



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

HERMESON CLAUDIO MENDONÇA MENEZES

**A ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL – ARQUÉTIPO DO ESTADO GERENCIAL
E AVALIADOR: OS (DES)CAMINHOS DA DEMOCRACIA E A PRESERVAÇÃO DO
ESTABLISHMENT**

FORTALEZA

2019.1

HERMESON CLAUDIO MENDONÇA MENEZES

A ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL – ARQUÉTIPO DO ESTADO GERENCIAL E
AVALIADOR: OS (DES)CAMINHOS DA DEMOCRACIA E A PRESERVAÇÃO DO
ESTABLISHMENT

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação. Área de concentração: Educação Brasileira.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Clarice Zientarski.

FORTALEZA

2019.1

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M511a Menezes, Hermeson Claudio Mendonça.

A accountability educacional - arquétipo do Estado Gerencial e Avaliador : os (des)caminhos da democracia e a preservação do establishment / Hermeson Claudio Mendonça Menezes. – 2019.
392 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Fortaleza, 2019.

Orientação: Profa. Dra. Clarice Zientarski.

1. Accountability. 2. Estado Gerencial-Avaliador. 3. Democracia. 4. Establishment. 5. Educação. I. Título.
CDD 370

HERMESON CLAUDIO MENDONÇA MENEZES

A ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL – ARQUÉTIPO DO ESTADO GERENCIAL E
AVALIADOR: OS (DES)CAMINHOS DA DEMOCRACIA E A PRESERVAÇÃO DO
ESTABLISHMENT

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação. Área de concentração: Educação Brasileira.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Clarice Zientarski

Aprovada em: 30/01/2019.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Clarice Zientarski (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Antonia Rozimar Machado e Rocha
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Hildemar Luiz Rech
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Sueli Menezes Pereira
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

Dedico o labor reflexivo empenhado neste trabalho a todos que caminharam ao meu lado, em especial à minha família e amigos, que escolhendo permanecer na minha vida, seja nos momentos de alegria e tristeza, ou fases de isolamento.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho, fruto de intenso esforço laboral, só foi possível em virtude do apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES); por isso, gratidão à instituição, a qual foi fundamental para minha formação, para a aquisição de livros.

À Profa. Dra. Clarice Zientarski, pela orientação e, sobretudo, por ter acreditado em nosso trabalho. Aos membros participantes da banca examinadora: Profa. Dra. Antônia Rozimar Machado e Rocha, Profa. Dra. Sueli Menezes Pereira e ao Prof. Dr. Hildemar Luiz Rech pelo tempo dedicado à leitura da dissertação e por todas as valiosas sugestões que contribuíram para a superação das fragilidades e correções do trabalho.

Aos colegas dos grupos de estudo pelas reflexões, críticas e sugestões externadas. Em especial as caminhanças Sônia de Olivera e Jessika Cândido, pelo companheirismo e lealdade. À Rosângela de Souza, por sua inestimável contribuição para a correção de alguns erros e inconsistências textuais. Aos meus amigos Gerson Carneiro e Eraldo Lima, sem os quais as conquistas perderiam suas cores e musicalidades.

À minha mãe, a guerreira Guiomar Mendonça Menezes, por seu senso de justiça, exemplo de abnegação, valores éticos e carinho indelével, eterna inspiração em minha vida. À minha esposa Cristiane e meu filho Azrael, pelo amor, paciência e apoio nos momentos mais difíceis, sem os quais a própria razão deste trabalho não teria sentido. Aos meus irmãos, Wally, Nelrismar, Bosco, César, Carlos, Irone e Nelcimar pelo incansável amparo, diante dos percalços da vida e pela demonstração materializada do significado de família.

“A [...] *accountability* transformou-se numa panaceia (ou mesmo num fetiche) pelo facto de a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização serem, supostamente, capazes de, por si sós, [...] resolver os déficits e problemas de qualidade da educação pública. [...] esta *qualidade* [...], traduz-se, no senso comum, de forma redutoramente naturalizada, ao mesmo tempo em que a educação (enquanto bem público) continua a ser ressignificada e redimensionada, no embate com orientações e políticas concretas do conservadorismo neoliberal.” (AFONSO, 2012, p. 472).

RESUMO

A presente dissertação se materializa no estudo sobre a *accountability* educacional enquanto arquétipo do Estado Gerencial-Avaliador e como este mecanismo é adotado, ressignificado e replicado na conjuntura dos (des)caminhos da democracia como um instrumento para a preservação do *establishment*. Nesses meandros analíticos, o conceito de *accountability*, em geral polissêmico, vai passando por um intenso escrutínio com o intuito de enriquecer o debate sobre ele, compreendendo que todo pesquisador é um sujeito-histórico com valores e interesses específicos, inexistindo a neutralidade científica, o que resultou na aproximação com a teoria materialista histórico-dialética, e no que concerne à metodologia, o trabalho centra-se na pesquisa documental-bibliográfica e na análise de conteúdo. Em decorrência desse enfoque, desenvolve-se na dissertação um intenso debate em torno da conceituação e categorização da *accountability*, como seus dispositivos constituidores – responsabilização, prestação de contas e avaliação – se conectam, em um processo histórico (sociocultural e político-econômico), no campo do controle do poder e, mais especificamente, no controle social. Ao analisar a *accountability* educacional na dialeticidade histórica, considerando as contradições das políticas educacionais e projetos de modernização sob a égide do capital, traça-se um percurso cuja tessitura envolve uma investigação sobre a democracia e o Estado Gerencial-Avaliador, considerando-os balizas para a implantação das políticas educacionais a serem justificadas pela *accountability* educacional, em íntima simbiose com preceitos econômicos da normatividade neoliberal e da *Teoria do Capital Humano*. A *accountability* educacional, ao caminhar a *pari passu* com estes elementos viabiliza o jogo de interesses político-econômicos dos grupos hegemônicos (internacionais, nacionais e locais), moldando a democracia como instrumento de consolidação da ordem excludente. Conclui-se com isso que a *accountability* enquadra-se no rol dos mecanismos que contribuem para a reprodução das condições de produção do modo de produção capitalista, colocando-se como peça fundamental para a manutenção do *establishment* da atual ordem de coesão social.

Palavras-chave: Accountability. Estado Gerencial-Avaliador. Democracia. Establishment. Educação.

ABSTRACT

This dissertation is materialized in the study of educational accountability as an archetype of the State Manager-Evaluator and how this mechanism is adopted, re-signified and replicated in the conjuncture of the (dis) ways of democracy as an instrument for the preservation of the establishment. In these analytical meanders, the concept of accountability, which is usually polysemic, is under intense scrutiny, with the aim of enriching the debate about it, understanding that every researcher is a historical subject with specific values and interests, lacking scientific neutrality, which resulted in the approach to the historical-dialectical materialist theory, and as far as methodology is concerned, the work focuses on documentary-bibliographic research and content analysis. As a result of this approach, the dissertation develops an intense debate about the conceptualization and categorization of accountability, as its constituent devices - accountability, accountability and evaluation - connect in a historical (sociocultural and political-economic) process, in the field of power control and, more specifically, in social control. In analyzing educational accountability in historical dialecticity, considering the contradictions of educational policies and modernization projects under the aegis of capital, a course is traced whose structure involves an investigation of democracy and the Managerial-Evaluator State, considering them beacons for the implementation of educational policies to be justified by educational accountability, in close symbiosis with economic precepts of neoliberal normativity and Human Capital Theory. The educational accountability, when walking *pari passu* with these elements, makes possible the play of political-economic interests of the hegemonic groups (international and local), shaping democracy as an instrument of consolidation of the exclusionary order. It concludes that accountability falls within the role of the mechanisms that contribute to the reproduction of the conditions of production of the capitalist mode of production, being a fundamental part for the maintenance of the current order of social cohesion.

Keywords: Accountability. Management Status-Evaluator. Democracy. Establishment. Education.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Fases na Análise de Conteúdo	26
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Educação em Documentos: Principais documentos analisados	22
Quadro 02 – Inferência por grupo	30
Quadro 03 – Inferência por categoria	30
Quadro 04 – Inferência por confrontação categorial: confronto de interpretação	31
Quadro 05 – Inferência por frequência	32
Quadro 06 – Resumo Interpretativo	32
Quadro 07 – As dimensões conceituais de <i>accountability</i>	66
Quadro 08 – Mainwaring e Schedler: Elementos constitutivos da <i>accountability</i>	67
Quadro 09 – Teoria das Ondas	155
Quadro 10 – A <i>Accountability</i> Democrática	164
Quadro 11 – Modelos teóricos de administração pública e abordagens de <i>accountability</i>	183
Quadro 12 – Quadro Sintético Analítico: Reforma Gerencial e Aferição de Requisitos	185
Quadro 13 – Resposta à crise do modelo inglês	189
Quadro 14 – Projeto Principal de Educação: Reuniões/Declarações/Recomendações ...	213
Quadro 15 – As Correntes Regulacionistas	221
Quadro 16 – Evolução do processo avaliativo	230
Quadro 17 – Comparação das diferentes fases do Estado-avaliador	247
Quadro 18 – Comparação entre PNE-Sociedade Brasileira e PNE-Governo	253
Quadro 19 – PNE: Grupos, Metas e Objetivos	257
Quadro 20 – Elementos constitutivos do SINAES	278

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Escolas Públicas e Privadas: 5º ano (média de pontos em português)	273
Tabela 02 – Mais ricos e mais pobres: 9º ano (média de pontos, perfil socioeconômico)	274
Tabela 03 – Zona urbana e zona rural: 3º ano (média de pontos em português)	275

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABC	Santo André (A), São Bernardo do Campo (B) e São Caetano do Sul(C).
ACG	Avaliação dos Cursos de Graduação
AE	Aparelho de Estado
AIE	Aparelho Ideológico de Estado
ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
ANDE	Associação Nacional da Educação
ANPAE	Associação Nacional dos Profissionais da Administração Educacional
ANPEd	Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação
APG	Administração Pública Gerencial
APT	Administração Pública Tradicional
ARE	Aparelho Repressor de Estado
AVALIES	Avaliação da Educação Superior
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CENPEC	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
Cinde	Corporación de Investigaciones para el Desarrollo
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CONAE	Conferências Nacionais de Educação
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CUT	Central Única dos Trabalhadores
D.F	Depois de Ford
ENADE	Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higer Education
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
GBM	Grupo Banco Mundial
GE	Governo Empreendedor
GIFE	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
GP	Governança Pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira
IES	Instituições de Ensino Superior
iFHC	Instituto Fernando Henrique Cardoso
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
ITV	Instituto Teotônio Vilela
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Minedlac	Reunião de Ministros de Educação da América Latina e Caribe
MST	Movimento dos Sem Terra
MTPE	Movimento Todos Pela Educação
NAP	Nova Administração Pública
NBR	Norma Brasileira Regulamentar
NCLB	No Child Left Behind
NPM	New Public Management
NSP	Novo Serviço Público
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODMs	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPNE	Observatório do PNE
Orealc	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras

PAR	Plano de Ações Articuladas
PCI	Partido Comunista Italiano
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programme for INternational Student Assesment
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PPE	Projeto Principal de Educação para a América Latina
Preal	Programa de Proteção da Reforma Educativa na América Latina
Promedlac	Project Majeur dans le l'Éducation em Amérique Latine et dans les Caribes
Provão	Exame Nacional de Cursos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSO	Public Service Orientation
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SESu	Secretaria de Educação Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sisu	Sistema de Seleção Unificada
T	Modelo T
TERCE	Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo
TRI	Teoria da Resposta ao Item
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	ACCOUNTABILITY: A BUSCA DE UMA CONCEITUAÇÃO	37
2.1	“Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?”	39
2.2	A accountability e o campo jurídico-administrativo: uma leitura sociocultural	46
2.3	Accountability e o Brasil: revisitando o artigo de Campos (1990)	53
2.4	Uma abordagem histórico conceitual de Accountability	58
2.5	Accountability: um conceito plural	64
2.5.1	<i>O’Donnell: Accountability Vertical e Horizontal</i>	69
2.5.2	<i>Schedler, Smulovitz e Peruzzotti: Dimensões e elementos da accountability</i>	71
2.5.3	<i>Mainwaring: Accountability intraestado</i>	74
3	ANTECEDENTES FILOSÓFICO-POLÍTICOS DA ACCOUNTABILITY.	78
3.1	Nas pegadas da história: uma abordagem sociológica de accountability	82
3.1.1	<i>Uma sociologia dos elementos constitutivos de accountability</i>	85
3.2	A ordem política e privada na Grécia Clássica	89
3.2.1	<i>Cidadania na Grécia Clássica: responsabilização, prestação de contas e avaliação</i>	92
3.3	Maquiavel: a ontopositividade da política	99
3.4	Hobbes, Locke, Mill e Sieyès: o controle do poder	105
3.5	Locke, Montesquieu e Rousseau: o federalismo estadunidense	112
3.5.1	<i>A doutrina dos checks and balances: os cidadãos e o controle dos representantes</i>	119
3.6	Hegel: a lei e a superação do contratualismo	125
4	OS (DES)CAMINHOS DA DEMOCRACIA: O ESTADO GERENCIAL	133
4.1	Tocqueville e a democracia na América: Participação, Igualdade e Liberdade	138
4.2	Marx e a democracia verdadeira: a reintegração do humano com o cidadão	144
4.3	A Democracia Moderna: Representação e Participação	155
4.4	Os (des)caminhos da democracia: o Estado Gerencial	166
5	ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL: RESPONSABILIZAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E AVALIAÇÃO	192

5.1	Educação na ordem da Teoria do Capital Humano	194
5.2	Accountability educacional: Responsabilização, Prestação de contas e Avaliação	207
5.3	Regulação e Avaliação: a culminância na avaliação externa	218
6	ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL: O ESTADO AVALIADOR	238
6.1	O Estado Avaliador	240
6.2	O Plano Nacional de Avaliação (PNE): sedimentando a <i>accountability</i> educacional	252
6.3	A Avaliação externa: as políticas com consequências	267
7	ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL: A PRESERVAÇÃO DO ESTABLISHMENT	281
7.1	O establishment: decifrando o seu enigma	288
7.2	O cidadão do admirável mundo novo: a concorrência pacífica	299
7.3	A <i>accountability</i> educacional e o neoliberalismo: confluência de interesses...	310
7.4	Accountability educacional: a preservação do establishment?	320
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	339
	REFERÊNCIAS	348

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas cinco décadas (1970-2018), na conjuntura do avanço das democracias liberais, o termo *accountability* tem assumido protagonismo nas mais diversas instâncias do Estado e da sociedade, contribuindo para o controle do poder governamental as práticas do gerir a coisa pública, perpassando pelas novas formas de exercício da cidadania, até a implementação de políticas educacionais. Neste contexto, este trabalho se materializa tendo como objeto de investigação a *accountability*, com ênfase na *accountability* educacional, arquétipo do Estado Gerencial-Avaliador e mecanismo adotado, significado e replicado, como instrumento para a preservação do *establishment* no Brasil.

O interesse pelo tema *accountability* surgiu no decorrer das investigações sobre as relações entre ideologia e educação para a feitura dos primeiros textos a compor a dissertação de mestrado, cujo tema inicial era *A prática educativa no movimento sindical durante a Era Lula (2003-2011): o sindicato enquanto aparelho reprodutor do capital*. Na pesquisa objetivava-se investigar a formação da classe trabalhadora, no entanto ao participar de estudos sobre a Gestão Democrática do Ensino Público o interesse foi sendo modificado, a medida que foram sendo realizadas leituras sobre o campo da captura da subjetividade e mecanismos de controle social.

A temática da política educacional e, especificamente, pelo estudo da *accountability* educacional, tornou-se intrigante e acabou por converter-se em objeto de estudo e fundamento da pesquisa. Este campo despertou inquietações relativas à formação dos sujeitos submetidos aos processos de avaliação em largo espectro, bem como, os mecanismos de controle do poder, responsabilização e prestações de contas. Vinculado às noções de igualdade (formal), liberdade, transparência da gestão pública, direito à informação, dentre outros, a *accountability* sedimenta-se na nova ordem organizacional do Estado, sob os auspícios do neoliberalismo e da democracia liberal: o Estado Gerencial-Avaliador.

Os estudos sobre *accountability*, em qualquer nível social, político, administrativo e/ou educacional, possuem um fio condutor que se refere à concepção de mundo, de sociedade do pesquisador, bem como, daqueles que formulam e implementam as políticas governamentais. Na dimensão educacional, existem múltiplas conexões de interesses em torno da *accountability*, seja na organicidade da democracia liberal às configurações de verificação e mensuração no campo avaliativo, a moldar um produto educacional compatível com padrões do mercado em detrimento da formação humana – relegando a plano secundário a função político-social da educação e do mundo do trabalho.

Partindo da premissa que a forma como os homens produzem a sua existência e se relacionam socialmente compõem sua consciência (MARX, 2010a [1844]), e considerando que o papel da educação (escola) na formação humana estabelece mediação dialética entre o material (estrutura econômica) e o imaterial (superestrutura político-ideológica) (GRAMSCI, 1984), surgem inquietações sobre as políticas de *accountability* educacional, uma vez que esta política converteu-se em uma estratégia dos países desenvolvidos (espelho) para influenciar os países em desenvolvimento (imagem – imitações) (MARX, 2011a [1858 / 1939]).

Nessa quadra, a investigação da *accountability* (educacional) assume relevância ao enriquecer os debates em torno das categorias de avaliação, responsabilização e prestação de contas, conforme meios/práticas que ocultam/mascaram os mecanismos de controle e exclusão social, exercidos pelo Estado e pelo Mercado. Ao se estudar a perspectiva de preservação do *establishment* em interconexão com a *accountability* (educacional), contribui-se com as pesquisas em torno da educação sob os auspícios do capital – das avaliações *standardizadas* às políticas educacionais de fortalecimento da exclusão social – o novo *darwinismo social*. (AFONSO, 2009a).

Na tessitura entre o político, o econômico, o administrativo e o social, é que a *accountability* educacional é analisada neste trabalho, o que possibilita a ampliação da compreensão teórico-histórico-político-econômico-social de tal conceito. Desta forma, esquadriha-se desde os elementos que a constituem e viabilizam ao jogo de interesses político-econômicos, manifestos na prática clientelista presente na sociedade brasileira, moldando a democracia nacional ainda em processo de consolidação. Nestes meandros analíticos o conceito de *accountability*, em geral polissêmico, vai adensando-se e articulando-se em três dimensões: avaliação, prestação de contas e responsabilização.

Assim, o conceito de *accountability*, ao transpor o espaço-tempo das primeiras formulações ou do desenvolvimento dos conceitos a ela vinculados, como avaliação, responsabilização, prestação de contas, participação política, *checks and balances*, dentre outras categorias, fruto de *Experiências* sociais específicas, seja no mundo grego (meados do século V a.C.), seja na visão rousseuniana dos movimentos independentistas estadunidense (século XVIII), sofreu alterações até chegar à sua análise hodierna.

O'Donnell (1999) defende que a ideia de *accountability* possibilita o entendimento das diferenças entre as jovens democracias da terceira onda (pós-1978) e as avançadas democracias (poliarquias) industriais, oriundas da fusão das correntes políticas, concorrentes e conflitivas: o liberalismo (garantias liberais básicas – propriedade privada), a democracia (exercícios dos direitos políticos) e o republicanismo (defesa da legalidade contra

as forças estatais).

Esses valores e princípios da gestão pública são comumente propagados por organizações transnacionais (multilaterais) como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização das Nações Unidas (ONU), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Orealc), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Organizações das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com suas Conferências e Agendas globais impingindo a construção de uma democracia títere aos interesses das grandes corporações. Estas organizações são “ímmunes aos processos políticos democráticos” e sua atuação e deliberações “têm pelo menos o mesmo impacto sobre a vida diária dos cidadãos” que os governos nacionais. (HOBSBAWM, 2007, p. 109).

A envergadura de influência política do sujeito-cidadão não alcança essas organizações – elas são como espectros inteligíveis ao cidadão de um Estado-nação em crise. A “vontade do povo” não prevalece e não determina as ações governamentais e nem avalia ou efetivamente fiscaliza as finalidades dos seus projetos. Este sujeito-cidadão pode apenas tecer opiniões e participar dos pleitos eleitorais que “dão legitimidade e proporcionam aos governos, paralelamente, um modo conveniente de consultar o ‘povo’ sem necessariamente assumir qualquer compromisso muito concreto.” (HOBSBAWM, 2007, p. 114).

No âmbito educacional a *accountability* insere-se na conjuntura da obtenção de mais informações sobre o desempenho das unidades escolares, “mediante as quais se tornam públicas as informações sobre o trabalho das escolas e consideram-se os gestores e outros membros da equipe escolar como corresponsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição.” (BROOKE, 2006, p. 378).

Com o entendimento da complexidade em torno da *accountability*, passa-se a perceber que os mecanismos e procedimentos de avaliação, testes estandardizados, exames nacionais, *rankings*, premiações e punições, freios e contrapesos, não desvelam, isolada e qualitativa-quantitativamente, a complexidade dos fenômenos em torno da *accountability*, sequer da formação humana, uma vez que em educação “nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável.” (AFONSO, 2009b, p. 13).

As formulações ideológicas presentes na *accountability*, disseminadas por tecnocratas e por instituições nos moldes das *think tanks* americanas, têm impactado a objetividade e a subjetividade dos sujeitos históricos-sociais. Disseminação que tem modificado tanto a inserção/participação dos sujeitos e da sociedade civil no âmbito da

democracia, quanto as relações educacionais – impactadas na própria elaboração dos planejamentos educacionais na escola, sujeitas aos ditames avaliativos (sucesso e fracasso), que reproduzem e justificam o desemprego estrutural, conduzindo a um apaziguamento ou consenso social.

No Brasil os mecanismos de disseminação/fortalecimento dos ideários conservadores atuam de forma quase orquestral. De empresários, tecnocratas aos intelectuais com sua posterior propagação nas instâncias governamentais e da sociedade civil, as *think tanks* produzem recomendações objetivando influenciar na tomada de decisões nas áreas de políticas públicas, como educação, saúde, segurança, gestão, meio ambiente, relações internacionais etc. (STONE, 2007; SOARES, 2009).

Na conjuntura do avanço neoliberal, na consolidação de suas instituições e organizações, desvela-se, no Brasil, uma frágil democracia que sofre ataques e limitações constantes, marcada pelo rescaldo do longo e tenebroso período da ditadura-civil militar (1964-1985), e norteadada pelo Estado Gerencial de forte caráter meritocrático. Mesmo com as conquistas obtidas ao longo das últimas décadas, a organização social ainda é tênue, as reversões dos direitos constitucionais são corriqueiras no país, e a sociedade permanece à mercê dos interesses dos *donos do poder* (FAORO, 2001) ou do *poder dos donos* (BURSZTYN, 2008).

Dessa forma, apresentam-se como problema de pesquisa:

- Na estruturação do Estado Gerencial-Avaliador, como a *accountability* educacional se entrelaça aos (des)caminhos da democracia liberal atuando como mecanismo de preservação do *establishment*?

Uma vez definido o problema de pesquisa, este serviu de baliza – recorte e estruturação textual – para a organicidade das seguintes questões:

- A *accountability* pode ser pensada apenas na perspectiva conceitual, ou ela é fruto de um processo “evolutivo” de *Experiências* histórico-sociais, muitas vezes contraditórias e diversas?
- Que conexões podem ser tecidas entre *accountability* educacional e a dinamicidade das lutas sociais, como mecanismos do Estado liberal?
- A *accountability educacional* pode se materializar e se desenvolver em uma perspectiva progressista na conjuntura de uma democracia liberal e/ou Estado neoliberal?

O entendimento das conexões e o próprio desvelamento da essência do objeto-

pesquisado decorre do rigor científico, retirando o sujeito-pesquisador do senso comum, projetando-o ao conhecimento-filosófico, científico, que na dialética histórico-social suscitaram os problemas e as hipóteses do trabalho.

Esse processo gerou a elaboração de duas hipóteses:

- Que a *accountability*, conforme prática das democracias tradicionais (EUA e Europa Ocidental) é adotada (reinterpretada) em nações como o Brasil, como fruto de um lento processo histórico-social, a envolver aspectos objetivos e subjetivos, que culmina com seu enquadramento à lógica do Estado neoliberal, arquétipo do Estado Gerencial e Avaliador.
- A *accountability* educacional, enquadrada na ordem sócio metabólica do capital (globalização, neoliberalismo, reestruturação produtiva, mundialização do capital), é expressão tecnocrática dos ideários de modernização da democracia liberal, em uma confluência de interesses envolvendo organismos multilaterais e elite local, objetivando a preservação do *establishment*.

Nesse prisma, se a aparência e a essência do objeto-pesquisado coincidissem, a pesquisa seria desnecessária, como Marx enuncia (ao ironizar os economistas vulgares, para os quais os fenômenos se desenvolvem como que naturalmente, como se a apreensão das conexões fosse imediata): “because the only thing that is ever reflected in their minds is the immediate form of appearance of relations, and not their inner connection. Incidentally, if the latter were the case, we would surely have no need of science at all.”¹ (Carta de Marx à Engels, em 27/06/1867. In: MARX, 2010 [1867], s/p); e, “toda a ciência seria supérflua se a forma de manifestação e a essência das coisas coincidissem imediatamente.” (MARX, 2017 [1894], p.880).

Para responder às questões e problemas, também para confirmar as hipóteses faz-se necessário definir objetivos claros na consecução do trabalho: o objetivo geral consiste em analisar a dialeticidade entre *accountability* educacional na conjuntura brasileira, assentada na lógica do Estado Gerencial-Avaliador, como possível correlação de interesses para a preservação do *establishment*.

Em relação aos objetivos específicos pretende-se: a) Compreender a constituição e conceituação histórico-social da *accountability* e suas adjetivações; b) Analisar os fundamentos clássicos da responsabilidade, prestação de contas e avaliação, em suas conexões com a cidadania clássica, a política, a lei (*eticidade*) e os *checks and balances*; c) Investigar

¹ “porque a única coisa refletida em suas mentes é a forma imediata de aparecimento de relações, e não a sua conexão interna. Aliás, se este fosse o caso, certamente não teríamos necessidade de ciência”. (Tradução nossa).

os (des)caminhos da democracia materializada no Estado Gerencial, a partir da concepção de democracia marxiana e dos teóricos da democracia moderna-contemporânea; d) Compreender a constituição e o desenvolvimento da *accountability* educacional, em suas matizes de responsabilização, prestação de contas e avaliação; e) Discutir a formação do Estado Avaliador, considerando as políticas de *accountability* educacional e seus entrelaçamentos com as políticas de avaliação; f) Analisar a *accountability* educacional como mecanismos para a preservação do *establishment*.

Nessa direção, adota-se o materialismo histórico-dialético como método de pesquisa. Como fundamento metodológico, definem-se na relação sujeito-pesquisador e objeto-pesquisado, na materialidade da história humana, a investigação documental-bibliográfica e a análise de conteúdo (BARDIN, 2011). Para isso, relacionam-se as categorias teóricas com a diacronia e sincronia na totalidade concreta da hodiernidade brasileira, com as contradições e conflitos que envolvem o objeto de pesquisa em sua historicidade, buscando não incorrer em equívocos anacrônicos ou de reproduções mecânicas ao longo do trabalho.

Muito mais que expor as ferramentas metodológicas da pesquisa, o que se propõem é entender como o materialismo histórico-dialético pode contribuir para o desvelamento do objeto, uma vez que todo objeto está imerso em uma realidade concreta, em movimento. Marx (2011b [1852], p. 25) apresenta este movimento ao analisar o pensamento hegeliano relativo à história, no *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*:

Em alguma passagem de suas obras, Hegel comenta que todos os grandes fatos e todos os grandes personagens da história mundial são encenados, por assim dizer, duas vezes. Ele se esqueceu de acrescentar: a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa.

Essa passagem foi escrita por Marx entre os anos de 1851-1852, à luz dos movimentos revolucionários franceses de 1848 e 1851, que culminaram no golpe de estado de Napoleão III, coroado imperador da França. Marx (2011b [1852], p. 25) pondera que a história se movimenta “primeira vez como tragédia, [e] a segunda como farsa.”. Esta análise de Marx traz a lume, não a questão da repetição dos fatos/eventos históricos, mas a teoria das lutas de classes.

A história não é marcada pela repetição dos eventos, a história não se repete, os fatos são únicos, espacial e temporalmente. Marx (2011b [1852]), no entanto, apresenta a inquestionável evidência: o dínamo da história é o mesmo, o mecanismo que move a sociedade e gera os fatos/eventos históricos é a luta entre explorados e exploradores, esta luta

se repete como tragédia (destruidora) e depois enquanto farsa (oculta/acomodada) na sociedade capitalista.

Os fenômenos históricos não podem ser apreendidos isoladamente. As questões cotidianas, da vida particular, estão ligadas aos fenômenos macro, que por seu turno se constroem em um movimento imprevisível, dialético. Na *Contribuição à crítica da economia política*, Marx (2008 [1859], p. 47) afirma que “não é a consciência dos homens que determina o seu ser, ao contrário, é o seu ser social que determina a sua consciência”, o ser social está condicionado historicamente à produção e reprodução da vida, objetiva (bens materiais) e subjetivamente (bens imateriais).

Em relação à constituição do ser e de sua subjetividade em inter-relação com a objetividade, Marx (2008 [1859], p. 248) é categórico:

O objeto de arte – tal como qualquer outro produto – cria um público sensível à arte e capaz de desfrutar a beleza [...] A fome é a fome, mas a fome que se satisfaz com carne cozinhada, comida com faca e garfo, não é a mesma fome que come a carne crua servindo-se das mãos, das unhas, dos dentes.

Na ordem sócio metabólica do capital a produção material determina não apenas a forma objetiva, ela cria tanto o objeto para o sujeito (para o consumo, para a necessidade do consumidor), como a forma subjetiva do objeto (cria o consumidor, o modo e a necessidade de consumir – o desejo do consumo). Pesquisar a *accountability* e a educação sem considerar as múltiplas determinações, as conexões entre estrutura e superestrutura, ou objetividade e subjetividade, é permanecer na aparência do objeto.

Diante disto, pensar a *accountability* significa muito mais que uma construção conceitual. Ela está imersa em uma conjuntura histórica que é dialética. Ela envolve múltiplos sujeitos histórico-sociais, que são partícipes da construção histórica, modificam e são modificados por esse dínamo. Isso resulta na necessidade imperiosa de compreender corretamente as lutas sociais, as tensões políticas, os aspectos econômicos, os elementos ideológicos, dentre outros, que se fazem manifestos da vida concreta dos indivíduos. Como salienta Kopnin (1978, p. 51), ao discorrer sobre a relação sujeito-objeto que se materializa numa:

[...] base real em que eles são unificados na história; a dialética subjetiva é o mesmo movimento objetivo, só que sob uma forma de sua existência na natureza. Ademais, subtende-se por dialética subjetiva não só o movimento do pensamento, mas também a atividade histórica do homem em seu conjunto, incluindo o processo do pensamento.

Esse movimento, essa transformação define a essência dinâmica do objeto – a

dialética, que “trata da ‘coisa em si’. A ‘coisa em si’ não se manifesta imediatamente ao homem. Para chegar à sua compreensão, é necessário fazer não só certo esforço, mas também um *détour*.” (KOSIK, 1976, p. 9).

Lefebvre (1968) destaca a importância do movimento de *détour* para se chegar a gênese – um processo regressivo (busca a origem) e progressivo (remonta ao movimento histórico) – do fato histórico, a busca de novos significados e novas conexões para compreender tanto o passado, como o presente, o que só será satisfatoriamente operado com a escolha adequada do método.

Na análise do objeto deste trabalho adota-se como parâmetros a sua concretude, sua materialidade no tempo-espaço, em suas conexões com a totalidade. O objeto é dissecado/compreendido em uma interação sincrônica e diacrônica (KOSIK, 1976), como expressão do real concreto, não uma manifestação meramente reflexiva, apartada das múltiplas determinações que constroem a própria sociabilidade humana, não em sua aparência imediata, mas em sua essência (o próprio movimento da *coisa* ou a *coisa em si*). (DUARTE, 2004).

Na dialética do processo histórico “o pensamento não pode se apropriar do concreto de forma imediata, não pode reproduzi-lo por meio do contato direto.” (DUARTE, 2008, p. 56-58). É na totalidade construída, na materialidade histórico-social, que as relações possibilitam a interpretação da realidade, por isso não se pode preterir à análise da totalidade, restringir-se a singularidade. Deve-se realizar as conexões analíticas entre a singularidade, a parcialidade e a universalidade nos quais o objeto está imerso, pois ele é parte desta totalidade e não pode ser pensado nem compreendido apartado dela.

Lukács (2010, p. 171) esclarece que “o ser só pode ser abordado como ser se for objetivamente determinado em todos os sentidos”. Precisa-se analisar o objeto a partir de seu desenvolvimento histórico, nas tensões/acomodações/ressignificações que o gestaram, em suas relações ontológicas. “Um ser privado de determinações é apenas produto do pensamento: uma abstração de todas as determinações.” (LUKÁCS, 2010, p. 171).

Para o entendimento das múltiplas determinações, torna-se essencial percepção da relação todo-parte e parte-todo: as partes se encontram e interagem com o todo, e este “todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes” (KOSIK, 1976, p. 42). As múltiplas determinações necessitam ser buscadas a fim de se entender as parcialidades, as mediações em que as partes específicas (totalidades parciais) produzem na feitura histórico-social, as quais conectam-se numa série de determinações dinâmicas e recíprocas, conduzidas por uma relação do todo-

parte e parte-todo. Essa ação precisa ser mediada pela correta definição dos percursos metodológicos.

Desse modo, considera-se que a pesquisa documental tem especificidades relevantes para o desenvolvimento do trabalho, pois é: histórico-filosófico, está localizada no espaço-tempo e retrata valores humanos; possui consciência histórico-filosófica, os fundamentos teóricos e intencionalidades presentes em sua elaboração são fruto das relações sociais e afetam tanto o pesquisador quanto a totalidade dos homens; é intrínseco e extrinsecamente ideológico, expressam os interesses, as visões de mundo e as lutas por hegemonia entre os mais diversos grupos sociais; e, é essencialmente qualitativo, em um conjunto quantitativo, ou seja, as ideias e valores que expressam, manifestam-se no próprio teor do texto, quanto na sua recorrência.

Para Gil (1999), a análise documental vale-se de materiais que não receberam um tratamento analítico, podendo ser reorganizada (verificabilidade da qualidade das fontes) de acordo com os objetivos da pesquisa. Estes documentos segundo Lakatos e Marconi (1992), enquanto fontes primárias (escritas ou não), pertencem a arquivos públicos ou particulares – institucionais, organizacionais ou domiciliares.

Como documentos basilares a serem analisados consideram-se, ao lado do Plano Nacional de Educação (PNE): as publicações sobre educação, da OCDE; as Declarações e Recomendações, por meio dos boletins do *Proyecto Principal de Educación en América Latina y El Caribe* (publicação da Orealc); os documentos produzidos pela Conferência de Jomtien/Tailândia (Conferência Mundial sobre Educação para Todos); o Relatório Delors (*Educação: Um Tesouro a Descobrir* - Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI); a Agenda 2030; o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado* (PDRE/MARE), dentre outros documentos vinculados aos projetos educacionais para o milênio. (Quadro 01 – Educação em Documentos – Principais documentos analisados).

Quadro 01 – Educação em Documentos: Principais documentos analisados

Nome do documento	Origem	Ano
Declarações do México (1979)	Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe	1979
Recomendações de Quito (1981)		1981
Santa Lúcia (1982)		1982
Declaração do México 1984	Promedlac I	1984
Declaração de Bogotá (1987)	Promedlac II	1987
Constituição Brasileira	Brasil	1988

Declaração de Guatemala (1989)	Promedlac III	1989
Conferência de Jomtien/Tailândia	ONU/Unesco	1990
Declaração de Quito (1991)	Promedlac IV	1991
Declaração de Santiago (1993)	Promedlac V	1993
PDRE/MARE	Brasil	1995
Declaração Kingston (1996)	Promedlac VI	1996
Relatório Delors - "Educação: Um Tesouro a Descobrir"	ONU/UNESCO	1999
Panorama da educação (Education at a Glance)	OCDE	2000 a 2015
Estudos econômicos da OCDE sobre o Brasil		2001 a 2015
Análise das políticas educacionais		2003 e 2005
Os princípios da OCDE para o governo das sociedades		2004
Professores são importantes: Atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes		2006
Compreender o impacto social da Educação		2007
Capital humano: como o seu conhecimento compõem a vida		2007
Avaliação da gestão de recursos humanos no governo – Relatório da OCDE		2010
Conferências Nacionais de Educação – CONAE		Brasil
Relatório Pisa em Foco	OCDE	2001 a 2015
PL de Responsabilidade Educacional - Lei n.º 7.420, de 2006	Brasil	2006
Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE	Brasil	2007
Plano Nacional de Educação (2014-2024) – PNE	Brasil	2014
Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo - TERCE	Orealc/Unesco	2015
Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável	ONU	2016

Fonte: Autoria própria.

À análise documental une-se a pesquisa bibliográfica, as quais se inter cruzam. Ao possibilitar o alcance de uma gama de informações, o acesso a dados dispersos em inúmeras publicações e uma revisão de literatura – pré-requisito para a realização de toda e qualquer investigação – a pesquisa bibliográfica, com seus procedimentos ordenados de busca, desenvolve-se

[...] a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta. (FONSECA, 2002, p. 32).

No uso da pesquisa bibliográfica busca-se compreender as principais teorias, ideias, interpretações, dados, categorias presentes nas obras de modo a possibilitar a construção de um quadro de referência sob o qual a *accountability* educacional no Brasil se

assenta. Por meio de fichamentos – de teor transcritivo e interpretativo realizam-se os registros das leituras, consideradas não como fotografias dos textos lidos, mas a possibilidade de construção de algo novo, mesmo que, deva-se buscar o máximo de objetividade sem interferir no que o autor diz.

Em síntese, o trabalho científico com embasamento na pesquisa bibliográfica deve amparar o desenvolvimento, a partir da investigação comparativa de novos campos de estudo ou conclusões inovadoras sobre problemas já abordados.

Análise de Conteúdo

Na pesquisa de cunho materialista histórico dialético a análise dos dados coletados, sua descodificação/interpretação, torna-se tarefa árdua e necessária, exigindo a utilização de ferramentas ou técnicas apuradas de análise de dados de um documento. Para Chizzotti (2006, p. 98):

[...] pode utilizar-se de diferentes procedimentos para alcançar o significado profundo das comunicações nele cifradas. A escolha do procedimento mais adequado depende do material a ser analisado, dos objetivos da pesquisa e da posição ideológica e social do analisador.

A análise de conteúdo como mecanismo de investigação de métodos mais amplos é a técnica mais refinada no campo do exame documental-bibliográfico, podendo auxiliar pesquisas mais complexas, constituindo-se como instrumento de estudo das comunicações emitidas entre os homens. Triviños (1987, p. 160) conceitua a análise de conteúdo, utilizando a definição de Bardin como:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens.

A análise de conteúdo caracteriza-se por ser um conjunto de técnicas em constante aperfeiçoamento, aplicado a fontes de dados extremamente diversificadas (BARDIN, 2011), transitando entre dois polos: o rigor da objetividade; e a criatividade, imaginação, intuição da subjetividade. Nesta pesquisa, esta técnica de análise é aplicada, prioritariamente, às fontes documentais, bibliográficas, notícias de jornais, discursos políticos e periódicos (revistas).

Essa técnica de pesquisa, utilizada sob os auspícios do materialismo histórico dialético exige do pesquisador duas posturas fundamentais: 1. Disciplina, dedicação, paciência e tempo; 2. Manter a consonância com o método adotado, em uma linha de

coerência que não subverta o método e a metodologia na pesquisa, gerando incoerências ou inconsistência teóricas. Estas preocupações coadunam com o alerta tecido por Triviños (1987) quando este pondera que não é possível realizar-se, adequadamente, as inferências se não há domínio dos conceitos básicos das teorias que estão alimentando a análise de conteúdo.

A análise de conteúdo, também, possui fragilidades ou limitações as quais podem ser sintetizadas em três pontos: 1. A forma de categorização dos dados coligidos carregados de um ideário quantitativo, um tanto esquemático, pode obscurecer uma visão mais totalizante do texto; 2. O uso de paráfrases, “utilizadas não apenas para explicar o texto básico, mas também para substituí-lo – sobretudo na síntese da análise de conteúdo”, pode ocasionar fragilidades nas análises (FLICK, 2009, p. 294); 3. O ideário de uma possível neutralidade do pesquisador, o que pode incorrer no equívoco do “mito do receptor passivo” (THOMPSON, 1995, p. 409).

No que tange ao terceiro ponto, deve-se frisar que na relação sujeito-objeto, como já exposto neste trabalho, o sujeito transforma e é transformado pelo objeto durante a realização da pesquisa. E, na análise de conteúdo “por mais rigorosos e sistemáticos que os métodos da análise formal ou discursiva possam ser” (THOMPSON, 1995, p. 375), ao desenvolver formas procedimentais de busca da cientificidade e da objetividade, “eles não podem abolir a necessidade de uma construção criativa do significado, isto é, de uma explicação interpretativa do que está representado ou do que é dito.” (p. 375).

