

ACCOUNTABILITY POLÍTICA E A CIRCULARIDADE EDUCAÇÃO-CIDADANIA

Valdoir Wathier¹

RESUMO: No presente artigo, assume-se a circularidade entre educação e cidadania, discutindo esse operador cognitivo do pensamento complexo nas políticas públicas da educação como espaço para o exercício da cidadania e, ao mesmo tempo e em não menor medida, como forma de refinar os processos de aprendizagem. Para isso, estuda-se o conceito de *accountability*, notadamente em sua modalidade vertical, como resultado e propulsor desse processo.

Palavras-chave: educação; cidadania; *accountability*.

ABSTRACT: This article sheds some light into the connection between education and citizenship. It argues that this interplay works as a cognitive operator of complex thinking in the public policies in education as a space for the exercise of citizenship and at the same time, and not to a lesser extent, as a way to refine the learning processes. To this end, I address the concept of *accountability*, especially in its vertical mode, as a result and propellant of this process.

Keywords: Education. Citizenship. Accountability.

¹ Professor da rede pública do Distrito Federal, servidor público no cargo de especialista em financiamento e execução de programas e projetos educacionais, atuando como coordenador de planejamento e execução das ações de controle da auditoria interna do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Especialista em Direito Educacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1 ACCOUNTABILITY POLÍTICA - INSTRUMENTO DE GARANTIA DE DIREITOS

1.1 Accountability vertical

1.2 Controle social

2 CIRCULARIDADE EDUCAÇÃO-CIDADANIA

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

As linhas que escrevem a história do Brasil descobriram recentemente o caminho que sinaliza os contornos de nossa educação como direito público subjetivo, extensível a todos os brasileiros, em um desenho que amadurece os formatos, ainda inconclusos, ainda indefinidos, embora com realces evidentes e com sombras. Do mesmo modo, incipiente é o retrato da nossa democracia, cuja luz capaz de evidenciar a imagem, que paulatinamente se desvela, foi lançada há poucas décadas.

Nessa perspectiva, o presente artigo trata da relação entre educação e cidadania como meio para o enriquecimento democrático, na formação de um círculo virtuoso do qual o conceito de *accountability* não pode ser afastado, como resultante e como propulsor. Essa abordagem foi construída em pesquisa realizada ao longo do curso de Mestrado em Educação da Universidade Ca-

tólica de Brasília (UCB), cuja dissertação foi intitulada “*Accountability* e Educação: o sistema de gestão de prestação de contas do FNDE” (WATHIER, 2013).

A lógica motivadora, e que encontra profundo amparo na literatura especializada, é de que a qualidade da democracia pressupõe cidadãos conscientes, e a educação tem possibilidades de contribuir para essa formação. Além disso, uma efetiva democracia poderá permitir ao cidadão ter acesso a melhores serviços, dentre os quais está a educação de qualidade, em cujos resultados insere-se a formação cidadã, que fortalece a democracia, constituindo-se a virtuosidade do ciclo, sendo a *accountability* o instrumento resultante desse refinamento e também propulsor desse movimento.

De acordo com a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, a Educação no Brasil tem, entre suas finalidades, o preparo dos estudantes para o “pleno exercício da cidadania” (BRASIL, 1996). Se algumas décadas atrás, o estrato da população que tinha acesso à educação permanecia no nível educação básica, atualmente experimentamos uma nova realidade, com efeitos quantitativos impactantes, especialmente pela ampliação da oferta na rede pública. Por isso, cada vez mais as discussões guiam-se para a questão da qualidade, e a educação não pode ser considerada de qualidade se não alcançar seus fins, dentre os quais, a formação para o exercício da cidadania.

Para fazer valer seus interesses, incluindo a garantia de serviços públicos de qualidade, em uma democracia representativa como a existente no Brasil, os cidadãos precisam dispor de meios que lhes permitam exigir de seus representantes o compromisso com o poder que a eles foi conferido. Parte desses meios é institucional e reside no arcabouço legal e na estrutura administrativa da nação; outra parte emerge diretamente do cidadão, individual ou

coletivamente, especificamente na consciência e atitude cidadã. A interação destes elementos, fazendo com que os representantes não se distanciem dos interesses dos representados, é o que define a *accountability* no contexto da política democrática. Não há como estudar essa lógica sem familiarizar-se com o conceito.

1 ACCOUNTABILITY POLÍTICA – INSTRUMENTO DE GARANTIA DE DIREITOS

Na pesquisa desenvolvida, o conceito adotado foi de que a *Accountability* se refere, por um lado, ao cumprimento por agentes públicos de obrigações de prestar informações e responder a questionamentos para os cidadãos, diretamente ou por meio de representantes incumbidos dessa tarefa. Por outro lado, refere-se ao usufruto da prerrogativa dos cidadãos - diretamente ou por meio de representantes - de exigir as informações, fazer questionamentos e receber justificativas, bem como de impor sanções ou gerar premiações de acordo com o que for evidenciado da ação dos responsáveis, o que sempre deverá levar em conta o efetivo atendimento ao interesse público. A efetividade da *accountability* exige o cumprimento cumulativo dessas exigências: que existam as prerrogativas e que sejam utilizadas.

