance das iniciativas que ela promove.

A partir de informações disponíveis no *site,* também analisamos as atividades desse ator desenvolvidas até o ano de 2014. Organizamos as informações coletadas no quadro 3, apresentado abaixo. Consideramos os seguintes aspectos das iniciativas empreendidas pela Campanha: objetivo da iniciativa, estratégias adotadas, tipos de organizações envolvidas, ações desencadeadas, principais resultados e se houve a ocorrência de interação com agentes da dimensão horizontal da *accountability*. Além disso, levantamos, classificamos e descrevemos as estratégias que compõem o repertório de ações da Campanha (quadro 1), bem como identificamos e classificamos as organizações que participam da Campanha segundo a tipologia proposta por Ribeiro e Higgins (2014).

Os dados coletados foram criticamente analisados. A partir da discussão sobre *accountability*, foi possível abordar três grandes temas: estratégias mobilizadas por agentes de dimensão social, tipos de agentes que atuam na dimensão social voltadas ao controle das políticas públicas de educação e interação intra e interdimensões da *accountability* desenvolvidas pela Campanha. Os resultados foram apresentados nas três seções seguin-

tes, sendo a primeira a descrição da estrutura e das estratégias mobilizadas pela Campanha. Em seguida, investigamos os tipos de organizações empenhadas na dimensão social do controle das políticas públicas de educação no Brasil a partir do caso da Campanha. Por fim, analisamos sete iniciativas da Campanha.

5 – A *accountability* social na prática: o caso da Campanha Nacional pelo Direito à Educação

A Campanha foi criada em 1999, por ocasião da Cúpula Mundial de Educação para Todos pela UNESCO em Dakar (UNESCO, 2001), para possibilitar a representação da sociedade civil brasileira no evento. A exemplo da Campanha Global pela Educação (CGE), a Campanha nasceu com a missão de pressionar governos para que todas as crianças, jovens e adultos tivessem garantido o direito à educação. Objetivou-se somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação com foco na efetivação e ampliação dos direitos educacionais, para que todas as pessoas tenham garantido seu direito à educação pública, gratuita e de qualidade no Brasil. Objetivo que leva a busca por incidência e controle das políticas de educação praticadas no País.

Um ponto relevante a se notar é que a Campanha se instituiu e atua enquanto um agente da dimensão social da *accountability*, mas encontra-se diretamente relacionada aos agentes da dimensão transnacional dessa política (SCHEDLER, 2004) que lidam com o tema da educação. Nesse sentido, sua atuação guia-se também pelos tratados e acordos internacionais de que o Brasil tornou-se signatário. A incidência que a Campanha busca exercer sobre a legislação brasileira responde, em algum aspecto, às formas como a educação tem sido tratada em um contexto de integração mundial, no qual se busca resguardar direitos universais considerados fundamentais para os seres humanos.

Os membros da Campanha reúnem-se anualmente em uma assembleia denominada Encontro Nacional da Campanha. Esse evento é destinado à formação, informação e tomada de deci-

sões. Nesse encontro, são definidas as pautas políticas a serem priorizadas pela campanha, levando-se em conta os processos de planejamento interno, o contexto e a conjuntura política do campo educacional brasileiro. Além da assembleia anual, a estrutura organizacional da Campanha é composta pelo Comitê Diretivo Nacional, responsável pela condução administrativa e política da coalizão. Durante o Encontro Nacional, essa instância recebe a autorização dos demais membros para dar celeridade e fazer os devidos encaminhamentos em tempo hábil, já que muitos posicionamentos da Campanha requerem agilidade. Nos subníveis da federação brasileira, são organizados 22 Comitês Regionais, compostos por membros do local de referência. Seu objetivo é possibilitar o *enraizamento local* da coalizão, haja vista a extensão do território brasileiro. Um coordenação técnica, formada por um grupo de profissionais contratados e remunerados, exerce funções técnicas no âmbito da Campanha. Além disso, a Campanha conta com uma coordenação executiva, que contém uma área de assistência executiva e três assessorias responsáveis pelas atividades administrativo-financeiras, de projetos e de comunicação.