A superação dessas limitações pode ser alcançada mediante: o detalhamento dos procedimentos adotados, visando garantir a validade da análise; e, um exame vinculado ao contexto histórico-social – não se restringir ao exame do conteúdo manifesto nos documentos que é dinâmico, estrutural e histórico. “Ele deve aprofundar sua análise, tratando de desvendar o conteúdo latente que eles possuem” (TRIVIÑOS, 1987, p. 162) revelando ideologias e tendências dos fenômenos sociais que se analisam: “Os investigadores que só ficam no conteúdo manifesto dos documentos seguramente pertencem à linha positivista.” (p. 162),

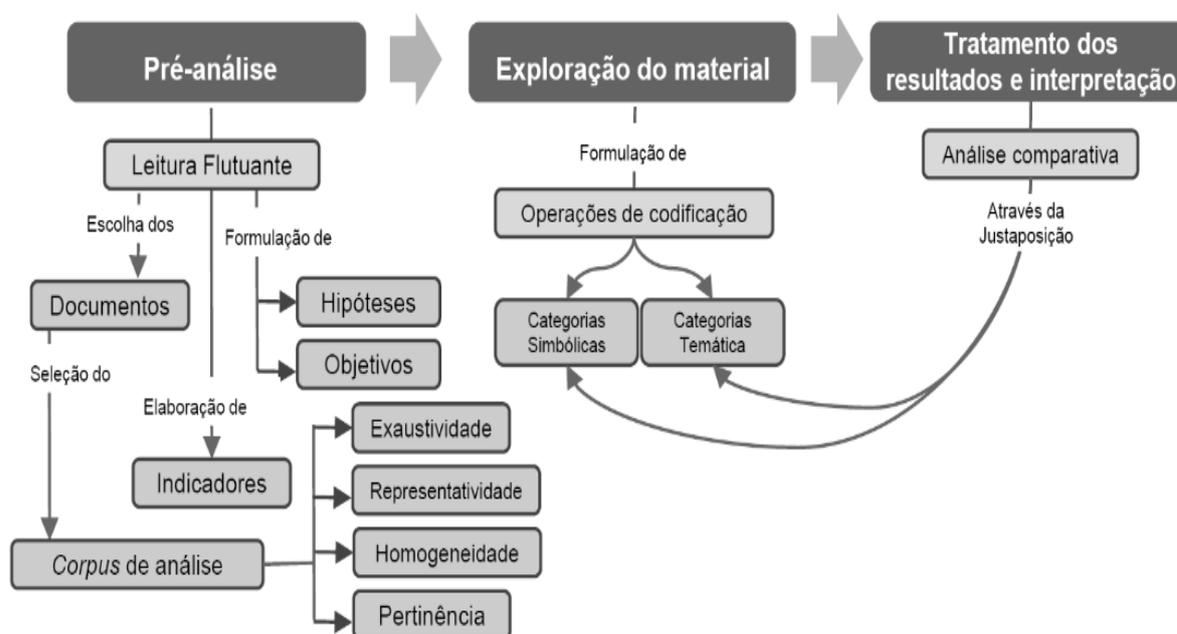
Na maturação da pesquisa, a execução da coleta de dados não se desenvolveu tendo o levantamento documental e bibliográfica como etapa *apriorística* à análise de conteúdo, e tampouco, esta se inseriu como uma etapa *a posteriori*. A pesquisa na área das ciências sociais não se desenvolve em etapas rígidas, mas por meio de técnicas procedimentais cuja (re)construção ocorre simultaneamente com as percepções do pesquisador:

Na realidade, um longínquo trabalho de análise já foi iniciado com a coleta dos materiais e a primeira organização, pois essa coleta, orientada pela questão da hipótese, não é acumulação cega ou mecânica: à medida que colhe informações, o

pesquisador elabora sua percepção do fenômeno e se deixa guiar pelas especificidades do material selecionado. (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 215).

Essa simultaneidade, na diversidade técnica, alicerça-se nos conhecimentos teóricos, no método e na compreensão dos fenômenos histórico-sociais. No que concerne às etapas da análise de conteúdo, optou-se por elencar a organização técnica seguida por Bardin (2011), o qual estabelece três etapas: 1. Pré-análise; 2. Exploração do material; e, 3. Tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Amparado em Triviños (1987) e tendo os princípios do método marxiano como norte, pode-se estabelecer que em cada etapa será realizada as seguintes ações – corroboradas por Silva e Fossa (2013), segundo a Figura 1:

Figura 1 – Fases na Análise de Conteúdo.



Fonte: Silva e Fossá, 2013, s/p.

A pré-análise: envolve a leitura flutuante, ou seja, um primeiro contato com o material a ser analisado para ser feita sua organização. Esta fase corresponde no levantamento documental-bibliográfico, as etapas: “Reconhecimento do material bibliográfico”; “Exploratória”; e, “Seletiva”. Desta forma, passa-se a constituir o *corpus* da investigação, delimitando o campo da abrangência para coleta de dados, mediante a estruturação dos indicadores, hipóteses e objetivos da pesquisa.

Nesse sentido, o foco recaiu sobre o levantamento das publicações realizadas, principalmente no Brasil, sobre a *accountability* educacional, buscando separar, na medida do possível, os textos que tratam de *accountability* enquanto instrumento de fiscalização/controlado do Estado e a *accountability* educacional e seus mecanismos avaliativos, de responsabilização

e controle, de forma mais específica. Além disso, realizou-se, preliminarmente, a verificação das principais publicações sobre a temática, compondo um quadro analítico que distinguirá artigos, teses/dissertações, livros etc. para se ter uma ideia da abrangência ou relevância do tema pesquisado.

A descrição analítica: a fase de análise do material correspondeu a etapa *crítica*, no levantamento documental-bibliográfico. Foi o momento do aprofundamento do exame do material selecionado, tendo as hipóteses e o referencial teórico como motes principais. Adotou-se nessa fase o procedimento de codificação: a escolha de unidades de registro – recorte; a seleção de regras de contagem – enumeração - e a escolha de categorias. Deste exame detalhado surgiram os quadros de referência, a fim de gerar sínteses coincidentes e divergentes de ideias no material – foi o momento do desmembramento dos textos em unidades/categorias e, subsequente, reagrupamento por categorias para análise.

Ao tratar sobre esse enfoque, o estudo aprofundou a distinção ou especificidade que representa a *accountability* educacional e dos múltiplos elementos teóricos, ideológicos e práticos que circundam sua composição. Com isso, indicou-se as estruturas categoriais que circundam a *accountability* e como elas estão inter cruzadas, o que facilitou a análise dessa política e a própria compreensão da natureza das políticas educacionais que gestam as práticas avaliativas, de prestação de contas e responsabilização.

Interpretação referencial: fase de análise propriamente dita. Nesta fase, a descrição analítica foi, em vários momentos, retomada em virtude de novas descobertas. Este foi o momento da interpretação, da reflexão, da intuição amparada nos fundamentos teóricos, estabelecendo as conexões entre os dados coletados, a teoria e o método de pesquisa – foi a etapa das inferências com uma abordagem variante/qualitativa a partir do materialismo histórico dialético. Esta inferência, segundo Bardin (2011, p. 137) é um instrumento de indução (roteiro) para se investigarem as variáveis inferidas (causas) a partir das variáveis de inferência (efeitos, indicadores, referências).

Nesse momento, o mais complexo da pesquisa, realizou-se o cruzamento de dados, ou no caso das literaturas e documentos, a justaposição entre distintas correntes interpretativas sobre a *accountability* e categorias que estão circundando ou circundam essa política, para poder-se interpretar o fenômeno na perspectiva histórico-social. Na presente etapa, fez-se necessário o conhecimento aprofundado das categorias principais da pesquisa e clareza da definição conceitual do objeto para avançar em seu desvelamento com as devidas inferências, possível apenas na conexão parte-todo e todo-parte.

Na análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), um procedimento importante, em vista às distintas fases que a compõe e por sua conexão nesta pesquisa com a análise documental-bibliográfica, como o próprio autor destaca, foi a dimensão da categorização. Esta evidencia a ordenação dos dados coletados na realidade investigada, na intenção de apreendê-los teoricamente. Segundo Minayo (2000, p. 94), as categorias analíticas “são aquelas que retém historicamente as relações sociais fundamentais e podem ser consideradas balizas para o conhecimento do objeto nos seus aspectos gerais.” Ao mesmo tempo que reúnem um grupo de elementos agrupados em razão dos caracteres comuns, “Elas mesmas comportam vários graus de abstração, generalização e de aproximação.” (p. 94).

Com ênfase no referencial teórico, no método e na metodologia definida, a fim de sistematizar os dados elencados, estabeleceu-se as categorias de análise que servem de baliza para a pesquisa. Estas, à medida que são “formas de ser, determinações da existência, elementos estruturais de complexos relativamente totais, reais, dinâmicos, cujas inter-relações dinâmicas dão lugar a complexos cada vez mais abrangentes, em sentido tanto extensivo como intensivo” (LUKÁCS, 1972, p. 28) constituem importante componente da pesquisa.

Durante a análise de conteúdo, extraiu-se as significações temáticas do conteúdo dos documentos-bibliográficos e demais fontes de dados, sendo que estas são relacionadas com a frequência de temas ou ideias. Os conteúdos decompostos de cada fonte de dados são compostos por palavras chaves ou frases significativas a partir das categorias. Os elementos de conteúdo agrupados são organizados por parentesco no modelo misto, ou seja, as categorias são selecionadas no início da pesquisa, mas podem ser modificadas em função das descobertas durante o percurso do trabalho, para tanto foram definidas categorias.

As principais categorias que serão analisadas na pesquisa e balizadoras para a compreensão da própria categoria de *accountability*, são: responsabilização, prestação de contas, avaliação, controle do poder, Estado (avaliador e gerencial), educação, democracia e establishment. Não se pretende esgotar a análise sobre estas categorias, mas, investigar como elas se entrelaçam e possibilitam compreender a *accountability* educacional.

É claro, que outras categorias também são tratadas, como: trabalho, capital, igualdade, liberdade, gerencialismo etc. e que têm extrema relevância para a pesquisa, mas, estas emergem ao longo do texto como ancoradouros para a análise das categorias principais. Nesta esteira, outras categorias vinculadas a teorias analíticas também são utilizadas como balizas para a investigação, como: *Experiência* (THOMPSON, 1981; 2001), *conceitos assimétricos* (KOSELLECK, 2006, p. 192), *subcidadania* (SOUZA, 2003), dentre outras.

Semelhantemente, algumas teorias serão abordadas, como: *Teoria do Capital Humano* (SCHULTZ, 1973), *Modernização Conservadora* (MOORE JR., 1975), *Aparelho Ideológico de Estado* e *Aparelhos de Estado* (ALTHUSSER, 1979; 1980; 2008), dentre outras. A finalidade do uso de teorias tão ecléticas, não tem por finalidade defini-las, mas, utilizar tais ferramentas teóricas para desvelar as faces da *accountability* subsumida à normatividade neoliberal.

As categorias analíticas, uma vez delimitadas enquanto palavras-chaves e, como formas fundamentais do pensamento, especificam o conteúdo dos conceitos e as sobrepõem concretamente; já os conceitos definem certos objetos ou fenômenos por algumas de suas características gerais. Por entender-se corretamente a relação categoria-conceito, um dos meios é perceber suas conexões com o ser social, o qual se constitui mediante o trabalho, segundo o pensamento marxiano e “para entender o conceito de trabalho em Marx, é preciso verificar as categorias que ele utiliza em seus escritos, a saber: contradição, determinação, valor etc.” (SILVA, 1986, p.27).

No âmbito da pesquisa documental-bibliográfica, a análise de conteúdo opera continuamente com a relação categoria-conceito, fundamentando a própria validade da pesquisa, dentro de uma lógica concatenada entre teoria e método. Para reforçar a validade da técnica, passa-se a organizar a coleta de dados mediante a delimitação: de unidades de registro, ou palavras que contribuem para a criação das categorias e sua significação, codificadas pelo menor segmento de conteúdo (palavra, frase, tema); unidade de contexto, enquanto parágrafos ou segmentos da mensagem utilizados como unidades de compreensão de sentidos.

Como mecanismo de montagem dos quadros de inferência/indexação – meio pelo qual uma descrição pode ser usada para elaborar um índice de busca documental – estruturou-se cinco quadros: Grupo (Quadro 02), Categoria (Quadro 03), Confronto Categorical (Quadro 04), Frequência (Quadro 05) e Resumo Interpretativo (Quadro 06). Os Grupos foram divididos em fontes documentais, bibliográficas, notícias de jornais, discursos políticos, anúncios publicitários e periódicos (revistas); os autores estão arrolados, preferencialmente, nas referências da pesquisa.

No Quadro 02 Inferências por Grupo: as fontes foram separadas por Grupos (documentais, bibliográficos, notícias de jornais, discursos políticos e periódicos); em seguida cada material foi examinado identificando o título, a natureza (sobre o que aborda, qual o mote do material e sua base teórico-ideológica), a finalidade (a quem se destina), autor, data e

local de publicação; sequencialmente elencou-se as unidades de contexto e registro a fim de esmiuçar os principais tópicos abordados no material.

Quadro 02 – Inferências por Grupo

Grupo DOCUMENTO		
Título		Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável
Natureza		Documento governamental e intergovernamental
Finalidade		Essa Agenda é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade.
Autor		Organização das Nações Unidas – ONU
Data e local de publicação		Ano de 2016
Categorias de análise		Desenvolvimento, prosperidade, pobreza, empoderamento.
Unidade de Contexto	Unidade de Registro	
Desenvolvimento	Agenda 2030	

Fonte: Autoria própria.

Com o mapeamento registrado no Quadro 03 (Inferência por Categorias): as fontes foram analisadas, por Grupo, cuja ordem de registro centrou-se nas categorias investigadas; em cada material analisado foram extraídos fragmentos que remontaram direta ou indiretamente a categoria elencada.

Quadro 03 – Inferências por Categorias

Categoria		
Desenvolvimento	Documento	Título: Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável
		Natureza: Documento governamental e intergovernamental
		Finalidade: Essa Agenda é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade.
		Autor: Organização das Nações Unidas – ONU
		Data e local de publicação
	Trechos encontrados	<p>“Esta é uma Agenda de alcance e significância sem precedentes. Aceita por todos os países e aplicável a todos, leva em conta as diferentes realidades nacionais, as capacidades e os níveis de desenvolvimento, respeitando as políticas e prioridades nacionais. São objetivos e metas universais que se aplicam ao mundo todo, tanto aos países desenvolvidos quanto aos sem desenvolvimento. Eles são integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável.” (p.03)</p>

Fonte: Autoria própria

Ao avançar na pesquisa, mediante a leitura do material selecionado, passou-se a

confrontar os diversos autores, obras, documentos, a fim de comparar suas abordagens sobre as categorias definidas na pesquisa, o que passou a ser registrado no Quadro 04 (Inferência por Confrontação Categorical: Confronto de interpretação). Neste momento, não houve separação por Grupo e sim por categoria, ocorrendo o confronto de fontes diversas.

Quadro 04 – Inferência por Confrontação Categorical: Confronto de interpretação

Categorias	Autor 01	Autor 02
Estado Política Igualdade Liberdade Participação	Como o Estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e que sintetiza a sociedade civil inteira de uma época, segue-se que todas as instituições coletivas são mediadas pelo Estado, adquirem por meio dele uma forma política. Daí a ilusão, como se a lei se basea-se na vontade e, mais ainda, na vontade separada de sua base real [realen], na vontade livre. Do mesmo modo, o direito é reduzido novamente à lei. (MARX; ENGELS, 2007 [1845 / 1932], p. 76)	<p>TOCQUEVILLE SITUA: a igualdade no âmbito do direito: a igualdade civil “Admira-me que os publicistas antigos e modernos não tenham atribuído às leis de sucessão uma influência maior na marcha dos negócios humanos. Tais leis pertencem, é verdade, à ordem civil; deveriam, porém, ficar situadas à frente de todas as instituições políticas, pois influem de maneira inacreditável sobre a situação social dos povos, cujas leis políticas são apenas a sua expressão. Têm, ademais, uma maneira segura e uniforme de operar sobre a sociedade; de certa maneira, afetam as gerações antes de seu nascimento. [...] Constituída de uma certa maneira, ela reúne, concentra, agrupa, em torno de certa cabeça, a propriedade e logo depois o poder; de certa maneira, faz fluir do solo da aristocracia. Conduzida por princípios outros e lançada num outro caminho, a sua ação é ainda mais rápida; divide, partilha, dissemina os bens e o poder [...]” (TOCQUEVILLE, 1977 [1835], p. 45).</p> <p>TOCQUEVILLE SITUA: O estado garantidor da preservação da justiça, do direito. “Tenho por ímpia e detestável a máxima de que, em matéria de governo, a maioria de um povo tem o direito de tudo fazer, e no entanto, situo nas vontades da maioria a origem de todos os poderes. Estarei em contradição comigo mesmo? Existe uma lei geral, que foi feita ou pelo menos adotada, não apenas pela maioria de todos os homens. É a lei da justiça. A justiça constitui, pois, o limite do direito de cada povo.” (TOCQUEVILLE, 1977 [1835], p. 193).</p>

Fonte: Autoria própria.

Como uma das etapas mais exaustivas organizou-se o Quadro 05 (Inferência por Frequência: Grupo), que possibilitou a percepção e o entendimento de como as categorias, valores, ideias etc., investigadas, fazem-se recorrentes nas mais diversas fontes selecionadas, negando ou afirmando as referências inter-relacionadas entre *accountability*, *accountability* educacional, democracia e *establishment*.

A montagem do Quadro 05 obedeceu: a sequência por Grupo – os dados são levantados por material (ação realizada durante o processo de análise por unidade) e na sequência foram agrupados por categoria; especificou-se os indicadores e a frequência destes indicadores; nominou-se os sinônimos atribuídos a estes indicadores e a frequência de cada um deles; e, computou-se a frequência por Unidade de Grupo e Total Geral dos Grupos.

Quadro 05 – Inferências por Frequência: Grupo

Grupo	Categoria	Indicadores	Frequência	Sinônimos	Frequência
Documentos	Democracia	Liberdade	120	Soberania	20
		Igualdade		Governo popular	45
		Emancipação		Doutrina democrática	35
		Cidadania		Democratismo	17
Total – Unidade de Grupo					117

Fonte: Autoria própria.

O Quadro 06 (Resumo Interpretativo) retrata uma das culminâncias da coleta de dados com as inferências/resumos interpretativos das fontes pesquisadas, destacando: referências – autor, título, tradução, edição, editora, ano e número de páginas; e, as palavras chaves que representam as principais teorias ou conceitos do material. Após esta estruturação, inclui-se o resumo do texto contendo suas problematizações, hipóteses, objetivos, fundamentação teórica, metodologia, natureza (o que aborda e qual o mote), finalidade (a quem se destina), valores, origem e outros tópicos relevantes.

Quadro 06 – Resumo Interpretativo

Resumo Interpretativo		
Referência	Autor (es): MARX, Karl	
	Título: Sobre a questão judaica	
	Tradução: Nélio Schneider	
	Edição: 1ª ed.	
	Editora: Boitempo	
	Ano: 2010d [1844] (Coleção Marx-Engels)	
	Nº pág.: 144p	
Palavra-chave	Comentário	Trecho
Posição de Bauer sobre a questão <u>judaica</u>	Marx apresenta a posição de Bruno Bauer sobre a luta pela emancipação do povo judeu tendo como <i>locus</i> a Alemanha do séc. XIX. Bauer defende que o povo judeu deve abrir mão de sua religião para ser emancipado politicamente. Marx defende que a luta deve estender-se para além da questão política, deve-se lutar pela emancipação humana e política geral, e não por sua emancipação enquanto grupo específico.	Os judeus alemães almejam a emancipação. Que emancipação almejam? A emancipação <i>cidadã</i> , a emancipação <i>política</i> . (p.33) Bruno Bauer responde-lhes: ninguém na Alemanha é politicamente emancipado. Nós mesmos carecemos da liberdade. Como poderíamos vos libertar? Vós, judeus, sois egoístas, quando exigis uma emancipação especial só para vós como judeus. Como alemães, teríeis de trabalhar pela emancipação política da Alemanha, como homens, pela emancipação humana, percebendo o tipo especial de pressão que sofreis e o vexame. (p.33)

Fonte: Autoria própria.

Para a exposição do conjunto dos dados e resultados organizou-se o trabalho em capítulos, com suas respectivas seções, inter-relacionando-se em um movimento dialético que dá corpo e forma à *accountability*. Neste percurso método-metodológico, organizou-se a estrutura expositiva do trabalho, considerando as categorias e teorias que balizam a investigação. A exposição da *accountability* educacional, inserida na ordem do sistema normativo neoliberal, está montada em Introdução (presente unidade), seis capítulos (com seções específicas) e as Considerações Finais.

Estrutura do trabalho

No primeiro capítulo, *Accountability: a busca de uma conceituação*, discorre-se sobre as possibilidades de tradução do termo *accountability*, sua conceituação e adjetivação, considerando seu desenvolvimento histórico-social sincrônica e diacronicamente. Debatendo com Campos (1990), Pinho e Sacramento (2009), dentre outros, aborda-se as dificuldades em torno de sua tradução e conceituação; com Di Pietro (2013), Ramires (2010), Gonçalves (2011), Medauar (2004) etc., discute-se a constituição subjetiva e objetiva do termo *accountability*, ao se estudar as expressões jurídicas *common law* (direito comum) e *civil law* (direito legislado).

Depois desse percurso socio-histórico realiza-se uma análise das concepções teóricas de conceito e categoria, à luz da *História dos Conceitos* de Kosellecke (1992; 2006). Este percurso possibilita a imersão nas correntes teóricas da *accountability* a partir das principais teorias interpretativas: O'Donnell (1998, 1999, 2003); Schedler (1999); Smulovitz e Peruzzotti (2003); Mainwaring. (2003); Abrucio e Loureiro (2005); CLAD (2000); Schmitter (1999), dentre outros.

O segundo capítulo, intitulado *Antecedentes filosófico-políticos da accountability*, discorre-se sobre os fundamentos clássicos da responsabilidade, prestação de contas e avaliação, considerando suas conexões com a cidadania clássica, a política, a lei (*eticidade*) e os *checks and balances*. Sem a pretensão de realizar-se um tratado sociológico e, tampouco, histórico, o capítulo retoma a questão das categorias e da *História dos Conceitos* de Kosellecke (1992, 2006).

As ideias de *ordem política* (Estado - *pólis*) e a *ordem privada* (família - *oikos*), liberdade e igualdade, entre os antigos gregos (TUCÍDIDES, 2001 [431-411 a. C]); FINLEY, 1988; HERÓDOTO, 1985; BARKER, 1978; PLATÃO, 1997; ARISTÓTELES, 1985) dão suporte para o estudo da política em Maquiavel, como instância ontopositiva para a própria

existência da sociedade. (CHASIN, 2000, 2000a; MAQUIAVEL, 2000, 2007).

Na sequência aborda-se as noções de liberdade, igualdade, representação e participação, e como estes elementos se inter cruzam para a efetividade do controle do poder, o qual se manifestará na *doutrina dos checks and balances: os cidadãos e o controle dos representantes*. (HOBBS, 2003 [1651]; LOCKE, 2005 [1690]; ROUSSEAU, 1991 [1762]; MILL, 2008 [1861]; SIEYÈS, 2001 [1789]; MONTESQUIEU, 1982 [1748]; HAMILTON; MADISON; JAY, 1993 [1787-1788]; PITKIN, 2006). O capítulo se encerra com Hegel e o princípio da liberdade pela mediação do Estado, o qual seria o coroamento da vida ética, da *eticidade* (HEGEL, 2005 [1817/1830], p. 149) e cujo desdobramento apresenta três momentos constitutivos: a Família, a Sociedade Civil e o Estado.

Em *Os (des)caminhos da democracia: o estado gerencial* desenrola-se o terceiro capítulo, tendo por baliza investigativa a democracia em sua simbiose com o Estado Gerencial, a partir da concepção de democracia marxiana e dos teóricos da democracia moderna-contemporânea. Neste capítulo, discute-se o ideário democrático, inserido na conjuntura das Revoluções Burguesas dos séculos XVIII-XIX, tendo como guia Alexis de Tocqueville e sua compreensão de democracia nos EUA e construção dos valores de cidadania, igualdade e liberdade. (TOCQUEVILLE, 1977 [1835], 1989 [1856], 1991 [1859]).

Com Marx (2008 [1859], 2010a [1844], 2010b [1844], 2013 [1867]) discorre-se sobre a cisão humana entre o particular e o universal, e, no antagonismo a envolver a vida do indivíduo e o desenvolvimento do gênero humano. (MARX; ENGEL, 2011 [1845], 2007 [1845/1932]; CHAGAS, 2012). Após compreender os pensamentos distintos de Tocqueville e Marx sobre a democracia parte-se para o estudo das teorias contemporâneas de democracia que gestaram o Estado subsumido à ordem neoliberal. (HUNTINGTON, 1994; SANTOS; AVRITZEN, 2002; OFFE, 1984; SCHUMPETER, 1984; DAHL, 1998; PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978).

À luz do Estado gerencialista analisa-se a nova sociabilidade, o reordenamento da gestão pública centrado na eficiência, qualidade e operacionalidade arquitetada nos moldes da *New Public Management*. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; WEBER, 1991, 1999; HARVEY, 2004, 2008; ANTUNES, 2009; COSTA, 2010; ABRUCIO, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1997; BRASIL – PDRE/MARE, 1995). Nesta investida analítica, discorre-se sobre a teoria dos Aparelhos Ideológicos do Estado de Althusser (1980, 2008) para tentar compreender a forma de atuação do Estado como operador da preservação da ordem social.

No quarto capítulo, *Accountability educacional: responsabilização, prestação de contas e avaliação*, discute-se a constituição e o desenvolvimento da *accountability*

educacional. A tessitura que une e permeia os temas do capítulo, inicia-se com um debate em torno da *Teoria do Capital Humano* de Theodoro Schultz, resgatando suas raízes no século XVIII e como esta percepção da sociabilidade humana constrói o *ethos* da *civilidade burguesa*. (SCHULTZ, 1973; FRIEDMAN, 1984; HAYEK, 2010; FRIGOTTO, 2010; ALVES, 1997; MARX, 2013 [1867]; DUARTE, 2008; KUENZER, 2005; GRAMSCI, 2011).

A *accountability* educacional é investigada no âmbito predominante dos processos avaliativos, da prestação de contas e responsabilização que tratam a temática da educação reduzida àquilo que é mensurável, privilegiando as avaliações de larga escala – mensuração, em detrimento dos fatores subjetivos que envolvem os processos educativos e sociais. Tal prática reproduz no modelo de *escola charter* – escola pública não-estatal – e o *voucher* educacional, impondo o sistema de publicização dos resultados avaliativos escolar, para que se opere a *public choice*, o que impulsiona as políticas de responsabilização: *high-stake* (alto impacto) e *low-stake* (baixo impacto). (FREITAS, 2007, 2012; CARRASQUEIRA, 2013; BROOKE, 2006; AFONSO, 1999, 2001, 2009, 2009a, 2009b, 2010, 2010b, 2012, 2013; SCHNEIDER; NARDI, 2015, 2019).

Nesse entremeio, analisa-se o mecanismo de regulação e regulamentação, presentes nas políticas educacionais, tendo como mote teórico o pensamento de Althusser, dos Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE). (ALTHUSSER, 1980; 2008; SAES, 2013). E investigando documentos da OCDE, da Orealc, do Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE), dentre outros, busca-se identificar os condicionantes do neoliberalismo, com sua lógica de *mecanismo de mercado*, e como este expressa seus princípios constituidores na educação. (MAROY, 2011; BARROSO, 2005; HORTA NETO, 2013; RAVITCH, 2011; KUENZER, 1997).

Com isso, dissemina-se o valor de uma governabilidade somente alcançável com o consenso, operada pela transformação do Estado-provedor para Estado-regulador ou Estado Avaliador, mote do capítulo subsequente. O quinto capítulo, *Accountability educacional: o Estado Avaliador*, investiga o modelo gerencial do Estado Avaliador, a reprodução dos preceitos capitalistas engendrados e formulados nas políticas públicas centradas na descentralização de responsabilidade, o que remete à implementação das políticas de *accountability* e seus processos articulados de avaliação, prestação de contas e responsabilização. (SAVIANI, 2005; 2010; 2013; CONAE, 2010; VALENTE; ROMANO, 2002; COSTA, 2008; COSTA, 2012).

Sob os auspícios desse Estado Avaliador desenvolve-se, segundo Afonso (2009a), um novo *darwinismo social*. As políticas educacionais, centradas nos pressupostos

avaliativos, culminam na luta pela sobrevivência no mundo do capital, onde os mais hábeis (competitivos, empreendedores, etc.) sobrevivem à lei da *seleção antinatural da escola liberal burguesa* (que deforma e reforma o estudante, adotando os moldes estabelecidos pelo mercado, gerando mecanismos de depuração – avaliação). (LACERDA; FERRI; DUARTE, 2016; RODRIGUES, 2008; RODRIGUES; PEIXOTO, 2009).

Dando sequência a organização do capítulo, analisa-se o PNE 2014-2024, dados do Saeb 2018 e SINAI, dentre outros, tendo como meta compreender o processo de responsabilização, prestação de contas mediante o mecanismo de avaliação educacional e sua dialeticidade com os processos de inclusão e exclusão, com o fim de entender se há vinculação entre a participação (via *accountability*) e a inclusão excludente nos tempos atuais.

Nesse percurso analítico, trabalha-se no sexto capítulo os instrumentos de disseminação e sedimentação da *accountability* educacional mediante as *think tanks* e os AIE, e como os processos avaliativos, que segundo os preceitos liberais burgueses, reforçam o *status quo* e o *stablishment*. Ao desenvolver um estudo sobre os aspetos ideológicos e de disputas por hegemonia no âmbito das políticas educacionais, debate-se sobre os embates em torno de interesses e correlações de força entre as classes sociais. (ALTHUSSER, 1979, 1980, 2008; MÉSZÁROS, 2004, 2015; THOMPSON, 1981; ZIZEK, 2013; HARVEY; 2008; HOBBSAWM, 2007; GROS, 2002; SOARES, 2009).

O que está em questão é como as políticas de *accountability* se inserem em um movimento dialético entre as forças sociais que estão em disputas no sistema do capital. E, como essa ferramenta da democracia burguesa é disseminada, criando-se uma verdade institucionalizada e referendada por intelectuais dos mais diversos segmentos da sociedade. (DAL RI; VIEITEZ, 2009; MORAES, 2001; PAPADOPOULOS, 1994; DUARTE, 2003; PITKIN, 2006).

Por fim, a título de considerações finais, como apanhado da dissertação, tece-se algumas reflexões e contribuições para o entendimento das questões que envolvem as políticas de *accountability* e os mecanismos de preservação do *stablishment*, bem como a sinalização para outras aventuras acadêmicas – possibilidades e encaminhamentos para a continuidade de novos estudos, sobretudo na formação do homem *accountable*, sujeito responsável.

2 ACCOUNTABILITY: A BUSCA DE UMA CONCEITUAÇÃO

“A despeito de sua imprecisão semântica, a *accountability* remete ao direito de alguém exigir prestação de contas e à obrigação ou dever, de quem é chamado a prestar contas, de fazê-lo (MULGAN, 2000; SCHEDLER, 2004). Contempla, assim, ao menos duas dimensões: a de obrigação – por parte de quem presta contas – e, a de direito – por parte de quem solicita determinada informação. O direito de alguém solicitar e receber informações implica a obrigação correspondente de disponibilizar informações.” (SCHNEIDER; NARDI, 2015, p. 61-62).

A conceituação de *accountability* tem se revelado inarmônica. A própria tradução da palavra para outros idiomas tem germinado intensos debates, reverberando em interpretações dissonantes que se estendem de sua composição à delimitação teórica. No mar turbulento dos conceitos e categorias que a envolvem existem aspectos unificadores: o controle do poder e a responsabilização. Na circunscrição desta díade, a depender da corrente teórica e/ou do campo no qual a *accountability* é inserida, outros elementos se somam gerando as mais diversas adjetivações: política, econômica, eleitoral e, dentre outras, educacional.

Seja nas dimensões responsabilização e controle do poder, ou pela gradativa incorporação de novos princípios, como prestação de contas, informação, sanção e avaliação, alguns aspectos são essenciais para a constituição hodierna da noção de *accountability*: ela é pensada, estruturada, disseminada e implementada na perspectiva de consolidação do Estado democrático liberal. E, sob os auspícios do mercado (dínamo do Estado liberal) ela se ramifica (adjetiva-se) tendo como uma de suas expressões a *accountability* educacional, a qual se alastra na *vaga avaliadora* (AFONSO, 2013), ou como Brooke (2006, p. 380) expõe: a *accountability* se expande em “[...] uma migração de políticas educacionais de um país para outro – pela atuação das agências internacionais e pela circulação cada vez mais livre de informações.” No que Barroso (2003, p. 65) qualificou como “efeito de contaminação”, em consonância ao que Walford (2001) denomina de “empréstimo de políticas educativas” (*educational policy borrowing*).

Este capítulo, como uma unidade analítica, visa compreender a *accountability* na perspectiva histórico-social, ou seja, em sua (re)invenção polissêmica em contextos diversos, considerando: suas raízes (aspectos históricos); as dificuldades de tradução; os desenhos conceituais; e, os elementos político-econômicos neste processo.

Com esses passos, adentra-se nas modernas teorias que lhe cercam,

accountability: vertical e horizontal, bidimensional, intraestado e societal, na conjuntura da “panaceia” (AFONSO, 2012, p. 472) que envolve sua disseminação e assimilação. Esta *panaceia*, por seu turno, conduz a excessos de adjetivações que, paradoxalmente, esvaziam a *accountability* de seu real significado conceitual em virtude da multiplicidade de teorias e/ou dimensões que lhe são atribuídas. Pensar *accountability*, no campo de suas adjetivações, não pode prescindir da categoria geradora, do contrário, incorre-se no erro da adjetivação suplantando o campo de abrangência da categoria primeira.

Para essa empreitada, percorre-se um trajeto que conduz aos estudos da História dos Conceitos, Koselleck (1992, 2006), a fim de perceber as múltiplas determinações e o campo de disputas que existe em todo processo de conceituação, esclarecendo que o conceito de *accountability* não é atemporal, há um jogo dialético que o envolve: social, político-jurídico, cultural, ideológica e economicamente.

Nessa pretensão, o capítulo encontra-se estruturado em cinco seções: na primeira seção, *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* discorre-se sobre o artigo de Campos (1990), sobre a tradução de *accountability* para a língua portuguesa, suas dificuldades e obstáculos de conceituação.

Na segunda seção, *A accountability e o campo jurídico-administrativo: uma leitura sociocultural*, debate-se sobre os sistemas jurídicos de origem no *common law* (centrado no direito comum) e no *civil law* (como fonte principal o direito legislado), a fim de introduzir as questões relativas aos aspectos sócio-cultural-ideológicos e econômico que influenciam, *vis-à-vis*, a organização político-jurídica das sociedades e que impactam na *accountability*.

Após realizar-se uma breve análise sobre o campo sociocultural, revisita-se o texto de Campos (1990), na seção terceira – *Accountability e o Brasil: revisitando o artigo de Campos (1990)* – com a finalidade de identificar algumas das justificativas, entre os estudiosos da *accountability*, para o chamado atraso ou uso tardio do referido conceito pela sociedade e estrutura governamental brasileira.

A quarta seção, *Uma abordagem histórico-conceitual de Accountability*, desenvolve-se uma análise sobre as origens do conceito *accountability* abordando-se seus aspectos históricos, bem como, realiza-se um estudo em torno da teoria dos conceitos de Koselleck (1992, 2006) com o intuito de compreender a própria constituição/construção do conceito de *accountability* e das principais categorias que lhe referenciam.

E, a quinta seção, *Accountability: um conceito plural*, ergue-se, neste capítulo, no momento da leitura em que já existe um referencial teórico-conceitual, o que possibilita

investigar as conceituações de *accountability* e suas tipologias – tendo sido selecionado para análise, nos propósitos do trabalho, quatro abordagens: vertical e horizontal, as dimensões bidimensional, societal e intraestado.

2.1 “Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?”

Nos idos anos da década de 1980, contexto de plena efervescência democrática no Brasil, após os longos anos do governo civil-militar (1964-1985) e na conjuntura conciliatória da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), foi publicado nos Estados Unidos uma coletânea intitulada *Public service accountability: a comparative perspective*². Dentre seus artigos encontra-se a obra que dá título a esta seção: *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* publicado no Brasil no ano de 1990, de autoria da pesquisadora brasileira Anna Maria Campos. (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Campos, em seu instigante artigo, dedicou-se a investigar as causas da ausência do termo/conceito *accountability* no pensamento político brasileiro, bem como, a inexistência de uma palavra que a traduzisse em língua portuguesa. Em um estudo comparativo, envolvendo as sociedades brasileira e norte-americana, a autora destacou aspectos socioculturais como elementos impeditivos para a germinação da *accountability* no Brasil.

As dificuldades de encontrar um vocábulo em língua portuguesa que expressasse a ideia/valor de *accountability* conduziram a autora a afastar-se da empreitada linguística, o que a moveu para outra frente investigativa: a busca por entender o significado conceitual de *accountability*. Mas, o passo inicial deste deslocamento ainda permaneceu conectado ao aspecto linguístico: entender a dificuldade para a tradução da expressão *accountability* em língua portuguesa. A resposta encontrada, à época, foi “que faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito³, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso

² Essa coletânea organizada por “Jabbara Joseph G. & Dwivedi. O.P. West Hartfud, Connecticut, Kumarian Press, 1988” teve como público alvo “estudantes de administração pública comparada e administração para o desenvolvimento, bem como profissionais envolvidos em assistência técnica a países em desenvolvimento.” (CAMPO, 1990, p. 30).

³ Na organização político-jurídica brasileira, mecanismos de controle dos agentes públicos sempre se fizeram presentes, em gradações diferenciadas a depender do período histórico e dos interesses sócio governamentais. Nos períodos autoritários o controle da burocracia não se efetua em vista de atender aos interesses da cidadania, portanto, o controle e a informação dos agentes públicos enquadram-se na centralização do poder. No Brasil, por exemplo, a ação popular, já estava prevista na Constituição de 1934, em seu art. 113, inciso 38: “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios” (BRASIL, 1934, *In* POLETTI, 2012, p. 133) – qualquer cidadão poderia solicitar à declaração de nulidade/anulação de atos considerados lesivos ao patrimônio do Estado. Este

vocabulário.” (CAMPOS, 1990, p. 31).

A autora, então, concluiu que:

O grau de *accountability* de uma determinada burocracia é explicado pelas dimensões do macroambiente da administração pública: a *textura política e institucional da sociedade; os valores e os costumes tradicionais partilhados na cultura; a história.* [...] há uma relação de causalidade entre o desenvolvimento político e a competente vigilância do serviço público. Assim, **quanto menos amadurecida a sociedade, menos provável que se preocupe com a *accountability* do serviço público. Portanto, não surpreende que, nos países menos desenvolvidos, não haja tal preocupação. Nem mesmo sente-se falta de palavra que traduza *accountability*. (CAMPOS, 1990, p. 47, grifo nosso).**

Em sua abordagem comparativa a autora trafega por ideias de modernização, ao expressar “[...] quanto menos amadurecida a sociedade [...]” (CAMPOS, 1990, p. 47), menos provável a incidência de *accountability*. Sua análise foi elaborada comparando sociedades a partir de mecanismos institucionais distintos: “Estive [...] por mais de 12 anos, tendo registrado algumas observações e comparações entre a experiência no meu país e aquela vivida na cultura⁴ política americana.” (p. 31). (Mas, o que significa sociedade menos amadurecida? A partir de que parâmetros uma sociedade pode ser tomada ou rotulada como menos amadurecida?)

Ao comparar nações distintas, com histórias e estruturas socioculturais diferenciadas, Campos move-se em terreno pantanoso, principalmente quando se usam teorias analíticas e/ou categorias alienígenas: “Uma sociedade precisa **atingir um certo nível de organização** de seus interesses públicos e privados, **antes de tornar-se capaz** de exercer controle sobre o Estado [...] consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil.” (CAMPOS, 1990, p. 35, grifo nosso).

Evidenciam-se noções de uma concepção de desenvolvimento etapista que oculta a ideia de progresso, no qual a referência de sociedade *avançada* é o modelo norte-americano, ocidental: “O modelo de democracia liberal e participação praticado nos EUA favorece a *accountability*.” (CAMPOS, 1990, p. 35). O padrão societal é o norte-americano, seja o padrão de cidadania, de participação, de relação sociedade e poder estatal ao sentimento de comunidade.

Em fio condutor, similar, Pinho e Sacramento, no ano de 2009, resgataram em

mecanismo de controle reúne todos os elementos constitutivos da *accountability* - transparência, motivação e justificação dos atos praticados, informação, sanção para os atos lesivos – muito embora, não seja conceituado como tal.

⁴ Para um correto entendimento (teorização) de cultura, segundo Thompson (1981, p. 398), deve-se contemplar o conceito de “uma interação dialética entre cultura e outra coisa que não é cultura”. Segundo ele: “Devemos supor a matéria-prima da experiência de vida em uma extremidade e todas as outras disciplinas e sistemas humanos infinitamente complexos, articulados e inarticulados, formalizados em instituições ou dispersos nas maneiras menos formais, que ‘lidam’, transmitem ou distorcem essa matéria-prima na outra”.

artigo intitulado *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* a inquietação de Campos relativa à tradução e conceituação de *accountability*. Ao propor a atualização do estado da arte, os autores buscaram “verificar se as alterações políticas, sociais e institucionais (ocorridas no Brasil), contribuíram para que a tradução da palavra *accountability* germinasse no solo brasileiro” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1343) e argumentaram 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 [...], o cenário político brasileiro mudou substancialmente [...] 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; SACRAMENTO, 2009, p. 1344-1345, grifo nosso).

Os autores tratam o cenário político nacional como de estabilidade democrática, mesmo em um país marcado por profundas tensões sociais e de modernização conservadora⁵ – modelo que encobre a democracia excludente nacional de caráter meramente formal. (Mas, a qual democracia, a quais condições democráticas e a qual eficiência se reportam?)

Ao transcorrerem-se três décadas da publicação de *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* (CAMPOS, 1990) e decorrida uma década de *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* (PINHO; SACRAMENTO, 2009), os debates em torno de *accountability* ainda estão envoltos de acaloradas discussões e dificuldades, tanto de tradução como de definição conceitual.

Williams (1979, p. 16), ao tratar sobre cultura, clareia estas dificuldades ao ponderar que “os conceitos mais básicos”, fios condutores para o entendimento, “não são conceitos, mas problemas, e não problemas analíticos, mas movimentos históricos ainda não definidos” e, tampouco, definitivos, porém *nexais* com possibilidades e estímulos em uma contínua percepção *post festum* da concretude da vida social.

Cada área encerrada e as tessituras dos conceitos sociedade, economia e cultura têm, segundo Williams (1979, p. 17-18), “uma formulação histórica” e interpenetrada. Assim,

⁵ Conceito elaborado pelo sociólogo político estadunidense Barrington Moore Jr. (Washington, D.C., EUA / 1913-2005) para descrever/analisar o desenvolvimento capitalista na Alemanha e no Japão, entremeados por um pacto político entre a burguesia industrial e a oligarquia rural - pacto orquestrado no interior do Estado -, sem rupturas violentas. Moore Jr (1975), em sua obra *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*, identifica três caminhos para atingir-se a modernidade: as vias democrática (modelo inglês, francês e norte americano), autoritária (capitalista - “na ausência de um forte surto revolucionário, passou através de formas políticas reacionárias até culminar com o fascismo.”) e socialista revolucionária (via comunista que se desenvolveu na Rússia e na China).

pensar *accountability*, em sua perspectiva epistemológica, requer saber a importância das abstrações conceituais do conceito em geral, ou seja, a partir da abstração dos múltiplos fenômenos que a envolvem pode-se formar um conceito em geral: o universal abstrato – uma noção da realidade que não é a totalidade, entretanto auxilia em sua observação com um instrumental teórico satisfatório, por exemplo, “todas as épocas da produção tem certas características comuns, certas determinações comuns. A produção em geral é uma abstração, mas uma abstração razoável [...]” (MARX, 2009 [1947], p. 41).

Contudo, esse conceito abstrato “é ele próprio um conjunto complexo, um conjunto de determinações diferentes e divergentes.” (MARX, 1974 [1859], p. 110). Para se compreender o objeto investigado, nesse conjunto, exige-se o estudo de sua dinamicidade interna, a análise de cada parte que a constitui, “depois de considerar particularmente um e outro, deve-se estudar em sua relação recíproca.” (p. 127). O que existe é uma relação do todo com a parte e da parte com o todo – relação todo-parte e parte-todo (KOSIK, 1976); e, este objeto só será compreendido se ele for desmanchado e refeito, observado para além das aparências (fenômeno observável).