Para além da definição adotada, é preciso compreender que o termo é utilizado em diversos contextos: em empresas, na educação², na política. Em todos os casos, o conceito é indissociável do poder, da responsabilidade, e consiste exatamente no controle sobre o poder e na responsabilização de determinados atores por

² A *School Accountability*, associada aos resultados do processo educativo, não guarda identidade com este estudo. Para estudá-la, ver AFONSO (2009), ANDRADE, 2008 e CORVALÁN (2006).

seus atos ou omissões. Neste trabalho, interessa a face precípua do conceito de *accountability* política, em sua relação íntima com a consolidação da democracia em uma nação, para que na relação entre representantes e representados prevaleça o interesse público³.

Para adentrarmos nesse movediço terreno conceitual da *accountability*, cabe lembrar que a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 1º, parágrafo único, que

“todo o poder emana do povo” (BRASIL, 1988), o que é elemento precípua para caracterizar o Brasil como nação democrática. O mesmo dispositivo legal esclarece “que (o povo) o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”⁴.

O'Donnell (1998, p. 28), ao tratar das novas poliarquias⁵ mundiais – em cujo conceito o Brasil se enquadra, inclusive como

³ Embora relacionado, não se trata aqui do princípio da indisponibilidade de interesse público, conceituado na doutrina do direito administrativo.

⁴ As formas de exercício direto do poder estão previstas na própria Constituição e são bem sistematizadas e discutidas por Perez (2004).

⁵ O autor, expandindo os atributos propostos por Dahl (1989, p. 221), entende por poliarquias aquelas caracterizadas por: 1) autoridades eleitas; 2) eleições livres e justas; 3) sufrágio inclusivo; 4) o direito de se candidatar aos cargos eletivos; 5) liberdade de expressão; 6) informação alternativa; 7) liberdade de associação; 8) autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juízes das cortes supremas) não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição; 9) autoridades eleitas não devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas; e 10) deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante.

um dos objetos de estudo do autor – discute que, por um lado, “os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou nos candidatos que apoiem na eleição seguinte” e, por outro lado, “como Sócrates e outros descobriram, o *demos* pode deliberar sobre qualquer questão: ele tem o direito de tomar decisões sobre qualquer tema que julgue apropriado”.

O povo detém o poder, porém, não o exerce em todo diretamente, mas, sim, por meio de representantes, os quais se revestem do poder de decisão. A investidura dos representantes e seu empoderamento não podem, entretanto, chegar ao ponto de romper a premissa de que o poder emana do povo. Abordando essa relação, Arato (2002, p. 90) afirma que “não há nada de representatividade pictórica ou descritiva per se que impeça legalmente os representantes escolhidos entre os membros de um grupo de violar os interesses daquele mesmo grupo”. E, por isso, o autor conclui que:

Se valorizamos a conexão entre representantes e representados, então é a *accountability* um meio importante de reforçar essa norma democrática. [...]

Sem dúvida, a única conexão que a lei positiva (ou seja, criando sanções) pode oferecer é a *accountability* baseada na capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes expliquem o que fazem (respondam por, sejam responsabilizados, sejam punidos ou mesmo recompensados pelo que fazem) (ARATO, 2002, p. 90).

A discussão sobre o equilíbrio entre o poder que emana do povo e o poder do qual se reveste um representante leva-nos ine-

vitavelmente a um conceito específico, pois a “verdadeira razão de ser da *accountability* reside na pressuposição da existência de poder e, nesse sentido, o seu principal objetivo não é eliminá-lo, mas controlá-lo”, como esclarece Schedler (*apud* PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1.350). Em que pese à objetividade com que pode ser caracterizado o terreno em que habita e o objetivo que define a *accountability*, Mainwaring (2003, p. 6) explica que se trata de “um conceito distante de ser consensual”, e se posiciona:

A accountability é um conceito chave nas ciências sociais, ainda que seu significado varie largamente de um autor para outro [...] ainda que não possamos clamar um consenso em nossa compreensão do conceito, nós acreditamos que o confronto direto de ideias irá fazer com que o debate avance (MAINWARING, 2003, p. 3).