O funcionamento da estrutura descrita é bastante dinâmico. 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 recomenda ações que podem ser realizadas diante de cada situação. Em reuniões virtuais ou presenciais com os membros da Campanha, coordenadas pelo comitê diretivo, são definidos posicionamentos e acordadas as ações a serem realizadas. Embora o consenso seja a regra, em alguns casos o dissenso impera. Via de regra, quando não há acordo, os posicionamentos são "liberados" e cada organização se manifesta de maneira autônoma sobre o assunto em pauta.

As ações da Campanha visam a garantir o acesso de todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos à educação pública, gratuita e de qualidade. Buscam incidir sobre a construção de um sistema nacional de ensino democrático e capaz de promover acesso equitativo à educação adequada aos padrões mínimos de qualidade estabelecidos em lei. Visam à 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). Objetivam a implementação da gestão democrática, com a implantação e o fortalecimento de práticas transparentes de acompanhamento e controle no que tange à definição e execução das políticas públicas na área da educação em todos os níveis da federação.

O quadro 1 mostra as estratégias mobilizadas pela Campanha, entre as quais se destacam todas as três apontadas por Peruzzotti (2009). Por um lado, utilizam-se aquelas de caráter midiático, quando a Campanha subsidia a imprensa com notas técnicas e estudos, bem como quando participa de debates televisionados, para formar opinião concisa e confiável, não apostando apenas no "denuncismo" puro e simples. Por outro lado, as táticas de mobilização de diferentes atores sociais, entre eles ONGs, associações, institutos, fundações, sindicatos, etc., são adotadas. Nesse sentido, apoiam suas iniciativas na força da coletividade. A Campanha também realiza ações que se utilizam das ferramentas jurídicas disponíveis. Por essa via, a Campanha reclama formalmente às instâncias cabíveis quando as vias de negociação se esgotam.

Além dessas estratégias comuns aos agentes da dimensão social da *accountability*, notamos que a Campanha tem investido significativamente na busca de alianças institucionais com os agentes de *accountability* de outras dimensões. Tal estratégia não só diz respeito à execução de ações conjuntas, mas também à construção de diálogos fecundos com as autoridades públicas. Esse comportamento pode levar à redução da necessidade de posturas de enfrentamentos e favorecer a governança e divisão de responsabilidades entre os atores envolvidos no planejamento, implementação e fiscalização das políticas de educação.

Por último, observamos que a Campanha tem apostado em ações de formação e capacitação de agentes de *accountability* social. Desse modo, busca garantir uma atuação contínua dos atores da sociedade civil no campo da educação. Essa linha de ação visa a produzir conhecimento sobre o tema da educação.

Nesse sentido, a Campanha realiza um conjunto de pesquisa de opinião sobre a educação no Brasil, bem como apoia a produção de livros, cadernos e a sistematização de informações vinculadas ao tema da educação.

Quadro 1 – Estratégias utilizadas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação

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 de 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 Amicus Curiae.

Fonte: elaboração própria.

6 – Campanha Nacional pelo Direito à Educação: aspectos relacionais.

As estratégias mobilizadas pela Campanha para planejar e executar suas ações tem levado-a a manter relações com diferentes atores dentro e fora do campo educacional. Como destaca a literatura, a interação entre os agentes de controle da política deve ser percebida como um dos aspectos responsável para maior eficiência nas ações desenvolvidas pelos atores que visam ao controle da política; no caso da Campanha, esse aspecto é relevante e ajuda a se alcançar maior influência sobre as políticas de educação discutidas no País. Por um lado, a Campanha pode ser descrita como uma articulação de diferentes tipos atores que buscam exercer a política de *accountability* na dimensão social (quadro 2). Por outro lado, além da articulação que a caracteriza na dimensão social, seja com atores nacionais ou agentes da dimensão transnacional, observa-se que a Campanha se relaciona também com agentes da dimensão horizontal da *accountability* (quadro 3).