Dialeticamente, portanto, deve-se investigar a *accountability* em seu movimento de efetividade, para só depois expô-la em uma reprodução que entenda sua inserção na totalidade concreta (o desenvolvimento dinâmico de sua efetividade). Isto permite compreender a *accountability*, a sua dinâmica de efetividade pela qual sua conceituação simples torna-se complexa. Como salienta Marx, ao expor o desenvolvimento do menos determinado ao mais determinado: “[...] as categorias simples são a expressão de relações nas quais o concreto pouco desenvolvido pode ter se realizado sem haver estabelecido ainda a relação.” (MARX, 1974 [1859], p. 118).

O processo de superação do simples pelo complexo é um processo histórico. A *accountability* é fruto de um processo histórico que envolve seus elementos constitutivos: responsabilização, controle do poder, sanção, avaliação, prestação de contas, informação. A análise desse processo envolve compreender os mecanismos de efetivação (superação e complexificação), o que insere a *accountability*, inexoravelmente, no campo da cultura, das tradições, da unidade entre estrutura (dimensão econômica) e superestrutura (dimensão cultural, ideológica etc.), como expressão da objetividade e subjetividade do ser social:

Sobre as diferentes formas da propriedade, sobre as condições sociais da existência **se eleva toda uma superestrutura de sentimentos, ilusões, modos de pensar e visões da vida distintos** e configurados de modo peculiar. Toda a classe os cria e molda a partir do seu fundamento material **e a partir das relações sociais correspondentes**. (MARX, 2011c [1852], p. 60, grifo nosso).

A *accountability* está imersa nas *relações sociais* e sua conceituação encontra-se imbrincada com valores/ideias/princípios que estão em desenvolvimento e/ou alteração, à semelhança do que ocorre, por exemplo, com os conceitos de *Sociedade*, *Economia* e *Cultura*: sociedade, segundo Williams (1979, p. 17-18) “antes de se tornar a descrição de um sistema ou ordem geral” expressava a ideia de “companheirismo, associação e realização comum”; economia, “antes de tornar-se a descrição de um determinado sistema de produção, distribuição e troca” significava “a administração de uma casa e depois a administração de uma comunidade”; ao passo que cultura “era o crescimento e cuidado de colheitas e animais”, ao longo de todo um processo histórico foi sendo modificado passando a ter uma significação ligada ao “crescimento e cuidado das faculdades humanas”.

Williams (1979, p. 18) destaca que esses conceitos “não se moveram no mesmo ritmo, mas cada um deles, num ponto crítico, foi afetado pelo movimento dos outros”, processo só percebível em retrospectiva, não necessariamente de forma sincrônica, contudo historicamente, uma vez que na concretização das transformações “o que estava dando conteúdo às novas ideias, e até certo ponto estava sendo fixado nelas, era uma experiência sempre complexa e em grande parte sem precedente.”⁶ (p. 18).

Nesse movimento que conduz a construção de uma ideia, em geral, “a maior parte do moderno pensamento social” não contempla o fato de que “suas formas partem, na prática, dos problemas não-solucionados dos conceitos modeladores iniciais.” (WILLIAMS, 1979, p. 19). Esta impercepção advém da carência de uma proposta ontológica coerente e bem definida.

No caso específico de *accountability*, por exemplo, tratar sua conceituação ou tradução sem considerar as articulações teóricas e as definições congruentes das relações sociais não se poderá ir muito longe na investigação. Existem perguntas que só poderão ser

⁶ Para Williams (1979, p. 18) o conceito de “Sociedade” adquiriu com o passar do tempo o caráter de “alternativa consciente à rigidez formal de uma ordem herdada, e posteriormente considerada como imposta” em um “estado” por causa de “sua nova ênfase sobre as relações imediatas”. A “Economia”, por sua vez, passou por uma construção teórica em conexão com a administração de recursos naturais e humanos, foi fruto de uma elaboração consciente que visou a compreensão e controle de “uma seqüência de atividades consideradas não só como necessárias, mas como naturais”. Para esse processo de elaboração conceitual, reforça Williams (*ibid.*, p. 18-19), fez-se necessário “novas descrições”, tais como “indivíduo” que “significava indivisível, um membro de um grupo” e passou a ser “não só um termo separado, mas oposto”, na dicotomia indivíduo\sociedade presente na “formulação da experiência que hoje resumimos como ‘sociedade burguesa’”. Em paralelo, “a racionalidade de ‘economia’, como meio de compreender e controlar um sistema de produção, distribuição e troca, em relação direta com a instituição prática de um novo tipo de sistema econômico, persistiu”. Williams (*ibid.*, p. 18-19) avança, ainda mais, ao comentar que “o próprio produto da instituição e controle racionais” foi aceito “como ‘natural’, como uma ‘economia natural’, dotada de leis semelhantes às leis do (‘imutável’) mundo físico”. Com isso, é possível perceber que há uma dialeticidade na formulação e no entendimento de um conceito, pois estes são fruto de um movimento cultural e socioeconômico dinâmicos.

respondidas se forem reconhecidos os problemas inerentes aos conceitos de responsabilização e controle do poder; e, graças à abstração e limitação destes termos é possível estender outros conceitos, como prestação de contas, sanção, avaliação e informação.

O conceito de *accountability*, quando considerado na materialidade dialética da história, passa a exercer uma forte pressão contra termos adjetivados: a *accountability* de alguma coisa. Não obstante, no âmbito da ciência política, o campo das adjetivações tem exercido demasiada influência e mantém-se a ausência de consenso sobre o *conceito modelador*, o que obscurece o estabelecimento de uma conceituação amplamente aceita. Mainwaring (2003, p. 6) explica que, objetivamente, *accountability* se trata de “a far-from-consensual concept. Indeed, the meaning of 'accountability' is about as muddled as concepts get in the social sciences.”⁷

Para Schedler (1999, p.13) "seu campo de aplicação é tão amplo como o seu potencial para o consenso [...] cujo significado permanece evasivo, com fronteiras indefinidas e estrutura interna confusa.” Trata-se, portanto, de um conceito em expansão, um complexo e camaleônico termo (MULGAN, 2000), cujo vocábulo “apresenta alguma instabilidade semântica porque corresponde de fato a um conceito com significados e amplitudes plurais” (AFONSO, 2009, p. 58); significados estes sujeitos aos atores, ao contexto e propósito (BOVENS, 2010) das diferentes dimensões que se desejem abordar e/ou, como assevera Ceneviva (2006), significados a depender de autor para autor e da tradição disciplinar no qual o trabalho se insere.

Esse quadro de instabilidade e/ou diversidade conceitual auxilia a explicar as contínuas adjetivações da *accountability*: horizontal, vertical, social, política, eleitoral, administrativa, educacional, econômica, dentre outras, ou seja, “o estudo sobre a compreensão do significado da *accountability* tem caráter progressivo, inesgotável” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1354), até porque a imprecisão em torno de sua conceituação e tradução não é um caso particular brasileiro:

Percebe-se um consenso entre os autores de que a dificuldade para se obter uma tradução imediata e precisa para o termo não reside simplesmente na inexistência do termo na América Latina (...). E, para complementar o raciocínio, “no es difícil concluir que si un idioma es incapaz de expresar conceptos (...) con una sola palabra, ello se debe a que la idea que subyace a esos conceptos no forma parte de la cultura vigente (CLAD, 2000, p.329)”. (SANO, 2003, p. 32-33).⁸

⁷ "um conceito distante do consenso. De fato, o significado de 'accountability' é tão obscuro [confuso] quanto os conceitos são nas ciências sociais." (Tradução nossa).

⁸ “não é difícil concluir que, se uma língua é incapaz de expressar conceitos (...) com uma única palavra, isso ocorre porque a ideia subjacente a esses conceitos não faz parte da cultura atual”. (Tradução nossa).

Não se pode, portanto, como já percebera Campos (1990), encapsular a análise da *accountability* ao aspecto de sua tradução; é necessário debruçar-se sobre sua conceituação, até porque é possível que hajam instrumentos/alternativas vocabulares minimamente aceitáveis (diante do alinhamento ou composição de um conjunto de palavras) que expressem o conceito anglo-saxão, mesmo que de forma não uniformizada.

Behn (1998), por seu turno, ao tratar da *accountability*, recomenda que se deve ir além da análise conceitual⁹, deve-se considerar, também, o seu processo de desenvolvimento, sua razão de ser: *accountability* de quem, para quem e para atingir quais resultados? Nesta seara tem proliferado a percepção do valor normativo presente na *accountability*, como virtude (qualidade positiva); este campo ainda é movediço, pois não existe um consenso sobre as normas, virtudes avaliativas de desempenho, em vista da diversidade de contextos institucional, social e político. (BOVENS, 2010).

Ao se considerar as questões do processo de desenvolvimento (BEHN, 1998) e a análise da dificuldade em elencar virtudes avaliativas da *accountability*, em vista da diversidade de contextos (BOVENS, 2010), adensa-se à compreensão que Campos (1990) já sinalizava em seu texto: a importância dos elementos socioculturais para a existência e compreensão da *accountability*.

A esses elementos devem-se somar outros aspectos conjunturais, como político-econômicos e do universo jurídico, conforme apresentado por Di Pietro (2013) ao abordar o sistema da *common law*¹⁰ – o direito não escrito de um país, baseado no costume e que influencia o Direito Administrativo na Inglaterra e nos Estados Unidos, nações-berço do

⁹ Entenda-se “análise conceitual”, nesta passagem, como a pura definição teórico – normativa formal.

¹⁰ “A origem do *common law* remonta à Inglaterra do século XI. Depois da conquista normanda, que se deu em 1066, com a ocupação da Inglaterra [...] as primeiras cortes reais foram desenvolvidas [...] a partir do Conselho real [...]. Os primeiros juízes reais [...] viajaram pelo país verificando a administração local e, como parte das suas funções, decidindo disputas. [...] Com as viagens pelo país, os juízes reais adquiriram um conhecimento aprofundado do **direito consuetudinário** de todas as partes da Inglaterra e acreditavam que os casos de ‘interesse nacional’ não deveriam ser decididos de acordo com o direito consuetudinário local, mas de acordo com um sistema nacional único de **direito comum**, o qual deveria levar em **consideração uma combinação de costumes locais** baseada naquilo que eles tinham aprendido sobre tais costumes. O direito, assim, que passou a ser determinado e aplicado ficou conhecido como o *common law*, o que se justificava tendo em vista que era esse o direito comum a toda a Inglaterra, ao contrário do direito local, que se diferenciava de lugar para lugar. Com o crescimento das cortes (tribunais) reais, o sistema da *common law*, de âmbito nacional, acabava alterando uma parte considerável do direito local. [...] Nos Estados Unidos [...] o sistema da *common law* inglês foi muito bem desenvolvido quando as colônias norte-americanas eram as que resolviam os conflitos, o que se deu primeiramente por intermédio de colonos ingleses. Na época da Declaração de Independência e, posteriormente, o sistema da *common law* inglês foi formalmente recebido da Inglaterra pelos novos Estados independentes. Depois de 200 anos de existência em separado, o *common law* nos Estados Unidos assumiu vida própria.” (ALMEIDA, 2016, p. 2-3, grifo nosso). Pelo exposto, percebe-se a importância dos aspectos socioculturais na formulação dos valores políticos – manifestos na noção de direito consuetudinário; estes elementos socioculturais, por sua vez, estão em contínuo movimento em interconexão com a estrutura econômico-política, na materialidade dialética da história, o que influencia a constituição da própria ideia de *accountability*.

conceito objetivo-subjetivo da *accountability*.

2.2 A *accountability* e o campo jurídico-administrativo: uma leitura sociocultural

A construção conceitual de *accountability* está intimamente ligado ao princípio de **processo ativo**, à sua inter-relação com os aspectos conjunturais da sociabilidade humana – como a cultura que envolve o campo jurídico-administrativo de uma sociedade específica. Para Thompson (1998, p. 17) o “processo ativo” (ação/ato pelo qual o ser humano faz sua história) está conectado à dimensão cultural¹¹, sendo que esta não pode ser tomada apenas como um “sistema de atitudes, valores e significados compartilhados, e as formas simbólicas (desempenhos, artefatos) em que se acham incorporados” (p. 17):

Cultura é também um conjunto de diferentes recursos, em que **há sempre uma troca entre o escrito e o oral, o dominante e o subordinado, a aldeia e a metrópole**; é uma arena de elementos conflitivos, que somente sob uma pressão imperiosa – por exemplo, o nacionalismo, a consciência de classe ou a ortodoxia religiosa predominante – assume a forma de um ‘sistema’. E na verdade o próprio termo ‘cultura’, com sua invocação confortável de um consenso, pode distrair nossa atenção das contradições sociais e culturais, das fraturas e oposições existentes dentro do conjunto. (THOMPSON, 1998, p.17, grifo nosso).

Uma cultura jurídico-administrativa está cravada em um espaço-tempo, por exemplo, só pode ser entendida se contextualizada, consideradas as correlações de força, os interesses sociais, a mentalidade da sociedade no momento histórico específico as quais pertencem. Desta forma, a cultura que gesta a *accountability*, no lugar material que lhe corresponde, tanto forma valores como é consequência da luta e consciência de classe.

¹¹ Na teoria thompsoniana a noção de cultura insere-se como uma das condições materiais e de identidade presentes no processo de formação da consciência, das necessidades e dos interesses de classe. Thompson ao mover o cultural e o econômico em uma articulação dialética mais crítica sobre a dinâmica da luta de classe, superando as ortodoxias marxistas presas ao determinismo do econômico sem cair, com isso, nas teias do culturalismo. Segundo Ellen Wood (2006, p. 61), “o que interessa a Thompson são as relações do processo em que as relações de produção – relações de exploração, dominação e apropriação – dão forma a todos os aspectos da vida social em conjunto e o tempo todo, ou exercem pressão sobre eles.” Thompson (1981, 1987, 1998) com sua ideia de simultaneidade da cultura e do econômico enfatiza o trabalho como a característica fundadora, e ontológica, do ser social. Distintamente do culturalismo, que dá ênfase às determinações dos fatores culturais no processo de formação (desenvolvimento) dos sujeitos, da sociedade e dos conflitos sociais. No culturalismo, princípio norteador da pós-modernidade, “a idéia de uma cultura estável, pré-moderna e organizadamente unificada” é estranho, uma vez que impera a concepção do hibridismo e da liquidez intangível da matéria social. (EAGLETON, 2000, p. 29-30). A teoria culturalista pós-moderna se sustenta em “uma alienação peculiarmente moderna do social em relação ao econômico, os meios para a vida material”, o que conduz a “afirmação de uma identidade específica – nacional, sexual, étnica, regional – em detrimento à ‘transcendência’ dessa particularização”. Ocorre, assim, a generalização dos conflitos pontuais (apartados da luta de classes), e se tornam “o próprio léxico do conflito político”, e o “protesto contra as alienações da modernidade” acaba por gerar o isolamento, a individualização (atomização), “reproduzindo em sua própria fragmentação” culturalista. (EAGLETON, 2000, p. 38 e 43). “Para o culturalismo”, afirma Eagleton (2000, p. 92), “não há questão sobre uma dialética entre a natureza e a cultura, uma vez que a natureza é cultural de qualquer forma.” (LIMA, 2008).

A *accountability* foi moldada na materialidade histórica, em um tempo/espaço imerso em uma cultura e *Experiência*¹² que se entrecruzam, impactada e impactando as transformações jurídico-administrativos da sociedade. Nesse sentido a investigação sobre a

¹² Para Thompson, na tradição marxista (materialista histórica-dialética), a categoria *classe social* descreve as relações no decurso do tempo e as maneiras “pelas quais se tornam conscientes de suas relações, como se separam, unem, entram em conflito, formam instituições e transmitem valores”. A classe “é uma formação tão ‘econômica’ quanto ‘cultural’.” (THOMPSON, 2001a, p. 260). Para compreender sua constituição, segundo Thompson, é necessário um outro conceito histórico: *Experiência*, que surge no conjunto das relações produtivas (modo de produção) em conexão com as relações socioculturais de forma não estática. “As pessoas”, na apreensão thompsoniana, “não experimentam sua própria experiência apenas como idéias, no âmbito do pensamento e de seus procedimentos, ou (como supõem alguns praticantes teóricos) como instinto proletário etc.”. Além disso, “elas também experimentam sua experiência como sentimento e lidam com esses sentimentos na cultura, como normas, obrigações familiares e de parentesco, e reciprocidades, como valores, ou (através de formas mais elaboradas) na arte ou nas convicções religiosas”. (*Id.*, 1981, p. 189-190). Essa parcela da cultura corresponde à “consciência afetiva e moral”, sendo que a moral não se refere a “alguma ‘região autônoma’ da escolha e vontades humanas, que surge independentemente do processo histórico”, mas como “contradição [...] um conflito de valor, tanto quanto um conflito de interesse”, já que “toda a luta de classe é ao mesmo tempo uma luta acerca de valores”. (*idem, ibidem*). Os interesses das pessoas estão em um contínuo movimento, entrelaçadas as condições materiais e as necessidades “face à permanência material da cultura: o modo de vida, e acima de tudo, as relações produtivas e familiares das pessoas” (*Id., Ibid.*, p. 195), que “sentem e articulam a identidade de seus interesses” em oposição aos interesses de outros (opositores). Assim, “a experiência de classe determinada em grande medida pelas relações de produção em que os homens nasceram - ou entraram involuntariamente.” (*Id.*, 1987, p.10). Para Thompson (1981, p. 112), “é a experiência (muitas vezes a experiência de classe) que dá cor à cultura, aos valores e ao pensamento”. A experiência, enquanto um conceito de junção, é a mediação pela qual “o modo de produção exerce uma pressão determinante sobre outras atividades”. Por esse conceito de junção, Thompson entende: (1) “necessidade” – norma (antropologia), ou vontades/valores (história); (2) “modo de produção” – “pressão determinante dentro de um complexo processo histórico”; (3) “classe” – “como estruturação de um modo de produção [...] que nunca podem ser predeterminadas”; (4) “determinismo” - “fechamento” ou “pressão”. A “experiência é exatamente aquilo que faz a junção entre a cultura e a não-cultura, estando metade dentro do ser social, metade dentro da consciência social.” (THOMPSON, 1981, p. 405). A “experiência” media o diálogo entre o *ser social* e a *consciência social* tendo em vista que “assim como o ser é pensado, também o pensamento é vivido.” (*Id., Ibid.*, p. 17). Nesse sentido, alerta Müller (2002, p. 341): “Thompson observa que as regularidades no interior do ser social, com frequência resultam de causas materiais que ocorrem de forma independente da consciência ou da intencionalidade. Tais causas inevitavelmente dão ou devem dar origem a experiência vivida, a experiência I, mas não penetram como reflexos na experiência II. No entanto, a pressão dessas causas sobre a totalidades do campo da consciência não pode ser adiada, falsificada ou suprimida indefinidamente pela ideologia [...]”. As experiências são inevitáveis e contínuas, exercendo pressão sobre a consciência social, é um contato com dada realidade concreta gerando a construção dos sujeitos conscientes de seus papéis na sociedade de classes. “Dessa forma, a experiência, sem ‘bater na porta’, constitui e nega, opõe e resiste, estabelece mediações, é espaço de prática, intervenção, obstaculização recusa, é processo de formação de identidades de classe, poderíamos acrescentar, de gênero, de geração e etnias [...]” (MÜLLER, 2002, p. 341). Ao analisar os motins provocados pela fome no século XVIII e fins do século XIX, Thompson (1998, p. 150) observa que explicar as reações da sociedade (massa) por um viés interpretativo preso ao “economicismo conduz a reduções e explicações esquemáticas”, muitas vezes restritas a estudos estatísticos, desconsiderando a força e importância de outras motivações, como as socioculturais. Thompson (*Ibid.*, p. 208) afirma que “não há uma única reação simples, ‘animal’ à fome”, por exemplo. Ele continua: “o ‘motim’... não é uma resposta ‘natural’ ou ‘óbvia’, antes de ser uma ação desorganizada/desordeira e irracional, consiste em “um padrão sofisticado de comportamento coletivo, uma alternativa coletiva a estratégias individualistas e familiares de sobrevivência”. Ter fome, complementa, “não impõe que eles devam se rebelar nem determina as formas da revolta”. É a experiência humana com laços socioculturais, construída na sociabilidade contínua dos sujeitos reais, que defini a concretude da ação. Disto resulta que a *Experiência*, em dada realidade material, como o quadro de fome, ao anunciar “mortes, crises de subsistência” e toda miséria que dizima a sociedade ao impor uma gama de privações conduzem a morte, e independente da ideologia e/ou interpretação os sobreviventes começam a questionar a realidade (contexto sócio-político-econômico) no qual vivem, passando a ter pensamentos diferentes sobre o mercado; se encarceradas, repensam o sistema judiciário; se escravizadas/exploradas questionam a ordem vigente (THOMPSON, 1981, p. 17; LIMA, 2008; SCHUELER, 2014).

accountability deve considerar a forma jurídico-administrativa que influencia sua formação, resultante da luta (expresso nos modelos *civil law*¹³ e *common law*) pela conquista, consolidação e defesa de interesses e direitos político-sociais e econômicos - presentes nas mais diversas sociedades.

Como exemplos, pode-se elencar os sistemas jurídicos norte-americano e inglês (com origem no *common law* – centrado no direito comum), que se diferenciam dos sistemas brasileiro, francês, italiano e alemão, ligados ao sistema de base romano-germânico (com origem no *civil law* – que tem como fonte principal o direito legislado).

Esses modelos exercem influência sobre o próprio desenvolvimento e conceituação de *accountability*¹⁴: ao passo que as relações no âmbito da Administração nos EUA e Inglaterra são regidas pelo direito comum (base jurídica assentadas no *common law*) e a organização administrativa é tratada pela Ciência da Administração (ramo da Ciência Política); no Brasil, por exemplo, predomina o campo do Direito Administrativo¹⁵ (herança da

¹³ “O conceito de ‘*civil law*’ deriva da influência que o Direito Romano exerceu sobre os países da Europa Continental e suas colônias, pois o direito local cedeu passagem quase que integralmente aos princípios do Direito Romano, dando ensejo à **elaboração de leis, códigos, constituições** [...] A **tradição jurídica romano-germânica** tem suas origens no século XII e XIII no período do Renascimento da Europa Ocidental. Neste momento, em que as cidades e o comércio ganharam nova organização, também se intensificou o ideal de que **‘somente o direito pode assegurar a ordem e a segurança necessárias ao progresso.’** (DAVID, 2002, p. 39) [...] Após a Revolução, com a queda da monarquia absolutista e ascensão da burguesia e do parlamentarismo ao poder, houve o surgimento de um novo direito, alheio às antigas concepções da monarquia e que contrariava os magistrados ainda aliados ao antigo regime. Neste contexto, surgiu a **necessidade de controlar a atuação judicial**, limitando o trabalho dos juízes apenas à aplicação literal do texto legal. **‘Para a revolução francesa, a lei seria indispensável para a realização da liberdade e da igualdade.** Por este motivo, entendeu-se que a certeza jurídica seria indispensável diante das decisões judiciais, uma vez que, caso os juízes pudessem produzir decisões destoantes da lei, os propósitos revolucionários estariam perdidos ou seriam inalcançáveis. A certeza do direito estaria na impossibilidade de o juiz interpretar a lei, ou melhor dizendo, na própria Lei. Lembre-se que, com a Revolução Francesa, o poder foi transferido ao Parlamento, que não podia confiar no judiciário.’ (MARINONI, 2009, p. 46). [...] Assim, após a Revolução, ganha forças a **teoria de Montesquieu para evitar a concentração de poderes nas mãos de uma só pessoa, que foi combinada com a visão de Rousseau, para afirmar que a lei escrita deveria ser a expressão da vontade da Nação** francesa. (WAMBIER, 2009, p. 55) De tal modo, os juízes passaram a ser meros espectadores do direito, exercendo apenas a função de ‘boca da lei’, pois estavam limitados a afirmar o que já foi dito pelo legislativo, sem qualquer possibilidade de interpretação ou criação. Para Montesquieu ‘o julgamento não poderia ser mais que o texto exato da lei’. (MARINONI, 2010, p. 54). Resumindo, assim, o direito a uma ciência de raciocínio lógico, na qual Wambier demonstra que ‘Lei + fatos = decisão’. (WAMBIER, 2009, p. 55).” (GALIO, 2014, p. 234-236, grifo nosso). Com isso, evidencia-se que a Lei não é um ente neutro, ela é fruto de tensões político-sociais. Os mecanismos de controle do próprio poder se colocam como mecanismos de luta por poder, mediante a restrição de poder de uns em benefício de outros. A ideia de equilíbrio de poder, sempre estará condicionada a possibilidade ou existência de um desequilíbrio de poder. A *accountability*, portanto, insere-se em um jogo de disputas/controla e/ou afirmação de poder.

¹⁴ Este fato pode ser percebido quando das interpretações em torno do desenvolvimento da democracia, bem como, dos *checks and balance* e sua influência ou relação na constituição dos mecanismos da *accountability*, ou das concepções presentes entre os Federalistas estadunidenses que marcaram a própria noção de responsabilidade, participação, sociabilidade e prestação de contas presentes na cultura americana, como se depreende de Madison (*in* HAMILTON; MADISON; JAY, 1993 [1787-1788]) e de Tocqueville (1977 [1835]).

¹⁵ Em sua exposição, Mello (2012, p. 38, grifo nosso), ensina que: “O que hoje conhecemos por **‘Direito Administrativo’ nasceu na França.** [...] foi sendo construído por obra da jurisprudência de um órgão - Conselho de Estado - encarregado de dirimir as contendas que surgissem entre as duas partes [administradores e administrados]. Tal órgão, diga-se de passagem, é alheio o Poder Judiciário. Estava e está integrado no próprio

tradição jurídica assentada na *civil law*), regendo as relações em torno da Administração Pública¹⁶. (DI PIETRO, 2013).

O caráter legicêntrico positivado no ordenamento jurídico definido na Carta Magna brasileira de 1988, em seu artigo 5º, II, ao estabelecer que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, referenda a forte tradição do *civil law*, no direito brasileiro. (RAMIRES, 2010, p. 61). Este traço jurídico-social reverbera na própria sociabilidade, em vista que a vinculação do *civil law* à produção do legislativo resulta na produção contínua de leis, muitas que entram e saem de vigor sem o conhecimento da sociedade ou ficam no universo das legislações desconhecidas (em um país marcado pela baixa escolaridade o que dificulta a compreensão jurídica - princípios comumente escritos,

Poder Executivo, a despeito de ter natureza jurisdicional, isto é, de decidir com força de coisa julgada. O Direito Administrativo e o Conselho de Estado tiveram origem quando, **sobrevindo a Revolução Francesa**, inexistiam disposições que subjugassem ao Direito a conduta soberana do Estado em suas relações com os administrados. **Era preciso aplicar um Direito ‘novo’, ainda não legislado.** As normas do Direito até então existentes disciplinavam as relações entre particulares, inadaptadas, pois, para reger vínculos de outra índole, ou seja: os intercorrentes entre o Poder Público e os administrados, já agora submissos todos a uma ordem jurídica. Tais vínculos, consoante se entendia, demandavam uma disciplina específica, animada por outros princípios, que teriam que se traduzir em normas que viriam a ser qualificadas como ‘exorbitantes’, porque exorbitavam dos quadros do Direito até então conhecido, o ‘Direito Comum’. Foi o referido Conselho de Estado que, com suas decisões, forjou estes princípios e as concepções que se converteram no que se chama ‘Direito Administrativo’. Quanto à formação do Direito Administrativo explica Di Pietro (2013, p. 2): ‘Teve início juntamente com o direito constitucional e outros ramos do direito público, a partir do momento em que começou a desenvolver-se – já na fase do Estado Moderno – o conceito de Estado de Direito, estruturado sobre o princípio da legalidade (em decorrência do qual até mesmo os governantes se submetem à lei, em especial à lei fundamental que é a Constituição) e sobre o princípio da separação de poderes, que tem por objetivo assegurar a proteção dos direitos individuais, não apenas nas relações entre particulares, mas também entre estes e o Estado. Daí a afirmação de que **o Direito Administrativo nasceu das Revoluções que acabaram com o velho regime absolutista** que vinha da Idade Média. ‘Constitui disciplina própria do Estado Moderno, ou melhor, do chamado Estado de Direito, porque só então se cogitou de normas delimitadoras da organização do Estado-poder e da sua ação, estabelecendo balizas às prerrogativas dos governantes, nas suas relações recíprocas, e, outrossim, nas relações com os governados. Na verdade, o Direito Administrativo só se plasmou como disciplina autônoma quando se prescreveu processo jurídico para atuação do Estado-poder, através de programas e comportas na realização das suas funções.’” Diante da evolução do Direito Administrativo e sua incorporação à dinâmica de funcionamento do Estado, no âmbito da gestão e do direito, evidencia-se que suas relações intrínsecas com os princípios de transparência, controle da coisa pública, responsabilidade, dentre outros elementos que o constitui, criou peculiaridades ímpares com a noção de *accountability*, em sua relação com a dimensão pública-governamental. A *accountability* desenvolveu-se imersa em uma lógica que acompanhou a própria organicidade do Estado, com seus pressupostos de ordem e progresso, liberdade e igualdade, todos ideários subsumidos ao mundo burguês e seus valores/ideias de Direito.

¹⁶ Administração Pública, segundo Di Pietro (2013, p.58), em sentido subjetivo, pode-se definir como: “o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”. Neste sentido, o estudo da Administração Pública deve partir do conceito de Estado, com suas responsabilidades junto a sociedade. Para Meirelles (2014, p. 62): “Esse é o Estado de Direito, ou seja, o Estado juridicamente organizado e obediente às suas próprias leis, o que significa dizer que Estado de Direito é a limitação do poder e o exercício do poder dentro da lei”. Na organização da administração, segundo o próprio Meirelles (*Ibid.*, p. 65), “Após a organização soberana do Estado, com a instituição constitucional dos três Poderes que compõem o Governo, e a divisão política do território nacional, segue-se a organização da Administração, ou seja, a estruturação legal das entidades e órgãos que irão desempenhar as funções através de agentes públicos (pessoas físicas)”. Já Administração Pública, segundo o mesmo autor, “em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; e em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.”

porém não inculcados) ou pelo descompasso entre a lei escrita e os costumes da sociedade.

A influência das práticas *civil law* no Brasil, no caso da administração pública reverbera na ação: deve-se agir sem deixar opções (ato vinculado), embora existam dimensões que a lei não regula (momento em que o administrador público pode optar entre as várias soluções – ato discricionário), o que exige o estabelecimento de instrumentos de controle capazes de preservar a transparência e a publicidade das opções políticas, como ensina Mello (1998, p. 53): a liberdade conferida ao agente público, oriunda do poder discricionário, é relativa “no sentido de que a liberdade deferida por lei só existe na *extensão, medida ou modalidade* que dela resultem.”

Nesse caso, a atividade administrativa deve amparar-se na honestidade, lealdade, sinceridade e boa-fé (princípios da *moralidade administrativa*¹⁷), sendo o Judiciário (como

¹⁷ Gonçalves (2011, p.21, grifo nosso), em texto extenso, mas que se opta por transcrevê-lo por sua riqueza teórica e por auxiliar na compreensão de alguns aspectos deste estudo, diz que: “**definir o que seja moralidade não é tarefa fácil**, ‘O princípio da moralidade administrativa é de difícil expressão verbal. A doutrina busca apreendê-lo, ligando-o a termos e noções que propiciem seu entendimento e aplicação’ (Medauar, 2002, p. 153). De toda sorte, falar em moral é sempre complicado, mesmo quando assumimos licitude e honestidade como os critérios diferenciadores entre direito e moral, **nem sempre é fácil estabelecer o que é honesto e quais são os valores de uma sociedade plural**, igualmente difícil separar os campos da moral e o da religião, ou melhor, os das várias religiões. Os administrativistas, pelo menos desde Hauriou, vem distinguindo a moral comum da moral administrativa, aquela ligada à distinção que se faz – e ao que se entende como sendo – bem e mal e está relacionada à distinção entre boa e má administração (cf. Meirelles, 2006, p. 89, Moreira Neto, 2005, p. 96). [...] Em sua origem, a moralidade administrativa **parece ter surgido e se desenvolvido associada à ideia de desvio de poder**, no direito brasileiro, entretanto, tendo o desvio de poder se tornado causa de ilegalidade dos atos administrativos, ‘a moralidade administrativa teve seu campo reduzido’ (Di Pietro, 2000, p. 79), e consequentemente a legalidade passou a reger um campo mais amplo. O que não significa, entretanto, que a legalidade tenha absorvido a moralidade nem que elas se identifiquem, ‘porque **a lei pode ser imoral e a moral pode ultrapassar o âmbito da lei**’ (Di Pietro, 2000, p. 79), de qualquer forma, mesmo que o desvio e o excesso de poder possam representar condutas ilícitas, dependendo do caso criminoso; é possível que pequenos excessos no exercício do poder de polícia ou no da discricionariedade não sejam considerados ilegais, no âmbito administrativo ou judicial, ainda assim, não se pode dizer que eles são morais. A partir das lições de Carlos Alberto Tolovi (2007), chegamos à conclusão que uma possibilidade adequada para compreensão da **moralidade administrativa seria com base na ética kantiana**, a partir do imperativo prático ‘age de tal maneira que possas usar a humanidade, tanto em tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio’ (Kant, 2004, p. 59); este ideal, associado à noção de política, enquanto gestão da polis, conduziria o gestor a uma ética administrativa que consistiria no ideal utópico de atuar, tendo sempre a coletividade como um fim em si mesma, e nunca como um meio para a consecução de seus fins. **A ética administrativa, nesta perspectiva, seria um valor diretamente relacionado à supremacia do interesse público, à impessoalidade, à eficiência etc.** [...]. Um interessante ponto citado anteriormente é o da **possibilidade de conflito entre moralidade e legalidade: um determinado ato administrativo pode ser legal, mas não ser moral**. Nesse sentido, determinadas condutas adotadas nos procedimentos, a forma que determinados atos assumem, a fim de exemplificar a possibilidade de atos administrativos que resultem legais, mas imorais. **A própria execução da lei, com vistas a beneficiar ou favorecer alguém, pode ser imoral** (cf. Medauar, 2002, p. 115); da mesma forma, a obtenção de determinadas mordomias, sobretudo, em épocas de austeridade, pode até se revestir de forma legal, mas certamente será imoral (cf. Medauar, 2002, p. 153-154; e Figueiredo, 2001, p. 59-60). Segundo Hely Lopes Meirelles (2014, p. 92,94): ‘A moralidade do ato administrativo juntamente com a sua legalidade e finalidade, além de sua adequação aos demais princípios constitucionais constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima. O inegável é que a moralidade administrativa integra o Direito como elemento indissociável na sua aplicação e na sua finalidade, erigindo-se em fator de legalidade.’ A Lei 9784/99, consagra o princípio da moralidade administrativa, como princípio a que se obriga a Administração Pública; e dispõe no parágrafo único, inciso IV,

tradutor destes princípios para o plano jurídico-administrativo), porta-voz de uma consciência coletiva, a subsistir para além da consciência individual de cada cidadão, conquanto as atividades administrativas devam ser realizadas com fundamentos legais e visando o bem comum.

Mas, a moralidade administrativa não escapa dos aspectos da subjetividade, por mais legicêntrico que se afirme o Direito Administrativo, pois, como afirma Gonçalves (2011, p. 21), “o conteúdo do que é ou não moral acaba sendo sempre dotado de alguma subjetividade e, sobretudo, variabilidade em virtude dos grupos sociais e, mesmo num determinado grupo, ao longo do tempo”. Diante desta ponderação pode-se concluir que a operacionalização de uma moralidade administrativa está sujeita ao contexto ao qual a ação pública se materializa, bem como, a valores que nem sempre podem ser medidos objetivamente.

O jogo entre o moral e o amoral, o ético e aético no campo da subjetividade, a depender de um contexto sócio histórico, pode conduzir ao campo do legal-imoral e ilegal-moral, o que reforça a ideia da dificuldade em medir/avaliar/julgar a moralidade muitas vezes em conflito com a legalidade, o que impõe a necessidade de interpretar os fenômenos e os conceitos, leis, normas, dentre outros, considerando o contexto no qual os mesmos se materializam.

No campo da administração, essa percepção é referendada por Medauar (2004) quando a autora discorre sobre o *princípio da moralidade administrativa*, conforme conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral da Administração e sua operacionalidade, a partir de seu antônimo – a imoralidade administrativa:

O princípio da moralidade é de difícil tradução verbal talvez porque seja impossível enquadrar em um ou dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadoras das verdadeiras finalidades da Administração Pública. Em geral, **a percepção da imoralidade administrativa ocorre no enfoque contextual**; ou melhor, ao se considerar o contexto em que a decisão foi ou será tomada. A decisão, de regra, destoa do contexto, e do conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral norteadora da Administração. Exemplo: em um momento de crise financeira, numa época de redução de mordomias, num período de agravamento de problemas sociais, configura imoralidade efetuar gastos com aquisição de

‘atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé’.” Diante do exposto, evidencia-se que pensar a *accountability* no campo do Estado, do Governo e de sua dinâmica administrativa é, portanto, compreender que este mecanismo de transparência, responsabilização, prestação de contas, avaliação, dentre outras dimensões, está envolta/imersa em elementos de caráter subjetivo (moralidade e imoralidade). Existem aspectos subjetivos que são definidos por parâmetros socioculturais. Assim, compreender e definir *accountability* não pode ser um procedimento meramente formal, envolve pensar os princípios e fenômenos presentes nas relações sociais, na qual a própria afirmação e/ou negação de teorias como a de luta de classes se faz presente. Logo, a conceituação de *accountability* e seu campo de atuação não são neutros, pois, as subjetividades – com suas balizas de moralidade e imoralidade – não são neutras.

automóveis de luxo para ‘servir’ autoridades, mesmo que tal aquisição revista-se de legalidade. (MEDAUAR, 2004, p. 148, grifo nosso).

A conjuntura, o enfoque contextual, por sua vez, em plena globalização, tem sofrido alterações mais aceleradas e profundas, o que tem reverberado sobre o campo da administração, principalmente com o advento das novas teorias da administração, sobretudo, com a influência exercida pela *New Public Management*¹⁸. Essas transformações agudizam-se com a convergência dos regimes jurídicos (*common law - civil law*): “Em outras palavras, ao sistema da *civil law* incorporam-se técnicas processuais características da *common law* [*vis-à-vis*] [...]” (TARUFFO, 2011, p.13), o que impacta na própria sociabilidade jurídica, no próprio contexto no qual as relações sociais se materializam.

Com as mudanças no universo jurídico brasileiro opera-se “uma maior atividade criativa dos juízes de tradição *civil law* quando da aplicação do direito, que mesmo permanecendo em grande medida codificado, possui notórias aberturas interpretativas” (CROCETTI; DRUMMOND, 2010, p. 44), o que tem impedido por um lado a “ossificação” da lei (GROSSI, 2009, p. 165); e, por outro lado tem gerado excesso de subjetividade. Apesar disso, para Mancuso (1999, p.176), esta revisão crítica das tradições *civil law* e *common law* podem conduzir a uma reflexão sobre o “modelo de distribuição de justiça” e numa “resposta judiciária de boa qualidade: justa, jurídica, tempestiva e econômica.” aplicada no Brasil.

Essas mudanças ao alterarem as relações sociais e a própria relação Sociedade-Estado [*vis-à-vis*], interferem no próprio conceito de *accountability*, em vista que este encontra-se em estruturação conceitual, ainda está em movimento deslocando-se do *staf* de termo alienígena à incorporação no sistema brasileiro – ao ser “incorporado” por diversos segmentos e setores do Estado e da Sociedade Civil.

A *accountability*, portanto, não pode ser compreendida de forma petrificada,

¹⁸ A *New Public Management* (NPM) corresponde ao novo *modus operandis* da gestão pública, desenvolvido a partir das décadas de 1980-90, centrado na adaptação e transferência dos conhecimentos gerenciais aplicados no setor privado para o público. Tendo como princípios a redução do tamanho da máquina estatal, o aumento de sua eficiência e eficácia, além, da criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos. Peci, Pieranti, Rodrigues (2008, p. 41), baseados em Peters & Pierre (1998) e Prats & Catalá (2006), estabeleceram seis campos conceituais para a compreensão da NPM: 1. “Desenvolvimento de novos instrumentos para controle e *accountability*” – ‘Ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas; *accountability* é uma questão pouco resolvida; o foco está na introdução dos mecanismos de mercado’; 2. ‘Redução da dicotomia público-privada’ – ‘A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da ineficiência do Estado. Solução proposta: importação de técnicas gerenciais do setor privado’; 3. ‘Ênfase crescente na competição’ – ‘A competição é estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente’; 4. ‘Ênfase no controle dos resultados ao invés do controle dos insumos’ – ‘Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos. Mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados’; 5. ‘Ênfase no papel articulador do Estado’ – ‘O Estado deve ser capaz de cortar gastos ao mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela’; 6. ‘Desenho das estruturas organizacionais’ – ‘Estruturas governamentais mínimas. Diferença entre formulação e execução de políticas, a partir da lógica *agente-principal*’.”

rígida, não se pode pensar a *ossificação*, parafraseando o termo cunhado por Grossi (2009, p. 165), da *accountability* desconsiderando seu contexto constituinte - sua formação conceitual na perspectiva diacrônica-sincrônica e histórico-social. Esta compreensão reforça a noção de Behn (1988) sobre o processo de desenvolvimento da *accountability*, concepção já salientada e que possibilita uma releitura do artigo de Campos (1990), suscitando indagações tanto sobre a *accountability* (tradução e conceito/significado) como o seu processo fundador (contexto), o que justifica uma retomada analítica do referido artigo.

2.3 *Accountability* e o Brasil: revisitando o artigo de Campos (1990)

Segundo Campos, “A maioria dos estudiosos norte-americanos acredita que o fortalecimento da *accountability* e o aperfeiçoamento das práticas administrativas andam juntas.” (CAMPOS, 1990, p. 30). No entanto, para a autora, não é possível conceber a *accountability* restrita a uma “questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa. A simples criação de mecanismos de controle burocrático não [...] torna efetiva a responsabilidade dos servidores públicos.” (p. 30-31).

Dessa forma, embora os mecanismos de controle sejam necessários, são insuficientes. A organização burocrática do governo é incapaz de contrabalançar os abusos de poder: “O modelo monocrático de autoridade (toda a autoridade concentrada no topo) somente leva a uma *accountability* ascendente (*upward accountability*)” (CAMPOS, 1990, p. 34); e, por sua limitação, tende a ser um instrumento a serviço dos “interesses da minoria detentora do poder ou, quando muito, aos interesses dos burocratas.” (p. 34).