A presença do termo *accountability* nos dicionários de língua inglesa remonta a 1794, como demonstra a investigação de Pinho e Sacramento (2009). Porém, é recorrente a afirmação de que o vocábulo persiste intraduzível para a Língua Portuguesa. Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, momento em que uma nova perspectiva democrática se abria no Brasil, Campos (1990) dedicou-se a investigar as causas da dificuldade de tradução do vocábulo para o português, em seu célebre artigo “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?”. A resposta encontrada à época foi de que:

Faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade, o que nos fal-

ta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário (CAMPOS, 1990, p. 31).

Conquanto a ausência do conceito tenha sido identificada pela autora, Pinho e Sacramento (2009, p. 1344), atualizando o estado da arte duas décadas depois, quando se propõem a “conhecer se o caminhar brasileiro está levando à aproximação do conceito da *accountability*”, argumentam que:

[...] estamos mais perto da resposta do que quando Campos se defrontou com o problema, mas ainda muito longe de construir uma verdadeira cultura de *accountability* [...] desde então [...], a democracia se consolidou e reformas no aparelho do Estado foram empreendidas com a promessa de tornar a administração pública mais eficiente e, inclusive, mais controlável. Paralelamente, no meio acadêmico, imensa literatura tem sido produzida no intuito de analisar e compreender os impactos de tais mudanças no tecido social, bem como suas contribuições para viabilizar pelo menos uma aproximação do conteúdo do conceito de *accountability* com a realidade da administração pública brasileira. Nesses estudos, a palavra *accountability* tem sido comumente traduzida como responsabilização. (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1.344-1.345).

Schedler (1999, p. 15) explica que “*Accountability* é contrária ao poder monológico. Ela estabelece uma relação dialógica entre atores *accountable* e *accounting*”. Nestes termos, os atores *accountable* são aqueles que detêm o poder de fazer e, em razão disso, devem responsabilizar-se, enquanto os atores *accounting* são os que exercem o poder de controle. Isso traduz que a responsabilidade é necessariamente externa.

[...] a *accountability* é sinônimo de responsabilidade objetiva, isto é, trata-se da responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra, fora de si mesma. Tal responsabilidade tem consequências, implicando em prêmios pelo seu cumprimento, e castigos, quando o inverso é verificado. (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p 1347-1348).

Por tratar-se de responsabilidade objetiva, que vem de fora, não pode ser confundida com a responsabilidade subjetiva, que alguém impõe sobre si mesmo quanto ao compromisso de bem exercer determinado papel. Przeworski (1998, p. 61) esclarece que “os governos são *accountable* se os cidadãos têm como saber se aqueles estão ou não estão atuando na defesa dos interesses públicos”, podendo, além disso, atribuir-lhes o bônus ou ônus cabível.

Guillermo O'Donnell, cientista político argentino, sistematiza o conceito de *accountability* em modalidades horizontal e vertical (O'DONNELL, 1998). A distinção entre as modalidades pode ser feita de acordo com os papéis que cumprem os atores envolvidos: a vertical refere-se ao controle que os cidadãos exercem diretamente sobre os agentes públicos, enquanto a horizontal é intra-estatal, ou seja, ocorre dentro do âmbito do estado. Interessa-nos,

neste momento, especialmente a modalidade vertical, pois é nela que podemos perceber com clareza a importância da cidadania.

1.1 ACCOUNTABILITY VERTICAL

Em relação à modalidade vertical, afirma O'Donnell que:

Evidentemente, o que pode ser definido como o canal principal de *accountability* vertical, as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos. Além disso, não está claro até que ponto elas são efetivas como mecanismos de *accountability* vertical. (1998, p. 28-29).

Smulovitz e Peruzzotti (2000) preocuparam-se em distinguir elementos da *accountability* vertical de O'Donnell (1998), bem como em fortalecer a compreensão de que seu exercício pode ocorrer por outros instrumentos. Com isso, dividem-na em eleitoral e outras formas, agrupando estas últimas no conceito de *societal accountability*, definida como um mecanismo de controle não eleitoral, que se utiliza de instrumentos institucionais e não institucionais, e inclui as denúncias de mídia, a participação social em instâncias de controle e as ações que atores que não estão na máquina estatal podem mover contra agentes públicos.

É precisamente esse espaço, não eleitoral, que é qualificado como societal, onde estão incluídos todos os esforços que visam expor os desvios do governo, a levar determinada questão à agenda governamental e influenciar nas decisões que são adotadas. Vejamos abaixo o quadro relativo aos tipos de *accountability* vertical, conforme sistematização de Peruzzotti e Smulovitz (2000).

Quadro 1: Tipos de *Accountability* Vertical

Quem controla	O que é controlado		
	Atores	Políticos	Burocratas
Societal	Associações civis, ONGs e movimentos sociais	Mobilização social e denúncia pública	Mobilização social e denúncia pública
		Denúncia por agências de vigilância	Denúncia por agências de vigilância
Eleitoral	Mídia	Definição de planejamento	Definição de planejamento
			Processo (ação judicial)
	Cidadãos	Investigação e denúncia pública	Investigação e denúncia pública
		Definição de planejamento	Definição de planejamento
	Cidadãos	Votação	-

Fonte: Peruzzotti e Smulovitz (2000, p. 27), adaptado.