Nacionalmente, a interação da Campanha com outras redes e movimentos, agentes da dimensão social da *accountability*, objetiva potencializar sua atuação e coordenar ações políticas no campo da educação. Mais que parecerias pontuais, a Campanha busca integra-se a outros grupos de movimentos, aumentando assim as suas oportunidades de atuação. Atualmente, a Campanha participa da Plataforma DhESCA Brasil; Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político; Rede Nacional Primeira Infância; e Rede de Monitoramento Amiga da Criança. Essa estratégia de atuação faz da Campanha uma organização de articulação e mediação política (Scherer-Warren, 2006), pois ela não só articula um grupo considerável de atores que atuam no campo da política de educação como também busca outros parceiros, em outras arenas de interação, que possibilitam novas interlocuções e parcerias.

A articulação com a dimensão transnacional possibilita acesso a informações cruciais, apoios e incentivos que visam a garantir o direito universal à educação para todas as pessoas.

Dessa forma, é possível perceber, no caso analisado, como os processos de *accountability* ultrapassam fronteiras e, de certa forma, são comuns e apresentam os mesmos desafios em diferentes sociedades (SCHEDLER, 2004). Hoje, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação realiza no Brasil um importante trabalho de articulação internacional com a Campanha Global pela Educação (CGE) e com a Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (Clade), tendo se destacado como um ator extremamente relevante na criação desta última.

Nossa pesquisa revelou uma grande diversidade de atores da *accountability* social no âmbito da Campanha. Ao classificarmos as organizações reunidas na Campanha com base na tipologia proposta por Ribeiro e Higgins (2014), observamos que grande parte das organizações são agentes que não possuem a chancela do Estado e atuam de forma contínua (tipo 2, quadro 2). O tipo menos presente atua de forma contínua e com a chancela do Estado (tipo 1, quadro 2). Para além do destaque e da distribuição dos membros da Campanha nessa 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 no campo da educação.

Observa-se ainda que os membros do comitê diretivo (em destaque no quadro 2) pertencem em maioria ao tipo 2. Desse achado decorre a observação de que a cúpula da Campanha é formada por atores sem ligação direta com o Estado ou dependente dele para atuar. Entretanto, isso não significa que não haja interação entre a Campanha e as instituições do Estado, o que de fato acontece com frequência. Isso é notável, pois no Brasil muitas organizações civis importantes para o exercício da política de *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; HIGGINS, 2014). No caso da educação, podemos notar essa chancela em relação

aos conselhos de política 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 do tipo 1 e 3, representam a minoria dos agentes da política de *accountability* social participantes da Campanha.

A articulação da Campanha com atores da dimensão horizontal revelou-se por meio das ações promovidas que analisamos aqui. Observamos uma interação mais frequente 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[7]. Outro ator mobilizado recorrentemente em suas parcerias é o Ministério da Educação. Com o Poder Judiciário a relação é inexpressiva pelo que se pode observar. Na próxima seção, analisamos com mais detalhes as principais ações promovidas pela campanha observando a importância do aspecto relacional da *accountability*.

7 Ribeiro e Higgins (2014) já haviam identificado a relação que organizações civis estabelecem com o Ministério Público e com os tribunais de contas a fim de acessarem informações úteis para o exercício da *accountability* social no âmbito do monitoramento cidadão.

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

Atua de forma	Possui chancela estatal
	Sim
Continua	Tipo 1 – Conselho Nacional dos Secretários de Educação; Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará; União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime; União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (CE).
Intermitente	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.

Quadro 2 – Continuação

Atua de forma	Possui chancela estatal
	Não
Continua	Tipo 2 – Ação Educativa; ActionAid Brasil; Avante – Educação e Mobilização Social; Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd; Centro de Apoio às Mães de Portadores de Eficiência; Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF); Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca – CE); Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação – CNTE; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – Contee; Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca; 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; Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente; Instituto C&A; Instituto de Estudos Socioeconômicos; Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – Mieib; Movimento dos Sem Universidade de Minas Gerais; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST; 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.

Quadro 2 – Continuação

Atua de forma	Possui chancela estatal
	Não
Intermitente	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.