Campos (1990, p. 31) ao ponderar sobre a relação administração pública e recurso público no Brasil, destaca a “atitude de aceitação passiva quanto ao favoritismo”, o “nepotismo”, a “tolerância e passividade” da sociedade brasileira diante da corrupção e a falta de zelo pelos recursos públicos e indaga: “por que as pessoas são tão complacentes? Por que não têm consciência de seus direitos como contribuintes?”.

A fim de responder as suas próprias indagações sobre a falta de *accountability* no Brasil, Campos (1990, p. 32, grifo nosso), aproximou-se de duas dimensões: linguagem-cultura e desenvolvimento político: “Na tentativa de compreender por que as coisas não eram como deveriam ser [...] **A cultura política** do Brasil e o **nível de desenvolvimento político** constituíram a chave capaz de explicar a diferença [...]”: faltava ao Brasil a cultura

democrática¹⁹.

Campos (1990, p. 33) assevera, amparada em Frederich Mosher²⁰, que “Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade”. E, ao apresentar a relação sociedade-cidadão com o governo, a autora é enfática ao definir que a democracia e a *accountability* dependem da forma que este vínculo/conexão se opera:

O exercício da *accountability* é determinado pela **qualidade das relações** entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas. O comportamento (responsável ou não-responsável) dos servidores públicos é consequência das **atitudes e comportamento** das próprias clientelas. Somente a partir da organização de **cidadãos vigilantes** e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como **tutelado** e o Estado como **tutor**. [...] O desenvolvimento da **consciência popular** é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *accountability* [...] A mudança de **papel passivo** para o de **povo guardião** [...] há outro pré-requisito: o **sentimento de comunidade**. (CAMPOS, 1990, p. 35, grifo nosso).

Nessa diversidade de valores/princípios/conceitos/ideias apresentadas por Campos – qualidade das relações, atitudes, comportamentos, cidadãos vigilantes, consciência popular, povo guardião, sentimento de comunidade – pode-se aferir, na perspectiva da autora, o

¹⁹ Campos, amparada na obra *Pobreza política*, de Pedro Demo (São Paulo, Cortez, 1988) constrói uma argumentação problemática para justificar a fragilidade democrática no Brasil. Em nota de rodapé, a autora destaca ser esta fragilidade “mais do que um traço cultural isto é uma imposição da história.” (CAMPOS, 1990, p. 36). Esta interpretação nega, todavia, a dialeticidade da história e/ou afirma uma noção de fatalidade histórica. A ausência ou presença de traços democráticos na sociedade brasileira é fruto das lutas sociais (luta de classes) e da assimetria de forças existentes no país – marcadas pela exclusão social e séculos de escravidão, que lançou a ampla maioria da sociedade a condições de miserabilidade. A questão da fragilidade ou ausência de democracia no país não é uma “imposição da história”, impera uma fragilidade das instâncias democráticas ou um ranço autoritário (fenômenos gerados na materialidade dialética da história). Existe na sociabilidade dos Estados modernos uma luta por hegemonia – um pequeno grupo social (detentores do capital) em detrimento da ampla maioria da sociedade, detém o poder. A autora erra ao naturalizar um comportamento social, ocultando as lutas que marcam a história brasileira – seja manifesta na luta contra a escravidão, na Revolta dos Malês (1835), nas Guerras de Canudos (1896-1897) e do Contestado (1912-1916), na Revolta da Vacina (1904) e Revolta da Chibata (1910), nos movimentos Grevistas do ABC (1979), as lutas no Campo, como as ações do Movimento dos Sem Terra (MST), as tensões urbanas e tantos outros movimentos. Por esta razão, Campos equivoca-se quando assevera que “A falta de base popular faz da democracia brasileira uma democracia formal, cujo traço distintivo é a **aceitação passiva do domínio do Estado**. [nota de rodapé sobre o pensamento de Pedro Demo]. **Aceita-se como natural** que alguns ‘direitos’ constitucionais sejam negados aos cidadãos (por exemplo, educação básica gratuita para todos, salário mínimo para os trabalhadores). **A desigualdade é também considerada uma fatalidade** e as pessoas se sentem incapazes de lutar contra ela. Pior que isso, a luta pelos próprios direitos pode até ser encarada, na cultura brasileira, como algo indelicado.” (CAMPOS, 1990, p. 36, grifo nosso).

²⁰ Frederick Camp "Fritz" Mosher (EUA, 1913-1990): professor de governo e relações exteriores na Universidade da Virgínia/EUA. Autor da obra *Democracy and the Public Service*, publicado pela Oxford University Press em 1968 – aclamado nos Estados Unidos como uma das obras mais influentes na área de administração do século XX. A obra de Mosher reúne uma série de palestras que abordam a natureza evolutiva dos funcionários públicos e como estes podem ser educados/treinados a conciliar seus conhecimentos à governança democrática.

sedimento para a existência de uma *accountability*: “a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade.” (CAMPOS, 1990, p. 33).

Na antinomia desses valores, estariam os princípios de papel passivo, povo tutelado e Estado tutor, obstáculos para o “desenvolvimento de instituições na sociedade que favoreçam a recuperação da cidadania e, portanto, a verdadeira vida democrática.” (CAMPOS, 1990, p. 35). Mas, a autora se refere a qual cidadania e democracia? Em que condiz essa verdadeira vida democrática? A autora dá uma pista para estas questões ao afirmar que:

O **modelo de democracia liberal** e participativa praticado nos EUA favorece a *accountability* porque define o **papel do cidadão (desde muito cedo)** como algo muito mais amplo do que a mera participação como eleitor no processo de escolha de seus governantes no Executivo e representantes no Legislativo. (CAMPOS, 1990, p. 35, grifo nosso).

É no modelo de democracia liberal que se desenvolve, de forma mais favorável, segundo Campos, a *accountability*, pois o cidadão tem seu papel social definido desde tenra idade. Em sociedades amadurecidas, como a norte-americana (reitere-se: este é o modelo ideal de sociedade eleito por Campos), os cidadãos participam ativamente mediante as organizações; externam suas sugestões e descontentamentos. “Assim, é ‘natural’ que a burocracia oficial, nos EUA, se preocupe com a *accountability* perante o público.” (CAMPOS, 1990, p. 35-36).

Existe uma idealização da democracia americana, por parte de Campos, como que refletisse o ideário do *american dream* (sonho americano – iniciada no século XVII com os colonos ingleses puritanos e incorporada na Declaração de Independência dos EUA) e do *american way* (estilo americano) ou *american way of life* (estilo americano de vida). Estas fantasias desconsideram a exclusão social, a segregação racial, o fato da liberdade e igualdade estarem assentadas na propriedade privada, e o próprio imperialismo estadunidense que impõe a supremacia americana a outras nações-exploradas. E, fica claro em Campos uma visão toquevilleana, sobretudo na concepção de participação e a associação comunitária.

À “textura institucional da sociedade” vincula-se “uma **cultura** em que a **autoconfiança** é um traço muito forte, refletido na postura do cidadão diante do Estado, na disposição para exigir os próprios direitos, ao invés de pedi-los como favores.” (CAMPOS, 1990, p. 35, grifo nosso).

E complementa a autora:

Enquanto nas democracias mais amadurecidas a textura política é caracterizada por uma bem-sedimentada rede de associações, **nos países menos desenvolvidos** tais estruturas denotam um alto grau de **pobreza política**. As poucas instituições. [...] A falta de base popular faz da **democracia brasileira** uma democracia formal, cujo traço distintivo é a **aceitação passiva do domínio do Estado**. [...] A um **super-Estado** corresponde, então, **uma subcidadania**. [...] **O povo brasileiro mostra vocação maior para ser ajudado do que para exibir autoconfiança**. Como conseqüência, **abre os braços ao paternalismo**, uma forma disfarçada de autoritarismo. [...] O autoritarismo apoiado pela tecnocracia acredita que a participação popular é prejudicial à obtenção de um rápido crescimento econômico. (CAMPOS, 1990, p. 36-37, grifo nosso).

Os aspectos que envolvem a ideia de *autoconfiança* são emblemáticos, pois em que arcabouço teórico-conceitual este valor se sedimenta? Como mensurar a “autoconfiança”? Campos traz à baila uma perspectiva vinculante ao desenvolvimento da *accountability* eminentemente subjetivo. Mesmo que a *autoconfiança* possa ser medida, em alguns de seus pressupostos valorativos, sua manifestação (se é possível utilizar-se este termo), está imerso na singularidade de cada indivíduo - em sua realidade concreta, em vista que os fatores econômicos, por exemplos, deste indivíduo se colocam como determinação. (Como ser autoconfiante na condição de trabalhador escravo em pleno século XXI?).

A relação entre super-Estado e subcidadania além de ser reducionista distorce a compreensão sobre a categoria de *paternalismo* existente no Brasil. Como medir e diferenciar a *autoconfiança*, por exemplo, entre um sujeito de origem negra, nascido e habitando nas ruas da periferia, e um sujeito branco, nascido em um lar de classe média alta? Outro aspecto relevante da passagem diz respeito à ideia de “vocação maior para ser ajudado do que para exibir autoconfiança.” (CAMPOS, 1990, p. 37). Como um indivíduo pode ter *vocação* para *ser ajudado*? Questionamentos a parte, o trecho é rico no aspecto simbólico e teórico-analítico, pois traz à cena questões etno/eurocêntricas que sempre acompanham as nações centrais do Ocidente.

A oposição ao *Estado-tutor*, *cidadão tutelado* e a ênfase no valor da *autoconfiança* devem ser analisados na conjuntura sociológica das últimas décadas do século XX, marcadas pelo avanço da *Teoria do Capital Humano*²¹ e do neoliberalismo – sistema

²¹ A *Teoria do Capital Humano*, sobremaneira a partir da década de 1970, traz para o campo educacional as interconexões entre investimento social (individual) em educação com a produtividade. O conceito de capital humano teorizado por Theodoro Schultz, década de 1950, postulava explicar as desigualdades de desenvolvimento dos Estados-nação e as desigualdades sociais (individuais ou de segmentos sociais). Segundo Frigotto e Ciavatta (2001, p. 7): “Para essa teoria, a vergonhosa e crescente desigualdade que o capitalismo monopolista explicitava, e se tornava cada vez mais difícil de esconder, devia-se fundamentalmente, ao fraco investimento em educação, essa tida como gérmen gerador de capital humano. A fórmula seria simples: maior investimento social ou individual em educação significava maior produtividade e, conseqüentemente, maior crescimento econômico e desenvolvimento em termos globais e ascensão social do ponto de vista individual.” A *Teoria do Capital Humano* teve ampla receptividade na América Latina, resultando em políticas educacionais articulando relações entre educação e trabalho, fato perceptível pelo avanço da educação técnica de nível médio

normativo²², ou seja, não apenas político-econômico. Esta leitura é evidenciada ao ler-se uma nota de rodapé do texto de Campos (1990, p. 38, grifo nosso), quando esta fala da crise que assola a vida civil brasileira: “O país atravessa uma crise institucional e ética como nunca antes experimentou. **Vive uma crise de anomia**²³: não apenas a ausência de normas, mas a inobservância de qualquer tipo de norma, sem punição.”

Todavia, mesmo havendo discordância em relação a certas ponderações político-sociais em relação a Campos, deve-se reconhecer que a autora é precisa quando afirma que:

Na história da democracia brasileira, tem havido períodos alternativos de autoritarismo e populismo. Cada um, por sua vez, explica a distância entre o governo e a sociedade civil [...]²⁴. Enquanto o governo ditatorial, apoiado pela **tecnocracia**, toma a si a tarefa de definir bem-estar social, o governo populista tenta estabelecer uma relação direta entre a liderança personalista e os segmentos populares não-governamentais. Ambos mantêm a participação popular em níveis mínimos. O autoritarismo apoiado pela tecnocracia acredita que a participação popular é prejudicial à obtenção de um rápido crescimento econômico. No modelo tecnocrático de crescimento econômico, a distribuição de rendas e riqueza vai sendo

e programas de formação profissional para adultos sem vínculo com as demandas de transformação social: “Essas políticas não incluem uma definição sobre como conseguir que o capital humano, seja algo mais do que um recurso de baixo custo para o capital, e de fato promovem a equidade à custa do empobrecimento dos setores médios urbanos, sem afetar as camadas de alta renda.” (CORAGGIO, 2000, p. 78).

²² Em sua obra *A nova razão do Mundo – ensaio sobre a sociedade neoliberal*, Dardot e Laval (2016, p. 7, 34, grifo nosso) descrevem o significado teórico do neoliberalismo: “Assim, é errado dizer que estamos lidando com o ‘capitalismo’, sempre igual a ele mesmo, e com suas contradições, que inevitavelmente levariam à ruína final. [...] O capitalismo é indissociável da história de suas metamorfoses, de seus descarrilamentos, das lutas que o transformaram, das estratégias que o renovam. **O neoliberalismo transformou profundamente o capitalismo**, transformou profundamente a sociedade. Nesse sentido, **o neoliberalismo não é apenas uma ideologia, um tipo de política econômica. É um sistema normativo** que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida. [...] O neoliberalismo, portanto, não é o herdeiro natural do primeiro liberalismo, assim como não é o seu extravio nem sua traição. Não retoma a questão dos limites do governo do ponto em que ficou. O neoliberalismo não se pergunta mais sobre que tipo de limite dar ao governo político, ao mercado (Adam Smith), aos direitos (John Locke) ou ao cálculo da utilidade (Jeremy Bentham), mas, sim, sobre como fazer do mercado tanto o princípio do governo dos homens como o do governo de si (Parte I). Considerado uma *racionalidade* governamental, e não uma doutrina mais ou menos heteróclita, **o neoliberalismo é precisamente o desenvolvimento da lógica do mercado como a lógica normativa generalizada, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade** (Parte II).”

²³ O conceito de anomia está delineado em *O Suicídio*, de Durkheim (Épinal/França, 1858-1917). Segundo ele, “qualquer ser vivo só pode ser feliz ou até só pode viver se suas necessidades têm uma relação suficiente com seus meios”, porém a natureza humana por si só não “pode atribuir às necessidades o limite variável que lhes seria obrigatório”, tendo em vista que o desejo dos homens não possui um limite facilmente determinado. Assim, “é próprio da atividade humana desenvolver-se sem termo determinável e propor-se fins que não pode atingir.” Logo, “é preciso, [...] que as paixões sejam limitadas”, mas o limite “deve necessariamente vir de alguma força exterior ao indivíduo.” (DURKHEIM, 2000 1895], p. 311). No caso, essa “força exterior” é a força moral da sociedade, que, por constitui parte do indivíduo, tanto a ele se impõe, como regula suas paixões e ações. Para Durkheim “enquanto as forças sociais, assim libertadas, não reencontram o equilíbrio, seu valor respectivo permanece indeterminado e, por conseguinte, por um tempo inexistindo qualquer regulamentação. Já não se sabe o que é possível e o que não o é, o que é justo e o que é injusto”. Quando a crise sobrevém sem ser debelada “O estado de desregramento ou anomia [...] é reforçado pelo fato de as paixões estarem menos disciplinadas no próprio momento em que teriam necessidade de uma disciplina mais vigorosa”. (*Id., Ibid.*, p. 321-322).

²⁴ Foi suprimida da citação a seguinte passagem: “já que ambos dispensam as instituições” (CAMPO, 1999, p. 37), pois esta compreensão é equivocada. Como asseveram Gramsci (2000) e Bourdieu (2002) a dominação está envolta da forma como dominados e dominadores veem o mundo e a si mesmos; e a dominação não se restringe ao campo da força, uma vez que nenhuma autoridade consegue perdurar apenas com o uso da coerção.

protelada até o país atingir determinado nível de acumulação. (CAMPOS, 1999, p. 37).

Diante do exposto, depreende-se que não é possível traduzir a palavra *accountability* para a língua portuguesa ou compreender seu significado sem sua devida contextualização. O processo de definição/conceituação passa pelo entendimento das múltiplas determinações que envolvem as relações em uma sociedade. Conceitos, definições e categorias não são elementos neutros, também estão imersos no campo de tensionamentos social-científico-teóricos e a compreensão desta realidade torna-se fundamental para se entender a própria formulação e desenvolvimento da *accountability*.

Nesta perspectiva, Mainwaring (2003, p. 3) é esclarecedor:

Accountability is a key concept in the social sciences, yet its meaning varies widely from one author to the next [...] although we cannot claim consensus in our understanding of this concept, we believe that the direct confrontation of ideas will advance the debate.²⁵

Assim, cabe identificar o que se tem compreendido por *accountability* a fim de adotar-se um conceito capaz de servir de baliza categorial, e tal ação só pode ser operacionalizada compreendendo-se que aspectos teóricos envolvem a definição/formulação de um conceito, uma categoria. Pensar *accountability*, portanto, perpassa pela noção dos elementos que a constituem – um conceito em formação histórico-social.

2.4 Uma abordagem histórico conceitual de *Accountability*

As análises em torno da conceituação de *accountability*, como apresentada na seção anterior, está envolto em densas nuvens: “Embora seja traduzido frequentemente como sinônimo de prestação de contas, o vocábulo *accountability* apresenta alguma instabilidade semântica porque corresponde de fato a um conceito com significados e amplitudes plurais.” (AFONSO, 2009, p. 58).

Afonso (2009), ao buscar uma definição de *accountability* ratifica o âmago da discussão até o momento debatida: o cerne do problema que envolve o entendimento da *accountability* repousa muito mais em sua compreensão conceitual, do que em sua tradução. Seguindo esta percepção, excetuando-se uma breve ponderação sobre o significado de *accountability* contido em alguns dicionários, a presente seção foca no domínio conceitual,

²⁵ “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.” (Tradução nossa).

logo, não se desenvolverá um estudo sobre a tradução de *accountability*.

De acordo com Heidemann e Salm (2009, p. 303), a palavra *accountability* deriva do latim, sendo composta por ‘*ad*’ + ‘*computare*’, significando “contar para; prestar contas a; dar satisfação a; corresponder à expectativa de”. Segundo Pinho e Sacramento (2009), a presença do termo *accountability* nos dicionários de língua inglesa remonta a 1794, e sua definição em dicionários contemporâneos é diversa:

De acordo com o descrito no *Oxford advanced learner's dictionary* (2005:10): “Accountable: responsible for your decisions or actions and expected to explain them when you are asked: *Politicians are ultimately accountable to the voters*”. Nessa fonte não se encontra uma explicação direta do que *accountability* representa, sendo citado apenas um exemplo de sua aplicação: “*the accountability of a company's directors to the shareholders*”. No *Merriam-Webster's collegiate dictionary* (1996:08): “Accountability (1794): the quality or state of being accountable; an obligation or willingness to accept responsibility or to account for one's actions”. [...] Consultando o *Roget's thesaurus* (1962:366), *accountability* mostra-se identificada com *dueness*, que se associa também com *onus*, *responsability*, *obligation* e com *duty*, que se associa com *obligation*, *liability*, *onus*, *responsability*. Sendo *liability* a palavra de entendimento mais difícil em português, buscou-se sua tradução. Encontrou-se o adjetivo *liable for: responsible according to law*. Partiu-se para outra fonte, o *Learner's dictionary of current english* e não foi encontrada a palavra *accountability*, apenas *accountable: able to sb/for sth, responsible; expected to give an explanation*. Por fim, na busca empreendida nos dicionários de inglês-português, verificamos que em Vallandro e Vallandro (s.d.) também não aparece o termo procurado, mas *accountable: responsável frente à alguma coisa: sujeito à prestar contas*. No Michaelis dicionário prático (1988:03), a palavra foi localizada apresentando o substantivo *responsabilidade* como seu correspondente no português. Para a tradução de *accountable*, o Michaelis indica três adjetivos: 1. responsável; 2. explicável; e 3. justificável. (PINHO; SACRAMENTO, 1990, p. 1347, grifos do autor).

No *Oxford English Dictionary* (2005), a definição de *accountability* (substantivo) é definida como a qualidade ou estado de ser *accountable* (adjetivo) e lhe é vinculado dois termos sinônimos: *responsibility* e *answerability*:

Accountability. The quality of being accountable; liability to give account²⁶ of, and answer for, discharge of duties or conduct; responsibility, amenableness = Accountableness. (OXFORD ENGLISH DICTIONARY, 2005, s/p).²⁷

Para Elster (1999), a aproximação de sentido entre *accountability*, *responsibility* e

²⁶ “A palavra *accoun* tem como sinônimos *reckon* e *bill*. *Account* é palavra composta por *ad* e *count*, que significa contar a uma pessoa. *Account* significa a coisa contada. *Reckoning* vem do verbo *reckon*, significa a coisa calculada em sua totalidade. *Bill*, deriva do latim baixo *billa* e do latim *bulla*. Donde deriva a ‘bula papal’, por exemplo. *Account* é a forma genérica; *reckon* e *bill* são termos específicos. *Reckoning* e *bill* são formas de *account*. *Account* define os detalhes, a soma total do que foi enumerado, contado. *Reckoning* implica o registro e a anotação das coisas calculadas em sua totalidade; *bill* denota os detalhes, com seus encargos. *Account*, do uso extensivo do termo, é aplicável a tudo o que é anotado, as particularidades do que é considerado que vale a pena ser noticiado, individualmente ou coletivamente. Retirado de *Crabb's English Synonyms* de autoria de George Crabb. Routledge & Kegan Paul. London, Boston, Melbourne and Henley. 1982.” (MOTA, 2006).

²⁷ “Prestação de contas. A qualidade de ser responsável; responsabilidade de prestar contas e responder pelo cumprimento de deveres ou conduta; responsabilidade, comodidade = Accountableness.” (Tradução nossa).

answerability, operada pelo *Oxford English Dictionary* é inadequada, razão pela qual deduziu que “os conceitos teriam uma estrutura formal triádica: um agente A é *accountable* em relação a um superior Y por uma ação X. Mas esta conclusão [...] [de Elster] extrapola o registrado no dicionário” (MOTA, 2006), uma vez que estabelece noções de superioridade e hierarquias inexistentes no texto.

Elster (1999) ao redefinir o ordenamento textual do *Oxford English Dictionary*, atribuindo-lhe noções lógicas inexistentes, incorreu em um anacronismo. Este erro, manifesta-se na incompreensão do que está em jogo na emissão de proposições (significados) – construindo hierarquias sem procedência – e na imputação de ideias/valores/teorias de superioridade (diversas do contexto de enunciação, com seus contraditórios e elaborações teóricas).

Embora um texto gramatical permita várias construções linguísticas, num determinado período, performances específicas – em alguns aspectos subversivas da própria gramática – deve-se primar pelo ordenamento do propósito do texto, sem lhe impingir construções que não lhe pertencem. (POCOCK, 1985).

Deve-se, ainda, ressaltar que os dicionários, repositórios da História das Ideias, devem ser utilizados com cautela, como alerta Rosavallon (1995) ao destacar que estas obras são importantes; contudo, por não terem densidade historiográfica devem ser manuseadas apenas como “consulta”²⁸.

Como a gênese da noção de *accountability* está envolta em densas nuvens sua decodificação (linguística) revela-se como um campo profícuo de debates teórico-acadêmicos a arrastar para a seara discursiva as noções de conceito e palavra. A esse respeito Koselleck (1992) esclarece, em seu artigo *Uma história dos Conceitos: problemas teóricos e práticos*, que:

Naturalmente **não é toda palavra** existente em nosso léxico **que pode se transformar num conceito** e que, portanto, pode ter uma história. Palavras como oh!, ah!, und (e) etc., são palavras que não comportariam *prima facie* uma história do conceito (seriam desprovidas de sentido). É preciso estabelecer a **distinção entre**

²⁸ No início do século XX, no campo da Teoria da História, iniciou-se o declínio progressivo da História das Ideias e da História das Instituições. A História Conceitual do Político surgiu como uma alternativa metodológica a esta abordagem: “O objeto da história conceitual do político é a compreensão da formação e evolução das racionalidades políticas, ou seja, dos sistemas de representações que comandam a maneira pela qual uma época, um país, ou grupos sociais conduzem sua ação e encaram seu futuro.” (ROSAVALLON, 1995, p. 16). Destaque-se cinco pontos de fragilidade na História das Ideias: 1) tentação do dicionário – estas são obras importantes, mas por não terem preocupação historiográfica devem ser usadas apenas como “consulta”; 2) história das doutrinas – reúne um grande material documentário, mas pressupõe as doutrinas como definitivas ou estáveis; 3) comparativismo textual – uma obra é abordada em relação àquelas que a sucedem ou precedem (a existência da obra é condicionada a exterioridade); 4) reconstrutivismo – reescrever uma obra para esclarecê-la; 5) tipologismo – os manuais (organizar tudo em termos lineares). (ROSAVALLON, 1995).

conceito e palavra, ainda que não me atenha à divisão dos lingüistas. [...] De forma evidentemente simplificada, podemos admitir que **cada palavra remete-nos a um sentido**, que por sua vez **indica um conteúdo**. No entanto, **nem todos os sentidos** atribuídos às palavras eu consideraria relevantes do ponto de vista da escrita de **uma história dos conceitos**. [...] Tomemos, por exemplo, as palavras Estado (Staat), ou Revolução (Revolution), ou História (Geschichte), ou Classe (Klasse), ou Ordem (Stand), ou Sociedade (Gesellschaft). Todas elas sugerem imediatamente associações. Essas associações pressupõem um mínimo de sentido comum (minimal *Bedeutungsgehalt*), uma pré-aceitação de que se trata de **palavras importantes e significativas**. A certa altura temos que nos interrogar acerca dos limites e fronteiras que separariam palavras em si teorizáveis, e acerca de que palavras seriam em si reflexivas. [...] Nas fontes documentais de língua alemã dos séculos XIII-XIV, sempre que era **necessário descrever uma experiência histórica concreta** de associação política ou econômica, recorria-se a formas verbais: “formar uma Liga”. [...] Não existe ainda nenhuma expressão capaz de conter de forma sintetizada e abstrata uma teoria acerca da união política. Inexiste também em termos da experiência histórica qualquer instituição capaz de ser pensada como referente. Após duas gerações, já é possível constatar que tais acordos verbais funcionavam, por exemplo, na Suíça, com a Liga Suábia (der Schwäbische Bund), ou na Holanda. Essa nova experiência histórica reflete-se na autodenominação dos suíços de “Confederatio”, também aplicável ao caso holandês. Passa a existir um referencial histórico, um modelo de uniões possíveis. Após a experimentação por duas gerações sucessivas da renovação de acordos verbais em torno de pontos específicos, podia-se, numa visão retrospectiva, constatar que se havia estabelecido uma Liga, uma união. (KOSELLECK, 1992, p. 134-135, grifo nosso).

Conceito é um instrumento teórico que só possui validade dentro de uma lógica a envolver teoria-método, logo, deve ser distinguido de outros instrumentos/noções. O conceito é distinto de palavra e de categoria. Ao investigar-se a constituição, definição e delimitação do conceito problematizam-se as bases científicas a partir de sua *episteme* filosófica, superando (ou espera-se que se supere) o senso comum e avance-se no conhecimento filosófico, no entendimento das categorias – Kant (*Crítica da Razão Pura* [1781]) já afirmava que as categorias são conceitos essenciais para o conhecimento da realidade fenomênica.

Sob outros termos, a palavra aufere ao conceito uma forma linguística e o conceito é seu conteúdo significativo. Mas, o conceito difere do objeto ao qual se refere, uma vez que ele é a determinação e representação de características do ser-objeto – o conceito é o correlato intencional do objeto. Por seu turno a categoria expressa os aspectos essenciais, os modos de ser, daqueles (objetos) eleitos para os conceitos (que definem a ideia a respeito de alguma coisa). Ainda assim, o conceito por ser uma representação do objeto pelo pensamento, não pode ser confundido com a “definição de”, uma vez que esta é a determinação da compreensão teórica do conceito.

O conceito indica certo aspecto singular, expressão de alguma característica relacionada com outras singularidades, mediadas por certa particularidade, a definir certa universalidade²⁹. Já a categoria possui a universalidade como sua essência constituidora – as

²⁹ O pensar sobre a conceituação de *accountability* é conceber um movimento envolvendo as múltiplas

categorias filosóficas (como por exemplo, contradição, determinação, valor, estranhamento, fetiche, dentre outros), em certa medida, definem o conteúdo dos conceitos, sobrepondo-os concretamente (possibilitando, por exemplo, entender o conceito de trabalho em Marx, e em algum momento este trabalho passa a ser encarado como categoria).

Assim, acompanhando a crítica de Koselleck (2006, p. 104) ao anacronismo cometido na “tradução descontextualizada de expressões cronologicamente relacionadas ao campo semântico constitucional”, pode-se afirmar que para a correta conceituação de *accountability* não é possível restringir a análise à dimensão linguística. Para uma correta compreensão de *accountability* faz-se necessário “investigar também o **espaço da experiência** e o **horizonte de expectativa** associados a um determinado período, ao mesmo tempo em que se investigava também a função política e social desse mesmo conceito.”³⁰ (KOSELLECK, 2006, p. 104, grifo nosso).

Além de diferenciar a noção de conceito das noções de categoria, palavra e definição para o entendimento de *accountability* deve-se ter claro que todo conceito é *fato* e *indicador*, ou seja, não é apenas fenômeno linguístico é, também, algo que se situa para além da palavra, da língua – o conceito insere-se em uma relação envolvendo simultaneamente *fato linguístico* e *realidade concreta*, pois “toda semântica se relaciona a conteúdos que ultrapassam a dimensão linguística.” (KOSELLECK, 2006, p. 103).

Todo conceito está entrelaçado a um conjunto de perguntas e respostas, textos e contextos de caráter único e particular (momento concreto, irrepetível) que definem o procedimento de sua “seleção” e de “crítica de fontes que antena para o emprego de termos relevantes do ponto de vista social e político” (KOSELLECK, 2006, p. 103-104), mesmo que a palavra (traduzida) não se altere, seu conteúdo modifica-se histórico-socialmente, pois:

determinações conceituais e categoriais que a envolvem, em uma interação indutiva-dedutiva, que leva em consideração as articulações das partes entre si e com o todo (LEFEBVRE, 1968, 1991), necessária para o entendimento da realidade nas conexões entre singular-particular-universal, interação fundamental para conhecimento efetivo, como destaca Engels em *A dialética da natureza* (1979 [1883 / 1925], p. 182-183): “Podemos conceber o primeiro juízo como juízo singular: registra-se o fato singular (o fato que o atrito gera calor). O segundo juízo como particular: uma particular forma de movimento, a mecânica, mostrou-se a propriedade de transforma-se, em particulares circunstâncias (por atrito), em uma outra forma particular de movimento, o calor. O terceiro juízo é o universal: toda forma de movimento revela-se apta, aliás obrigada, a se transformar em outra forma de movimento. [...] De fato, todo conhecimento efetivo, completo, consiste apenas no seguinte: que nós, como pensamento, elevamos o singular da singularidade à particularidade e desta à universalidade, que nos reencontramos e estabelecemos o infinito no finito, o eterno no caduco. A forma da universalidade, porém, é forma fechada em si, isto é, infinitude; ela é a síntese dos muitos finitos no infinito.”

³⁰ A categoria de espaço de experiência “é o passado atual, aquele no qual acontecimentos foram incorporados e podem ser lembrados” (KOSELLECK, 2006, p. 309), remete ao presente histórico, à maneira como o passado se manifesta no presente. A noção de horizonte de expectativas “é ao mesmo tempo ligada à pessoa e ao interpessoal, também a expectativa se realiza no hoje, é futuro presente, voltado para o ainda-não, para o não experimentado, para o que apenas pode ser previsto” (KOSELLECK, 2006, p. 310) – está ligado ao sentido das ações humanas, à projeção presente ao futuro.

devemos partir teoricamente da possibilidade de que em cada uso pragmático da linguagem, que é sempre sincrônico, e relativo a uma situação específica, esteja contida também uma diacronia. Toda sincronia contém sempre uma diacronia presente na semântica, indicando temporalidades diversas que não posso alterar. (KOSELLECK, 2006, p. 104).

Na diacronia está contida a sincronia. Na perspectiva diacrônica se avalia a duração e a força de um conceito, bem como suas respectivas estruturas para que se possa “ultrapassa[r] a alternativa estreita entre diacronia e sincronia, passando a remeter à possibilidade de simultaneidade da não-simultaneidade que possa estar em um conceito.” (KOSELLECK, 2006, p. 115). Logo, os conceitos não são atemporais, eles se constituem por camadas distintas (marcadas por repetição e unidade/singularidade), capazes de constituir *níveis linguísticos* que evidenciam o processo de ressignificação das palavras, em um movimento semântico que comporta em si estruturas de repetição e dialeticamente, impede diferentes formas de repetição, a depender do gênero e tipo de texto a ser utilizado.

Os conceitos e as palavras do passado, imbricadas aos contextos sociais e históricos em que se formam e se desenvolvem, devem ser avaliadas, segundo Koselleck (1999, p. 268), no “espaço da experiência e da expectativa passadas, na medida em que ele pode ser apreendido conceitualmente dentro da economia linguística do passado e foi efetivamente articulado na linguagem das fontes”.

Espaço da *experiência* e de horizonte de expectativa (categorias meta-históricas), ou seja, não restrita à linguagem utilizada pelas fontes, mas “categorias do conhecimento capazes de fundamentar a possibilidade de uma história. Em outras palavras: todas as histórias foram constituídas pelas experiências vividas e pelas expectativas das pessoas que atuam ou que sofrem.” (KOSELLECK, 2006, p. 306).

Por essa razão, a análise diacrônica e sincrônica, dialeticamente apartadas, não são suficientes para a compreensão conceitual e tampouco para o entendimento de *accountability*. É necessário inserir nas análises científicas a conexão com as múltiplas determinações. Nesta perspectiva Thompson (2001a), ao discorrer sobre a história social, acrescenta uma visão enriquecedora para o desvelamento de *accountability*, ao afirmar que não é possível fazer avanços na compreensão histórico-social “[se fizermos] ouvidos moucos para a história econômica.” (THOMPSON, 2001a, p. 252).

Complementando sua hipótese, Thompson afirma que na investigação/análise das categorias e conceitos os “procedimentos diacrônicos, de comportamentos regularmente repetitivos ao longo do tempo [...] sofrem a resistência e mesmo total incompreensão [...] das disciplinas sincrônicas.” (THOMPSON, 2001a, p. 252).

Diante do exposto, evidencia-se a complexidade da relação linguagem e história, uma vez que o estudo dos conceitos em suas imbricações com a realidade político-social não é simples, devem ser perscrutados com os devidos cuidados teóricos uma vez que:

[...] enquanto os conceitos têm capacidades políticas e sociais, sua função e performance semânticas não são unicamente derivadas das circunstâncias sociais e políticas às quais eles se referem. Um conceito não é simplesmente indicativo das relações que ele cobre; é também um fator dentro delas. Cada conceito estabelece um horizonte particular para a experiência potencial e a teoria concebível e, nesse sentido, estabelece um limite. (KOSELLECK, 2006, p. 84).

Para Koselleck a relação entre linguagem e história, em uma perspectiva ontológica, devem ser analisadas em suas particularidades: “Toda linguagem é historicamente condicionada, e toda história é lingüisticamente condicionada. [...] Mas, ao mesmo tempo, “quero insistir que linguagem e história permaneçam separadas analiticamente, pois nenhuma das duas pode ser, na sua inteireza, relacionada à outra.” (KOSELLECK, 1989, p. 649-650).

Com isso revela-se ser imprescindível entender o campo no qual a *accountability* educacional se desenvolve, ou seja, a conceituação da própria ideia de *accountability*, suas principais definições.

2.5 *Accountability*: um conceito plural

A noção de *accountability*, como já destacado, está presente em diversas áreas das ciências sociais, desde a administração pública até o setor privado, passando pela educação e ciência política. Mas, a despeito de sua disseminação e estudos acadêmicos, esta expansão não resultou em um consenso quanto a sua conceituação. Na realidade há uma falta de uniformidade em sua delimitação teórica, marcada pela contínua inclusão de elementos na estruturação do conceito. Diante desta pluralidade ou falta de unidade, os estudiosos têm optado por dedicarem-se ao trato dos aspectos básicos que devem envolver a *accountability*.

Mainwaring (2003) identifica cinco áreas de divergências que envolvem a conceituação de *accountability*. A primeira área diz respeito ao escopo e abrangência do conceito, com duas linhas básicas: a restritiva (responsabilidade limitada a agentes institucionais) e a visão abrangente (incluindo mecanismos de responsabilização não-institucionais).

Para autores como o próprio Mainwaring (2003), O'Donnell (1998, 1999, 2003), Kenney (2003), Abrucio e Loureiro (2005) a noção de *accountability* deve ser pensada de forma restrita, menos abrangente. Apenas os mecanismos de controle formais e institucionais

devem ser tomados sob a concepção de *accountability*, excluindo-se as relações informais de fiscalização e controle, como a imprensa e organizações da sociedade civil.

Dunn (1999), Keohane (2002) e Oakerson (1989) não restringem as relações de fiscalização e controle aos mecanismos formais e institucionais. A *accountability* implica, para estes autores, a capacidade de o agente fiscalizador demandar justificação das autoridades e/ou burocratas, cabendo-lhe imputar sanções, legais e/ou simbólicas – *caráter reputacional* (KEOHANE, 2002) –, logo, não apenas responsividade (*answerability*). De forma mais ampla Day e Klein (1987), Fox e Brown (1998) e Paul (1992) abordam a *accountability* a partir de mecanismos de responsabilização por desempenho que admitem qualquer relação de fiscalização e controle sobre agentes e organizações públicas.

A segunda linha de divergência teórica refere-se aos mecanismos de *accountability*. Discute-se a dimensão da violação e se o processo de *accountability* está ligado somente às noções de transgressão legal ou, também, às decisões políticas. Para Kenney (2003) e O'Donnell (1998; 2003), os mecanismos restringem-se ao controle e à fiscalização das autoridades e agências públicas. Diversamente destes Mainwaring (2003), Abrucio e Loureiro (2005), Clad (2000), Schmitter (1999) e Elster (1999) defendem que o monitoramento, o controle e a sanção de divergências políticas também se enquadram entre os mecanismos de *accountability*.

Uma terceira área de desacordo refere-se à capacidade de sanção dos mecanismos e agentes de *accountability*. Nesta dimensão não se discute ausência de sanção, mas se esta pode ocorrer de forma indireta. Segundo Dunn (1999), Kenney (2003), Moreno, Crisp e Shugart (2003) e Elster (1999) para um mecanismo ser considerado de *accountability* este deve ser capaz de impor sanções. De forma diversa, O'Donnell (2003) e Schedler (1999) sustentam que alguns mecanismos de *accountability* necessitam apenas demandar justificação ou prestação de contas das autoridades e/ou burocratas. Nesta perspectiva não há, necessariamente, a imputação de sanção, apenas a exigência de *answerability*.

Para Smulovitz e Peruzzotti (2000, 2003) e Keohane (2002), as sanções não podem limitar-se às formas legais ou institucionais. No regime democrático liberal elas incluem formas simbólicas de sanção política (por exemplo, o 'voto' nos processos eleitorais). A exposição de transgressões praticadas por autoridades e/ou burocratas impõem efeitos negativos à credibilidade dos agentes públicos na atuação política.

O quarto campo de disputa conceitual refere-se às relações entre atores de tipo

agente principal. A discussão dessa dimensão refere-se à ideia de que só existe *accountability* se alguém dá o poder para outra pessoa ou se esta visão não seria reducionista, por ignorar o papel das agências externas à esta relação. A partir da relação principal-agente-ação (ideia de tríade), a noção de *accountability* passa a restringe-se às relações de agência, segundo Moreno, Crisp e Shugart (2003, s/p): “um principal A (com capacidade de responsabilizar e punir) encarrega um agente B (movido pelo risco de punição) para executar uma ação X em seu lugar.”

A quinta área de diferença refere-se à natureza do agente de *accountability*. Relacionada ao quarto campo de disputa, nesta dimensão discute-se quem pode exercer a função de agente. Kenney (2003), Mainwaring (2003) e Abrucio e Loureiro (2005) tem uma visão restritiva: admitem apenas agentes de natureza institucional. Paul (1992) e Smulovitz e Peruzzotti (2000; 2003) defendem uma abrangência mais ampla em relação aos agentes, que seriam institucionais ou não.

Esse conjunto de dimensões – escopo e abrangência, violação, sanção, relação entre atores e agentes (Quadro 07 – As dimensões conceituais de *accountability*) – retratam a complexidade que envolve a *accountability* e que influencia a existência de sua pluralidade conceitual.

Quadro 07 – As dimensões conceituais de *accountability*

DIMENSÕES		INTERPRETAÇÃO	AUTORES
1	ESCOPO E ABRANGÊNCIA	Limites formais e institucionais	Mainwaring (2003); O'Donnell (1998, 1999, 2003); Kenney (2003); Abrucio e Loureiro (2005)
		Não restringem as relações de fiscalização e controle aos mecanismos formais e institucionais.	Dunn (1999); Keohane (2002); Oakerson (1989); Day e Klein (1987); Fox e Brown (1998); Paul (1992)
2	VIOLAÇÃO	Legais: os mecanismos restringem-se ao controle e à fiscalização das autoridades e agências públicas	Kenney (2003); O'Donnell (1998, 2003)
		Políticas: defendem que o monitoramento, o controle e a sanção de divergências políticas também se enquadram	Mainwaring (2003); Abrucio e Loureiro (2005); Clad (2000); Schmitter (1999); Elster (1999)
3	SANÇÃO	Direta: para um mecanismo ser considerado de <i>accountability</i> este deve ser capaz de impor sanções	Dunn (1999); Kenney (2003); Moreno, Crisp e Shugart (2003); Elster (1999)
		Indireta: necessitam apenas demandar justificação ou prestação de contas das autoridades e/ou burocratas	O'Donnell (2003); Schedler (1999)
		Indireta: as sanções não podem limitar-se as formas legais ou institucionais	Smulovitz e Peruzzotti (2000, 2003); Keohane (2002)
		Direta e Indireta	O'Donnell (2003); Schedler (1999); Mainwaring (2003); Keohane (2002)
4	RELAÇÃO ENTRE ATORES	Principal-Agente	Moreno, Crisp e Shugart (2003)
		Ampla	Schedler (1999); Mainwaring (2003); O'Donnell (2003)

5	AGENTES	Principal: admitem apenas agentes de natureza institucional	Mainwaring (2003); Abrucio e Loureiro (2005); Smulovitz e Peruzzotti (2000, 2003)
		Principal e externos: defendem uma abrangência mais ampla em relação aos agentes, que seriam institucionais ou não	Paul (1992); Kenney (2003); O'Donnell (2003); Schedler (1999)

Fonte: Autoria própria.

Mainwaring (2003) e Schedler (1999), ao ocuparem-se com as dimensões características da *accountability*, indicam que mesmo diante desta multiplicidade de dimensões, três elementos constitutivos se destacam, pois evidenciam sua presença e permitem lidar com os potenciais abusos de poder: *answerability*, *responsiveness* e *enforcement*. (Quadro 08 – Mainwaring e Schedler: Elementos constitutivos da *accountability*).