Pelo quadro acima, os autores esclarecem que, enquanto o espaço eleitoral é o lugar onde os cidadãos exercem, individualmente, sua participação, a *accountability* societal refere-se especialmente à ação coletiva e da mídia. Com isso, esses autores têm o mérito de invadir um espaço onde as ações são ainda mais difusas e cuja mensuração dos impactos é ainda mais desafiadora.

1.2 CONTROLE SOCIAL

Para entender a *accountability* vertical, precisamos compreender o controle social, cuja noção possui larga presença histórica e, se não antes, consta explicitamente na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, a qual continha os seguintes dispositivos:

Artigo 14º- Todos os cidadãos têm o direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a colecta, a cobrança e a duração.

Artigo 15º- A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração. (FRANÇA, 1789).

Não se pretende aqui fazer traçado histórico entre a Assembleia Nacional associada à Revolução Francesa e nossos atuais princípios de controle social. Mesmo assim, é importante esclarecer que se trata de um princípio que remonta às bases democráticas modernas. Na efetiva democracia, exige-se o controle social no sistema de controle da administração pública, visto que “o verdadeiro controle do governo – em qualquer de suas divisões: Executivo, Legislativo e Judiciário – só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos” (CAMPOS, 1990, p. 34).

Assim, pode-se argumentar que, em uma democracia, nenhum controle haveria de existir se não fosse, em essência, social. No atual contexto político brasileiro, e no foco de nossa pesquisa, o ambiente de que tratamos sugere que “no controle social,

os cidadãos se tornam controladores dos governantes não apenas nas eleições, mas ao longo do mandato de seus representantes.” (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1353).

A descrição dos autores, quanto ao controle social, aproxima-se em muito da *societal accountability*. Rua (2009) complementa essa ideia, esclarecendo que o fomento ao controle social tende a gerar um ciclo de participação, acompanhamento e *accountability*:

A avaliação representa um potente instrumento de gestão na medida em que pode – e deve – ser utilizada durante todo o ciclo da gestão, subsidiando desde o planejamento e formulação de uma intervenção, o acompanhamento de sua implementação, os consequentes ajustes a serem adotados, e até as decisões sobre sua manutenção, aperfeiçoamento, mudança de rumo ou interrupção. Além disso, a avaliação pode contribuir para a viabilização de todas as atividades de controle interno, externo, por instituições públicas e pela sociedade levando maior transparência e *accountability* às ações de governo. (RUA, 1998).

Ponto de especial interesse quanto ao controle social é muito bem traduzido por Ribeiro (2009, p. 38), antes de afirmar com tranquilidade que, atualmente, “existem instituições formais que estabelecem as ‘regras do jogo’ de como se dá a participação da sociedade na supervisão e no controle da coisa pública”, o autor sintetiza que:

Para que o controle social tenha efetividade, o Estado, por um lado, tem que criar mecanis-

mos em sua estrutura e em seu ordenamento jurídico que possibilitem e assegurem aos cidadãos exercerem seus direitos, ou seja, o Estado tem que criar instituições formais que ditam as regras do jogo. Por outro lado, o Estado tem, também, que ser detentor de uma sociedade composta de cidadãos conscientes de seus direitos e dispostos a exercê-los; tem que haver instituições informais na sociedade que propiciem esse tipo de atitude dos cidadãos. Isso implica que essa sociedade seja dotada de costumes que levem os cidadãos a reivindicarem e a lutarem por seus direitos, bem como supervisionem a administração pública por intermédio do controle social [...] Em decorrência, a efetividade do controle social não depende isoladamente do Estado, por intermédio das instituições formais, ou da sociedade, por intermédio das instituições informais, mas, sim, do conjunto dessas duas, ou seja, de sua matriz institucional. (RIBEIRO, 2009, p. 36-37).

Essa ponderação vem corroborar a afirmação de Campos (1990, p. 12) de que “é preciso observar que somente a partir do momento em que nasce um tipo de cidadão, que é o que efetivamente pode participar da coisa pública, é que serão formuladas demandas por *accountability*”. Neste mesmo caminho, a ciência política já esclarece em suas bases que “o ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados pelos acontecimentos políticos [...] capazes de escolher entre diversas alternativas apresentadas” (BOBBIO *et al.*, 2008).