Fonte: elaboração própria.

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

O quadro 3 mostra um conjunto de ações desenvolvidas pela Campanha que tiveram destaque pela importância no contexto educacional. Destacamos as principais estratégias mobilizadas, os tipos de agentes da dimensão social que se envolveram em cada iniciativa e as principais parcerias estabelecidas. As ações listadas, por um lado, visaram incidir diretamente na formulação das políticas públicas. Foi o caso, por exemplo, do movimento "Fundeb pra valer!", o qual visou a acompanhar a tramitação do projeto de lei que propôs a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2005. Uma das vitórias desse movimento foi a inclusão da educação infantil (de 0 a 3 anos) na legislação, direito que não havia sido incluído no projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo da época. A Campanha exerceu um papel fundamental na mobilização de outras organizações e dos cidadãos neste processo. Além disso, produziu textos técnicos sobre educação infantil que subsidiaram os parlamentares e a imprensa interessada no assunto. Ainda foram realizadas várias manifestações simbólicas durante o processo de tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional e apresentadas várias propostas de emendas ao projeto.

Os principais resultados contabilizados pela Campanha nessa empreitada foram os seguintes: instalação de um grupo de mediação pelo Ministério da Educação (MEC), em junho de 2004, para debater o financiamento da educação; realização de uma teleconferência nacional sobre o Fundeb, pelo MEC; inclusão da educação infantil 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 resultado 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).

Inspirado no "Movimento Fundep pra valer!", a Campanha organizou o "Movimento PNE pra valer!". O novo movimento objetivou acompanhar a tramitação do projeto de lei que propôs a criação do Plano Nacional de Educação (PNE). Em suma, reeditaram-se as mesmas estratégias utilizadas no "Movimento Fundeb pra valer!". A campanha identificou e denunciou problemas na redação do projeto de lei enviado ao Congresso pelo Poder Executivo para a criação do Plano Nacional de Educação. Entre as falhas do texto destacou-se a não consideração das deliberações da Conferência Nacional de Educação (Conea) de 2010 e as limitações das metas propostas em relação ao contexto e desafios da educação brasileira (CONEA, 2010). Em resposta à situação, a Campanha ativou novamente os mecanismos de *accountability*. Nesse contexto, articulou os diversos agentes do campo e elaborou sugestões de alterações ao projeto de lei, enquanto ele tramitava na Câmara dos Deputados. As propostas apresentadas buscaram resgatar as deliberações da Conae. Como resultado da interação entre os agentes das diferentes dimensões da *accountability*, a Campanha conseguiu incorporar 34 emendas ao projeto de lei. As atividades desenvolvidas nessa ação envolveram a realização de audiências públicas; demandas por assento nas reuniões da Comissão de Educação e Cultura da Câmara e, posteriormente, na Comissão Especial do PNE; mobilização em torno do slogan "A educação que o Brasil quer e precisa!"; emissão de pareceres e notas técnicas com as informações, por vezes, contraditórias às informações oficiais; levantamento e organização de informações sobre o assunto em um sítio na internet; participação em programas televisivos; "arrastões" pelo Congresso Nacional para apresentar argumentos e subsídios aos deputados e senadores; envio de resumos para a imprensa escrita a fim de subsidiar jornalistas interessados sobre o tema; divulgação de cartas abertas e posicionamentos públicos; realização e participação em eventos por todo o Brasil para falar sobre o PNE; organização de um banco de

dados com as 3 mil emendas apresentadas ao projeto de lei do PNE; presença nas seções de tramitação no Senado e na Câmara (nesta última buscou-se reverter os retrocessos que não puderam ser evitados no Senado).