Quadro 08 – Mainwaring e Schedler: Elementos constitutivos da *accountability*

Mainwaring (2003)		Schedler (1999)
Transparência	<i>Answerability</i> – Divulgação de informações	Informação
Responsividade	<i>Responsiveness</i> – Envolve pedidos de explicação	Explicação
Sanção ou coerção	<i>Enforcement</i> – Capacidade legal e institucional	Imposição

Fonte: Autoria própria.

Schedler (1999, p. 1), afirma que:

[...] *answerability*, the obligation of public officials to inform about and to explain what they are doing, and *enforcement*, the capacity of accounting agencies to impose sanctions on powerholder who have violated their public duties. This two-dimensional structure of meaning makes the concept a broad and inclusive one which within its wide and loose boundaries embraces (or at least overlaps with) lots of other terms [...].³¹

Para Schedler (1999) a dimensão do *enforcement* ocupa espaço essencial na *accountability*, uma vez que sem este elemento corre-se o risco de não haver *accountability*, ou seja, não basta a exposição e prestação de informações. Isto significa que, segundo o autor, sem consequências a intenção que motivou a *accountability* se perde: “diminished forms of *accountability*. They will be regarded as acts of window dressing rather than real restraints on

³¹ “[...] *answerability* é a obrigação de funcionários públicos informarem e explicarem o que eles estão fazendo, e *enforcement* é a capacidade de agências *accounting* imporem sanções em detentores de poder que tiverem violado suas obrigações públicas. Esta estrutura bidimensional de significados faz do conceito algo amplo e que inclui vários significados que dentre seus limites vastos e flexíveis compreendem muitos outros termos.” (Tradução nossa).

power.”³² (SCHEDLER, 1999, p. 16).

Segundo Brinkerhoff (2001, p. 2-3), *enforcement*

gives ‘teeth to accountability. Answerability without sanctions is generally considered to be weak accountability. (...) Lack of enforcement and/or selective enforcement undermine citizens’ confidence that government is accountable and responsive, and contribute to the creation of a culture of impunity that can lead public officials to engage in corrupt practices. Enforcement problems arise in particular where the judiciary is subject to political influence or control.’³³

A obrigação dos governantes, burocratas (agentes públicos) e instituições prestarem informações e justificarem-se em face de questionamentos, é primordial para a existência da *accountability*. Não basta ter acesso à informação ou haver sanção contra atos ilícitos. Neste ponto, deve-se considerar quais as condições que possibilitam o cidadão ter acesso e apropriar-se das informações, motivando a sanção e coerção contra aqueles que transgrediram o interesse público.

Além da *answerability*, *responsiveness* e *enforcement*, outro elemento importante para a viabilidade da *accountability* é o tempo. Segundo Arato (2002, p. 94), a “*accountability* se dá em função do tempo, pois dado tempo suficiente, as ações pelas quais um indivíduo pode ser responsabilizado podem ser esquecidas ou compensadas”.

O’Donnell (1998), por seu turno, destaca a posição dos atores *accountable* (que detém o poder de fazer) e *accountings* (detém o poder de controlar) para o processo de *accountability*, uma vez que o lapso temporal, pouco extenso, permite que as informações sejam corretamente avaliadas pelos *accountings* podem levar a sanções impostas aos *accountable*.

Diante do exposto, pode-se aferir que a *accountability* está envolta de um emaranhado conceitual que gera uma variedade de entendimento/abordagem sobre sua conceituação. Por seu turno, quatro dessas abordagens, no contexto da ciência política e social, têm assumido maior relevância na literatura especializada: as modalidades estabelecidas por O’Donnell (1998), as dimensões propostas por Schedler (1999, 1999a), os enfoques de Smulovitz e Peruzzotti (2000) e Mainwaring (2003).

³² “formas diminuídas de accountability. Eles serão considerados atos de fachada, em vez de restrições reais ao poder.” (Tradução nossa).

³³ “dá ‘voz à accountability. Answerability sem sanções é geralmente considerada como fraca accountability. (...) A falta de enforcement e/ou a enforcement seletiva’ prejudicam a confiança dos cidadãos de que o governo é accountable e responsive e contribuem para a criação de uma cultura de impunidade que pode levar os funcionários públicos a se engajar em práticas corruptas. Enforcement de execução surgem em particular quando o judiciário está sujeito à influência política ou controle.” (Tradução nossa).

2.5.1. O'Donnell: *Accountability Vertical e Horizontal*

O'Donnell (1998, 1999, 2003), cientista político argentino, na década de 1990 iniciou uma investigação dos mecanismos do poder político nas recentes democracias da América Latina após o encerramento dos ciclos autoritários do período de 1960-1980. Tendo sido um dos pioneiros na conceituação dos diferentes tipos de *accountability*, O'Donnell estabeleceu uma distinção espacial entre *accountability* vertical e horizontal.

A distinção entre as modalidades – vertical e horizontal – é estabelecida de acordo com os papéis dos atores envolvidos. Na *accountability* vertical, as atividades de prestação de contas ocorrem no nível do governo e/ou burocratas à sociedade, ou seja, a fiscalização exercida pelos cidadãos e sociedade civil sobre os governantes e burocratas. Já na *accountability* horizontal a prestação de contas ocorre entre agentes públicos, ou seja, opera-se por meio de mecanismos institucionalizados de controle, sejam internos ou mediante a atuação de outras agências governamentais.

Para Pinho e Sacramento (2009, p. 1351), “a dimensão vertical pressupõe uma ação entre desiguais – cidadãos versus representantes – a dimensão horizontal pressupõe uma relação entre iguais”. Esta (des)igualdade, para O'Donnell (1998), não é dimensionada por relação/assimetria de poder, mas vinculam-se à qualidade dos agentes da *accountability* – estatais (horizontal) e não estatais (vertical).

O'Donnell (1998) em sua conceituação de *accountability* constrói uma metáfora: vertical (desiguais) que expressa relações políticas independentes, envolvendo representantes e representados – cidadãos consumidores dos serviços públicos e agentes públicos que exercem um *múnus* público; e, horizontal (iguais), expressando que os agentes pertencem ao mesmo *corpus* e não à literalidade de igualdade.

Analisando as premissas necessárias para a existência de *accountability*, O'Donnell (1998) destaca a necessidade de um Estado democrático e a disponibilidade de informações. A ausência destes elementos nas poliarquias³⁴ recentes da América Latina tem gerado entraves para o exercício de *accountability*, principalmente por predominar nos países desta região uma assimetria de informações.

³⁴ A tese desenvolvida por Dahl (1997) em sua obra *Poliarquia: participação e oposição*, o termo poliarquia, considerando os problemas terminológicos que a envolvem, em vista da “carga de ambigüidade e de significado adicional”, é que no seu entender “nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, prefiro chamar os sistemas mundiais reais [com inclusividade e liberalização] [...] de poliarquia”. Diante desta compreensão, as poliarquias são regimes relativamente democratizados, ou regimes que ao longo do tempo foram popularizados e liberalizados com a incorporação de procedimentos inclusivos e abertos à contestação da sociedade.

Como explica Przeworski (1998, p. 12) que:

Ou governantes seguem políticas que proporcionam o bem-estar [*sic*] dos eleitores, mesmo desviando de seus mandatos, ou eles aderem aos seus mandatos mesmo sabendo que ao implementá-los resultados sub-ótimos para os eleitores emergirão. Se os eleitores não estiverem certos sobre quais políticas melhor serviriam aos seus interesses, eles não podem ter certeza se o governo está agindo no sentido de seus melhores interesses quando o governo implementa ou trai suas promessas. E, desde que os governos sabem que os eleitores não sabem, eles dispõem de uma enorme janela para fazer coisas que eles, e não os eleitores querem.

Além disto, a constituição de *accountability* defendido por O'Donnell (1998, p. 28-29) estabelece que

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das ideias visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “*accountability* vertical [...] [Mas, existem limitações na envergadura das eleições enquanto mecanismo de *accountability*:] “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.

Em razão dessas limitações, O'Donnell questiona-se sobre a efetividade dos pleitos eleitorais como mecanismo da *accountability* vertical, tanto pelos longos intervalos eleitorais, como por seu caráter eminentemente retrospectivo (toma informações baseadas no passado do candidato) e inexistência de mecanismos de representação prospectiva. Diante deste cenário há uma fragilidade das instituições políticas, o que leva O'Donnell a enunciar que a *accountability* horizontal tende a ser frágil. (O'DONNELL, 1998).

Partindo dessa consideração, O'Donnell (1998, p. 42-43) sugere que para a *accountability* horizontal ser efetiva:

[...] deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder, mas também de facto, autonomia suficiente com respeito às últimas. Esse é, evidentemente, o velho tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles³⁵. Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, como os *ombudsmen* e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas.

³⁵ Esse ponto no qual O'Donnell aborda o “tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles”, tem suscitado acalorados debates sobre a equiparação entre *accountability* e *Check and Balances*, ou mecanismos de freios e contrapesos. O'Donnell concebe que a *accountability* horizontal faz parte da tripartição dos poderes, de Montesquieu, o que induz a pensar na referida equiparação, no entanto, compreende-se que tal aproximação não permite deduzir que O'Donnell torne os conceitos sinônimos. Sobre os *Check and Balances*, este mecanismo será abordado do capítulo *Antecedentes filosófico-políticos da accountability*, deste trabalho, na seção *Locke, Montesquieu e Rousseau: o federalismo estadunidense*, em sua subseção *A doutrina dos checks and balances: os cidadãos e o controle dos representantes*.

Nesse processo, as agências acabam definindo os limites/fronteiras das esferas de atuação dos instrumentos/mecanismos constituidores da poliarquia. As agências passam a funcionar como mecanismos de *accountability* inibindo infrações. Em poliarquias frágeis, não é raro os poderes do Estado tenderem a ignorar e cooptar as agências que devem fiscalizá-las.

Para O'Donnell (1998) existem duas formas básicas de prejudicar a *accountability*: o *encroachment* (usurpação – quando uma agência usurpa autoridade) e *corruption* (corrupção - quando se obtém vantagens ilícitas para si ou outrem). O obstaculizar essas ações perpassa, para O'Donnell, pelo fortalecimento dos mecanismos de *accountability*.

Por isso, O'Donnell (1998) aponta para a importância das poliarquias modernas, mistura de componentes liberais e republicanos, que se ergue enquanto salvaguarda da ideia liberal de garantia de certas liberdades e normas que não devem ser infringidas. O liberalismo, o republicanismo e a democracia passam a imperar mediante a lei – ninguém está acima da lei, a qual é sustentada pelo Estado e o constitui.

2.5.2. Schedler, Smulovitz e Peruzzotti: Dimensões e elementos da accountability

Schedler, Diamond, Plattner (1999, p. 17) definem a *accountability* considerando três dimensões:

A is *accountability* to B when A is obliged to inform B about A's (past or future) actions and decisions, justify them, and to suffer punishment in the case of eventual misconduct. In experiences of political *accountability*, usually all three dimensions – information, justification, and punishment – are present.³⁶

A *accountability* política é, antes de tudo, uma forma de controle do poder, como explica Schedler (1999, p. 2): “implies subjecting power to the threat of sanctions; obliging it to be exercised in transparent ways; and forcing it to justify its acts”³⁷. Para o autor, *accountability* não é um conceito unidimensional, mas radial, em cujas experiências estão quase sempre presentes “three aspects together – enforcement, monitoring, and justification – turn political accountability into a multi-faceted enterprise which allow to cope with a

³⁶ “A é responsável perante B quando A é obrigada a informar a B sobre as ações e decisões de A (passadas ou futuras), justificá-las e sofrer punições em caso de conduta imprópria. Em experiências de responsabilidade política, geralmente todas as três dimensões - informação, justificativa e punição - estão presentes.” (Tradução nossa).

³⁷ “sugere que o poder seja submetido à ameaça de sanções; obrigando que ele seja exercido de maneira transparente, e forçando os agentes a justificar seus atos.” (Tradução nossa)

considerable variety of actual and potential abuses of power.”³⁸ (SCHEDLER, 1999, p. 2).

O conceito radial de Schedler (1999) é bidimensional, cujas dimensões são a *answerability* (que agrupa as dimensões informação e justificação) e o *enforcement* (dimensão da punição). Para Schedler há nessa bidimensionalidade uma relação entre o ator *accountable* (A) e o ator *accounting* (B), pela qual: 1) o agente público A é obrigado a ter um exercício transparente, logo tem que dispor informações a B; 2) uma vez que B, estando munido de informações (ou julgando-se privado destas informações) pode inquirir A, exigindo-lhe justificativas dos atos praticados ou omissões; 3) o poder passa a ser passível de sofrer sanções.

Schedler (1999, p. 15) explica que “Accountability is antithetical to monologic power. It establishes a dialogic relationship between accountable and accounting actors.”³⁹ Nesta perspectiva Schedler (1999, 1999a) considera *accountable* os atores que detêm o poder de fazer e, conseqüentemente devem responsabilizar-se; já *accounting* são os atores que exercem o poder de controle. A responsabilidade inserida nesta relação dialógica entre os atores *accountable* e *accounting* é necessariamente externa, objetiva:

[...] 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 conseqüências, implicando em prêmios pelo seu cumprimento, e castigos, quando o inverso é verificado. (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p 1347-1348).

Para Schedler (2004), a responsabilidade é objetiva, vem de fora (formal – legal), portanto, não tem caráter subjetivo (que alguém impõem a si mesmo), por isto as três dimensões – *enforcement*, *monitoring*, e *justification* – são importantes, contudo, não são imprescindíveis, pois é possível que existam atos de *accountability* sem a presença obrigatória do conjunto completo – como exemplo desta desobrigatoriedade Schedler cita a ausência de *answerability* no caso da destituição do General Suharto em 1998, na Indonésia, no qual os estudantes (opinião pública), à época, realizaram ações sem nenhum dos elementos de *answerability* (informação, justificação), atuando como expressão política.

Em Schedler (2004), há uma preocupação de analisar a violação englobando a atuação dos agentes em relação às normas sociais, ou seja, não apenas em termos de normas formais (legais). A violação política está presente na sanção direta e indireta, principalmente

³⁸ “três aspectos juntos – enforcement, monitoramento (de informações) e justificação – tornam a *accountability* política uma iniciativa multifacetada que permite lidar com uma considerável variedade de reais e potenciais abusos de poder.” (Tradução nossa).

³⁹ “Accountability é contrária ao poder monológico. Ela estabelece uma relação dialógica entre atores *accountable* e *accounting*.” (Tradução nossa).

com a utilização da *accountability* societal. Para Mainwaring (2003), diversamente de Schedler (1999, 1999a, 2004), a *accountability* política consiste em uma relação formal (legal) na qual os agentes públicos (governo e burocratas) têm os seus atos controlados por outros atores:

[...] In a relationship of political accountability, a public official gives a reckoning of the discharge of her public duties to actors that formally (via public law) have the capacity to demand such an accounting and/or to impose sanctions on the official. Thus, my understanding of political accountability hinges on whether an actor is formally ascribed the right to demand answerability of a public official or bureaucracy. When monitoring of public authorities takes place outside an institutionalized framework in which agents are formally charged with responsibility, it falls outside the scope of my understanding of accountability. (MAINWARING, 2003, p.7).⁴⁰

Essa definição de *accountability* exclui a mídia e as organizações da sociedade civil como mecanismos de monitoramento, por considerar que tal inclusão tornaria o conceito excessivamente elástico, cujas interações ou mecanismo de controle das autoridades públicas Smulovitz e Peruzzotti (2003) chamam de *societal accountability* – área de participação da sociedade civil não restrita aos limites ao processo eleitoral.

A *societal accountability* pode empregar desde mecanismos institucionais, como eleições, a mecanismos não-institucionais, como mobilizações sociais (exercidos por cidadãos e por movimentos da mídia). Com isso, Smulovitz e Peruzzotti (2000) dividem e distinguem elementos da *accountability* vertical de O'Donnell (1998): eleitoral e *societal accountability*.⁴¹ Neste espaço societal as tensões para expor os desvios do governo e influenciar nas decisões governamentais tornam mais dinâmicos os mecanismos de *accountability*, pois os cidadãos saem do campo individual (eleição – voto) para uma ação coletiva.

Mesmo que os mecanismos informais não produzam sanções legais obrigatórias, para Smulovitz e Peruzzotti (2003) os mecanismos da *societal accountability* (movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente), associados aos mecanismos clássicos

⁴⁰ “[...] Em uma relação de *accountability* política, um oficial público dá conta do cumprimento de seus deveres públicos a atores que formalmente (via direito público) têm a capacidade de exigir tal contabilidade e / ou impor sanções ao oficial. Assim, minha compreensão de *accountability* de política depende de um ator ser formalmente atribuído do direito de exigir a responsabilização de um funcionário público ou da burocracia. Quando o monitoramento das autoridades públicas ocorre fora de uma estrutura institucionalizada na qual os agentes são formalmente responsáveis, fica fora do escopo da minha compreensão de *accountability*.” (Tradução nossa).

⁴¹ Para O'Donnell (1998), o principal instrumento de *accountability* vertical é a eleição. Mas, mesmo que O'Donnell não desenvolva uma discussão sobre outras modalidades de *accountability* vertical, é possível concluir que a *societal accountability* componha a *accountability* vertical, o que pode ser deduzido quando O'Donnell refere-se à ação parcial da mídia quando esta denuncia atos ilícitos e seus responsáveis (O'DONNELL, 1998), ou revelando-se inerte ou reproduzindo informações inverídicas, podendo resultar na condenação de inocentes e indiferença a culpados. Sobre essa questão Campos (1990, p. 9), ao referir-se ao Brasil, já tratava em seu artigo: “a imprensa não tem desempenhado o papel de vigilante, que geralmente lhe cabe nas sociedades politicamente avançadas”.

(eleitorais e os legais), implementam ações que intensificam o controle das ações do governo e/ou burocratas mediante seu valor simbólico, pois podem macular a reputação de um político ou instituição, além de ativar os mecanismos que O'Donnell (1998) classificou de horizontais. (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2003, p. 311).

Para Peruzzotti (2014) as iniciativas de *societal accountability* incidem nos mecanismos verticais e horizontais definidos por O'Donnell (1998), indicando *os déficits institucionais e ativando os mecanismos de prestação de contas*. Os indicadores de déficits institucionais, operam:

a) Mostrando um déficit concreto no funcionamento de determinada agência através da denúncia de casos concretos de corrupção ou de violação da legalidade ou do devido processo por parte de órgãos ou agentes públicos e forçando a ativação de organismos de *accountability* horizontal (como o poder judiciário ou as comissões legislativas de investigação) que, de outra maneira, seriam reticentes em aplicar sanções aos supostos transgressores. b) Exibindo déficits sistêmicos de funcionamento ou de estrutura. Nesse caso, monitorando permanentemente de maneira a proceder a uma avaliação sistemática do desempenho institucional de determinado órgão ou poder governamental. (PERUZZOTTI, 2014, p. 11).

Quanto ao ativar mecanismos de prestação de contas a *societal accountability*, além de servir como alarme, impor sanções simbólicas (individual e coletiva), pode ativar agências de controle, direta ou indiretamente:

A ativação indireta é produto da pressão social exercida por algum movimento ou organização ou por algum escândalo midiático que, devido aos custos em termos de imagem que a denúncia gera ao governo ou às autoridades envolvidas, as agências ou funcionários públicos interveem na questão, seja forçando a renúncia dos funcionários suspeitos, iniciando um processo administrativo ou judicial, estabelecendo uma comissão parlamentar de investigação, etc. [...] A ativação é direta quando os atores sociais diretamente recorrem diretamente às agências horizontais. (PERUZZOTTI, 2014, p.13).

Logo, para Smulovitz e Peruzzotti (2003), a *societal accountability* e seus atores sociais são vitais para o exercício da prestação de contas, suprindo os vazios informacionais das agências governamentais e/ou inovando na produção de projetos institucionais. Aspectos, como já salientado, refutados por Mainwaring (2003) e O'Donnell (1998), defensores de uma noção de *accountability* mais restrita.

2.5.3. Mainwaring: *accountability* intraestado

Mainwaring (2003) em seus estudos tem como premissa a demarcação conceitual, o que lhe conduz a estabelecer bases/critérios restritos em sua análise de *accountability*. Para o autor, a sociedade civil e a imprensa exercem atividades relevantes para a efetivação dos mecanismos de controle. Sua utilização como elementos demarcadores é inapropriada, pois:

“Yet if we include all forms of public oversight or holding actors responsible, the concept becomes so elastic that it may not be useful.”⁴² (MAINWARING, 2003, p. 8).

Essa exclusão conceitual é operada por Mainwaring (2003) pelo fato que a dimensão societal – a *societal accountability*, conforme Smulovitz e Peruzzotti (2003) –, não impõe sanções formais (previstas em lei):

Excluding non-legalized relationships from the concept of 'accountability' does not mean that relationships outside this boundary are less important than those that fall within it. The issue is one conceptual demarcation, not political significance. As conceptualized here, accountability implies not only answerability, but also the legal obligation to answer or the institutionalized right of an agent of accountability to impose sanctions on public officials. [...] This definition excludes as agents of accountability the press and civil society organizations that investigate and denounce abuses and wrongdoings by public officials. (MAINWARING, 2003, p. 7).⁴³

Segundo Mainwaring (2003), para que ocorra a *accountability* tem que haver sanção e, em sua concepção de *accountability* política, apenas dois tipos de atores a exercem: 1) os eleitores – por meio da *accountability* eleitoral, quando avaliam os candidatos no processo de reeleição (*accountability* retrospectiva); 2) os órgãos estatais – exercendo a *accountability* intraestado, quando os órgãos públicos monitoram e sancionam os agentes públicos.

A *accountability* intraestado é segmentada por Mainwaring (2003) em três tipos relacionais: 1) Relação principal (A) e agente (B) – um principal (A) designa um agente (B) para realizar uma tarefa, sendo que A goza de ascendência hierárquica sobre B, sendo que B é controlado/monitorado por A que pode, eventualmente, punir B –; 2) Sistema Legal com poder de sanção – os chamados agentes de sanção (Sistema Judiciário, Comissões de Investigação – os processos de *impeachment*) –; 3) Atores e agências estatais – com atribuições de fiscalizar e controlar autoridades e organizações públicas (o *ombudsman* é um exemplo).

Com a concepção de interestado, Mainwaring (2003) aborda a questão da efetividade governamental interligada à *accountability*. O resultado da política passa a ser considerado em uma relação pela qual os representantes não estão presos aos interesses dos

⁴² "ainda que incluamos todas as formas de vigilância pública ou responsabilização de atores, o conceito se torna tão elástico que pode não ser útil." (Tradução nossa).

⁴³ “Excluir relações não legalizadas do conceito de ‘*accountability*’ não significa que as relações fora desse limite são menos importantes das que estão dentro dele. A questão é uma demarcação conceitual, não significação política. Conforme conceituada aqui, *accountability* implica não apenas na possibilidade de resposta, mas também na obrigação legal de responder ou no direito institucionalizado de um agente de *accountability* de impor sanções em agentes públicos [...] Essa definição exclui como agentes de *accountability* a imprensa e organizações da sociedade civil que investigam e denunciam abusos e transgressões de agentes públicos.” (Tradução nossa).

representados, o que importa é que as políticas públicas sejam efetivas, logo, que o interesse público seja atendido. Mainwaring (2003, p. 4-5) destaca a relação *accountability* e efetividade da ação do Estado:

The task facing Latin American democrats is not simply how to build more effective mechanisms of accountability. For while accountability is a desirable feature in political systems, so is governmental effectiveness, which often is in tension with accountability. [...] Positing the existence of a potential tradeoff between accountability and government performance does not imply a zero sum conflict between these two desiderata. Unaccountable governments can produce terrible policy results, and accountable governments can produce excellent results. Powerful mechanisms of accountability make it easier to block governments from implementing disastrous policies.⁴⁴

Mainwaring e sua apreensão de *accountability* intraestado indica que “a *accountability* é um atributo desejável em sistemas políticos”, bem como, “a efetividade governamental”, embora, frequentemente se encontrem “em conflito com a *accountability*”. (MAINWARING, 2003, p. 4, tradução nossa).

Mesmo diante da frequente tensão envolvendo *accountability* e a efetividade governamental, há uma acomodação mediada pelos mecanismos de mercado (gerencialismo, eficácia, eficiência, etc.) que passaram a influenciar o processo de despoliticização das decisões governamentais, convertidas à lógica da eficiência administrativa – segundo os parâmetros da *New Public Management*: o Estado deixa gradativamente sua função de Provedor para Estado Regulador (BALL, 2004, p. 1106) ou Estado Avaliador (AFONSO, 2009; BALL, 2004).⁴⁵

Nesse contexto, desde a década de 1980, as políticas de responsabilização no campo educacional têm proliferado, a partir dos EUA e Inglaterra, como meio de impulsionar melhorias na qualidade dos sistemas educacionais (BROOKE, 2013; HOFFER, 2000. No Brasil o *efeito de contaminação* se fez sentir a partir da década de 1990 quando se redefiniu o papel do Estado e das escolas, adotando princípios/modelos e políticas educacionais mais flexíveis para o processo educacional. Esta mudança inspirada no toyotismo, por incorporação, tem conduzido à uniformização e rigidez do controle do processo educacional ainda segundo os ditames do tecnicismo taylorista-fordista. (SAVIANI, 2013, p. 439).

⁴⁴ “A tarefa que democratas latino-americanos enfrentam não é simplesmente de construir mecanismos de *accountability* mais eficazes. Enquanto a *accountability* é um atributo desejável em sistemas políticos, também o é a efetividade governamental, que frequentemente se encontra em conflito com a *accountability*. [...] Propor a existência de um potencial compromisso entre *accountability* e a performance do governo não implica em uma soma zero do conflito entre esses dois elementos. Governos não *accountable* podem produzir terríveis políticas e governos *accountable* podem produzir excelentes resultados. Poderosos mecanismos de *accountability* tornam mais fácil impedir governos de implementar políticas desastrosas.” (Tradução nossa).

⁴⁵ Os conceitos citados *gerencialismo*, *eficácia* e *eficiência* encontram-se definidos no capítulo *Accountability educacional: responsabilização, prestação de contas e avaliação*, no Quadro 12, *Quadro sintético analítico – Reforma Gerencial e Aferição de Requisitos*, nas p. 183-184; bem como, a conceituação de Estado Avaliador é desenvolvida no capítulo *Accountability educacional: o estado avaliador*, deste trabalho.

A busca da “qualidade”, em uma conjuntura marcada pela concorrência entre as nações, a educação tem emergido como um meio eficiente na arena de batalha. Desta forma, mediante mecanismos de responsabilização, prestação de contas e avaliação, governos nacionais e subnacionais tentam promover mudanças nas políticas educacionais para ampliar suas capacidades competitivas: como fruto desse movimento, desenvolveu-se a *accountability* educacional.

Em virtude de sua polissemia conceitual e a diversidade em que se apresenta nas sociedades que a “absorvem”, a *accountability* exige uma análise que considere suas origens e, minimamente, a sua constituição e evolução, considerando sua normatização político-social e cultural. Desta forma, não é possível compreender *accountability* examinando-a a partir do isolamento de seus elementos constitutivos, pois, tal ação pode resultar em sua distorção ou estreitamento teórica.

Sua conceituação, portanto, deve perpassar por uma investigação histórico-social que considere os antecedentes filosófico-políticos de seus elementos constituidores de sua definição. Logo, faz-se necessário analisar os elementos que a constituem, ou seja, como responsabilização, avaliação, prestação de contas, informação e, sobretudo, controle do poder se afirmam, evoluem e, em um processo lento, vão se agregando até comporem em um tempo-espaço específico, a *accountability*, em sincronia e diacronia com os princípios de democracia, participação e liberdade.

3 ANTECEDENTES FILOSÓFICO-POLÍTICOS DA *ACCOUNTABILITY*

“Decifra-me ou te devoro. [...] ‘Qual é o ser que caminha ora com dois pés, ora com três, ora com quatro, e que, contrariamente ao normal, é mais fraco quando usa o maior número de pés?’ Havia ainda outro enigma: ‘Há duas irmãs: uma gera a outra e a segunda é gerada pela primeira’”. (Enigmas da Esfinge a Édipo, na entrada de Tebas, *In* GRIMAL, 2014, p. 128).

Édipo diante da Esfinge decifra os enigmas que assolavam os moradores e visitantes da cidade-Estado de Tebas. O aspecto relevante da peça de Sófocles (2011 [427 a. C]) assenta-se na memória e em sua antípoda, o esquecimento. O povo tebano não percebera, por esquecimento da memória dos antepassados, que as perguntas da Esfinge se amparavam em narrativas que faziam parte de seu passado e que em algum tempo remoto eram conhecidas de todos.

Com o esquecimento das histórias de seus antepassados, os tebanos se viram reféns do monstro alado, e imersos na ignorância do próprio presente. A história traz à lume a necessidade de buscar a compreensão do passado, da materialidade da vida – sair da aparência das coisas para o entendimento de sua essência, no diálogo entre passado e presente para se vislumbrar o futuro (o *vir a ser*).

Nessa mesma linha de pensamento, este capítulo se apresenta como uma unidade que busca contribuir com o entendimento da *accountability* mediante uma investigação das bases categoriais que a constituem e como estas foram estruturando-se, ou seja, seus antecedentes filosófico-históricos, seus aspectos teórico-experenciais. Ao definir-se essa meta, estabeleceu-se recortes teóricos e tempo-espaciais considerados basilares para a construção de cada categoria: controle do poder, responsabilidade, prestação de contas, informação e avaliação.

Essa ação foi definida não com o objetivo de investigar categorias isoladamente ou, tampouco, a *accountability* anacronicamente. O objetivo deste capítulo é compreender as possíveis conexões filo-históricas entre matrizes categoriais específicas, em um tempo histórico definido, com as conceituações e categorias essenciais para o entendimento da *accountability*, quais sejam: cidadania, lei, política, Estado e a educação.

Para tal empreitada, recorre-se às matrizes clássicas: Platão (*República* – entre 380-375 a. C); Aristóteles (*Política* – entre 330-323 a. C); Maquiavel (*Príncipe* – 1513/1532); Hobbes (*Leviatã* – 1651); Locke (*Segundo Tratado sobre o Governo* – 1690); Montesquieu (*O Espírito das Leis* – 1748); Rousseau (*Do Contrato Social* – 1762); Hamilton, Madison e Jay

(*Os Federalistas* – 1787-1788); Sieyès (*O que é o Terceiro Estado* – 1789); Hegel (*Fenomenologia do Espírito* - 1807); Mill (*Princípios de economia política* – 1861), dentre outros.

Além dos clássicos da política, recorre-se a teóricos da historiografia e do pensamento sociológico, como Koselleck (1997), com sua *História dos Conceitos*, para uma compreensão do desenvolvimento conceitual que se operam na materialidade dialética das experiências vividas dos sujeitos históricos.

Ao se investigar as matrizes clássicas não se busca encontrar o conceito de *accountability* na Antiguidade, no Medievo ou início da Idade Moderna, pois como pondera Schedler (2004), a *accountability* não é um conceito clássico. Mas, pode-se afirmar que vários de seus elementos constitutivos (controle do poder, responsabilidade, prestação de contas, informação e avaliação), mesmo que variem conceitualmente no espaço-tempo, são localizados em vários períodos históricos.

Nesse sentido, concorda-se com O'Donnell (1988) quando este afirma ser necessário para a correta conceituação de *accountability* considerar-se a matriz clássica, inscrita em três correntes do pensamento político: a *democrática* (noção de igualdade), a *liberal* (princípios de direito) e a *republicana* (noção de atividade pública e sujeição à lei). As três matrizes se erguem sob a distinção entre o público (área do pleno desenvolvimento humano, para o pensamento republicano) e o privado (local do desenvolvimento da vida humana, na tradição liberal). Para O'Donnell (1998, p. 32):

La democracia en sus impulsos igualadores, el liberalismo en su vocación de proteger las libertades individuales y el republicanismo en su severa concepción de las obligaciones de quienes gobiernan, cada cual a su modo patrocina otro aspecto fundamental de la poliarquía y del estado constitucional que se supone deber coexistir con ella: el imperio de la ley o, puesto en términos más contemporáneos, la vigencia del estado de derecho; todos los ciudadanos tienen el mismo derecho de participar en la formación de las decisiones colectivas dentro del marco institucional existente; a esta regla democrática se añade el imperativo republicano de que nadie, ni siquiera quienes gobiernan, puede situarse por encima de la ley, y la advertencia liberal de que ciertas libertades y garantías jamás se deben vulnerar.⁴⁶

Abrucio (1997) aproxima-se de O'Donnell na análise dos antecedentes clássicos

⁴⁶ “A democracia em seus impulsos igualadores, o liberalismo em sua vocação de proteger as liberdades individuais e o republicanismo em sua concepção severa das obrigações daqueles que governam, cada um a seu modo, patrocinam outro aspecto fundamental da poliarquia e do estado constitucional que se supõe coexistir com ele: o estado de direito ou, em termos mais contemporâneos, a validade do estado de direito; todos os cidadãos têm o mesmo direito de participar na formação de decisões coletivas dentro do quadro institucional existente; a esta regra democrática acrescenta-se o imperativo republicano de que ninguém, nem mesmo quem governa, possa ser colocado acima da lei e o aviso liberal de que certas liberdades e garantias nunca devem ser violadas.” (Tradução nossa).

da *accountability* ao tratar do *Public Service Orientation* (PSO)⁴⁷, tomada como transparência, participação política e equidade, constituindo peça importante do modelo administrativo gerencial. Como assevera Mulgan (2000, p. 555) sobre a utilização da *accountability* na esfera governamental: “[...] está em todos os lugares [...] carregando as principais causas da governança democrática”.

Desse modo, as matrizes clássicas, sobretudo as ligadas à Idade Moderna, são essenciais para a compreensão da *accountability*, em vista de que a organização do Estado foi moldada, em grande medida, pelos pensadores e revolucionários deste período em seus debates, incansáveis, sobre os mecanismos de controle do poder político e da promoção dos direitos civis em sociedades convulsionadas por transformações socioeconômicas e políticas.

No mesmo momento em que o capitalismo comercial arrasava as bases do poder da ordem feudal – riqueza centrada na terra, sociedade estamental, descentralização política, mentalidade teocrática – e a ascensão burguesa, simultaneamente, moldava e semeava o desvanecimento do poder absolutista, o controle do poder e a representação eram (re)desenhados. A essas transformações, somavam-se à oposição entre os “interesses privados” vs “interesses coletivos” (público).

Ao visitar, por exemplo, as ideias de Locke, Rousseau e Montesquieu no pensamento dos federalistas estadunidenses, constata-se suas influências nas posições defendidas pelos federalistas e antifederalistas. Foi nesse contexto que se desenvolveram as declarações de direitos civis e os mecanismos de controle externo, como os *checks and balances* (freios e contrapesos) – aspectos presentes nas constituições modernas (STRAYER, 1973) e fundamentais para entender-se as origens da *accountability*.

Mészáros (2006, p. 263), em sua obra *A teoria da alienação em Marx*, afirma que “nenhuma sociedade pode perdurar sem seu sistema próprio de educação”, logo, “as relações sociais de produção reificadas sob o capitalismo [e sob o capital] não se perpetuam automaticamente”. Isto significa que, para entender a *accountability*, é necessário investigar seus pressupostos teóricos, como seus fundamentos teórico-ideológicos se desenvolveram e foram introjetados (assimilados).

Tendo em vista que as relações sociais se reproduzem “porque os indivíduos particulares *interiorizaram* as pressões externas: eles adotam as perspectivas gerais da

⁴⁷ O *Public Service Oriented* (PSO) é a mais recente corrente dos modelos gerenciais, tendo como princípio a incorporação dos conceitos de *accountability* e de equidade na prestação de serviço público. (ABRUCIO, 1997; FADUL; SOUZA, 2006). Este modelo gerencial recebe distintas denominações: o *Public Management* (ABRUCIO, 1997); *New Public Administration* (FADUL, SOUZA, 2006) e Governo Empreendedor (GE) (SECCHI, 2009).

sociedade de mercadorias como os limites inquestionáveis de suas próprias aspirações”. (MÉSZÁROS, 2006, p. 263-264, grifos do autor). É neste campo que a educação se tornou central, para a reprodução dos valores que constituíram a *accountability* sob a ordem do capital, pois

[...] a questão crucial, sob o domínio do capital, é assegurar que cada indivíduo adote como suas próprias as metas de reprodução objetivamente possíveis do sistema. Em outras palavras, no sentido verdadeiramente amplo do termo *educação*, trata-se de uma questão de “internalização”. [Mészáros, afirma ainda que] [...] enquanto a *internalização* consegue fazer o seu bom trabalho, assegurando os parâmetros reprodutivos gerais do sistema do capital, a brutalidade e a violência podem ser relegadas a um segundo plano (embora de modo nenhum sejam permanentemente abandonadas) posto que são modalidades dispendiosas de imposição de valores. (MÉSZÁROS, 2005, p. 44, grifo do autor).

Nesse ponto, pode-se afirmar, em consonância com Mészáros (2005), que a educação está intimamente articulada à existência humana, aos processos sociais de produção e reprodução da própria vida social, não de indivíduos tomados isoladamente, uma vez que: “os homens fazem sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles que escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas *estas lhe foram transmitidas assim como se encontram.*” (MARX, 2011b [1852], p. 25, grifo nosso).

Dessa forma, passa-se a compreender que a *accountability* e suas adjetivações se constituem como resultado da materialidade dialética da histórica, de sujeitos reais: só pode “criar vida” mediante ação humana. A *accountability*, à semelhança da classe social, “não surgiu como o sol numa hora determinada. Ela [classe social] estava presente ao seu próprio fazer-se.” (THOMPSON, 1987, p. 9). Assim, entender a *accountability* é compreender os elementos de sua composição, como ela foi construída em diacronia e sincronia com as lentas e contínuas transformações sociais.

Nessa pretensão, o capítulo encontra-se estruturado em seis seções, em virtude de sua complexidade e diversidade teórica: na primeira seção, *Nas pegadas da história: uma abordagem sociológica de accountability*, realiza-se um breve debate sociológico em torno da teoria dos pares antitéticos da Teoria dos Conceitos de Koselleck (1992, 2006), objetivando compreender a estrutura constitutiva da *accountability* em suas correspondências análogas, considerando períodos histórico-espaciais determinados.

A segunda seção, *A ordem política e privada na Grécia Clássica*, desenrola-se a partir das noções de *koinonia politiké* (comunidade política) e governo (*cracia*), aspectos que fundamentam as ideias de sociedade civil e cidadania no mundo ocidental e seus entrelaçamentos com o princípio da lei (pública e privada). Este percurso desvela os aspectos

da responsabilidade, prestação de contas, informação e avaliação no mundo clássico, especificamente em Atenas, apresentando que tais princípios não são recentes, perduram na sociabilidade humana a priscas eras.

Na terceira seção, *Maquiavel: a ontopositividade da política*, mergulha-se na teoria maquiaveliana tendo como propósito discutir a questão da política e como este elemento se insere nas relações do governo com a sociedade. Com Maquiavel é possível entender que a dimensão da política e da educação são essenciais para o exercício do poder – governante enquanto modelo educacional (espelho do príncipe).

Na quarta seção, *Hobbes, Locke, Mill e Sieyès: o controle do poder*, desenvolve-se uma análise sobre as noções de liberdade e propriedade privada, esferas vinculadas à necessidade do Estado para a efetivação do controle social. Neste ponto, emerge o controle do poder e como este elemento se fez presente na origem da constituição do Estado Moderno.

Com a quinta seção, *Locke, Montesquieu e Rousseau: o federalismo estadunidense*, aborda-se a constituição do federalismo americano, enfocando a disputa com os antifederalistas, a influência de Locke, Montesquieu e Rousseau no processo de formação do Estado norte-americano. Na sequência da seção, discute-se como na organização da nação estadunidense administraram-se as tensões sociais mediante a doutrina dos *checks and balances* (freios e contrapesos), criando mecanismos de controle social – elemento corriqueiramente atrelado à *accountability*.

A sexta seção, *Hegel: a lei e a superação do contratualismo*, discorre-se sobre a separação entre Estado e sociedade civil abordando-se a teoria contratualista e a noção de liberdade, fundamento do chamado Estado de Direito – esta concepção teórica sedimenta as relações democráticas no Estado neoliberal, definindo as balizas do exercício da cidadania, liberdade e igualdade.

3.1 Nas pegadas da história: uma abordagem sociológica de *accountability*

O termo *accountability* não é um conceito recente, remonta à própria formação do Estado Moderno. Sua origem se vincula às ideias sobre o controle do poder político – divisão, equilíbrio e limites dos poderes públicos. O princípio presente na palavra reportava-se à necessidade de se exercer um controle externo do poder público mediante a adoção de mecanismos que obrigassem os agentes públicos a informar e justificar suas ações, aproximando-se do que hodiernamente se alcunha por responsabilização.

Para Campos (1990) as primeiras ideias sobre sua natureza foram formuladas por

Frederich Mosher (*Democracy and the public service* – publicado em 1968). Segundo Elster (1999), no entanto, o conceito tem dupla origem: uma ligada a controle em Montaigne, em fins do século XVI, e outra ligada à divisão de poderes em Hamilton, Madison e Jay (1993 [1787-1788]), no texto *Os Federalistas*, n. 55 e 70. Já para Kenney (2003), o termo tem sua gênese nos Estados Unidos, tendo sido utilizado pela primeira vez por Samuel Williams, em 1794⁴⁸:

The concept of accountability has long been present in political discourse, but it has generally been used to refer to what O'Donnell calls vertical accountability (citizens holding officials accountable) and less often to what he calls horizontal accountability (officials holding one another accountable). Madison and Hamilton used the terms 'accountable' and 'unaccountable' in the sense of vertical accountability in *The Federalist* Nos. 55 and 70. According to the Oxford English Dictionary, **the term 'accountability' was first used by Samuel Williams, this government had, 'no written constitution, or bill of rights; no mutual checks, and balances, accountability and responsibility...'** (1794: 140). 'Responsibility' and 'accountability' appear... to be roughly synonymous in Williams' usage, and today one may say-as Jon Elster does - that 'accountability', 'responsibility', and 'answerability' are 'near synonymous terms' (1999:255). (KENNEY, 2003, p. 56, grifo nosso).⁴⁹

Embora o conceito de *accountability* esteja ligado ao pensamento político norte-americano do final do século XVIII, segundo Kenney (2003), sua disseminação – a ponto de virar uma “panaceia” da modernidade (AFONSO, 2012, p. 472) – só ocorreu a partir da década de 1980⁵⁰; e, outro aspecto de extrema relevância, destacada por Elster (1999), é que as raízes de alguns princípios presentes no exercício da *accountability* reportam-se à antiguidade clássica.

⁴⁸ “Samuel Williams (1743-1817) foi professor de filosofia em Harvard e membro da Sociedade Filosófica Americana, tendo auxiliado na organização da Academia Americana de Artes e Ciências. Forçado a renunciar ao cargo em Harvard devido a um escândalo envolvendo falsificação, Williams mudou-se para Rutland, Vermont, onde se tornou ministro e fundador da Universidade de Vermont. Ele também escreveu vários trabalhos históricos e científicos e serviu como editor do Rutland Herald de 1794-1804. Dentre suas obras está *A History of the American Revolution: Intended as a Reading-Book for Schools*.” (In. Colonial north America Library Harvard).