Esse é o ponto fundamental de nosso entrelaçamento da *accountability* com a educação, haja vista que, conforme delineado, o controle social exige um comportamento do Estado, mas também uma atitude cidadã disseminada na sociedade. Além disso, como já evidenciado, toda *accountability*, em sentido amplo, está fundamentada no controle social. Inclusive, o argumento mais reiterado e lamentado para a carência de *accountability* em certas democracias, como na do Brasil, é exatamente a fragilidade da consciência cidadã. Nesse ponto, sempre há o apelo à educação, mas de forma genérica, e a questão que se põe recorrentemente é: de onde nasce a cultura de exercício da cidadania?

A resposta a tal questão não pode, senão por erro, distanciar-se da construção histórica de uma nação. Porém, também não pode restringir-se a explicar o presente com base no passado e sem considerar que os dias atuais também podem ser alicerce para a construção de uma cidadania efetiva. Dessa forma, considerando que é preciso valorizar a construção histórica de nossa realidade, é necessário avaliar as possibilidades de criação de pilares para uma cultura de exercício da cidadania. E essa construção é calcada na educação.

2 CIRCULARIDADE EDUCAÇÃO-CIDADANIA

O controle social, em sua essência, não é balizado por outro princípio que não o da cidadania. A cidadania é conceito elástico, que não se pode esgotar em lista exaustiva de características ou efeitos. Não há, porém, como excluir desse conceito a ativa participação democrática, que vai além do voto como cumprimento de uma obrigação. Se a democracia é por vezes associada apenas à participação nos pleitos eleitorais, esse conceito tem sido expressivamente ampliado, incluindo o protagonismo do cidadão na

formulação e implantação de políticas públicas. Assim, ao mesmo tempo em que a cidadania é um direito, é também uma forma de garantir direitos.

Nem rápida, nem gratuitamente o direito à educação se consagrou para todos os cidadãos brasileiros, independente de cor, credo ou classe social. É o que destaca nossa Constituição. Nos fins da educação, está a preparação para o exercício da cidadania. E, desse exercício, colhem-se resultados práticos, como serviços públicos mais eficientes, maior representatividade democrática e benefícios que se traduzem naquilo que se poderia chamar de qualidade democrática, representada por alguns elementos balizadores, entre os quais se pode citar a consolidação de uma sociedade não excludente, a aceitação à diversidade, à responsabilidade com tudo quanto é público.

A história da educação nos mostra que evoluímos lentamente dos preceptores, como eram chamados os professores contratados por pais para educar seus filhos, de acordo com suas próprias perspectivas, para a educação em espaços escolares coletivos, públicos e universais. Não que se possa dizer que a universalização esteja plenamente alcançada, mas certamente se pode considerar que ela é o tema em voga. Assim, passamos de famílias que buscavam professores para educar seus filhos à realidade na qual os pais podem – e são obrigados a – levar seus filhos para a escola, para um processo de educação formal. Isso por que nossa atual LDB, alinhada com a Constituição federal, ao tratar dos princípios e fins da educação nacional, define, em seu art. 2º, que:

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu pre-

paro para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1996).

Convivem, na oferta da educação, instituições públicas e privadas, regidas por um princípio – mais teórico do que prático – de pluralismo pedagógico, e norteadas pelas normas emanadas do Conselho Nacional de Educação (CNE), especialmente as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), além de normas mais específicas emitidas em cada esfera de governo para o respectivo sistema de ensino. E, se assim está posto, certamente temos que nos preocupar com o que é entendido por cidadania. Em relação a isso, vale perceber que o Parecer nº 7/2010 do Conselho Nacional de Educação propõe “uma cidadania agora compreendida como a participação ativa dos indivíduos nas decisões pertinentes a sua vida cotidiana” (BRASIL, 2010a). Além disso, é reconhecido pelo Conselho, conforme consta no artigo 5º da Resolução CNE/CEB nº 4/2010, que:

A Educação Básica é direito universal e alicerce indispensável para o exercício da cidadania em plenitude, da qual depende a possibilidade de conquistar todos os demais direitos, definidos na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), na legislação ordinária e nas demais disposições que consagram as prerrogativas do cidadão (BRASIL, 2010).

Se é intuito da educação contribuir efetivamente para a construção da cidadania democrática, como meio para garantir outros direitos, e se a efetividade dessa cidadania está associada

a uma *accountability* efetiva, esse ciclo sugere que as políticas públicas e os agentes de sua concepção e implementação são excelente campo e público para o exercício da cidadania e a concretização da *accountability*. Frare (2006, p. 66) destaca que:

[...] a educação é o principal vetor para a porta de saída das políticas públicas, visto que a emancipação dos beneficiários e a consequente transformação social estão diretamente ligadas ao desenvolvimento da educação.