A experiência do "Movimento PNE pra valer!" mostrou que os agentes da dimensão social da *accountability* possuem a sua disposição um grande repertório de ação, os quais ultrapassam os limites da simples pressão simbólica via manifestações públicas. Podemos notar ainda que o aspecto relacional da *accountability,* no caso analisado, aumentou significativamente a capacidade de um ator da dimensão social produzir informações para um público específico. Esse achado ajuda a problematizar o monopólio dos atores da dimensão horizontal no fornecimento de informações úteis para o exercício do controle das políticas públicas, como destacam Ribeiro e Higgins (2014). As ações da Campanha produziram informações que às vezes chocaram-se com os dados oficiais fornecidos pelas agências especializadas da dimensão horizontal da política de *accountability.*

A Semana de Ação Mundial (SAM) representa outra ação bem-sucedida da Campanha no campo da *accountability* social. Essa ação desenvolveu-se em conexão com a dimensão transnacional. Articulada pela Campanha Global pela Educação e coordenada no Brasil pela Campanha, a SAM acontece simultaneamente desde 2003 em mais de 100 países, 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 (UNESCO, 2001), e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2000), no sentido de garantir educação pública de qualidade para todas e todos. 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. Dentre as atividades desenvolvidas no âmbito dessa ação destacam-se: aulas públicas em câmaras de vereadores e assembleias legislativas, passeatas; cirandas; envio

de cartões postais e petições a governadores, secretários de Estado e prefeitos; etc. Também são realizadas atividades de âmbito nacional, tais como: audiências públicas no Congresso Nacional; "arrastões" nos gabinetes dos parlamentares; cirandas; seminários; envio de cartões postais e petições a parlamentares, presidentes, ministros; etc. A SAM representa uma importante oportunidade de movimentar os agentes de *accountability*, debater temas, produzir e compartilhar informações e conhecimentos, bem como de realizar ações de mobilização e incidência política.

No Brasil, a campanha trabalhou os seguintes temas: 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".

Outra ação que mostra a interação entre dimensão social e a dimensão transnacional da *accountability*, via ações da Campanha no Brasil, foi a ação "Fora da escola não pode!". Essa ação elaborou um diagnóstico das crianças de 4 a 17 anos que estão fora da escola e propôs meios para realizar a busca ativa delas. Em 2010, quando o Unicef e o Instituto de Estatística da Unesco deram início ao projeto Global Out of School Children (Pelas Crianças Fora da Escola), a Campanha foi acionada para realizá-lo no Brasil. Além do relatório *Todas as crianças na escola em 2015*, mobilizou-se a sociedade brasileira em torno da ação "Fora da escola não pode!". As atividades desenvolvidas resultaram na produção de dados sobre a situação nos estados e municípios brasileiros; no incentivo à implementação de processos de busca ativa no Brasil; na elaboração de *release* sobre abandono e

evasão escolar para a imprensa; na participação em fóruns estaduais e nacionais realizados pela Undime com secretários municipais de educação de todo o Brasil; e na participação de reuniões realizadas pelo Consed com os secretários de Estado da educação de todo o Brasil. De modo geral, o relatório elaborado revelou que há muito que se fazer para universalizar, de direito e de fato, a educação obrigatória no Brasil.

Ainda em conexão global, a Campanha "Faça um gol pela educação!" teve como objetivo mobilizar atletas e sociedade em relação à importância da aprovação do Fundeb para a educação brasileira. Nesse sentido, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação articulou uma discussão doméstica ao contexto global, aumentando assim o potencial de suas ações para pressionar os governos brasileiros, nacionais e subnacionais. A Campanha foi realizada em 2006, durante a Copa do Mundo da Alemanha, com vistas à acelerar a tramitação do projeto de lei que visava à criação do Fundeb.

Em 2010, durante a Copa da África, a estratégia foi reeditada. Ação "1 Gol: Educação para todos" mobilizou pessoas no mundo inteiro para melhorar o acesso e a qualidade da educação. Colocou-se o seguinte questionamento: se o futebol chama tanta atenção da sociedade, 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*. Ambas as ações contaram com a produção de vídeos, abaixo-assinados e petições que traziam sugestões para implementação de uma educação de qualidade, que foram entregues às autoridades públicas.