⁴⁹ “O conceito de accountability está presente há muito tempo no discurso político, mas geralmente tem sido usado para se referir ao que O'Donnell chama de accountability vertical (cidadãos responsabilizando funcionários) e menos frequentemente ao que ele chama de accountability horizontal (funcionários responsabilizados). Madison e Hamilton usaram os termos "accountable" e "unaccountable" no sentido de accountability vertical nos *Federalist* nº 55 e 70. De acordo com o Oxford English Dictionary, **o termo "accountability" foi usado pela primeira vez por Samuel Williams. 'nenhuma constituição escrita ou declaração de direitos; não há verificação mútua e equilíbrio, prestação de contas e responsabilidade ...'** (1794: 140). "Responsibility" e "accountability" parecem ser "aproximadamente sinônimos" no uso de Williams, e hoje pode-se dizer - como Jon Elster - que 'accountability', 'responsibility' e 'answerability' são termos "quase sinônimos". (1999: 255).” (Tradução nossa).

⁵⁰ A disseminação da *accountability* a partir da década de 1980 está ligada às reformas do *New Public Management*, momento no qual passou a ser abordado pelo direito administrativo, relações internacionais e pela administração (setor público, corporações privadas e mercado financeiro).

As práticas de controle político, nas dimensões da responsabilização, podem ser localizadas já na Antiguidade Clássica (século VIII a.C. – V d.C.), na democracia ateniense: nos mecanismos de *dokimasia* e *éudynai* – instrumentos de *avaliação e prestação de contas*, aos quais eram submetidos os cidadãos que ocupavam funções públicas, sobretudo magistrados, antes e depois de assumirem o posto, respectivamente; na *eisangelia* – denúncia pública de um cidadão ou de um magistrado, por ações (como corrupção e conspiração) que feriam os interesses da cidade; e, *graphé para nomon* – ação na justiça pública destinada a defender as leis contra abusos dos governantes. (ARISTÓTELES, 1985 [330-323 a.C.]; ELSTER, 1999).

Os mecanismos de controle dos poderes públicos também são identificados no período medieval, na Inglaterra, estando relacionados à emergência das tradições jurídico reais, como práticas de controle dos agentes que realizavam função contábil. De acordo com Bovens (2010) as raízes do conceito contemporâneo, ligadas à prestação de contas, tem suas origens práticas com Guilherme I (em normando William I) que governou a Inglaterra de 1066, após a conquista normanda, até sua morte em 1087.

Em 1085, Guilherme I iniciou um processo de centralização administrativa e regulação das contas públicas mediante auditorias centralizadas e semestrais, resultando na obrigação moral dos proprietários de terras ingleses de prestarem contas das propriedades que possuíam e de suas ações quando requisitados pelo rei. Sobre esta questão Bovens (2010, p. 950) avalia que: “This literal notion of ‘giving a count’, points to another, perhaps more traditional, concept of accountability, a notion in which the relation between sovereign and subjects, principal and agents, or [...] forum and actor, is the defining element.”⁵¹

As mudanças na estrutura econômica medieval, ocorridas ao longo dos séculos X-XV, operaram, dialeticamente, transformações na estrutura política. O esfacelamento progressivo das relações centradas nos laços de dependência – suserania e vassalagem – alteraram a organização social. O Estado Moderno começou a ser delineado, tendo a premissa de poder centralizado atendendo às necessidades de unificação e arrecadação de impostos (reorganização contábil), bem como, sua natureza política marcada pela separação/distinção da sociedade civil.

Essa mudança conduziu à ideia de que todo o poder precisava ser medido e controlado para evitar tanto seus desequilíbrios como seus abusos. (ROCHA, 2011). A

⁵¹ “Essa noção literal de ‘dar uma conta’ aponta para outro conceito, talvez mais tradicional, de *accountability*, uma noção na qual a relação entre soberano e sujeitos, principal e agentes, ou [...] fórum e ator, é o elemento definidor.” (Tradução nossa).

accountability se insere nesse contexto. Por isso, as formas e instrumentos de *accountability*, nos regimes democráticos modernos, exigem uma responsabilização permanente de indivíduos e instituições nos mais diversos contextos: na política, na esfera governamental, na educação e outros; o que indica a necessidade de analisar a *accountability* em seus pressupostos sociológicos, em sua composição elementar, para ser possível entendê-la.

3.1.1 Uma sociologia dos elementos constitutivos da *Accountability*

Na perspectiva de controle do poder – lembrando o que estipula a Constituição Brasileira, em seu art. 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo” e “que [o povo] o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988) – a *accountability* tem sido identificada como freio, seja por: responsabilização, prestação de contas, avaliação, transparência (informação), sanções, controle, responsividade e supervisão.

Apesar dessa variedade conceitual o termo *accountability*, na literatura nacional, está relacionada principalmente às noções de responsabilidade, prestação de contas e avaliação. A inexistência de tradução em língua portuguesa e sua vinculação à expressão “prestação de contas” reforça a necessidade da ampliação de seu estudo. Para tanto, faz-se necessário identificar quais são as camadas da *accountability*, os elementos que a constituem e examiná-los à luz da sociologia.

A hodierna demanda por *accountability* sofreu um *boom* a partir da década de 1980, quando no mundo econômico-financeiro ampliou-se as práticas de auditoria financeira (*auditing*) e a concessão de selos e certificações de qualidade, no que Power (1997, p. 4) denominou de *audit society*:

During the late 1980s and early 1990s, the word ‘audit’ began to be used in Britain with growing frequency in a wide variety of contexts. In addition to the regulation of private company accounting by financial audit, practices of environmental audit, value for money audit, management audit, forensic audit, data audit, intellectual property audit, medical audit, teaching audit, and technology audit emerged and, to varying degrees, acquired a degree of institutional stability and acceptance. (POWER, 1997, p. 3).⁵²

A *audit Society* reinventou a *accountability* que foi assimilada pelo setor público

⁵² “Durante o final dos anos 80 e início dos anos 90, a palavra “auditoria” começou a ser usada na Grã-Bretanha com frequência crescente em uma ampla variedade de contextos. Além da regulamentação da contabilidade de empresas privadas por auditoria financeira, surgiram práticas de auditoria ambiental, auditoria de valor agregado, auditoria gerencial, auditoria forense, auditoria de dados, auditoria de propriedade intelectual, auditoria médica, auditoria de ensino e a auditoria de tecnologia emergiu e, em graus variados, adquiriu um grau de estabilidade e aceitação institucional.” (Tradução nossa).

com o auxílio da *New Public Management* (POWER, 1997, p. 10) – que no Brasil adentrou com a reforma administrativa implementada por Bresser-Pereira nos anos 1990, com a governamentalização – tornar a esfera governamental auditável:

Broadly speaking the NPM consists of a cluster of ideas borrowed from the conceptual framework of private sector administrative practice. It emphasizes cost control, financial transparency, the autonomization of organizational sub-units, the decentralization of management authority, the creation of market and quasi-market mechanisms separating purchasing and providing functions and their linkage via contracts, and the enhancement of accountability to customers for the quality of service via the creation of performance indicators. (POWER, 1997, p. 43, grifo nosso).⁵³

Portanto, a partir das demandas do setor privado, a prática de *accountability* se espalhou em um movimento de apropriação e (re)elaboração de princípios, sejam de dispositivos de transparência, responsividade ou capacidade de sanção/coerção a envolver responsabilidade e prestação de contas.

A análise sociológica dos elementos constitutivos da *accountability* permite identificar as correspondências análogas entre conceitos – seja por uma morfologia comum e/ou diversa, envolvendo dimensões público-privado, ou na relação passado-presente, que no jogo de interesses (re)produz conceitos em um campo de tensões que afirmam identidades. Esta tensão, revela-se no interior das relações sociais, políticas e econômicas, as quais gestam conceitos como: democrático, eficiente, eficaz, civilizado e moderno; e suas antípodas: não-democrático, não-eficiente, não-eficaz, não-civilizado e não-moderno.

No jogo de analogias emergem as ideias de progresso, desenvolvimento e democracia, sendo que a *accountability* assume uma função de medição comparativa do “avanço” sócio-político de uma nação, em uma leitura quase que escatológica da história, uma espécie de linearidade: para alcançar estágio X (salvação/desenvolvimento) faz-se necessário passar por etapa Y (purificação/progresso) e conter elemento W (liberdade/democracia).

Nesse movimento, quase escatológico, define-se como *pathos* da modernidade ocidental a substituição de Deus pelo homem burguês – indivíduo racional que assume a missão de apontar e conduzir a humanidade rumo ao desenvolvimento e ao paraíso da democracia liberal burguesa (meio e fim); e imagina/crê, nihilisticamente, na neutralidade do Estado e na utopia da pura técnica de afirmação do poder.

⁵³ “De um modo geral, o MPN consiste em **um conjunto de idéias emprestadas da estrutura conceitual da prática administrativa do setor privado**. Ele enfatiza o controle de custos, a transparência financeira, a autonomização de subunidades organizacionais, a descentralização da autoridade gerencial, a criação de **mecanismos de mercado e quase-mercado** que separam as funções de compra e fornecimento e sua vinculação por meio de contratos e a melhoria da prestação de contas aos clientes. a qualidade do serviço através da criação de indicadores de desempenho.” (Tradução e grifo nosso).

Mas, os elementos constitutivos da *accountability* não se criam a si mesmas, não são estruturas autossuficientes, elas estão entrelaçadas em conexões dialéticas que as (re)inventam contínua e historicamente (contexto do tempo-espaço). Não há aqui a ideia de *novitas*, que busca legitimar a época moderna, marcada por modelos iluministas de razão, progresso e liberdade – como se estes elementos fossem alcançados independentemente da experiência contida no passado, em suas múltiplas conexões com o presente-futuro.

Koselleck (1997), em sua *História dos Conceitos*, para explicar a *Historik* (Histórica – condições de possibilidade das histórias possíveis) ou Teoria da História (*Theorie der Geschichte*), dá uma pista de como compreender esse movimento. Koselleck utilizou, em seus estudos, o princípio dos pares antitéticos (pares conceituais)⁵⁴ ou contra conceitos assimétricos, ligados à dimensão humana:

Contra-conceitos assimétricos designam um determinado agrupamento político ou social que se constitui através de conceitos que conferem uma unidade ou identidade cuja formação depende da exclusão dos outros que lhe são estranhos. Como a constituição deste agrupamento reivindica o atributo da generalização, utiliza conceitos lingüísticos universais para autodefinir-se. A consequência disto é a rejeição de qualquer comparação e a imputação àqueles que foram denominados de “outros” de contra-conceitos estigmatizantes ou discriminatórios. Portanto, a construção da identidade de um dado agrupamento humano liga-se à negação da “reciprocidade do reconhecimento mútuo”. Assim, a título de exemplo, “o não-católico se converte no pagão ou traidor”, o não-grego em bárbaro, etc. Da definição conceitual da identidade do grupo deriva a do alienígena e a imposição pejorativa pode soar como uma privação lingüística, já que é unilateral. Esta relação, que se manifesta pelo uso da linguagem política, Koselleck (1985, p. 160-161) caracteriza como “conceitos assimetricamente opostos.” (CASTELO BRANCO, 2006, p. 155).⁵⁵

Da teoria koselleckiana, destacam-se dois pares antitéticos: *amigo-inimigo*,

⁵⁴ Koselleck (1997, p. 87) utiliza uma série de pares conceituais para balizar as condições meta-históricas de “histórias possíveis”: “‘dentro’ e ‘fora’, ‘acima’ e ‘abaixo’, ‘antes’ ou ‘depois’, como os de determinações formais mais concretas de ‘amigo’ e ‘inimigo’, de ‘gerativo’ (‘generatividade’), ‘de amo e escravo’ e de ‘publicidade e secreto’.” Segundo Schmitt 1992, p. 52), de quem Koselleck retira o conceito, “O par antitético designa ‘o grau de intensidade extrema de uma associação ou dissociação; ela pode, teórica ou praticamente, subsistir, sem a necessidade do emprego simultâneo das distinções morais, estéticas, econômicas ou outras.’”

⁵⁵ A distinção entre a teoria de ‘pares conceitual’ de Koselleck e ‘pares antitéticos’ de Schmitt repousa na distinção que Koselleck opera entre os ‘contra conceitos assimétricos’ e os ‘conceitos assimetricamente opostos’. Em Schmitt o antitético “representa a negação de sua própria forma de existência, devendo, portanto, ser repellido e combatido, para a preservação da própria forma de vida, segundo sua modalidade de ser” (SCHMITT, 1992, p. 52), ou seja, a contraposição amigo-inimigo, retrata que o inimigo é o outro, o estrangeiro e “no caso extremo, há possibilidade de conflito com ele, o qual não pode ser decidido mediante uma normatização geral previamente estipulada, nem por um veredicto de um terceiro ‘desinteressado’ e, portanto, ‘imparcial’.” (SCHMITT, 1992, p. 52). Já em Koselleck (1997) os pares antitéticos devem ser pensados enquanto contra conceitos assimétricos, que possuem reciprocidade pelo reconhecimento mútuo por diferenciação, um afirma o outro, por distinção e não por negação. A negação adviria dos conceitos assimetricamente opostos, contra conceitos estigmatizantes ou discriminatórios, ligados a negação – ideia que Koselleck não reproduz.

expressão cunhada por Schmitt (1992)⁵⁶; e, o *público* e o *secreto*, relação construída a partir da espacialidade do *Dasein* de Heidegger⁵⁷. Elementos pertinentes para a compreensão da construção dialético-conceitual de *accountability*, seja pela relação de afirmação (do que lhe constituem) e/ou negação (do que lhe é estranho).

Castelo Branco (2006, p. 154-156) esclarece que a estrutura formal que compõe o par conceitual amigo-inimigo está contida no cognoscitivo do pensamento humano, pois conforma todos os âmbitos da vida humana. “Ora, reconhecer em outro agrupamento a qualificação de inimigo [...] é um verdadeiro *status*, pois um dado agrupamento ganha existência, identidade [...] a partir da conquista de um inimigo e este em consequência dispõe das mesmas possibilidades.”

⁵⁶ Com Koselleck, a concepção teórica dos pares antitéticos de Schmitt passa por uma “reelaboração”, o que permite seu uso em um conjunto amparado no materialismo histórico dialético. Esta ressalva tem por finalidade esclarecer que na pesquisa não há uma utilização da metodologia da sociologia dos conceitos de Schmitt, uma vez que esta se insere como uma crítica às concepções do materialismo histórico dialético. Os pares antitéticos utilizados na abordagem sociológicas de Schmitt são utilizados, guardadas as devidas limitações, as quais são estabelecidas pelo pensamento de Koselleck – como esclarecido em ‘nota de rodapé – n. 32’. Desta forma, nesta dissertação, não se envereda pelo modismo schmittiano, com o qual nos alinhamos, embora destaques a relevância dos estudos de Schmitt para o estudo de ‘conceitos’ e ‘categorias’. Nesse aspecto, Baron e González são elucidativos: “a obra de Schmitt é importante e merece ser estudada. O pensamento crítico se nutre de sua permanente polêmica com os pontos mais altos do pensamento conservador ou reacionário. Nesse sentido, Schmitt é um interlocutor que não pode nem deve ser ignorado. Isto não significa, no entanto, cair na ingênua aceitação de seu papel messiânico como provedor de uma nova chave interpretativa capaz de tirar a teoria marxista de sua suposta prostração. Os problemas que Schmitt identificou em sua longa obra são relevantes e significativos, embora haja um claro exagero de seus méritos. [...] Tal como observa Scheuerman [...] ‘Schmitt diagnosticou sérios problemas dentro da democracia liberal existente, mas em cada conjuntura sua própria resposta teórica exacerbou os problemas. Sua adesão ao Nacional Socialismo vividamente ilustra os perigos intrínsecos a suas respostas moral e intelectualmente quebradas frente aos problemas enfrentados pela democracia liberal em nosso século (Scheuerman, 1999: 254)’. Concluimos, pois, perguntando como é possível colocar, como o fazem tantos “pós-marxistas” (na realidade, ex-marxistas), que Schmitt pode ser um aporte significativo na tarefa de recriar uma concepção da democracia adequada às necessidades de nosso tempo? Um autor que cai no stalinismo mais absoluto, que carece de uma teoria do estado, que degrada a democracia a níveis de um tragicômico simulacro e que oferece uma versão empobrecida da vida política, pode ser efetivamente considerada como um farol esclarecedor na atual crise da teoria e da filosofia políticas? Parece-nos que seria conveniente antes acudir a outras fontes, e que não será no legado schmittiano onde haveremos de encontrar a solução aos problemas que afetam a teoria marxista da política.” (BARON; GONZÁLEZ, 2006, p. 170-171).

⁵⁷ Heidegger (1986) em sua fenomenologia traz o *ser* como a “abertura de possibilidade” para todas as coisas. Ele considera a questão do ser “o conceito mais universal”, “auto evidente”, tema essencial da filosofia. Mas por ser “indefinível”, se perdeu com o tempo, foi negligenciado pelos pensadores. Heidegger busca resgatar essa questão: mas por onde começar? O lugar é em nós mesmos, mas esse “nós mesmos” que Heidegger apresenta como *Dasein*, que é composto de “Da-”, significando “aí”, e “sein”, significando “ser. O *Dasein* é um ente ontológico, ele carrega em si o sentido de ser, ele mesmo é pré-ontológico, pois antes mesmo de teoriza-las ele já tem uma (pré) compreensão desse sentido – é o que Heidegger denomina de compreensão pré-teórica. Essa (pré) compreensão advém da relação do *Dasein* com sua própria existência. O *Dasein* é o único ente a possuir sentido, capaz de criar, desejar, construir, destruir, gerando uma interação com o mundo, de troca constante e dessa troca a existência flui para todos os outros entes, que Heidegger (1986, p. 48) descreve: “A presença não é apenas um ente que ocorre entre outros entes. Ao contrário, ela se distingue onticamente pelo privilégio de, em seu ser, isto é, sendo, estar em jogo seu próprio ser.” Cerbone (2006, p. 69), esclarece: “Uma vez que o *Dasein* tem uma compreensão do ser, ainda que implícita e não temática, Heidegger argumenta que a ontologia fundamental deve começar com a tarefa de interpretar ou articular essa compreensão pré-ontológica do ser. Fazer isso fornecerá uma primeira passagem para responder a questão do ser em geral, uma vez que compreender o *Dasein*, ou seja, o que é ser o tipo de ente que somos, pressupõe compreender o que compreendemos, ou seja, o ser”.

O *status* de amigo-inimigo, em Koselleck, não representa uma relação de negação mútua, como manifesto em conceitos assimetricamente opostos, como católicos e pagãos, civilizado e incivilizado. Koselleck desenvolve o princípio do contra conceito assimétrico: uma relação de afirmação, que se opera na atribuição de conteúdo no campo linguístico mediante um jogo de reciprocidade pelo reconhecimento mútuo por diferenciação. Amigo-inimigo se definem um ao outro, como diz Koselleck (1997, p. 76): “em linguagem categorial, aqui se trata de uma oposição formal que permanece aberta a toda atribuição de conteúdo.”

Na definição do segundo par ordenado público-secreto, Castelo Branco (2006, p. 158-159) contribui para o seu entendimento:

A Historik de Koselleck aproveita a demonstração da espacialidade do *Dasein* de Heidegger, mas a completa procedendo a uma divisão: corta-a ao meio chegando ao resultado espacial de um *Dasein* histórico que deve ser considerado sob a ótica do “interno e externo”. Bastam duas pessoas para esta contraposição estar presente, não há unidade de ação social ou política que não seja constituída através da delimitação de outras. Vale ressaltar que as múltiplas transformações técnicas, políticas, sociais que alteram a permeabilidade ou desenham outras linhas ou limites no plano histórico, não solapam a permanência da categoria interior-exterior. Daí resulta uma outra espécie de oposição: “o público e o secreto”, também dotada da propriedade formal da permanência no terreno histórico e da capacidade de se reproduzir sob as formas mais variadas.

As oposições público-secreto e amigo-inimigo, formuladas por Koselleck (1997), na medida de contra conceitos assimétricos, tornam fértil o campo analítico em torno da *accountability*. Diante do exposto, compreender a *accountability* é perceber as múltiplas determinações e relações que a envolvem – o jogo de interesses econômico-político-sociais e ideológico-cultural presentes na sua formulação histórica, em um movimento de afirmação e/ou negação dos seus valores constitutivos, seja em pensadores chaves ou em sociedades espaço-temporalmente determinadas.

Essa noção fica clara quando se investiga os elementos que compõem a categoria *accountability*, quais sejam, responsabilização, prestação de contas, avaliação, informação e controle do poder, por exemplo. O desenvolvimento desses elementos categoriais, definem que tipo de *accountability* afirmou-se (definiu-se) no âmbito teórico-prático, no tempo-espaço específico. Assim, as inter-relações com o poder, a política, a ideia de cidadania, o Estado, e a sociedade, dentre outros, são definidores da ordem política, da sociedade clássica à moderna.

3.2 A ordem política e privada na Grécia Clássica

“Eu não creio que teus decretos, escritos pela mão de um mortal, possam ser superiores às leis não escritas e imutáveis dos deuses. Elas não são de hoje nem de

ontem, mas são eternas, vigoram em todos os tempos e ninguém sabe quando nasceram. Eu tinha para mim que não devia por temor da arrogância de um homem, transgredir essas leis e ser castigada pelos deuses.” (SÓFOCLES, 2011 [427 a. C.], p.214).

Sófocles (Atenas, c. 496-406 a.C.), na tragédia *Antígona*, narra o drama familiar de Antígona, filha de Édipo (rei de Tebas) e de Jocasta – reis cuja descendência se vê envolta em uma longa guerra fratricida, envolvendo os irmãos Antígona, Etéocles, Polinice e Ismênia, selando um destino funesto, em vida e pós vida, para a família real.

Continuação dramática de *Édipo Rei*, a peça apresenta o dilema que se abate sobre Antígona: obedecer às leis humanas ou às leis divinas? Impasse que se impõem a Antígona após Creonte, seu tio, ascender ao trono tebano, ao final da guerra dinástica, e decretar que Polinice, morto em guerra, tenha seu corpo lançado às aves de rapina, sem sepultura e sem receber os rituais fúnebres sagrados, como castigo por sua aliança com os inimigos de Tebas. (SÓFOCLES, 2011 [427 a. C]).

A privação de sepultura e dos ritos fúnebres era visto como ignomínia no universo sociocultural grego, o que tornava o decreto de Creonte de elevada gravidade, pois "toda a Antiguidade estava convencida de que, sem a sepultura, a alma era miserável, e que pela sepultura se tornava feliz para sempre." (COULANGES, 2009, p. 26). A crença presente no *culto aos mortos* é o pano de fundo das ações de Antígona que ao realizar os rituais fúnebres de seu irmão descumpra o decreto do rei, colocando a “lei divina” acima da “lei do homem”. Ao ser condenada por sua desobediência à clausura numa caverna, Antígona prefere o suicídio, iniciando uma série de infortúnios para o rei Creonte.

Na *Fenomenologia do Espírito*, Hegel realiza uma interpretação da *Antígona* buscando esclarecer a partir da análise dos processos de socialização – *eticidade*, conforme "conceito da liberdade convertido em mundo real e que adquiriu a natureza da consciência de si" (HEGEL, 2005a [1817], p. 149) – a tensão entre família (*oikos*) e Estado (*pólis*) no mundo grego. Na leitura de Hegel, "a lei divina [...] reina na família" (HEGEL, 2002 [1807], p. 314) quando Antígona, contrariando o decreto de Creonte, coloca a eticidade da família acima da eticidade do Estado⁵⁸; já Creonte representa a defesa da “lei humana”, da eticidade do Estado "que vigora manifestamente à luz do dia" (HEGEL, 2002 [1807], p. 313), pois está à vista de

⁵⁸ Deve-se esclarecer, para não incorrer em anacronismo, que o uso do termo “Estado”, de forma genérica, na exposição da organização sociopolítica no período da Antiguidade Oriental, Clássica e no Medievo tem um caráter didático. As definições de *Estado*, concebidas pelas correntes filosóficas, políticas e jurídicas a indicar finalidade ou causa material da organicidade política da sociedade vinculam-se às obras de Maquiavel (2000 [1513/1532]) e Hobbes (2003 [1651]) – Idade Moderna, com o advento dos Estados Nacionais europeus (fins do séc. XIV), relacionados ao declínio do Absolutismo (final do séc. XVIII) –, ordenadores do que se teoriza por Estado – como uma *unidade política global*. (MASCARO, 2013).

todos, ao contrário da “lei divina”.

De forma distinta da lei humana (do Estado), a "lei da família [...] não está exposta à luz da consciência" (HEGEL, 2002 [1807], p. 315), ela não é resultado da ação de sujeitos livres, pois advém de tempos imemoriais, conservada pela tradição. A lei da família, a "lei dos deuses antigos, dos deuses subterrâneos" está, destarte, em contínua tensão com a "lei manifesta, a lei do Estado", e "essa oposição é a oposição moral suprema, portanto, a mais essencialmente trágica." (HEGEL, 2005a [1820], p. 161).

Hegel (2005a [1820]), ao desvelar em sua interpretação de Sófocles o princípio da subjetividade presente no agir de Creonte e de Antígona, traz à baila a discussão sobre o conflito entre a "lei particular" e a "lei universal". Em *Antígona*, evidencia-se o jusnaturalismo antigo, o qual se manifesta no questionamento da validade das leis positivas, impostas pelos reis em face da supremacia das leis dos deuses, ou seja, as leis naturais, expondo a existência de esferas distintas no âmbito da consciência: a ordem política (Estado - *pólis*) e a ordem privada (família - *oikos*).

Os gregos estavam tão conscientes dessa distinção entre os mundos público e privado que as cidades desenvolveram leis específicas e instituições visando conter os atos arbitrários praticados pelos oligarcas, por sujeitos contrários às leis, bem como, ações que pudessem favorecer apenas uma só pessoa ou grupo seletivo. As leis tanto regiam os limites dos assuntos privados e da vida social, como estabeleciam os deveres em relação à cidade-Estado por parte dos cidadãos e os limites deste Estado. (TUCÍDIDES, 2001 [431-411a.C]; FINLEY, 1988; HERÓDOTO, 1985 [440 a. C]; BARKER, 1978).

Os homens, cidadãos da *pólis*, eram vistos a partir do princípio da isonomia, ou seja, todos os cidadãos eram iguais perante à lei e, em comunidade, formavam a cidade-Estado; e, esta comunidade política construiu e postergou o legado da submissão dos homens à força da lei – a teoria política germinou na sociedade grega tendo a liberdade e a igualdade como campo de embates.

A contraposição imposta pelas correntes aristocráticas e democráticas, no intuito de perpetuarem-se no poder e manterem seus privilégios, suscitaram as questões em torno da individualidade e do direito que foram temas recorrentes entre os filósofos, alicerçando os debates políticos, como destaca Barker (1978, p. 35):

Em Atenas, a liberdade era um direito de nascença; esta liberdade significava “viver como se quisesse” na sociedade, e o poder soberano da maioria, no campo político. O termo “igualdade” era uma senha e significava “isonomia”, ou a igualdade da Lei para todos os cidadãos; “isotimia”, ou igual respeito para com todos; e “isagoria”, ou igual liberdade de expressão.

O indivíduo nessa sociedade, distintamente da concepção contemporânea, era valorizado por seu valor político – ligado ao bem da comunidade, da solidariedade e ao exercício da cidadania. A individualidade estava subsumida à relação do cidadão na comunidade e com o Estado, sendo que este último devia ser capaz de garantir os direitos dos indivíduos – esta ordem societal se processou lentamente, em um percurso que perpassou a cisão entre o público e a religião até a maturação da racionalização do próprio Estado.

A conduta do homem esteve no centro do debate envolvendo a cidade-Estado e o indivíduo (seja em sua individualidade, na composição familiar ou na *koinonia politiké* – comunidade política). (FINLEY, 1988; BARKER, 1978; OBER, 2001).

Os termos Estado e *koinonia politiké* inserem-se nessa tradição conflituosa entre a “lei particular” e a “lei universal”. Marcas do pensamento político ocidental, Estado e *koinonia politiké*, vêm sofrendo transformações intensas desde, pelo menos, o alvorecer da Era Moderna (século XVI) em sincronia e diacronia com as formas de governo, bem como nas relações entre os governos e a sociedade. Relação que tem fundamentado as preocupações filosófico-políticas: “quem governa” e “como governa”, seja no pensar a vida na *pólis* grega, na *res pública* romana ou nas sociedades ocidentais que beberam destas civilizações. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

A participação nas questões públicas, na vida política da *pólis*, era um direito do homem grego, do cidadão da cidade-Estado; ela não era uma obrigação legal, sendo o próprio direito à apatia garantido, embora não fosse honroso. A díade soberania e liberdade era indissociável na democracia grega – sendo a soberania o espaço das decisões tomadas pela comunidade uma expressão da igualdade; e, a liberdade era vista como o viver como se quer, onde o desejo chama.

A *políteia* (república) passa a expressar corretamente a maneira de viver juntos, e não apenas a ordem política, o que conduziu à organicidade social grega, que em cidades-Estados como Atenas originou a democracia clássica, com seus dispositivos de participação política: responsabilidade, prestação de contas e avaliação.

3.2.1 Cidadania na Grécia Clássica: responsabilidade, prestação de contas e avaliação

De forma literal, a palavra democracia retratava, na antiguidade clássica, o poder ou governo (*cracia*) do *demos*, ou seja, do povo e às vezes significa governo das pessoas comuns ou pobres, embora muitos habitantes da *pólis* não participassem das decisões

políticas: “Na Atenas, muitas pessoas eram excluídas da cidadania: os escravos, a maioria dos estrangeiros e as mulheres.” (OBER, 2001, p. 191). Neste modelo de sociedade, a cidade-Estado erguia-se como uma estrutura de participação direta e Atenas como uma democracia direta, porém apenas para os cidadãos.

Nas representações sobre a vida política dos cidadãos na *pólis* Platão (Atenas, c. 429-347 a.C.) distingue, segundo o estado da alma, três naturezas diversas de homens, que vivem juntos na *koinonia politiké*: os filósofos (os mais capacitados a governar a *pólis*) – guiados pela razão; os guerreiros – movidos pela paixão; e, os trabalhadores – entregues ao apetite. A sociabilidade destes grupos está presente em *A República*, na qual Platão distingue as “formas boas” – Monarquia e Aristocracia – das “formas más” – Democracia, Oligarquia e Tirania (todas formas corrompidas) – de exercer o governo. (PLATÃO, 1997 [380-375 a. C.]; MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Para Aristóteles (Atenas, c. 384-322 a.C.), em seu estudo sobre a *Política*, existem as “constituições retas” de governo – o reino, a aristocracia e a política (assentadas no bem comum) – e as “desviadas” – a tirania, a oligarquia e a democracia (fundadas no princípio do interesse próprio). A distinção está assentada na presença de ricos e/ou pobres no governo. O filósofo coloca-se em clara oposição a Platão, que concebia a diferença na forma de governo radicada no “espiritual”: a razão, a paixão e o apetite. Aristóteles destaca uma tensão política embrenhada no aspecto econômico, que fundamenta uma nítida distinção de capacidade de governar, separando e opondo os grupos sociais. (ARISTÓTELES, 1985 [330-323 a. C.]; MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

O cidadão comum poderia exercer na democracia o governo da *pólis*? Aos desprovidos de bens – o povo, a massa dos pobres – poderiam ser atribuídas atividades no governo da coletividade? Os textos antigos provam a intensa atuação dos cidadãos atenienses no cotidiano da democracia, na própria vida política da *pólis*. (PSEUDO-XENOFONTE, 2013 [332-322 a.C.]; TUCÍDIDES, 2001 [431-411 a. C.]). Muito embora a pobreza não fosse louvada entre os gregos, esta não era um impeditivo à participação ampla do cidadão na vida política, pois acima da posse de bens estava a função útil à sua comunidade, seu serviço à *pólis*, como depreende-se do discurso de Péricles na Oração fúnebre:

[...] entre nós **não há vergonha na pobreza, mas a maior vergonha é não fazer o possível para evitá-la. Ver-se-á em uma mesma pessoa ao mesmo tempo o interesse em atividades privadas e públicas** [...] olhamos o homem alheio às atividades públicas não como alguém que cuida apenas de seus próprios interesses, mas como um inútil; **nós, cidadãos atenienses, decidimos as questões públicas por nós mesmos**, ou pelo menos nos esforçamos por compreendê-las claramente, na crença de que não é o debate que é empecilho à ação, e sim o fato de não se estar

esclarecido pelo debate antes de chegar a hora da ação. (TUCIDEDES, 2001 [431-411 a. C], p. 110-111, grifo nosso).

A defesa de Péricles sobre a possibilidade de o cidadão pobre ser útil politicamente à comunidade retrata a cultura ateniense de participação na *koinonia politiké*, afirmando seu caráter substantivo, não meramente formal. Além disso, na afirmação evidencia-se a culpabilização do indivíduo por seus infortúnios e fracassos, tornando-os um fardo à sociedade grega. Estes eram uma ameaça à ordem, à sobrevivência da própria *pólis*, tendo em vista o seu caráter improdutivo. Todos têm responsabilidade⁵⁹ sobre os caminhos do Estado – o interesse privado não se sobrepõe ao bem comum. Entretanto, em razão das leis que previam punições aos aventureiros, que sem possuírem qualidades/experiências se lançavam à vida pública pondo em risco a *pólis*, reduziam a participação do povo, dos cidadãos pobres e inexperientes na vida política da cidade - adotavam-se reservas ao exercício de determinadas funções:

Existem ainda aqueles cargos que quando bem exercidos trazem estabilidade, caso contrário põem em perigo o povo em geral. Este é o tipo de missão que o povo não deve reivindicar para si – eles próprios reconhecem que não pode haver sorteio para os cargos de general, nem para o comando da cavalaria. **O povo sabe que é do interesse da cidade que ele não exerça estes cargos e que sejam os mais poderosos a exercê-los.** Em contrapartida existem cargos públicos que são remunerados e que trazem benefício particular; são estes os que o povo procura exercer. (PSEUDO-XENOFONTE, 2013 [332-322 a. C], p. 73-74, grifo nosso).

Nos meios aristocráticos, bem como nos círculos filosóficos, havia críticas à competência das massas. Mas, os acalorados debates relativos à (in)competência política do povo, estavam distantes de serem uníssonos – interpretação reforçada ao analisar-se a obra *Protágoras*, na qual Platão (1999 [320-319 a. C]) constrói um diálogo entre Sócrates e o sofista de Abdera. Protágoras (c. 490-415 a.C.) emerge na obra platônica como defensor da competência do povo, da perfeita capacidade de todos a exercer o governo. No diálogo, Sócrates tece questionamentos em torno da *virtú* e se essa poderia ser ensinada, o que conduz a indagações sobre a *politiké*. Pode haver *virtú* política sem prática e a prática basta para adquiri-la?

Para o Pseudo-Xenofonte (2013 [332-322 a. C]) apesar da ignorância do povo, a massa sabe onde repousa o seu interesse, e isso ela descobre pelo uso da palavra participativa na vida pública mediante os debates na *koinonia politiké*. Esse debate tornou-se uma questão filosófica recorrente no mundo grego e perpassava tanto o problema da competência do

⁵⁹ A responsabilização coloca-se como um freio, um impeditivo aos mais pobres. Era um dispositivo de controle do poder, não por exclusão, mais por impor o temor da pena (punição).

cidadão como a capacidade do governante, da própria *virtú*⁶⁰ e do valor do homem (“mau” ou “bom”), quando estes eram confrontados com a intensão da ação em relação ao povo.

Foi na dinâmica do jogo democrático que Atenas viu-se projetada de *pólis* importante da Ática, na época arcaica, à *pólis* mais poderosa, rica e estável politicamente, no período clássico. Mas o avanço da democracia não foi consensual. A aristocracia ateniense (em postura defensiva diante da *fortuna*⁶¹ do período democrático), em sintonia com filósofos do porte de Aristóteles e Platão, via a democracia como uma forma de governo inadequada, em vista da falta de *virtú* do homem comum que poderia conduzir a cidade ao desastre político-social. Mesmo diante da prosperidade, à época de Péricles, as camadas abastadas duvidavam da capacidade do homem comum de governar ou de participar do governo. (ARISTÓTELES, 1985 [330-323 a. C]; PLATÃO, 1997 [380-375 a. C]; FINLEY, 1988).

Paradoxalmente, a concepção dos aristocratas sobre a incapacidade de o homem comum governar, no mundo grego não há liberdade sem participação; a liberdade se expressa na partilha e na democracia ateniense, essa é exercida na igualdade, na alternância no governo; e, “a liberdade, **segundo a opinião dominante**, somente pode ser desfrutada nesta forma de governo, pois diz-se que ela é o objeto de toda a democracia. Mas um **princípio de liberdade é governar e ser governado alternadamente**” (ARISTÓTELES, 1985 [330-323 a. C], p. 188, grifo nosso).

Muito embora Aristóteles não seja um entusiasta da democracia, este deixa claro que tal princípio é corrente entre os gregos, sobretudo a convicção da alternância nas funções públicas⁶². Este preceito encontra-se na tradição grega desde a Lei de Dréros, por volta de 650 a.C., que já externava a preocupação da *koinonia politiké* em limitar a postulação de um

⁶⁰ “SORTE (gr. Τίχτη; CT: lat. *Fortuna*; in. *Fortune*; fr. *Fortune*; ai. (*Uück*; it. *Fortuna*). Segundo Aristóteles, distingue-se do *acaso* (*x.*) porque se verifica no domínio das ações humanas e por isso não podem ter S. ou falta de S. os seres que não podem agir livremente. ‘Os seres inanimados, os animais, as crianças, não fazem nada por S. porque não têm escolha: e a boa ou a má S. só lhes é atribuída por semelhança, da mesma maneira como Protarco disse que as pedras do altar têm sorte porque são hodgeadas, enquanto suas companheiras são pisadas’ (*Fís.*, II, 6, 197b D. Essa significação manteve-se no uso moderno da palavra. Seu conceito filosófico é, portanto, o mesmo de *acaso* (*v.*)” (ABBAGNANO, 2007, p. 472, 920, 921).

⁶¹ “VIRTUDE (gr. ἀρετή; lat. *Virtus*, in. *Virtue*, fr. *Vertii*; ai. *Tugend*; it. *Virtú*). Este termo designa uma capacidade qualquer ou excelência, seja qual for a coisa ou o ser a que pertença. Seus significados específicos podem ser reduzidos a três: 1. capacidade ou potência em geral; 2. capacidade ou potência do homem; 3. capacidade ou potência moral do homem.” (ABBAGNANO, 2007, p. 1003).

⁶² No desenrolar dos acontecimentos históricos, prática similar ao princípio grego de alternância nas funções públicas, responsabilidade, prestação de contas e participação política (mesmo compreendendo as especificidades da Grécia antiga, como a escravidão e a exclusão das mulheres da participação política) podem ser localizadas na Comuna de Paris (França, 1871). A composição dos cargos na Comuna trouxe à época algo de novo: os delegados e demais funcionários da Comuna não poderiam receber salário maior que o de um operário qualificado e seus mandatos poderiam ser revogados a qualquer momento, caso mostrassem incapacidade no cumprimento de suas tarefas. (MARX, 2011 [1871]). “Assim, ao destruir a máquina estatal, a Comuna aparentemente “apenas” a substituiu por uma democracia mais completa: supressão do exército permanente e **total elegibilidade e removibilidade de todos os funcionários.**” (LÊNIN, 2007, p.87, grifo nosso).

segundo mandato a um cidadão para uma função pública, o que visava, em parte, reduzir o poder das individualidades ou a perpetuação nos cargos e usufruto destes em detrimento da comunidade. (FINLEY, 1988; BARKER, 1978; DABDAB TRABULSI, 2006).⁶³

A não interação nos cargos por parte dos cidadãos atestava o receio de transgredir a lei, conduzindo os governantes à prudência e à moderação, como ressalta Péricles: “em nossa vida pública nos afastamos da ilegalidade principalmente por causa de um temor reverente, pois somos submissos às autoridades e às leis.” (TUCÍDIDES, 2001 [431-411 a.C.], p. 109). Este temor/respeito às leis contribuiu para a criação de uma percepção mais abstrata e conceitual da *politiké* – não vinculada à pessoa, mas a função – contrariamente as “pessoas [que] querem ocupar permanentemente os cargos, por causa das vantagens que podem obter com as rendas públicas e com o exercício das funções.” (ARISTÓTELES, 1985 [330-323 a.C.], p. 85). Este controle possibilitou a superação do pensar a coisa pública como um patrimônio privado/familiar ou de poucos.

Em consonância ao princípio de alternância encontrava-se a proibição do acúmulo de mandatos na democracia ateniense, uma vez que tal prática privava a ampla participação dos cidadãos, um desserviço à democracia. Além disso, os governantes ao interagirem em múltiplas funções, sem limites, com honras excessivas e por tempo indefinido poderia culminar em desequilíbrios sociopolíticos. Como mecanismo para impedir estas deturpações impunha-se um controle ao exercício do poder, um regulador social dos cidadãos atenienses, sob o jugo do tribunal popular – guardiões da consciência popular – e ninguém escapava dele, como depreende-se de Ésquines (Eschine, nascido em Atenas, c. 389-314 a.C.), no Discurso Contra Ctésifon:

Je vais répondre en peu de mots à une raison que Démosthène croit sans réplique. Il dira : « J'ai été chargé de la réparation des murs, je l'avoue; mais les deniers qui m'avaient été remis, ne suffisant pas pour achever l'ouvrage, j'ai tiré cent mines de ma bourse; **de quoi suis-je donc comptable? à moins qu'on ne doive rendre compte d'un acte de libéralité** ».Écoutez les réflexions justes et solides que j'oppose à cette raison sans réplique. Dans une ville aussi ancienne et aussi étendue que la nôtre, aucun de ceux qui sont employés au service de l'état, de quelque façon que ce puisse être, n'est exempt de rendre des comptes.⁶⁴ (ESCHINE, 1820 [348? a. C], s/p, grifo nosso).

⁶³ Aspecto motivado, em parte, pela desconfiança do governante/, o que resultava na contínua análise, ou controle de seu poder.

⁶⁴ “Vou responder em poucas palavras uma razão que Demostenes acredita irrefutável. Ele dirá: ‘Fui encarregado de consertar as paredes, admito; mas o dinheiro que me fora dado, insuficiente para completar o trabalho, busquei cem minas da minha bolsa; **Por que eu sou responsável por isso? a menos que se tenha que dar conta de um ato de liberalidade.**’ Ouça as reflexões justas e sólidas que eu me oponho a essa razão incontestável. Em uma cidade tão antiga e extensa como a nossa, nenhuma das pessoas empregadas a serviço do Estado, de forma alguma, é irresponsável.” (Tradução nossa; grifo nosso).