Não é, porém, vetorial a influência causada pela educação sobre a cidadania, ou da cidadania na instrumentalização da *accountability*, nem destas últimas sobre a educação. O que melhor pode explicar essa relação é o operador cognitivo da circularidade, que explica que “os efeitos retroagem sobre as causas e as realimentam” (MARIOTTI, 2010, p. 140). Nesse realimentar, os efeitos tornam-se, sob certo aspecto, causas do que lhes causou. E é dessa maneira que podemos compreender a relação educação-cidadania, que pode ainda ser discutida em relação aos demais operadores do pensamento complexo, sem deixar de ser a circularidade, operador fundamental, o alicerce para a compreensão necessária. Essa percepção é hoje primordial, pois a educação já experimentou diversas outras abordagens, desde suas formas mais rudimentares até aquelas mais imbuídas de técnicas, e nenhuma delas é capaz atualmente de oferecer as respostas para as patologias do nosso sistema educacional.

Ponce, ao tratar de elementos da história da educação, indica que nas comunidades primitivas:

os fins da educação derivam da estrutura homogênea do ambiente social, identificam-

-se com os interesses comuns do grupo e se realizam igualitariamente em todos os seus membros, de modo espontâneo e integral: espontâneo na medida em que não existia nenhuma instituição destinada a inculcá-los, integral no sentido que cada membro da tribo incorporava mais ou menos bem tudo que na referida comunidade era possível receber e elaborar (PONCE, 1985, p. 21-22).

Esse autor acrescenta que, com a mudança no trabalho e a transição de propriedade comum para propriedade privada, o modelo de educação também sofreu profundas alterações. Saviani (2011) identifica a educação no Brasil pré-colonial com a conceitualização de educação primitiva:

a força da tradição, constituída como um saber puro orientador das ações e decisões dos homens; a força da ação, que configurava a educação como um verdadeiro aprender fazendo; e a força do exemplo, pelo qual cada indivíduo adulto e, particularmente, os mais velhos ficavam imbuídos da necessidade de considerar suas ações como modelares (SAVIANI, 2011, p. 38).

O autor acrescenta que “as ideias educacionais coincidiam, portanto, com as próprias práticas educativas, não havendo lugar para a mediação das ideias pedagógicas que supõem a necessidade de elaborar em pensamento as formas de intervenção na prática pedagógica” (SAVIANI, p. 39). Com o curso da história, porém,

tornou-se necessário distinguir ideias pedagógicas de práticas educativas, uma vez que passaram a surgir expressivos hiatos entre umas e outras – o que se assemelha ao que O'Donnell trata como uma dificuldade para efetivar a *accountability*, que é “a grande diferença que frequentemente existe entre as regras e normas formalmente prescritas, de um lado, e o que as pessoas fazem na maior parte do tempo, de outro” (O'DONNELL, 1998, p. 39).

Saviani esclarece que é possível compreender importantes elementos da história da educação com a identificação dos períodos de “predominância de determinadas ideias pedagógicas, sendo isso o que diferencia os períodos entre si” (SAVIANI, p. 20). Em nosso tempo, não se pode afastar que as ideias pedagógicas estejam permeadas de educação para a cidadania e para a sustentabilidade. Porém, como já se viu, a cidadania é um elemento que pode modificar as relações de poder em uma sociedade. E como alerta Ponce, ao longo da história, “o Estado tem dado repetidas provas de que considera a escola como um instrumento para assegurar o seu próprio domínio” (1985, p. 164).

Dentro de um espaço que está sob a tutela do governo, desenvolverem-se práticas que têm por foco exatamente frear as liberdades desse governo ou de seus sucessores, o que é plenamente condizente com o princípio da *accountability*, uma vez que “um regime de *accountability* só pode funcionar em consonância com a sociedade civil e a esfera pública” (ARATO, 2002, p. 96). E na ótica do processo educacional:

como as ideias se encarnam na prática pedagógica assumindo uma forma específica que decorre do embate entre as ideias propriamente ditas e as condições particulares de sua implementação, como se evidencia na forma

assumida [...] ajuda a tomar consciência da maneira como se articulam na prática pedagógica cotidiana as ideias educacionais que circulam em nosso meio. Com isso, criam-se as condições para introduzir maior coerência e consistência na educação educativa (SAVIANI, 2011, p. 22).

Se não há como afastar que a formação para a cidadania tem permeado as ideias pedagógicas atualmente, também não temos, até o momento, provas de que ela tenha passado a integrar a prática pedagógica hegemônica. Com isso, tanto cidadania quanto educação se mantêm em um patamar de discurso refinado e práticas precárias, sem efetividade na construção de sujeitos e sociedade almejados:

Uma mesma política pode causar impactos objetivos, gerando mudanças quantitativas nas condições da população-alvo, pode ainda gerar impactos subjetivos alterando o ‘estado de espírito’ da população, e, finalmente, pode causar um impacto substantivo mudando qualitativamente as condições de vida da população (FIGUEIREDO, 1986, p. 116).