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

Ação	Objetivo (s)	Estratégia(s)	Tipo de organizações envolvidas
Movimento "Fundeb pra valer!".	Acompanhar a tramitação e sugerir alterações no projeto de lei que propôs a criação do Fundeb.	Midiática; Mobilização	Contínua/Sem chancela Intermitente/Com chancela Contínua/Com chancela Intermitente/Sem chancela
Movimento "PNE pra valer!".	Acompanhar a tramitação do projeto de lei sobre o novo PNE.	Midiáticas; Mobilização; Jurídico	Contínua/Sem chancela Intermitente/Com chancela Contínua/Com chancela Intermitente/Sem chancela
SAM (Semana de Ação Mundial).	Concentrar o debate em um determinado tema da área educacional a cada ano.	Midiáticas; Mobilização	Contínua/Sem chancela Intermitente/Com chancela •Contínua/Com chancela Intermitente/Sem chancela

Ações desencadeadas	Principais resultados	Interação com agentes da dimensão Horizontal da *accountability*
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.
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 mil emendas apresentadas.	Incorporação de emendas ao 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 institui o PNE 2013-2023.	Governo federal; Ministérios da Educação e do Planejamento; Casa Civil; parlamentares do Congresso Nacional; técnicos do Ipea e do Inep.
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.

Quadro 3 – Continuação

Ação	Objetivo (s)	Estratégia(s)	Tipo de organizações envolvidas
Publicações	Realizar estudos sobre temas correlatos à educação	Midiáticas; Mobilização	Contínua/Sem chancela Contínua/Com chancela
Fora da escola não pode!	Elaborar diagnóstico das crianças de 4 a 17 anos que estão fora da escola	Midiáticas; Mobilização	Contínua/Sem chancela Contínua/Com chancela
Faça um gol pela educação!	Mobilizar atletas e a sociedade em relação à importância da aprovação do Fundeb para a educação brasileira.	Midiáticas Mobilização	Contínua/Sem chancela Intermitente/ Com chancela Contínua/Com chancela Intermitente/Sem chancela
One Gol: Educação para Todos	Mobilizar pessoas no mundo inteiro para melhorar o acesso e a qualidade da educação	Midiáticas; Mobilização	Contínua/Sem chancela Intermitente/ Com chancela Contínua/Com chancela Intermitente/Sem chancela

Fonte: elaboração própria.

Ações desencadeadas	Principais resultados	Interação com agentes da dimensão Horizontal da *accountability*
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.
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.
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.
Ações de incidência no mundo inteiro através da CGE, da Clade e respectivas campanhas dos demais continentes, bem como da campanha no caso do Brasil; inserção de atletas na militância; organização de petição *online*.	Sociedade civil mobilizada; petição entregue para as principais autoridades.	Governo federal/ Ministério da Educação e Gabinete da Presidência; parlamentares do Congresso Nacional.

8 – 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 exercício da política de *accountability* social. Investigamos como a Campanha está organizada e como as organizações que a compõem interagem e agem no sentido de incidir sobre as políticas de educação no Brasil.

Nossa análise partiu da visão da Campanha e das ações empreendidas pelo seu coletivo como um fenômeno empírico de exercício da *accountability* social em relação a uma política específica, a educação. Verificamos que a Campanha tem orientado comportamentos na esfera política que 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.

A Campanha, enquanto uma associação civil guiada por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a *accountability* da ação governamental no campo da educação, desenvolve ações com o objetivo de supervisionar o comportamento dos funcionários públicos. Sua atuação 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 por meio da pressão social e midiática. Nesse sentido, 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 a educação. Exemplo

disso é a Semana de Ação Mundial. 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 sua incidência política.

O aspecto relacional da *accountability*, muito bem trabalhado pelos líderes da Campanha, potencializa suas ações e faz com que elas ultrapassem o papel de meros acionadores de alarme ou de responsáveis por impor sanções simbólicas. Foi possível verificar, no repertório de iniciativas realizadas, que a mobilização de diversas estratégias por parte desse agente da *accountability* social faz com que seus pontos de vistas sejam considerados e incorporados nas deliberações sobre educação realizadas no Brasil. Para além de seus parceiros de dimensão, a campanha encontra-se fortemente articulada com agentes transnacionais e da dimensão horizontal do controle da política. Suas ações têm sido responsáveis, inclusive, pela produção de informações qualificadas que contrabalançam as informações produzidas pelos órgãos oficiais. Nesse sentido, vimos que essa função, em especial, é responsável pela quebra do monopólio da informação exercido pelos agentes da dimensão horizontal, conforme apontam Ribeiro e Higgins (2014).