Uma enorme desconfiança contra os intermediários/representantes marcou a cultura política ateniense. A delegação do poder comportava um risco ao exercício da soberania do povo; por esta razão os gregos eram avessos ao sistema representativo⁶⁵. Para os antigos este modelo era o meio mais seguro de tirar o poder do povo. Esta desconfiança em relação à delegação gestou em Atenas dispositivos de controle aos quais todo dirigente submetia-se.

Dentre os dispositivos de controle democráticos das funções públicas, ao lado do ostracismo – uma medida preventiva contra os oligarcas e eventuais “candidatos” à tirania –, Aristóteles (1995 [332-322 a. C]) destaca a *dokimasia*, espécie de autocontrole da democracia mediante um exame (avaliação nos moldes de uma sabatina/sondagem/escrutínio dos valores do cidadão, desde as questões de moralidade social à lealdade em relação à democracia). (FINLEY, 1988). A *dokimasia* era uma garantia contra os efeitos indesejáveis do sorteio eletivo entre os cidadãos para ocupar determinadas funções públicas. Esquines (Eschine), no discurso Contra Timarco destaca esta prática em estreita sintonia com a prestação de contas (*euthyne*):

A ninguno de los ciudadanos, compañeros atenienses, he jamás perseguido judicialmente o **vejado en las interpelaciones**, sino que yo mismo me persuado a mostrarme modesto ante cada uno de ellos. Veo, sin embargo, grande-mente a la ciudad damnificada por este Timarco que habla ante el pueblo al margen de las leyes, y en lo que me toca, a la manera del calumniador. Demostraré con el avance del discurso, que sería reputado infamia no correr en auxilio de la ciudad toda y sus leyes, tanto por ustedes como por mí mismo; pero sabiendo que él estaba acusado de lo que hace un momento dio lectura el secretario, declaré aquí mismo que se lo indagara. Y como parece, compañeros atenienses, las razones acostumbradas **sobre las con-frontaciones públicas** no son mentira, porque muchas veces los odios particulares enderezan lo público.⁶⁶ (ESQUINÈS, 1927 [346? a. C], s/p, grifo nosso).

Para Aristóteles, a prestação de contas insere-se na dinâmica da democracia e que a melhor democracia ocorre quando o “povo é constituído de agricultores [...] pelo fato de

⁶⁵ A desconfiança em relação a representatividade também está presente entre filósofos do século XVIII, dentre eles Rousseau, que afirmava serem os indivíduos responsáveis pelo criar as leis que regulam as suas vidas e o governo deve se submeter à soberania do povo. A soberania não pode ser alienada ou delegada integralmente, pois ela “consiste essencialmente na vontade geral e a vontade geral não se representa [...]. É nula toda lei que o povo diretamente não ratificar [...]. **O povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; uma vez estes eleitos, ele é escravo, não é nada**”. (ROUSSEAU, 1991, p. 107-108, grifo nosso).

⁶⁶ “Homens de Atenas, eu nunca acusei ninguém por crimes de Estado, nem submeti ninguém a uma **prestação de contas**. Eu acredito ter-me mostrado comedido com relação a isso tudo. Mas quando vejo a nossa grande cidade ser desvirtuada por esse Timarco, que a despeito das leis fala em público, sendo eu mesmo vítima de suas calúnias, como mostrarei mais tarde no discurso. Eu teria vergonha de não vingar o estado, as leis e os tribunais, não para me vingar. Sabendo que ele é condenável por aquilo que há pouco vocês ouviram o oficial expor, **impetrei contra ele este escrutínio público**. E tal como parece, homens de Atenas, os ditos costumeiros acerca das contendas públicas não são falsos: as inimizades particulares corrigem as coisas públicas em muitos casos.” (Tradução nossa, grifo nosso).

não terem muitas posses, os agricultores estão sempre ocupados, e **não podem por isso reunir-se frequentemente em assembleia.**” (ARISTÓTELES, 1985 [330-323 a. C], p. 191, grifo nosso). Esta estrutura sociopolítica, segundo Aristóteles, possibilitaria que somente os melhores (segundo a renda ou por suas capacidades) ocupassem as funções públicas, o que expõe sua resistência à democracia direta.⁶⁷

O povo para Aristóteles, ainda manteria “o poder de eleger os altos funcionários do governo e de **fiscalizar-lhes as contas** [...] [exigindo-lhes] **prestação de contas**, e sejam jurados nos tribunais”. Mesmo para um crítico do sistema democrático, Aristóteles reconhece a necessidade “que os altos funcionários tenham de **responder perante alguém**, e não possam fazer tudo de maneira que lhes parecer melhor.” (ARISTÓTELES, 1985 [330-323 a. C], p. 191-192, grifo nosso). Esta prestação de contas deve ocorrer, destaca Aristóteles, antes, durante e ao final do mandato anual (*euthunai*), a fim de constatar se o governante agiu corretamente durante o mandato.

Como a dinâmica política na democracia ateniense era marcada pela participação direta do cidadão na vida política a responsabilização tendeu a ser coletiva. Os homens gregos se sentiam realmente no comando de suas *pólis* e julgavam os seus interesses a cada momento do processo político, embora o povo fosse tentado a ceder à desresponsabilização: sobre muitos podem ser atribuídos os louros da decisão acertada, bem como, a culpa pelo erro pode ficar esparsa, gerando o esquecimento de quem votou a favor ou contra determinada proposta. (TUCÍDIDES, 2001 [431-411 a. C]).

Os intensos debates em torno da responsabilidade pública exigiam de governantes e governados a capacidade argumentativa e persuasiva (FINLEY, 1988; DABDAB TRABULSI, 2006; BARKER, 1978; OBER, 2001), o que lançava o mundo grego nos debates, inclusive em torno da importância da educação. Por esta razão, possivelmente, para Aristóteles (1985 [330-323 a. C]), na *Política*, a educação deve ser um assunto de todos (da comunidade – da *pólis*) e não um simples assunto privado.

A *koinonia politiké* projetou o homem grego para uma relação com o Estado como uma extensão de sua vida cotidiana. Para Aristóteles (1985 [330-323 a. C], 1995 [332-322 a. C]) a *koinonia politiké* expressava um agregado social de cidadãos (homens livres e iguais) éticos e políticos; que ao mesmo tempo que participavam do governo e eram governados, sob o jugo das leis definidas pela *pólis* – não havia cisão (separação ou

⁶⁷ Perceba-se que os elementos de seleção dos chamados mais hábeis e apitos é uma característica das sociedades políticas divididas em classe.

diferenciação) entre a comunidade dos cidadãos e a *pólis*; estas constituíam ideias indissociáveis e contíguas.

Desde sua gênese, a expressão *koinonia politiké* – a *societas civilis* para os romanos – tem sido reformulada por quase todos os filósofos políticos ocidentais. O caráter normativo concebido, seja por Platão (1997 [380-375 a. C]), com a prescrição de regras abstratas e idealização da cidade-Estado perfeita, ao qual os indivíduos deviam sujeitar-se em prol do *bem comum* e do desenvolvimento da *pólis*; ou por Aristóteles (1985 [330-323 a. C], 1995 [332-322 a. C]), que afirmava ser *o homem um animal político*, por natureza sociável que só pode perceber seu verdadeiro *eu* em sociedade, no convívio de seus pares, perdura ao longo do tempo, com adequações.

Mas, se entre os gregos o homem foi pensado como um *animal político*, sendo a *pólis* o seu *habitat*, séculos depois, ao transpor-se todo o medievo (século V-XV) – período no qual se tomava a formação do homem como imagem e semelhança de Deus, e, sendo o homem um ser a aspirar à cidadania e à morada celestial agostiniana – defronta-se com Maquiavel e sua teorização da política, como formadora de uma nova sociabilidade humana.

Com Maquiavel a noção de política e controle do poder foram pensados em íntima conexão com os governantes e governados. O dispositivo de controle do poder presente na *accountability* deve ser investigado, inexoravelmente, à luz das ideias maquiavelianas, por estas expressarem o pensamento do Estado Moderno, o papel do governante. Muito além de ‘como educar’, o que está posto com Maquiavel, é ‘porque educar’, sendo, pois, o Príncipe (o Estado) o ‘grande educador’.

3.3 Maquiavel: a ontopositividade da política

O entendimento sobre Estado e sociedade civil no mundo moderno perpassa, inexoravelmente, pela compreensão da cisão entre religião e racionalidade. Estes princípios passam, necessariamente, pelo campo que envolve as questões objetivas e subjetivas de sobrevivência do homem na modernidade. Neste contexto, para conceituar sociedade civil no medievo, o aporte teórico fundamenta-se na tradução latina da *Política* de Aristóteles, no século XIII, por William von Moerbeke (Inglaterra, 1215-1286) que converteu *koinonia politiké* para *societas civilis* – espaço de atuação política, em oposição ao espaço privado da *oikos* (família) (ARATO; COHEN, 1995, p. 84-85) – possibilitou novas discussões sobre o Estado e a sociedade política.

O redelineamento da *societas civilis* operou-se na tessitura da estrutura político-econômica vinculada ao pensamento teocêntrico, sobremodo com a *Escolástica* de Tomás de Aquino (Boccasecca/Itália, 1225-1275). Nesse momento a política dominada pela hierocracia, isto é, pelo poder sacerdotal, amparava a *Teoria dos Dois Gládios* (o poder papal, representante do gládio espiritual, sobrepõe-se ao poder dos reis, gládio temporal) e o *supranacionalismo papal* (a autoridade do Papa sobrepõe-se às fronteiras nacionais, pois primeiramente o indivíduo deve ser cristão, logo, subordinado à Igreja, para só depois ter sua identidade nacional).

Além disso, podia-se identificar a organização societal fundada nos conceitos de *Pecado Original* (ideia de que o homem é pecador, logo, necessita ser redimido), *Castigo Divino* (tendo como um de seus pilares a noção de trabalho relacionado a castigo divino) e *Trindade* (natureza de Deus – Pai, Filho e Espírito Santo). Nessa esteira, ordenava-se uma estrutura social teocêntrica – *tripartite* (analogia a trindade): os que oram (clero); os que guerreiam (nobres); e, os que trabalham (servos e gleba). (LE GOFF, 1994, 1995, 1995a).

Erguia-se nesse amálgama sócio espiritual uma *respublica christiana*, uma *societas civilis* cristã centrada na fé, no milagre – “O que criou a fé no milagre foi a ideia de que ali devia haver um milagre” (BLOCH, 1979, p. 278), rescaldo de um mundo cindido entre bárbaros e civilizados, pagãos e cristãos, inferno e céu, que em uma sociedade com elevadas taxas de mortalidade, seja pelas guerras, fome ou pestes encontravam um terreno fértil para germinar. O poder temporal nada mais representava que um preâmbulo da vida eterna, cuja função era ajudar o ser humano a encontrar a morada celestial – crença que predominou até a Modernidade. (LE GOFF, 2014a; DELUMEAU, 2001, 1997).

Os renascimentos econômico-urbano, séculos XII-XIII, e Cultural, séculos XIV-XVI, na Europa Ocidental, convulsionaram esse medievo, bem como, a *respublica christiana* ao trazerem em seus alforjes todos os embates sócio-político-econômicos de uma nova classe social que emergia: a burguesia. (LE GOFF, 2014, 2013, 2007). O mundo passou, gradativamente, a ser compreendido segundo os princípios da individualidade, da razão em detrimento da fé e, nesse movimento, o saber passou a ser considerado, progressivamente, o instrumento de controle da natureza, separando a ação política da ação religiosa.

A Revolução Comercial, as Grandes Navegações Marítimas, a Reforma Religiosa, dentre outros eventos históricos, decorridos ao longo dos séculos XV-XVII, também revolveram o mundo ocidental, parindo do ventre do capital sua progênie: o *capitalismo mercantilista*. As mudanças nas relações socioeconômicas, intimamente vinculadas à superação gradativa do modo de produção feudal, sedimentaram o advento de uma nova

organização política. O Estado e os governos foram redefinidos: nasce o *Ancien Régime* - o Estado Moderno, Absolutista, Nacional (ANDERSON, 2016, 2016a), embora não se possa falar em um marco temporal objetivo para sua constituição:

Trata-se de saber não a data de nascimento do Estado moderno, seja qual for a sua descrição tipológica, **mas de identificar um movimento histórico** bem determinado. Esse movimento ocorre segundo **ritmos diferentes em diferentes locais** (na Inglaterra e no continente, para tomar uma distinção bem visível) e os **arranjos de poder** não se dão da mesma forma em toda parte. No entanto, é possível mostrar, em todos os casos, **características comuns de um processo de reordenação política**. Essa reordenação é constitutiva do que hoje chamamos “Estado”. (KRITSCH, 2004, p. 104, grifo nosso).

No entendimento que o nascimento do Estado moderno não pode ser datado e nem enquadrado a um único referencial espacial ou teórico concorda-se com Gruppi, quando este afirma que não há uma teoria consistente sobre o Estado, entre os séculos XIV-XVIII, seja com Maquiavel (Florença, 1469-1527), Hobbes (Inglaterra, 1588-1679), Locke (Inglaterra, 1632-1704) ou Rousseau (Suíça, 1712-1778). Existem “tratados volumosos em que se descreve toda a vida do Estado [...]. Mas não há uma teoria [...]. Temos, sim, uma justificação ideológica (isto é, não crítica, não consciente) do Estado existente.” (GRUPPI, 1995, p. 25).

Em Maquiavel e nos contratualistas, havia uma preocupação em justificar as ações e atitudes dos grupos sociais que detinham o domínio do Estado e dos meios de produção. Essa escolha epistemológica foi resultado da constituição histórico-social de cada um daqueles pensadores. Por comporem os quadros das classes sociais privilegiadas, suas análises não adentraram no conteúdo de classes da existência do Estado e sua essência, ficando uma análise centrada no plano das aparências.

No rol dos pensadores da modernidade que refletiram sobre o Estado Maquiavel ergue-se como o ente da ruptura, pois, ele tem como objeto de estudo a política concreta, distanciando-se do normativismo ético-moral: “Maquiavel é, simultaneamente, um pensador da república e do absolutismo, ou em termos mais precisos, o último pensador da república antiga e o primeiro do absolutismo moderno.” (CHASIN, 2000, p. 202, grifo nosso). Ao idealizar uma Itália unificada, superando a fragmentação dos principados, Maquiavel (2000 [1513/1532]) retratou em sua obra o *Príncipe*, os anseios que marcavam a sociedade no alvorecer do mundo moderno: paz e ordem social.

Para Maquiavel (2000 [1513/1532]) o *Príncipe* era o modelo a ser seguido para a superação da desunião. Nesse princípio, fazia-se necessário educar o povo, possibilitar-lhe uma educação que o convencesse da existência de apenas uma política, a realista, produtora

de objetivos desejados: uma nação unificada e forte, aliando os interesses privados com os da comunidade, do próprio Estado. Mas, essa educação não seria formal. Ela deveria ser centrada no princípio de pertença, uma educação social construtora de identidades políticas nacionais.

Nesse Estado, o governante deveria ser a expressão, o modelo educativo como no *espelho dos príncipes*: gênero literário medieval do início da modernidade pelo qual se apresentavam modelos ideais de governança, a partir da descrição de comportamentos morais e da vida política de homens do passado reconhecidos como virtuosos. Desse objetivo o *Príncipe/Estado* deveria ter a função de ensinar o indivíduo a espelhar-se nesse dirigente modelar.

Maquiavel, seja com o *Príncipe* (2000 [1513/1532]) ou no *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio* (2007 [1531]), considera a história e a sociedade como fenômenos humanos e naturais (as instituições políticas são fundadas, desenvolvidas, perseveram e decaem). Maquiavel desvinculou-se dos paradigmas religiosos e morais do medievo: ele percebeu o Estado como um fato social, pelo qual as relações humanas são modificadas a partir das relações sociais de cada tempo histórico, concebendo a política como o ato fundador da sociabilidade – a política emerge como instância ontopositiva, necessária para a própria existência da sociedade civil e refreadora dos choques sociais. (CHASIN, 2000, 2000a; MAQUIAVEL, 2000 [1513/1532], 2007 [1531]).⁶⁸

A ontopositividade da política como *demiurgo* da sociabilidade ampara-se, para Maquiavel (2000 [1513/1532], 2007 [1531]), na relação indissociável da lei (legislador) e do exército (força, coerção), mecanismos condutores e mantenedores do consenso. Com a crise ideológica da ordem medieval em razão da cisão com o modelo político da *hierocracia*, o *Príncipe* e, mais especialmente, o Estado, passaram a ter que desenvolver “qualidades” que lhes garantissem legitimidade, agora não mais fundamentada na teocracia.⁶⁹

⁶⁸ A política converte-se no espaço da mudança, da transformação, o que posteriormente, ao longo da Idade Moderna, materializou-se no Estado de Direito.

⁶⁹ Em texto seminal, Maturcellli (2008), *Gramsci e Althusser como críticos de Maquiavel*, analisa a visão cíclica da história, presente no pensamento maquiaveliano com sua crença em uma determinada natureza humana. A compreensão desta dimensão do pensamento de Maquiavel, auxilia no entendimento da ontopositividade da política e sua negação por Marx, na valorização da ontopositividade humana. Gramsci, destaca Maturcellli (2008, p. 27), “recusava qualquer tipo de natureza inata, embora possuísse uma visão teleológica da história, e Althusser, concordando com Gramsci quanto à ausência de uma natureza humana inata, discordava deste último quanto à concepção teleológica, preferindo uma concepção pluricausal, enraizada na concepção de coexistência de modos de produção e na coexistência de mais de duas classes sociais.”. Após resumir o âmago do debate, Maturcellli (*Ibid.*, p. 27-28) assevera: “Maquiavel compreende a história como um movimento cíclico, que varia entre a ordem e a desordem, ou melhor, varia em termos de tempos de duração das formas de convívio entre os homens, uma vez que não haveria como transformar o caráter imutável de certos atributos humanos. É certo que Maquiavel não sistematiza teoricamente o que consideraria como um ‘estado de natureza’ humano, à moda de Hobbes, Locke ou Rousseau, mas deixa bastante explícita a sua concepção de natureza humana ao longo de todo O príncipe. De maneira que, para Maquiavel (2004, p. 106), ‘os homens costumam ser ingratos, volúveis,

Essa legitimação, na concepção maquiaveliana, constrói-se mediante o consenso a partir da ordem (coerção) e da suposta garantia (legitimação) da liberdade individual, ambas garantidas pela política e, especialmente, pelo Estado. A maximização do poder político, como *conditio sine qua non* da civilização, passa a aferir como uma instância negativa a própria ética humana – o princípio da maldade natural humana – em vista que a política assume a missão do controle social, pois, a ética humana é incapaz de realizá-la, reverberando na essencialidade do Estado e, um século depois de Maquiavel, na teoria do *bellum omnium contra omnes* de Hobbes (2003 [1651]).

Na concepção maquiaveliana, o Estado era personificado no *Príncipe* (distintamente da concepção moderna, para a qual o Estado é pensado como instituição impessoal). Para o pensador florentino, o Estado é necessário, pois, sem ele os homens estariam entregues a sua própria sorte; e, sem freios que regrem suas vidas eles, dilacerar-se-iam como feras irracionais. Nessa percepção o Estado preservaria a lei, o dever, a glória e o castigo:

De fato, **que é um governo senão o meio de conter os cidadãos** de modo que eles não se injuriem mutuamente? Meio que consiste em dar completa segurança à população ou em reduzi-la a impossibilidade de praticar o mal; ou ainda em fazer

dissimulados, covardes e ambiciosos de dinheiro’. Assim, na tentativa de estabilizar os conflitos gerados por essa natureza humana, Maquiavel lança-se ao desafio de refletir sobre o tipo de ação que um Príncipe deve tomar em diferentes circunstâncias políticas, a fim de garantir a manutenção de seu poder. Gramsci e Althusser rompem completamente com essa perspectiva cíclica da história e, conseqüentemente, com a idéia de natureza humana fixa e imutável, uma vez que não concebem a existência das sociedades de classes e as relações de poder delas decorrentes como algo natural. Isso, no entanto, não quer dizer que Gramsci e Althusser cheguem aos mesmos resultados no processo de atualização e assimilação do pensamento de Maquiavel. [...]”. Após o desenrolar das discussões, que conduzem a interpretações concordantes e dissonantes entre Gramsci e Althusser sobre o pensamento maquiaveliano do ciclo da história, Maturscelli (2008, p. 40) conclui: “Enfim, em Gramsci predomina a visão teleológica da história, uma vez que a própria teoria da política subsume-se à sua função prática de construção do momento ético-político. Althusser, ao contrário, refuta a visão teleológica da história, pois ao dar centralidade ao conceito de luta de classes, considera que o processo de transformação social não pode ser tomado como final preestabelecido, mas como produto ou resultado ativo das circunstâncias em que se inscrevem as lutas de classes nas diferentes formações sociais que se desenvolvem desigualmente. [...] Observamos, no entanto, que mesmo concordando quanto ao caráter relativo da distinção entre teoria da história e política, as análises de Gramsci e de Althusser chegam a resultados distintos. Parece-nos possível afirmar que, em Gramsci, essa distinção possui um sentido subjetivo (o que não significa arbitrário), enquanto em Althusser possui um sentido objetivo (o que não é sinônimo de teoria ‘pura’). Entendemos, assim, que, em Gramsci, a distinção entre teoria da história e política encontra-se em estado prático, ou melhor, não é elaborada teoricamente, uma vez que está subordinada à proposta de ação prática de construção do momento ético-político. Já Althusser toma as reflexões de Gramsci como instrumento teórico que ‘opera’ ou ‘trabalha’ sobre a obra de Maquiavel. Consideramos que o resultado desse processo de elaboração teórica é a construção de uma teoria da história ancorada na ausência de sujeito – o que é sintetizado, por Althusser, na expressão ‘processo sem sujeito’. Isso não significa que a prática política seja despojada de importância, mas que os problemas a serem enfrentados pela prática teórica e pela prática política são distintos. Quanto ao primeiro caso, para o marxismo, coloca-se como imperativo criticar, desconstruir e desvelar as ideologias existentes, inclusive as formuladas em seu próprio arcabouço teórico. Quanto à prática política, apresenta-se um objetivo diferente: o de destruir o Estado e, portanto, o aparelho reprodutor da coesão social. Em nenhum dos dois casos as práticas restringem-se a desconstruir a ideologia e a política dominantes, podendo assumir a função de meras reprodutoras da ideologia e da política dominantes.”

tantos benefícios ao povo que este não tenha razão para procurar mudar seu destino. (MAQUIAVEL, 2007 [1531], p. 23, grifo nosso).

Em Maquiavel (2007 [1513]), os complexos ontológicos – política e natureza humana – exemplificados na figura mitológica do centauro *Quíron* estão polarizados e funcionalmente indissociáveis. Estes complexos se revelam na organização do Estado moderno e delineiam a ação do *Príncipe*, por meio de seu projeto de preservação do poder. Em sua dupla natureza – uma ferina (política – força coercitiva) e outra humana (leis) – a metade fera deve desenvolver dois atributos: a astúcia da raposa para desvencilhar-se das armadilhas; e, a simulação do uso da força, mais eficiente que seu uso real. Nas palavras de Maquiavel, o *Príncipe*:

Precisa, pois, ser raposa para conhecer os laços e leão para aterrorizar os lobos. Os que se servirem exclusivamente dos leões não serão bem-sucedidos. Por esse motivo, um príncipe prudente não pode nem deve manter a palavra dada quando isso lhe é nocivo e quando aquilo que a determinou não mais exista. Fossem os homens todos bons, esse preceito seria mau. Mas, uma vez que são pérfidos e que não a manteriam a teu respeito, também não te vejas obrigado a cumpri-la para com eles. [...] **É preciso, todavia, disfarçar muito bem tal qualidade, e ser bom simulador e dissimulador.** E tão simples são os homens, e obedecem tanto às necessidades presentes, que aquele que engana sempre achará a quem enganar. (2000 [1513/1532], p. 110, grifo nosso).

Segundo Bignotto (2007), a ação política na visão maquiaveliana é um confronto entre a *virtú* (o empenho) e a *fortuna* (o acaso), porém, esta não é uma atitude passiva de fatalismo, antes uma ação de prudência que aproveita a sorte, e se possível, sem desviar-se do que é bom. Muitas vezes, segundo Maquiavel (2007 [1531]), deve-se praticar o mal, com sabedoria, ou seja, nem sempre é possível manter-se no campo do *vir virtutis* – o homem verdadeiramente viril – uma vez que há um abismo entre o modo como se vive e como se deveria viver. A segurança do Estado deve ser um dever para o governante, do qual este não pode se desvencilhar:

Quando é necessário deliberar sobre uma decisão da qual depende a salvação do Estado, não se deve deixar de agir por consideração de justiça ou injustiça, humanidade ou crueldade, glória ou ignomínia. **Deve-se seguir o caminho que leva a salvação do Estado e manutenção da sua liberdade, rejeitando-se tudo mais.** (MAQUIAVEL, 2007 [1531], p. 25, grifo nosso).

Para conservar o Estado, nessas condições, o *Príncipe* não deve ser odiado por seus súditos, pois, “os povos, como diz Túlio, mesmo sendo ignorantes, são capazes de entender a verdade e facilmente cedem, quando a verdade lhes é dita por homem digno de fé” (MAQUIAVEL, 2007 [1531], p. 23). Se ele não puder ser virtuoso, “basta que aparente [...] à vista e ao ouvido, ser todo piedade, fé, integridade, humanidade, religião. [...] porque o vulgo

se deixa conduzir por aparências e por aquilo que resulta dos fatos consumados” (p. 110-111). O *Príncipe* deve suscitar nos súditos o amor à “pátria”, e, somente se necessário, usar a violência por sua causa, pois este comportamento é elemento necessário à *virtú* do legítimo cidadão, uma vez que não se pode estar à mercê da *fortuna* para exercer o governo.

Como superar o caos sociopolítico, controlar as disputas entre os homens e regular suas vidas em sociedade? Esse dilema assinalado, inicialmente, por Maquiavel (que adota como resposta a ação do *Príncipe*, sob os auspícios da *virtú*, da *fortuna* e da *necessidade*) passou a ser, também, o problema dos pensadores subsequentes, principalmente com Hobbes e Locke, sendo um tema recorrente séculos depois com a Revolução Francesa, nos debates promovidos por Sieyès, em torno do controle do poder mediante o constitucionalismo.

3.4 Hobbes, Locke, Mill e Sieyès: o controle do poder

Um dos primeiros teóricos modernos a discutir a teoria do controle do poder político foi Hobbes (Westport, Reino Unido – 1588-1679), no *Leviatã* (1651), obra na qual apresenta os fundamentos do absolutismo tendo como princípio a ideia de autorização e delegação do poder⁷⁰. Segundo Hobbes (2003 [1651]), o poder é instituído mediante um pacto entre os homens, pacto legitimado na vontade dos contratantes que escolhem racionalmente o governante, autorizando e legitimando sua autoridade política como única forma de manter a ordem social⁷¹, visando com tal delegação impedir o estado de barbárie/selvageria entre os homens (guerra de todos contra todos).

Sobre essa questão, Hobbes (2003 [1651], p. 63, grifo nosso) esclarece:

Diz-se que um Estado foi instituído quando uma multidão de homens concorda e pactua, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem (ou assembleia de homens) **a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a todas as pessoas** (ou seja, de ser seu representante), todos sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra ele, **deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens**, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz um com os outros e serem protegidos dos restantes dos homens.

⁷⁰ Ressalte-se que Hobbes não se insere no rol de pensadores do liberalismo clássico, mas seu pensamento sobre a autoridade do soberano se constitui peça fundamental para a construção das ideias liberais.

⁷¹ Hobbes com seu princípio de autoridade rompe com o fundamento de legitimidade medieval que estava fincado na teocracia, no princípio do governante enquanto representante de Deus. O pensamento hobbesiano propõe um fundamento não-religioso da autoridade: a racionalidade dos homens. Com isso Hobbes rompe com o pensamento aristotélico de que o homem é um animal social (*zoon politikon*), pois, no estado de natureza, ‘a ação racional é atacar, antes que o outro o faça, e não viver pacificamente em sociedade’. (RIBEIRO, 2003, p. 54).

A autoridade, corporificação da vontade geral, advém da autorização auferida por meio da vontade da maioria e, em última instância, não pode sofrer qualquer limitação ou controle, uma vez que esta autoridade foi selada racionalmente e possui uma justificativa moral (LIMA JÚNIOR, 1997): foi um acordo de vontades, portanto, não há espaço para se exercer o controle sobre os atos do soberano. A autoridade é o “único juiz supremo”, como afirma Hobbes (2001 [1681], p. 32, grifo nosso):

Jur. Concordo com o senhor que o rei é o único legislador, mas com a ressalva de que não consultando os lordes do Parlamento nem ouvindo as queixas e informações dos comuns, que conhecem melhor suas próprias carências, ele peca contra Deus, embora **seus súditos não possam obrigá-lo a nada pelas armas ou pela força**. Fil. Já concordamos quanto a isto. Portanto, uma vez que o **rei é o único legislador**, acho também razoável que ele deva ser o **único juiz supremo**.

Logo, a legitimidade da autoridade se fundamenta na escolha realizada e materializada na vontade de todos, que livremente aceitaram os termos do contrato social e a delegação de poder a um terceiro para governar em nome de todos – passando a vontade do representante ser expressão da vontade do representado. Nesta feitura, os atos praticados pelo representante são absolutamente legítimos, independentemente de seu teor e consequências. Para Pitkin (2006, s/p), “em Hobbes, ao ser autorizado, o representante adquire novos direitos e poderes; o representado adquire apenas novas obrigações.”

Com Jonh Locke (Wrington, Reino Unido – 1632-1704), passou-se a conceber outra relação entre representante e representado: o soberano passou a ser visto não mais como absoluto (inquestionável em sua vontade), supremo executor da lei. O governante também está subordinado à lei e caso a viole perde o direito à obediência. A lei, na perspectiva do liberalismo lockeano está ligada a um contrato social cuja finalidade visa à preservação e à defesa da propriedade privada, entendida como liberdade de ter bens/posses e direito à vida. (LOCKE, 2005 [1690]).

Se em Hobbes a autoridade é inquestionável, em Locke a passagem do estado de natureza para o estado civil se faz sem a perda dos direitos ditos inalienáveis da propriedade privada – direito natural. Ao soberano, ligado à lei e à execução das responsabilidades que lhe foram confiadas pelo representado, cabe: impedir a ingerência indevida, seja do Estado ou de terceiros, sobre a vida privada dos indivíduos.

Dessa forma, segundo Locke (2005 [1690], p.538) o “poder político é aquele que todo homem, possuindo-o no estado de natureza, passa às mãos da sociedade, e desta forma aos governantes que a sociedade estabeleceu, com o encargo expresso ou tácito de que seja utilizado para o bem desta e a preservação de suas propriedades”. Mas, a comunidade

conserva o poder supremo e a relação entre representantes e representados deve ter por alicerce o caráter de confiança da representação e a autoridade não pode exercer poderes despóticos ou tirânicos⁷², logo:

[...] sempre que tais legisladores tentarem violar ou destruir a propriedade do povo ou reduzi-lo à escravidão sob um poder arbitrário colocar-se-ão em estado de guerra com o povo, que fica, a partir de então, desobrigado de toda a obediência e deixado ao refúgio comum concedido por Deus a todos os homens contra a força e a violência. (LOCKE, 2005 [1690], p. 579-580).

E Locke (2005 [1690], p. 599) complementa:

Quem há de ser juiz, se o príncipe ou o legislativo agem contrariamente ao encargo recebido? (...) A tal ponto respondo que o povo será o juiz. Pois quem mais poderá julgar se tal depositário ou o deputado age corretamente e segundo o encargo a ele confiado, senão aquele que os designou e que deve, por esse motivo, conservar o poder de afastá-lo quando falharem em seu encargo?

Para a proteção da liberdade individual era necessário a criação de um governo dividido por funções (princípio que foi tratado mais detalhadamente por Montesquieu e pelos federalistas norte-americanos)⁷³. A separação de poderes, em Locke, visava prevenir a corrupção do poder, concebendo "métodos para conter os possíveis excessos daqueles que eles [sociedade] mesmos tinham dotado de autoridade para governá-los e equilibrar o poder do governo, fragmentando-o em partes para distribuí-lo entre várias mãos." (LOCKE, 2005 [1690], p. 120).

Dos poderes estatais (Legislativo, Executivo e Federativo) o supremo é o

⁷² A autoridade, na concepção lockeana, está sujeita a limitações decorrentes da lei e do povo. Para Locke (2005 [1690], p. 563), em conhecida frase, "onde termina a lei, começa a tirania." O poder despótico é "o poder absoluto e arbitrário que um homem tem sobre outro para tirar-lhe a vida quando quiser. Trata-se de um poder que nem a natureza concede, pois não fez tais distinções entre um homem e outro, nem pode um pacto conferir, pois, não tendo o homem um tal poder arbitrário sobre a sua própria vida, não pode dar a outrem um tal poder sobre ela." (LOCKE, 2005 [1690], p. 539). A tirania, por seu turno, é o "exercício do poder além do direito, a que ninguém pode ter direito. Consiste ela em fazer uso do poder que alguém tem nas mãos não para o bem daqueles que estiverem submetidos a esse poder, mas para a sua própria vantagem, distinta e privada; quando o governante, seja lá que título tenha, não faz da lei, mas de sua vontade, a regra, e suas ordens e ações não estão dirigidas à conservação das propriedades de seu povo, mas à satisfação de sua própria ambição, vingança, cobiça ou qualquer outra paixão irregular que o domine". (*Id., Ibid.*, p. 561).

⁷³ Montesquieu (1982 [1748]) definiu em sua obra o *Espírito das Leis* a clássica divisão de poderes (legislativo, executivo e judiciário) como mecanismo de limitação do poder do Estado, um freio à arbitrariedade e à tirania. "Os príncipes que quiserem transformar-se em tiranos começarão sempre reunindo na sua pessoa todas as funções públicas". (*Espírito das Leis*, Livro XI). A partir da noção de divisão de poderes, desenvolveu-se os *checks and balances* (pesos e contrapesos), que fundamentou tanto a distribuição de autoridade como constituiu-se como base do constitucionalismo. O federalismo americano e a Constituição americana de 1787 bebem deste pensamento: "a deliberada formulação de um novo desenho institucional por meio de uma convenção popular; a constituição escrita; a inclusão no corpo constitucional de uma declaração de direitos; a garantia da lei, via judicial review sobre os estados-membros e, posteriormente, sobre a União; a divisão horizontal de poderes e a divisão vertical de poderes entre a União e os estados federados." (PESSANHA, 2007, p. 140-141). Em tal sistema, "A ambição deve poder contra-atacar a ambição. (...) Este esquema de suprir por interesses opostos e rivais a falta de melhores motivos pode ser encontrado em todo o conjunto das atividades humanas, tanto privadas como públicas." (MADISON, HAMILTON, JAY, 1993 [1787-1788], p. 350).

Legislativo, “ao qual tudo mais deve ficar subordinado”. Mas, salienta Locke (2005 [1690], p. 601), “o povo tem direito de agir como supremo e continuar o legislativo em si mesmo, ou instituir uma nova forma ou ainda, sob a forma antiga, colocá-lo em novas mãos, conforme julgar adequado”. Pode-se, portanto, conjecturar-se que a noção de controle do poder político (prestação de contas), da tradição liberal, surge da desconfiança dos representados em relação a seus representantes, ou dito de outra forma, dos indivíduos em relação ao poder político.⁷⁴

Deve-se notar que há um direito/obrigação dos indivíduos (a ser ampliado com a noção de cidadania – direitos e deveres) de exercer o controle do poder político, impondo uma espécie de sanção ou aprovação aos representantes, quando estes agem contrária ou favoravelmente, respectivamente, aos interesses da comunidade. Além disto, “o poder executivo que é depositado em uma pessoa que não faz parte da legislatura é claramente um poder subordinado ao legislador e deve *prestar contas* a ele.” (LOCKE 2005 [1690], p. 151, grifo do autor).

Fica claro que ocorre uma relação de autocontrole entre os poderes – “nenhum desses poderes subordinados têm mais autoridade do que a delegada a eles através de uma concessão expressa e comissão” (LOCKE, 2005 [1690], p. 151), e, por extensão, o autor se refere à burocracia do Estado quando fala que “todo mundo tem que pagar para algum outro poder dentro do Estado.” (p. 151).

Aproximando-se do liberalismo, sobre os limites do poder estatal, mas, defendendo o equilíbrio entre os poderes como mecanismo de controle político, a tradição republicana pode ser expressa pelo pensamento de John Stuart Mill (1806-1873), quando este defende que cabe ao Parlamento, para além da representação de interesses, inspecionar e monitorar os atos do governo. Todavia, este poder é limitado: “você só deve ser diretamente responsável pelo que você pode fazer bem. Reduza sua missão em todo o resto para garantir que seja convenientemente executado.” (MILL, 1965 [1861], p. 202).

O equilíbrio de poder, para Mill (1965 [1861], p. 169), é fundamental para o exercício das práticas sociais responsáveis, promovendo a cooperação nas relações político-econômicas, pois, impede a concentração de poder econômico e os desejos individualistas de uns sobre os outros. O governo não seria impotente, limitado em excesso, haveria uma dinâmica no governo representativo e republicano que permitiria aos cidadãos rejeitar representações contrárias aos seus interesses, uma vez que o nível de “educação moral” dos

⁷⁴ Aspecto, semelhantemente, presente entre os Gregos Antigos como nas sociedades atuais, com seus mecanismos de accountability política (eleitoral) centradas no controle do poder e na responsabilização dos servidores e governantes públicos.

indivíduos, baseado na importância da virtude cívica, garantiria o cumprimento das responsabilidades daqueles que exercem o poder público.

Para salvaguardar uma república com teor democrático, inspirado na sociedade clássica grega (ateniense), segundo Riley (2007) e Urbinati (2002), Mill enfatizou a necessidade da adoção de uma representação equânime (proporcional), a ser feito por um sistema *plural voting* (votação plural) por meio de pesos distintos no sistema de voto – haveria um peso maior para o voto do indivíduo mais instruído:

Em todas as questões humanas, toda pessoa diretamente envolvida, que não esteja sob tutela positiva, tem direito a uma voz [...]. Mas embora seja certo que todos devam ser ouvidos — que todos devam ser igualmente ouvidos é uma proposta totalmente diferente. Quando duas pessoas com um interesse comum em algum assunto defendem opiniões diferentes, a justiça exige que as duas opiniões sejam consideradas de igual valor? Se, com virtudes iguais, um é superior ao outro em sabedoria e inteligência – ou se, com inteligência igual, um é superior ao outro em virtude – a opinião e o julgamento do sujeito moral ou intelectualmente superior valem mais do que os do ser inferior [...]. Uma destas duas pessoas, por ser a melhor ou a mais sábia, pode reivindicar maior peso [à sua voz]. (MILL, 2008 [1859], p. 334).

A questão não é a paridade participativa *per se*, uma vez que a igualdade *de jure* não garante igualdade de facto – por vezes é necessário desigualar para igualar. Para Mill (2008 [1859], p. 78), uma visão exclusivamente numérica da paridade participativa não é suficiente para garantir resultados igualitários concretos. Em nações onde a sociedade é excludente e preconceituosa – como a Inglaterra vitoriana – auferir valor idêntico ao voto de cada participante das assembleias políticas fadaria ao silêncio a voz das minorias.

Na prática, as diferentes vozes participantes da vida política que, em princípio, deveriam deliberar em nível de igualdade, geram resultados sem diversidade efetiva, na qual a massa majoritária e homogênea prevalece sem nenhum contrapeso. Mesmo que seja próprio da democracia que “a maioria [...] tenha mais votos e prevaleça sobre a minoria” – e não há problema nisso – (MILL, 2008 [1861], p. 303), deve-se pensar em mecanismos que impeçam esta maioria ganhar tamanha força ao ponto de não levarem em consideração a perspectiva dos opositores, tomando decisões sem consultar ou considerar a opinião dos outros grupos.

Para Mill, os indivíduos instruídos e de virtudes merecem maior peso no seu voto, o que conduz ao papel da política: sua função não é harmonizar interesses opostos e sim o de promover um *spirit of compromise* (CW XIX, p. 344)⁷⁵, uma correlação de forças que respeitem as diferenças e não tomem os interesses privados como motor da política. Deve haver um comprometimento entre as partes contendentes, de interesses opostos, a tal ponto

⁷⁵ Segue-se ao citar a edição dos *Collected Works of John Stuart Mill* a prática padrão dos comentadores de Mill: abreviação CW, enumerando, em seguida, o volume e a página.

que o *compromisse* culmine no “deixar, em certa medida, os dois lados [da contenda política nas assembleias] insatisfeitos.” (MANSBRIDGE, 2006, p. 121).

Isto resulta, conforme Mill (1965 [1861]), em um mecanismo político de participação, controle e avaliação – à medida que o povo é educado e na promoção do *spirit of compromise*, deve-se criar espaços não governamentais de participação política e meios de comunicação, entre representantes e representados, capazes de identificar as reivindicações da sociedade a tal ponto que se saiba o que foi feito, por cada instituição ou funcionário público e como foi feito. Como assevera Mill (1965 [1861], 168, grifos do autor, negrito nosso):

Quando as qualidades exigidas dos funcionários são submetidas a testes suficiente, quando o trabalho é distribuído oportunamente entre aqueles que devem executá-lo, quando executado com método e precisão, *tomando nota correto e inteligível do que foi feito e como foi feito; quando cada indivíduo sabe o que é responsável e os outros o conhecem igualmente*; quando, finalmente, as precauções mais precisas foram tomadas contra negligência, favoritismo e peculato.

Esse exercício das práticas sociais responsáveis consolida, segundo Urbinati (2002, p. 110-118), as práticas de *accountability* política⁷⁶, de forma preliminar, por meio de um histórico da prestação de contas. Com a participação política para além das estruturas governamentais, seja com a leitura dos jornais, participação em reuniões públicas, dentre outras ações, passa-se a se constituir mecanismos de “participação dos cidadãos particulares na política.” (MILL, 2008 [1861], p. 413). Assim, os espaços e canais de comunicação entre representantes e representados compelem os representantes a prestar contas de sua atuação política aos representados.

No entanto, se os teóricos liberais e republicanos foram basilares para os debates em torno do papel de representantes e representados, não resta dúvida que a formulação teórica da teoria do Poder Constituinte nasce com a Revolução Francesa, tendo como obra central o famoso *Qu'est-ce que le Tiers État* (O que é o Terceiro Estado) ou *A Constituinte Burguesa*, em sua versão em português, do abade Emmanuel Joseph Sieyès. (MADELIN, 2004, p. 305).

Ao passo que os liberais salientam o princípio de direitos e a teoria representativa, com o equilíbrio de poderes e sua noção de atividade pública sujeita à lei, tem-se na tradição democrática a noção de igualdade. Os mecanismos de controle do poder político são traçados tendo Sieyès como referência – com a defesa do governo representativo assentada no exercício ativo da cidadania à extensão da participação política: é necessário que o corpo dos

⁷⁶ Segundo Urbinati (2002, p. 110-118), o valor atribuído por Mill às práticas de *accountability* o levaram defender o fim do voto secreto, uma vez que o voto aberto e em público compeliriam os indivíduos a prestar contas de suas escolhas políticas.

representantes seja renovado periodicamente e "deixar o maior número de cidadãos possível para participar em assuntos públicos." (SIEYÈS, 2001 [1789], 110, grifo nosso).