O primeiro passo para impulsionar uma mudança de cenário é “repensar o papel da educação, não no paradigma clássico da teoria do capital humano, mas como elemento que pode dinamizar outros processos sociais importantes para alcançar maior equidade” (MELLO, 1991, p. 11). Para isso, é necessário reconhecer os operadores cognitivos do pensamento complexo na prática educativa e cidadã, especialmente a circularidade.

Além de conhecer mecanismos, é preciso compreender que:

o conhecimento, a informação e uma visão mais ampla de valores são a base para a cidadania organizada em sociedades plurais, cambiantes e cada vez mais complexas, nas quais a hegemonia do Estado, dos partidos ou de um setor social específico tende a ser substituída por equilíbrios instáveis, que envolvem permanente negociação dos conflitos para estabelecer consensos (MELLO, 1991, p. 13).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No tema em discussão, conclusões taxativas são impróprias. O melhor encaminhamento que se pode dar é a compreensão de que não é possível forjar uma sociedade idealizada, por sua natureza dinâmica e auto-organizadora, mas é possível trabalhar para fortalecer aspectos desejados, buscando trilhar caminhos menos desencantadores. Para isso, o primeiro passo é reformular nosso modo de pensar: a educação não poderá “transferir” cidadania de uma geração para outra. Primeiro, por não haver essa disponibilidade, e segundo, por não haver a possibilidade. A superação de problemas de nossa época não pode ser feita com base no imediatismo ou simplismo. É preciso compreender a natureza complexa dos problemas e buscar soluções que considerem e se valham dessa complexidade.

Essa participação “não deve ser banalizada por intermédio da simples presença em colegiados, eleição de diretores ou assembleias, sem que as escolas disponham de instrumentos efetivos para implementar decisões” (MELLO, 1991, p. 31). O melhor modelo precisa ser descoberto a cada novo desafio, e a escola

precisa reconhecer-se como espaço para esse exercício dinâmico da cidadania. A *accountability* vertical é um dos instrumentos a serem utilizados para isso. Mas não se pode compreender essa necessidade pela lógica pragmática da utilização, e sim pela ação dinâmica, criativa, educativa e cidadã de reconhecer os problemas e buscar para eles as soluções. Afinal,

essas formas de exercício da cidadania dependem, para sua efetividade, de conhecimento sobre a natureza dos problemas concretos que motivam a mobilização das pessoas, acesso e seletividade no uso da informação, domínio dos mecanismos legais e institucionais que existem para encaminhar suas demandas (MELLO, 1991, p. 11).

Talvez, estejamos falando de uma realidade ainda distante, mas práticas como a discussão com os próprios alunos do orçamento da escola, das prioridades educativas podem levar a resultados satisfatórios. A necessidade de reconhecimento do caráter público de tudo quanto há em uma escola pública e de que ser público não significa que não é de ninguém, mas, sim, que é de todos, pode resultar na formação de uma geração que assuma uma nova forma de pensar, na qual seja possível reconhecer a natureza complexa dos fenômenos e possibilidade de reorganização.

O certo é que mudanças para a formação de uma sociedade que saiba zelar por seus direitos, utilizando-se dos mecanismos existentes e eficazes para isso e reivindicando novos, não virão sem que o assunto seja debatido e se torne central nas agendas de toda a sociedade, não apenas das comunidades epistemológicas. Afinal,

não se muda a educação apenas pelo lado da oferta. É preciso, também, que a sociedade seja instrumentalizada para demandar ensino de qualidade [...] o papel dos meios de comunicação e outros formadores de opinião é insubstituível na formulação de uma política de qualificação de demanda. (MELLO, 1991, p. 45).

No entanto, não se clama aqui por uma ação do governo federal, pois, pela própria distribuição de competências e seu desequilíbrio com a arrecadação de cada uma das esferas de governo, é ao plano federal que essa percepção menos há de interessar. Entretanto, mesmo que por vezes as políticas de homogeneização nacional se acentuem, a disseminação inicialmente infértil da ideia pedagógica de fazer com que a escola sirva como meio para o desenvolvimento da cidadania permite iniciativas locais que tirem essa proposta do universo das ideias e levem-na para a prática:

as ações públicas locais podem ser oportunidade sobretudo para as políticas sociais. Uma vez que estas se encontram, no âmbito nacional, sob a tutela de ajustes macroeconômicos, as soluções não encontradas no plano nacional podem ser pensadas criativamente, desenvolvidas e implementadas localmente (MILANI, 2008, p. 576).

Deste contexto, alguns questionamentos emergem, a exemplo: 1) Quais as competências necessárias ao cidadão para que ele possa ser agente ativo da *accountability*? 2) A educação pública

formal deve atuar na formação de tais competências? Se deve, o que há em nossa estrutura curricular que favoreça a formação destas competências? 3) Como os programas e projetos educacionais podem servir como campo de aprendizagem prática do exercício da cidadania, com os estudantes assumindo não apenas o papel de beneficiários da política pública, mas agentes *accounting*?