Estratégias jurídicas, midiáticas, de mobilização, de articulação institucional (diálogos, parcerias, acordos etc.) garantem o sucesso das ações desse ator. Não foi possível observar a preferência por um único tipo de estratégia, o que sugere a complexidade das ações de *accountability* social. Isso, ao mesmo tempo, mostra que a ausência de um poder legalmente constituído que permita a sanção direta dos atores desviantes permite que ele seja substituído por um conjunto complexo de formas de ação que tendem a ser mobilizadas simultaneamente para garantir maior efetividade às iniciativas propostas. Além disso, podemos verificar um alto grau de interdependência entre os

atores mobilizados nas ações analisadas aqui, haja vista a própria Campanha ser um coletivo articulado. Notamos também que todas as ações analisadas acima envolveram a interação com algum outro agente de *accountability* (social, horizontal ou transnacional).

O exercício da política de *accountability* envolve um processo complexo, no qual, como aponta a literatura, torna-se necessária a atuação integrada de um conjunto de agentes com objetivos, missões e naturezas diversificados. Nesse sentido, o aspecto relacional da *accountability* impõe aos agentes de qualquer de suas dimensões a necessidade 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. Resta-nos investigar outros casos para ampliar o alcance dos achados apresentados aqui.

9 – REFERÊNCIAS

BERGAMASCHI, Maria Aparecida. *Educação escolar guarani no rio grande do sul: a política pública em movimento.* Cad. Cedes, Campinas, vol. 27, n. 72, p. 197-213, maio/ago, 2007.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação. *1 Gol:* educação para todos [on line]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0C6dGmZtQuM>. Acesso em: 15 jul. 2014.

_____. *Fundeb pra valer!* [on line]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7ANo2y3wSIM >. Acesso em: 15 jul. 2014.

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

LIRA, Alexandre Tavares do Nascimento. *A legislação de educação no Brasil durante a ditadura militar (1964-1985): um espaço de disputas.* Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Pós-Graduação em História.Tese de Doutorado. 2010.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Elections and Representation. In.: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN,

Bernard. *Democracy, Accountability and Representation.* Cambridge: Cambridge University Press, p. 29-54,1999.

MEC. *Comissão Organizadora Nacional da Conferência Nacional de Educação* – CONAE. Documento Final. 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2014.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova,* São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

_____. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política**.** *Isonomía Revista de Teoría y Filosofía del Derecho,* n. 14, p. 7-31, 2001.

ONU. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.* Unicef. 2000. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9540.htm>. Acesso em: 15 jul. 2014.

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

PERUZZOTTI, 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, p. 9- 31. 2009.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina**.** Accountability social: la otra cara del control. In: _____. *Controlando la política:* ciudadanos y medio en lãs nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL, p. 23-52. 2002.

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 abr. 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 A1M. *Foro Internacional 216,* v. 54, n. 2, p. 425-457. 2014.

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas?. *Cuadernos de transparencia*, México, n. 3. 2004.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das ações coletivas às redes de movimentos sociais. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, n. 1, p. 109-130, 2006.

SHUGART, Soberg; MORENO, Erika; CRISP, Brian. The accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELMA, Cristopher. *Democratic accountability in Latina America*, Oxford, Oxford University Press, p. 79-131. 2003.

UNESCO. Educação para todos: o compromisso de Dakar. Brasília: UNESCO, CONSED, 2001. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2014.

UNICEF. *Fora da escola não pode!* [on line]. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/activities_26691.htm>. Acesso em: 14 jul. 2014.

UNICEF. *Web documentário fora da escola não pode!* [on line]. Disponível em: <http://www.foradaescolanaopode.org.br/home>. Acesso em: 14 jul. 2014.