Estas perguntas são, de certo modo, derivadas do célebre questionamento de Campos (1990): “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?”. A questão lançada pela autora estimulou muitas tentativas de resposta, porém, como relação essencialmente dialógica, poderíamos dizer que à *accountability* se mostra mais no refinamento das perguntas e nas discussões por elas geradas do que em respostas estanques. Entretanto, para que as discussões sejam produtivas é preciso que continuamente possamos responder que a *accountability* está mais presente do que esteve ontem.

A *accountability* assume essa importância por ser um ponto de integração entre educação e cidadania e um dos propulsores da circularidade. A educação fortalece a cidadania que, por sua vez, possibilita a *accountability* e, com isso, fica favorecida a qualificação das políticas públicas, fortalecendo a busca por garantir a qualidade dos serviços públicos, entre os quais a educação. Se a educação se reconhecer no compromisso de contribuir para cidadania e assumir que a *accountability* é o resultado da atitude cidadã e mecanismo para melhoria da educação, a virtuosidade desse ciclo poderá acelerar a lapidação do caráter democrático de nosso país, com os direitos deixando de ser demasiadamente teóricos e passando a ser construções diárias e dinâmicas, nos mais diversos espaços, por mecanismos efetivamente democráticos.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo J. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: Subsídios para um debate iberoamericano. **Sísifo: Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, n. 9, p. 57-70, 2009.

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. “School accountability” no Brasil: experiências e dificuldades. **Revista de Economia Política**. v. 28, n. 3, p. 443-453, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572008000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 mar. 2012.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular, e accountability. **Lua Nova**. São Paulo, n. 55-56, p. 85-103, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a04n5556.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco; MATTEUCCI, Nicola. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. 2 v.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 mar. 2012.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 02 mar. 2012.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.**— Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

_____. **Resolução CNE nº 4/2010.** Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Diário Oficial da União, [da República Federativa do Brasil], Brasília. DF, 14 jul. 2010. Seção I, p. 824.

_____. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais:** introdução aos parâmetros curriculares nacionais / Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 1997.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CORVALÁN, J. y McMeekin, R. W. (2006). **Accountability educacional:** posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. CIDEPREAL, 2006.

DAHL, Robert A. **Democracy and its critics.** New Haven: Yale University Press, 1989.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas:** um quadro de referência teórica. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1986.

FRANÇA. Assembleia Nacional. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2012.

FRARE, Irineo. **Estrutura e cultura na mudança das instituições**: um estudo sobre a complexidade do processo de desenvolvimento institucional - o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE). Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3403/Irineu_Frare.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 mar. 2012.

MAINWARING, S. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, S; WELNA, C. **Democratic accountability in Latin America**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003.

MARIOTTI, Humberto. **Pensamento complexo**: suas aplicações à liderança, à aprendizagem e ao desenvolvimento sustentável. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MELLO, Guiomar Namó de. **Políticas públicas de educação**. Estud. av., São Paulo, v. 5, n. 13, 1991. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141991000300002>>. Acesso em: 15.5.2014.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**. n. 44, p. 27-54, 1998, Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 28 mar. 2012.

PACHECO, Regina Silva. Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática. In: MELO, Marcus. (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional**. Recife: Ed. Massangana, 1999.

PEREZ, Marcos A. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6898/5471>>. Acesso em: 03 mar. 2012.

PONCE, Aníbal. **Educação e luta de classes**. São Paulo: Cortez, 1985.

PRZEWORSKI, A. **The state and the citizen**. Nova Iorque: New York University, 1998.

RIBEIRO, Daniel Cerqueira. **Sistema de controle dos gastos públicos do governo federal: uma ênfase no programa Bolsa Família**. São Paulo. 2009. 155 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo. São Paulo. 2009.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Controle interno e paradigma gerencial**. Relatório Interno de Pesquisa ENAP. Brasília: ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), 1996.

RUA, Maria das Graças. **A avaliação no ciclo de gestão pública**. 1998. Disponível em: <http://www.seguranca.mt.gov.br/UserFiles/File/SUPF/aval_cic_gest_publ.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2012.

SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. 3. ed. Campinas (S.P): Autores Associados, 2011.

SCHEDLER, Andréas. Conceptualizing accountability In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Org.) **The self-restraining State**: power and accountability in new democracies. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability: the other side of control. In: SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. (Org.). **Enforcing the rule of the law**: the politics of societal accountability in Latin America. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2000.

WATHIER, Valdoir Pedro. **Accountability e Educação**: o Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE. 2013. 150 p. Mestrado em Educação. Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília 2013.