Em sua obra Sieyès indaga: "O que é o Terceiro Estado? [...] O que é uma Nação?". Externando o ideário de Nação manifesto na Constituição, o autor assevera: "Um corpo de associados que vivem sob uma lei comum e representados pela mesma legislatura." (SIEYÈS, 2001 [1789], p. 69). Segue, afirmando a doutrina da soberania da Nação: "em toda Nação livre – e toda Nação deve ser livre – só há uma forma de acabar com as diferenças que se produzem com respeito à Constituição. Não é aos notáveis que se deve recorrer, é à própria Nação." (p. 113). Assim, o poder delegado e expresso na Constituição nunca pode ser danoso aos seus valores e princípios, pois, a nação, esse corpo de associados, não se desfaz de sua vontade ao confiá-la aos representantes.

Para a instituição de um Estado, faz-se mister, na concepção sieyèsiana, o contrato social baseado no Direito – uma constituição escrita pelos representantes da nação. Esta nova forma de organização político-jurídica, segundo Dallari (2007, p. 168), "no sentido de Estado enquadrado num sistema normativo fundamental, é uma criação moderna, tendo surgido paralelamente ao Estado Democrático e, em parte, sob influência dos mesmos princípios."

A organização societal que advém das transformações entrelaçadas à Revolução Francesa tem como expoente maior o cidadão, em substituição ao súdito – é o cidadão burguês com direitos e deveres que se afirma suprimindo, para sua efetivação plena, os privilégios das ordens superiores (nobres e clero), declarando a igualdade, afirmando os princípios de *liberté, égalité e fraternité*.

No "*Qu'est-ce que le tiers état?*", Sieyès qualifica a nobreza de parasitas da nação e empenha-se em demonstrar a utilidade da burguesia e a inutilidade da nobreza. (CRUZ, 2002, p. 66). Desconsidera a autoridade das ordens superiores baseada na tradição, taxada de costumes supersticiosos. Para Sieyès, como explicou Heller (1968, p. 326), na luta para limitar o poder do Estado absoluto "na Revolução Francesa, o setor burguês do povo que chegou a adquirir uma consciência política, a nação na acepção francesa, conseguiu alcançar para si a decisão consciente sobre a forma de existência do Estado e, com isso, o poder constituinte."

A Revolução Francesa alça a burguesia à porta voz das reivindicações dos mais débeis, culminando nas revoluções liberais do século XIX e na positivação dos primeiros direitos fundamentais de liberdade. Com a efetivação da cidadania ativa, cidadania burguesa, é possível traçar a relação entre representantes e representados: é um vínculo de confiança que não resulta na alienação da vontade política do cidadão, ao contrário, como afirma Máiz

(2007, p. 169), a representação é uma "représentation sans aliénation", ou seja, "implica a necessidade de perpétua vigilância dos cidadãos perante os seus representantes, a ideia de controle por parte da cidadania do comportamento daqueles".

Com Sieyès a revogação do poder das mãos dos governantes, já pensado por Locke e seu mecanismo de “sanção”, atinge outro patamar, conduzindo a "revogação do mandato (cessação de um representante durante o seu mandato) ou radiação (não incluída na lista de elegibilidade anual)" (MÁIZ, 2007, 179); e, os níveis de participação política advogados por Mill passam a dimensões que suplantam o exercício das práticas sociais responsáveis, em vista que o poder não está apenas nos mais instruídos e virtuosos, mas nas mãos dos cidadãos.

A cidadania toma novos ares, seja por sua idealização – a possibilidade de cidadania ativa – ou por sua limitação – em uma sociedade influenciada por um regime jurídico. É neste amálgama e na efervescência do avanço capitalista, que o debate da cidadania também se fez presente nos debates entre os pensadores do federalismo estadunidense, definidores das balizas iniciais das práticas de *accountability*, resgatando dos pensadores clássicos – Locke, Montesquieu e Rousseau – os constructos da ideia de controle do poder.

3.5 Locke, Montesquieu e Rousseau: o federalismo estadunidense

“Consideramos estas verdades por si mesmo evidentes, que **todos os homens são criados iguais**, sendo-lhes conferidos [...] certos **Direitos inalienáveis**, [como] a **Vida**, a **Liberdade** e a busca da **Felicidade**. Que para garantir estes Direitos, são instituídos **Governos** entre os Homens, derivando os seus justos **poderes do consentimento** dos governados. [...] **o Povo tem Direito a alterá-la ou aboli-la**, bem como a **instituir um novo Governo**, [...] que lhe pareça mais adequado à promoção da sua **Segurança e Felicidade**. É verdade que a sensatez aconselha que não se substituam Governos há muito estabelecidos por razões levianas e momentâneas [...]. Mas quando um extenso rol de abusos e usurpações, invariavelmente com um mesmo Objetivo, evidencia a intenção de o enfraquecer sob um **Despotismo absoluto**, é seu direito, é seu **dever, destituir tal Governo** e nomear novos Guardas para a sua **segurança** futura. [...] Para provar tudo isto, que se apresentem os factos perante o Mundo honesto.” (Declaração unânime dos Treze Estados Unidos da América - No Congresso, 4 de julho de 1776. In. ARMITAGE, 2011, p. 139, grifo nosso).

A Guerra da Independência dos EUA (1775-1783) representou o primeiro conflito

de libertação anticolonial de caráter nacional dos tempos modernos. Em sua Declaração de Independência (4 de julho de 1776), a “revolução” estadunidense exprimiu os ideários de direito à vida e segurança e aos propalados direitos inalienáveis do homem: a propriedade privada, liberdade e felicidade. Estes ideários compunham os princípios (tipicamente lockeanos) das elites intelectuais iluministas, servindo, ao final do século XVIII e princípios do XIX, de bússola aos movimentos emancipatórios na América e nos mais diversos rincões da Europa.

A influência do iluminismo de Locke (2005 [1690]), *Ensaio sobre o governo civil*, sobre a Independência das 13 colônias estadunidenses, fez-se sentir na concepção do contrato entre o Estado e os seus cidadãos. Este contrato imaginário tinha por objetivo garantir os direitos naturais do homem. Seria tarefa do Estado defender tais direitos e caso não o fizesse os cidadãos usufruíam da liberdade à rebelião – direito de depor o governo e estabelecer uma nova ordem.

Esse pensamento lockeano se fez presente na compreensão sobre a participação política entre os colonos ingleses, principalmente nos atos de recusa dos colonos em acatar as leis votadas pelo parlamento inglês sem a sua participação ou consentimento, e nos atos de violência/exploração da metrópole sobre a colônia. A quebra do contrato imaginário, ou o estabelecimento de uma relação que não respeitava os princípios naturais da vida, da liberdade e da propriedade dos colonos ratificavam seu direito à rebelião, o que era justificado no próprio Locke (2005 [1690], s/p), *Segundo tratado sobre o governo*:

Quem quer que use força sem direito, como o faz todo aquele que deixa de lado a lei, coloca-se em estado de guerra com aqueles contra os quais assim a emprega; e nesse estado cancelam-se todos os vínculos, cessam todos os outros direitos, e qualquer um tem o direito de defender-se e de resistir ao agressor.

A “rebelião” de forte teor liberal justificou-se pela luta em defesa dos direitos naturais e sedimentou a forma, inicial, de organização política da nação que se erguia: a Confederação norte-americana – criada pelo *Articles of Confederation* que se espelhava no modelo existente na Grécia Antiga (Liga de Delos e Confederação do Peloponeso).

Esse modelo foi fortemente criticado à época por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, autores do *The Federalist Papers* (1993 [1787-1788]), em virtude da falta de condições político-militares da Confederação de satisfazer as necessidades sociais, de defesa da nação e manutenção da união das Treze Colônias. Fazia-se imperioso uma nova organização política: a Federação. (COSTA, 2012, p. 219).

Um dos primeiros teóricos a discutir o modelo Federalista nos Estado Unidos foi

Le Fur (Pontivy, França, 1870-1943 - Teoria de Le Fur)⁷⁷, para o qual a federação pode ser formada por dois procedimentos: “Quando um Estado, unitário a princípio, se transforma em Estado Federal, ou torgando a suas antigas províncias certa autonomia e concedendo-lhes participação na formação da vontade da União.”⁷⁸ (AZAMBUJA, 2005, p. 373).

A Federação estadunidense foi um desdobramento da Confederação (unitária a princípio), delineando uma organicidade política que primou pela supremacia do Estado Federal sobre os Estados federados, sem que estes perdessem sua relativa autonomia (determinada pelo texto constitucional).

Hamilton, Madison e Jay (1993 [1787-1788]), justificavam a criação de um governo nacional, central, como impeditivo às facções e à insurreição doméstica que poderia ameaçar a ordem ou a unidade da nação nascente, passível de ser barrado apenas por meio de um governo único e forte, o que não seria alcançado por uma Confederação. O suporte teórico que balizou a noção de “união”, nos argumentos federalistas, foi fundamentado na ideia de república confederada contida no *O Espírito das Leis* de Montesquieu (1982 [1748]): uma sociedade de sociedades para preservar a segurança, o que conduz os sujeitos a consentirem em se tornarem cidadãos de um Estado maior. Estas justificativas foram rechaçadas pelos antifederalistas.

Para os antifederalistas, Montesquieu antes de afirmar a força da “união”, asseverou que a república é um governo dos Estados pequenos, é uma união de sociedades – vários Estados menores que, por convenção, concordam em se tornarem membros de um maior, ou seja, sustentava a autoridade sobre os Estados. Essa leitura definia a linha de divergência com os federalistas, os quais sustentavam a ideia que, se uma República vier a ser pequena, ela estaria susceptível a ser destruída por uma força estrangeira, e se fosse grande, por um vício interno.

⁷⁷ Louis Erasme Le Fur (1870-1943), jurista francês, inovou na doutrina francesa (neo-jusnaturalista do Direito Internacional) com sua obra *État Fédéral et Confédération d'Etats* (1896), na qual: “reconhece que, em fins do século dezenove, o Estado unitário, tomado até então como o ‘Estado-tipo’, tornava-se cada vez mais raro, e diversas manifestações passavam a ocupar espaço e se tornar importantes, tais como: os Estados compostos e os sistemas de Estados; as uniões reais e pessoais; os Estados federais; as confederações de Estados; os Estados protetores e protegidos; e os Estados possuidores de províncias ou colônias, dotadas de autonomia e auto-administração. As questões postas por Le Fur [...] podem ser assim resumidas: 1) é a soberania uma qualidade essencial do Estado? 2) Seria a soberania indivisível a ponto de não poder pertencer, dentro do mesmo território, a mais de um ente político, com exclusão das ‘coletividades públicas’ de ordem inferior? Para ele, a primeira delas parece estar pacificada no momento em que escreve. No tocante à segunda questão, entende Le Fur que há confusão entre soberania e self-government: não é necessário, acrescenta, que uma comunidade seja soberana para que possua autonomia e direito de auto-administração.” (TRIPODI; CARDOSO, 2015, p. 3).

⁷⁸ Pode-se citar o Brasil como um exemplo do federalismo de origem no “modelo unitário”, pois o a República Federativa surgiu do império unitário, em 1891, resultado da “vontade” nacional. No sistema federativo deve-se destacar que o mesmo pode existir por agregação - maior descentralização do Estado, no qual os entes regionais possuem competências mais amplas (modelo norte-americano); ou, por desagregação – maior centralização do Estado (modelo brasileiro).

Nesse sentido, à defesa dos antifederalistas sustentava a autoridade sobre Estados; diversamente, os federalistas buscavam um governo uno, tanto nacional como federal, que agisse sobre indivíduos (Hamilton sustentava a ideia da autoridade do governo sobre indivíduos e não sobre coletividades) e, em outros, sobre Estados (Madison defendia o princípio do vício presente na Confederação, na legislação dos Estados ou governos em seu caráter de corporações ou coletividades). (HAMILTON; MADISON; JAY, 1993 [1787-1788]). As duas correntes teórico-políticas identificavam-se com as ideias de Locke e Montesquieu, e em menor medida, de Rousseau, com implicações para a adoção do modelo político republicano nos Estados Unidos.

Para Hamilton (HAMILTON; MADISON; JAY, 1993 [1787-1788]) a noção de Estados federados corresponde à união das repúblicas e a Constituição, antes de abolir a relevância dos governos estaduais, torna-os partes integrantes da soberania nacional, materializada na representação direta no Senado. Na argumentação federalista tem-se na formulação administrativa-jurídica da nação o poder político distribuído entre os vários corpos governamentais, impedindo que um poder encampe ao poder de outro, evitando abuso de um poder.

Costa (2012) aponta que, nos escritos de Hamilton, a principal crítica desferida aos *Articles of Confederation* resultam da tensão pela sua supressão, e no estabelecimento da Federação, havia uma crítica a ausência de sanções claras no documento quando houvesse desobediência às leis. O Estado carecia de mecanismos que punissem àqueles que descumprissem o ordenamento jurídico; sua atuação punitiva centrava-se apenas na força de recomendação. Desta forma,

A grande invenção norte-americana foi justamente a federação, que tinha como característica essencial que os Estados-membros associados não possuíam soberania externa e, quanto à soberania interna, se achavam sujeitos a um poder único, que era o poder federal. Conservavam apenas a autonomia assegurada a sua esfera de competência constitucional, e assim, o Estado federal tinha superioridade legislativa sobre os Estados federados. (COSTA, 2012, p. 220).

Essa configuração institucional, presente nos artigos federalistas, representou na modernidade uma inovação em termos de sistema político que fora pensada tendo como pano de fundo os conflitos entre as ideias de: centralização vs descentralização; direitos naturais do homem; e, a doutrina de freios e contrapesos. Em linhas gerais, o sistema político (erguido da disputa entre federalistas e antifederalistas) estipulava o controle da administração política, dividida em corpos governamentais distintos, aptos a controlar-se e a controlar o outro.

Os dois grupos políticos (federalistas e antifederalistas) ao se inspirarem em

Montesquieu reproduziam, parcialmente, sua teoria de separação dos poderes, estruturada em três potências, divididas segundo a função: Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. As potências deviam ser pensadas, por um lado, como forças relativas às ordens sociais, aos estamentos da época. Por outro lado, os poderes diziam respeito às funções exercidas pelo monarca:

Há, em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo que depende do direito civil. Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Chamaremos este último o poder de julgar e, o outro, simplesmente o poder executivo do Estado. (MONTESQUIEU, 1982 [1748], p. 187).

No *Espírito das Leis*, Montesquieu (1982 [1748]) descrevia, da seguinte forma, as três potências: o monarca (o rei), a câmara alta (representava a nobreza) e a câmara baixa (representava a burguesia). O problema do equilíbrio consistia na relação política e não jurídico, sendo a relação desigual, com o monarca no centro do poder. A relação equânime não estava envolta do controle dos poderes pela cidadania, mesmo porque, à época de Montesquieu, esta não tinha a extensão do sufrágio universal.

O objetivo era combinar as três potências (poder Executivo, Legislativo e Judiciário), de modo que cada uma exerceria uma função preponderante. No caso do Estado Federal, não há a figura do monarca e o equilíbrio deve ser político e jurídico. Na concepção de Montesquieu, o controle tinha por fim contrabalançar os interesses das forças sociais. Era imprescindível evitar que o povo tivesse acesso a qualquer parcela de poder, uma vez que suas paixões afetam seu autogoverno: “Tal como a maioria dos cidadãos que possuem suficiente capacidade para eleger mas não a possuem para ser eleitos, igualmente o povo, que possui suficiente capacidade para julgar a gestão dos outros, não está apto para governar por si próprio.” (MONTESQUIEU, 1982 [1748], p. 43).⁷⁹

Para Montesquieu (1982 [1748]) o poder não deve cair nas mãos da plebe, estes estariam aptos apenas a escolher representantes, sem o direito/poder de controlá-los:

O povo é admirável para escolher aqueles a quem deve confiar parte de sua autoridade. Só pode decidir-se por coisas que não pode ignorar e por fatos que

⁷⁹ Verifique-se que mesmo a divisão de poderes e a ideia de participação no sistema republicano moderno, está eivada dos mesmos pressupostos da democracia participativa na Grécia Clássica: participação com exclusão. Depreende-se das análises comparativas (leituras cruzadas) que os mecanismos e dispositivos jurídicos, com sua face de controle do poder, trazem no submundo das entrelinhas legais, ou no excesso de regulação e regulamentação, meios de controlar e de limitar a participação social nas esferas decisórias.

estão ao alcance de seus sentidos. Sabe muito bem que determinado homem esteve muitas vezes em guerra e que obteve tais êxitos; é, então, capaz de eleger um general. Sabe que um juiz é assíduo, que muita gente sai de seu tribunal satisfeita com ele, que não se pode corrompê-lo: isso é suficiente para que eleja um pretor. Se está impressionado com a magnificência ou com as riquezas de um cidadão, isso é suficiente para que possa escolher um edil. Todas essas coisas são fatos que o povo aprende melhor na praça pública do que um monarca em seu palácio. **Entretanto, saberá o povo dirigir um negócio, conhecer os lugares, as ocasiões, os momentos e aproveitá-los? Não: não saberá.** (MONTESQUIEU, 1982 [1748], p. 49, grifo nosso).

Kramnick (1993), ao analisar a situação norte-americana, a época da Independência e da elaboração da Constituição, indica a centralidade do debate em torno do republicanismo e do ideário de democracia presente no repúdio às elites tradicionais e as formas coloniais de governo, além de destacar a forte vinculação da “revolução” aos preceitos igualitários. Neste ponto, foi relevante a ampliação do sufrágio, o que possibilitou a participação de pequenos e médios agricultores, de recursos modestos, nos pleitos eleitorais. Com isso inúmeros homens novos, humildes em muitos casos, chegaram ao poder, sobretudo nos legislativos estaduais.

A questão em torno da federalização, da constituição de um governo central, esteve presente na Constituição que inverteu a ordem vigente - o veredicto de 1776: quem governaria a América? A Constituição e o modelo federativo representaram o triunfo de um ideário de nação, uma interpretação da Revolução sobre outra. A preocupação nos círculos políticos da nova nação era: o excesso de poder popular e como freá-lo, o que sedimentou o desenvolvimento de uma teoria centralizadora – expressa pelo Senado (composto por homens diferenciados) que reduzisse o poder das Assembleias Estaduais e da Câmara de Representantes (composto por representantes do povo).

Nesse sentido, a ideia de república dos federalistas se distanciava da teoria iluminista seja de Montesquieu, pela qual o “governo republicano é aquele em que o povo, como um só corpo, ou somente uma parcela do povo, tem a posse do poder supremo” (MONTESQUIEU, 1982 [1748], p. 25); seja de Rousseau, que entendeu por república “todo Estado regido por leis, qualquer que seja a forma de sua administração.” (ROUSSEAU, 1991 [1762], p. 33).

Os teóricos federalistas buscaram construir uma interpretação de república que a distanciasse da ideia de democracia direta e de participação popular vigente a época revolucionária – eis um dos motivos do esforço de cercear as facções. Esta postura evidenciava-se na oposição “república” vs “democracia”, contido nos textos de Madison: a república é “um governo em que está presente o esquema de representação”; existe, portanto, uma

distinção entre democracia e república, pois “numa democracia o povo se junta e exerce o governo pessoalmente; numa república ele se reúne e o administra por meio de seus representantes e agentes.” (MADISON, *In* HAMILTON; MADISON; JAY, 1993 [1787-1788], p. 153, 278).

Madison (HAMILTON; MADISON; JAY, 1993 [1787-1788]) buscava diferenciar a conceituação de república dos federalistas da definição de Montesquieu e negava a concepção de “democracia pura”, com ampla participação direta: “quando o povo, formando um só corpo, tem a posse do poder supremo” (MONTESQUIEU, 1982 [1748], p. 25); a concepção de que o povo tem o poder de fazer leis para a comunidade (LOCKE, 2005 [1690], p. 88); ou a construção social que gere uma relação política entre representantes e representados, induzindo o soberano a confiar o governo a todo o povo ou à maior parte dele, “de modo que haja mais cidadãos magistrados que cidadãos simples particulares.” (ROUSSEAU, 1991 [1762], p. 56).

Os Federalistas, diversamente de Locke (2005 [1690]) e Montesquieu (1982 [1762]) que pensavam em uma monarquia em oposição ao absolutismo, conclamavam a república em oposição à democracia. O debate sobre o sistema político da nova nação estava, em grande medida, envolto da crítica ao possível despotismo eletivo: a substituição do despotismo de um único homem (rei) pelo despotismo de muitos (povo), ou seja, impedir que todos sejam reis e que estes movidos pelas paixões (libertárias e igualitárias) passassem a desestruturar a “ordem natural” da sociedade, centrada na propriedade privada.

A proteção dos direitos de propriedade constituía função basilar do governo idealizado pelos “revolucionários” – os princípios básicos do pacto social no qual a justiça estaria mais ligada aos direitos individuais e, notadamente, de direitos de propriedade, do que a uma questão de virtude cívica e participação pública na política, compreensão inspirada em Locke: “o maior e principal objetivo, portanto, dos homens ao se reunirem em comunidade se submetendo a um governo, é a preservação de sua propriedade.” (LOCKE, 2005 [1690], p. 86). Nesse aspecto, Kramnick (1993, p. 52) argumenta que:

Como para Locke – que escreveu “a justiça dá a todo homem o direito sobre o produto de sua indústria honesta” –, assim também para Madison e os federalistas a justiça significava efetivamente o respeito aos direitos privados, especialmente os de propriedade.

No artigo 10, do *The Federalist Papers*, Madison deixa isso claro: “a diversidade das aptidões humanas, que está na origem dos direitos de propriedade, não é um obstáculo menos insuperável a uma uniformidade de interesses. A proteção dessas aptidões é a primeira

finalidade do governo.” (HAMILTON; MADISON; JAY, 1993 [1787-1788], p. 134).

Com essa percepção os federalistas deixavam claro a existência da divisão de classes na sociedade e que estas possuíam interesses diferentes, muito embora, paradoxalmente não as vissem como antagônicas. Segundo Karmnick (1993), a solução apontada para o problema da falta de homogeneidade era a “divergência de interesses” dos indivíduos, seja entre os liberais, ou mesmo entre os antifederalistas, com tendência mais comunitária. Para os federalistas, a heterogeneidade social não consistia em um problema, mas uma solução; o problema era quando esta heterogeneidade se estendia ao plano das ideias político-econômicas ao ponto de ameaçar o *status quo*, ou ameaçar os direitos de propriedade da minoria.

O governo, nessa sociedade deveria ser um árbitro imparcial, neutro, cuja função seria garantir a ordem, a preservação do “direito natural do homem”, permitir a disputas e zelar pela liberdade de propriedade. Os antifederalistas, semelhantemente, primavam pelo princípio de neutralidade do governo, embora defendessem que este deveria promover a moralidade, a virtude e a religião. Fazia-se, necessário um ordenamento que mantivesse o equilíbrio das *regras do jogo*: o controle da administração política, aptos a controlar-se e a controlar o outro – os *checks and balances*.

3.5.1 A doutrina dos *checks and balances*: os cidadãos e o controle dos representantes

Na onda que se seguiu a independência norte-americana e a montagem do sistema representativo, que fundamentaria o poder no Estado a ser erguido, os *The Federalist Papers* trouxeram à baila debates sobre os mecanismos de freios e contrapesos como instrumentos para conter a crise em torno do controle⁸⁰ das facções e das disputas entre as instâncias governamentais e seus componentes.

A pura separação de poderes colocava-se como insuficiente para a garantia da preservação da liberdade, em uma conjuntura social que tendia à quebra do *status quo*, movida pela entrada na política de “novos homens” que passaram a participar da gestão da coisa pública. Estes agentes ao adentrarem nas assembleias estatais as subverteram – tomaram uma feição menos “aristocrático” (elitista), interferindo nos negócios governamentais e judiciais. Este cenário induziu os federalistas a defenderem a separação de poderes; em um

⁸⁰ Os mecanismos de controle se colocaram como um dos principais campos de conflito entre federalistas e antifederalistas, com seus contra-argumentos levantados em oposição ao sistema dos *checks and balances*.

equilíbrio no qual afirmava-se a preservação das competências de cada poder, mas não de forma exclusiva.

No ordenamento político-administrativo as esferas governamentais passariam a ter atribuições específicas: funções de confeccionar a lei, de executá-las e de adjudicá-las. No entanto, muito mais que separar os poderes, construía-se uma composição de poderes, de forma a balanceá-los – doutrina presente no pensamento de Locke e Montesquieu. Afirmava-se com esta organicidade do Estado, dos poderes governamentais, uma espécie de limitação, de controle endógeno, inerente à própria organicidade do governo, criando uma relação de “fiscalização” entre pares (do mesmo nível). Uma esfera do governo poderia exercer alguma influência sobre outra, respeitando a autonomia, com o fim de resistir e prevenir a concentração de poder ou a investida de outros poderes.

Nos argumentos de Madison (HAMILTON; MADISON; JAY, 1993 [1787-1788]), estabelecia-se um ordenamento que continha tanto a vontade de cumprir a constituição, bem como, esta vontade passaria a fazer parte da própria natureza dos homens enquanto freio à expansão do seu próprio poder. Na esfera pública os mais diversos ramos do governo seriam desencorajados a expandir seu poder ou adentrar no campo de competência do outro, seja por temor de retaliação, sanção ou pelos custos da ação. O equilíbrio passaria a ser assentado no autocontrole, moldando-se o sistema do *checks and balances* e sua lógica de contenção, mesmo que houvesse a diferenciação dos pesos entre os poderes:

But the great security against a gradual concentration of the several powers in the same department, consists in giving to those who administer each department the necessary constitutional means and personal motives to resist encroachments of the others. The provision for defense must in this, as in all other cases, be made commensurate to the danger of attack. Ambition must be made to counteract ambition. (...) But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. (MADISON, in HAMILTON; MADISON; JAY, 1993 [1787-1788], p. 63).⁸¹

A grande inovação do arranjo dos *checks and balances* foi o estabelecimento do

⁸¹ “Mas a grande segurança contra a concentração gradual dos vários poderes no mesmo departamento consiste em dar àqueles que administram cada departamento os meios constitucionais necessários e os motivos pessoais para resistir às invasões dos outros. A provisão para a defesa deve, neste caso, como em todos os outros casos, ser proporcional ao perigo de ataque. Ambição deve ser feita para contrariar a ambição. (...) Mas o que é governo em si, mas a maior de todas as reflexões sobre a natureza humana? Se homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se os anjos governassem os homens, nem os controles externos nem internos do governo seriam necessários. Ao enquadrar um governo que deve ser administrado por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisto: primeiro você deve permitir que o governo controle os governados; e, em seguida, obrigá-lo a se controlar.” (Tradução nossa).

mecanismo de resiliência: a tensão entre as forças reativas do sistema impunha, por sanções, que mesmo com a desigualdade de poder (visto que a igualdade é ilusória), o sistema sempre retorna ao estado inicial, ou seja, de equilíbrio, possibilitando a preservação da ordem.

Os diferentes campos do Estado e do governo representavam heterogêneas forças sociais a serem contidas em suas pretensões de poder, em vista da estruturação do governo ter sido composto por setores populares e representava a emanação do povo. Segundo Madison (HAMILTON; MADISON; JAY, 1993 [1787-1788]), fazia-se necessário reordenar o equilíbrio de forças. A Câmara baixa deveria ser contida, pois era a mais forte, em virtude de ser composta por membros do povo, ou por estar mais próxima dos anseios desta massa contava com seu amplo apoio. Era necessário adotar o mecanismo de eleições para esta casa em intervalos de tempo mais curtos e diretamente; diversamente o Senado, mais “aristocrático” (elitista) seria eleito para mandatos mais longos e indiretamente.

Essa concepção dos federalistas acerca da configuração das eleições, leva-os a acreditar que a Câmara seria composta por representantes do povo, os quais adviriam de representantes naturais, como é possível notar na seguinte afirmação de Hamilton: “a representação popular, quer seja mais ou menos numerosa, consistirá quase inteiramente de proprietários rurais, comerciantes e membros das profissões acadêmicas.” (HAMILTON; MADISON; JAY, 1993 [1787-1788], p. 157). O Senado, se insere nesse jogo como freio às pretensões absolutistas do povo-rei, criando um contrapeso que obstaculizaria as forças sociais. Era fundamental reorganizar a atuação, composição e a própria razão de ser da Câmara.

Esse projeto dos federalistas foi rebatido pelos anti-federalistas que acusavam a proposta de constituir um Senado com superpoderes, aristocrático e distante do povo. O sistema republicano no equilíbrio Câmara-Senado obstruiria a ampla participação e fiscalização a ser realizada pelo povo – este teria dificuldade para identificar a origem da má administração ou do abuso de poder. (MANIN, 1994)⁸².

Além disto, esse mecanismo de eleição impunha, evolutivamente, que os membros da Câmara seriam extraídos da classe de cidadãos menos solidária com os anseios populares e com maior tendência a defender a minoria dos cidadãos. Os federalistas com esta

⁸² De acordo com Manin, esta foi a grande crítica levantada pelos anti-federalistas e que ameaçavam a participação/fiscalização política do cidadão norte-americano: “First, he argues, the Anti-Federalists opposed the balanced system provided by the constitution on the ground of its complexity. In their opinion, such a complex government hindered democratic *accountability*: the people would never be able to locate precisely the source of mismanagement or abuse.” (MANIN, 1994, p. 32). (“Primeiro, ele argumenta, os antifederalistas opunham o sistema equilibrado fornecido pela constituição com base em sua complexidade. Na opinião deles, um governo tão complexo dificultou a prestação de contas democrática: as pessoas nunca seriam capazes de localizar precisamente a fonte de má administração ou abuso.” (Tradução nossa)).

reforma deslocaram o poder para o centro, criando instrumentos de filtragem das decisões ou pretensões populares e estabelecendo uma estrutura legislativa nacional elitista.

Com o mecanismo do *checks and balances* proposto pelos federalistas materializou-se a tentativa de conciliar o direito de voto da maioria – sufrágio universal masculino e não censitário – com a garantia dos direitos de propriedade da minoria. Neste ponto repousava a estrutura sócio-política norte-americana que as elites defensoras do Estado Federal buscavam consolidar: que as classes trabalhadoras e pobres deveriam delegar o poder a outros homens de maior vulto, mais ricos e, geralmente, seus patrões, tendo em vista que estes teriam mais condições de defender seus interesses. Hamilton (*In* HAMILTON; MADISON; JAY, 1993 [1787-1788], p. 255) deixa isso claro, quando assinala que:

Mecânicos e manufatores sempre se inclinarão, com poucas exceções, a dar seus votos a comerciantes (...). Sabem que o comerciante é seu benfeitor e amigo natural e percebem que, por mais que possam ter uma justa confiança em seu próprio bom senso, seus interesses serão mais eficazmente promovidos pelo comerciante que por eles próprios. Estas e muitas outras considerações que poderiam ser feitas provam, e a experiência confirma, que artesãos e manufatores estarão em geral dispostos a dar seus votos aos comerciantes e aos indicados por eles. Cabe-nos, portanto, considerar os comerciantes como representantes naturais de todas essas classes da comunidade.

Hamilton retrata que as preferências eleitorais não seriam fruto de tensões entre classes sociais; mas, do conflito de interesses de setores que se opunham ou disputavam o poder, como comércio e agricultura, ou a luta por representação de interesses no setor fundiário, perceptível em sua afirmação: “considero que este [o setor fundiário], do ponto de vista político, e particularmente no tocante a impostos, é perfeitamente unido, desde o mais abastado proprietário rural ao mais pobre arrendatário.” (HAMILTON; MADISON; JAY, 1993 [1787-1788], p. 255).

Segundo Manin (1994), os federalistas iniciaram uma lenta mais contínua política de superação da visão tradicional de composição dos poderes da União, rompendo com a lógica que os poderes eram representantes de diferentes forças sociais. Os federalistas abandonaram (por aperfeiçoamento/superação) a clássica doutrina constitucionalista *Whig*⁸³,

⁸³ O Constitucionalismo Whig também é conhecido como “Constitucionalismo Termidoriano” e tem sua origem na Revolução Francesa, em virtude do processo de execução de líderes jacobinos que desencadeou a reação denominada “Golpe do 9 Termidor” (1794), elevando grupos conservadores ao poder encerrou o período do “Terror” que perdurava desde 1793. Já a expressão “Constitucionalismo Whig” remonta ao partido Whig da Inglaterra (século XVIII), que se opunha ao partido Tory. Os Whigs (amantes da liberdade que não abandonam a monarquia - defendiam a origem contratual do governo, sendo que do consentimento dos cidadãos se extraía o estatuto do pacto social) eram a burguesia urbana, liberal e favorável ao poder do Parlamento, enquanto os Tories (defensores da monarquia que não abandonam a liberdade - considerando o governo sempre sagrado, ainda que consistisse em uma tirania) eram a nobreza latifundiária, conservadora e favorável ao poder do Rei. (ASSIS, 2012, p. 201-202). Segundo Costa (2012), “O núcleo do constitucionalismo Whig era marcado por duas ideias: primeiro, a função essencial do governo era proteger os direitos dos indivíduos; segundo, a função essencial de

que os induzia a acreditarem que a Câmara baixa seria representante privilegiada ou exclusiva do povo.

O constitucionalismo norte-americano inicialmente preso a doutrina *Whig*, à tradição e ao *ethos* puritano e, ainda, à luta da elite branca e proprietária em defesa de sua manutenção no poder passa a substituir a ideia de processo radical de mudança de regime para o de mudança lenta e evolutiva (SAMPAIO, 2010, 2011), sem radicalismo ou revolução/violência, transformações não-imediatas, mas duradouras e, em sua maioria, negociadas.

Com esta mudança todos os ramos do governo passam a ser considerados agentes do povo. A mudança encerra a noção de distinção (divisão racional e funcional do poder) ligadas a forças sociais, afirmando-se a diferença nas funções por eles exercidas, tal como postulado pela teoria da separação de poderes. Esta mudança abalava a possibilidade de disputas de classe no governo, afirmava a teoria dos *checks and balances* e expressava a ideia de “neutralidade”, como conduzia para a aceitação de uma visão igualitária de cada esfera do governo reforçando os princípios de proteção equânime dos/entre poderes.

As mudanças operadas a partir do constitucionalismo *Whig*, com sua nova feição conciliatória/consensual/evolucionista, consubstanciou o mecanismo de *checks and balances*, instrumento a dificultar o exercício soberano do poder popular - as transformações adviriam de uma lenta evolução, fruto de um processo negocial e de acomodações, sem tensões ou fraturas sociais.

Como se depreende da paradoxal leitura do *Federalista nº 63*, que volta a opor Câmara-Senado, mesmo com as mudanças de percepção relativas à doutrina *Whig*, Madison argumenta sobre a imperiosa necessidade de restringir o poder popular e o controle exercido pelo Senado, a fim de refrear as paixões da Câmara:

As the cool and deliberate sense of the community ought, in all governments, and actually will, in all free governments, ultimately prevail over the views of its rulers; so there are particular moments in public affairs when the people, stimulated by some irregular passion, or some illicit advantage, or misled by the artful misrepresentations of interested men, may call for measures which they themselves will afterwards be the most ready to lament and condemn. In these critical moments, how salutary will be the interference of some temperate and respectable body of citizens, in order to check the misguided career, and to suspend the blow meditated by the people against themselves, until reason, justice, and truth can regain their authority over the public mind? (MADISON, in HAMILTON; MADISON; JAY, 1993 [1787-1788], p. 371).⁸⁴

uma constituição era limitar ou controlar o poder governamental que, inevitavelmente, teria uma tendência a ameaçar os direitos individuais, cuja proteção foi justamente o motivo de instituição do governo”.

⁸⁴ “Como o sentido frio e deliberado da comunidade deve, em todos os governos, e na verdade prevalecerá, em todos os governos livres, em última análise, sobre as opiniões de seus governantes; assim, há momentos

A adoção dos *checks and balances* estabeleceu freios à concretização dos desejos impetuosos do momento. Mecanismos de sanção, freios, controle e pesos impediam arroubos de mudança ou transformações radicais. Sua execução condicionou-se a uma racionalidade não apenas amparada na necessidade, mas nas condições e na realidade preservadora do direito inalienável e natural do homem. Para isso os *checks and balances* foram desenhados – filtrar os desejos racionais dos irracionais.

Os *checks and balances* inseriam-se como mecanismo de filtros, muito mais que filtrar as demandas das lutas travadas pelas forças sociais inseriam-se no debate da garantia a separação e a independência das esferas do governo. Mas, além de buscarem evitar a tirania, o que está por detrás deste mecanismo é a contenção social e que se evite qualquer radicalismo.

A ideia de filtragem pressupõe a existência de homens distintos, “cuja sabedoria pode melhor discernir o verdadeiro interesse de seu país e cujo patriotismo e amor à justiça serão menos propensos a sacrificá-lo a considerações temporárias e parciais” (MADISON, *in* HAMILTON; MADISON; JAY, 1993 [1787-1788], p. 137). O que se buscou construir com o Estado federal e a própria adoção dos *checks and balances* foi estruturar uma organização política que mantivesse a ordem social-política-econômica, uma vez que “o objetivo de toda organização política é (...) obter como governantes os homens dotados da maior sabedoria para discernir o bem comum e da maior virtude para promovê-lo” (p. 376).

O caráter universal e não censitário do sufrágio que, em tese, permitiria a eleição de qualquer representante do povo, independente da classe ou categoria de cidadãos, ocultava seu caráter excludente. Se na eleição de representantes primava-se pela escolha dos mais capacitados/qualificados, os indivíduos escolhidos pertenciam quase sempre à “aristocracia” (elite) – considerando-se a ideia de homens distintos. Por esta razão os antifederalistas criticavam a Constituição, afirmando que ela seria um plano para “aumentar as fortunas e a respeitabilidade dos poucos bem-nascidos e oprimir os plebeus.” (KRAMNICK, 1993, p. 61).

Diante desse quadro, a república norte-americana com seus mecanismos de *checks and balances* e correlações de força nas esferas sociais definiram um modelo de Estado, de nação e de governo. Este modelo foi fortemente marcado pela luta contínua em torno dos ideários liberais de direito à vida, segurança e os propalados direitos inalienáveis do homem -

particulares nos assuntos públicos quando o povo, estimulado por alguma paixão irregular, ou alguma vantagem ilícita, ou enganado pelas deturpações engenhosas de homens interessados, pode pedir medidas que eles mesmos mais tarde serão os mais preparados para lamentar e condenar. Nestes momentos críticos, quão salutar será a interferência de algum corpo temperado e respeitável dos cidadãos, a fim de verificar a carreira equivocada, e suspender o golpe meditado pelo povo contra si mesmo, até que a razão, a justiça e a verdade possam recuperar suas vidas, e autoridade sobre a mente do público?” (Tradução nossa).

liberdade, felicidade e propriedade privada.

A estrutura política republicana norte-americana foi erguida amparada nos valores de igualdade e liberdade, sem cair nos braços da “democracia pura”, mas, em uma democracia subsumida à república, estabelecendo os limites e abrangências da participação política. Com o republicanismo norte-americano amplia-se o debate sobre os limites do Estado Moderno e o papel dos cidadãos nas estruturas de poder.

Foi com Hegel que esse debate se adensou, ao teorizar a separação entre Estado e Sociedade Civil, concebendo que só há liberdade no Estado: o sujeito só pode agir (liberdade de ação e de responsabilidade) guiado por leis – o direito é o existir da vontade livre. Em sua obra, *Princípios da Filosofia do Direito*, Hegel (2005a [1820]) desenvolve a ideia de liberdade enquanto valor absoluto. Trabalhando com conceitos filosóficos de moralidade, eticidade, liberdade, dentre outros, ele concebia o Estado como o fundamento da liberdade: é no Estado que a liberdade se realiza plenamente. Desta forma, Hegel sedimentou as bases do Estado de Direito.

3.6 Hegel: a lei e a superação do contratualismo

Nas Cidades-estados Gregas, os filósofos pré-socráticos possuíam uma visão cosmológica da realidade – havia uma preocupação com o entendimento da essência do cosmos e não com a natureza humana. Para aqueles pensadores existia uma coincidência entre o mundo antropológico e o cosmológico, entre as leis humanas (Direito positivo) e as leis naturais (Direito Natural – emanções da lei divina): constituiu-se nesta sociedade o *jusnaturalismo antigo* (o direito natural, não subordinado à vontade humana, é um preceito superior, imutável – as coisas são como são – e estável – universalidade).

Sófocles (2011 [427 a.C.]), na obra *Antígona*, questionou a validade das leis positivas impostas pelos reis ao povo, desqualificando-as, em face da supremacia das leis dos deuses – existia, portanto, um dualismo assimétrico entre o direito natural e o direito positivo. Para Aristóteles (1985 [330-323 a.C]), esse dualismo tinha no direito natural princípio universal (seu valor independia da *pólis* – era uma “lei universal”); e, no direito positivo seu valor legal, sua validade particular, referia-se à conduta – comportamento que ganha qualidade de bom ou mal à medida que eram estatuídos (“lei particular”).

Nessa relação dualista existia, segundo Aristóteles (1985 [330-323 a.C.]), a presença da inscrição justiça na *virtú*. Embora distintas, a justiça só se aproximava da *virtú* em comunidade, na relação com o outro, ou seja, a justiça só existia na *pólis*; fora da *pólis* o

homem encontrava-se em necessidade. Desta forma, a *koinonia politiké* – o agregado humano de cidadãos livres e iguais que governavam e eram governados – não se distinguia da *pólis*, ou seja, não havia diferenciação entre a comunidade de cidadãos (*res pública*, para os romanos – modernamente sociedade civil) e *pólis*, uma vez que, para os gregos, onde havia *pólis* existia uma comunidade política.

Com Hobbes, Locke e Rousseau, no avançar da Idade Moderna, passou-se a ter o *jusnaturalismo clássico*, pelo qual o Estado seria o produto de um pacto entre os homens, mediante o estabelecimento de leis e normas constituindo autoridades às quais a sociedade devia submeter-se consensualmente – o *contrato social* (delineia-se o *contratualismo*). Os homens, para os contratualistas, não vivem em sociedade por natureza, como defendia Aristóteles: “toda cidade está na natureza e que todo homem é naturalmente feito para a sociedade política.” (ARISTÓTELES, 1985 [330-323 a.C.], p. 4). Seria mediante um contrato social que os homens saem de seu *estado de natureza* e passam a constituir um corpo político ou *estado civil*.

Com as noções jusnaturalistas relativas ao estado de natureza e estado civil, que se contrapunham e sucediam-se, tem-se a discussão sobre os princípios político-ideológicos do Estado moderno, seja com: Hobbes – preconizando o *Estado máximo*, Absolutista, mediante o pacto da submissão do povo ao governante; Locke – idealizando um *Estado mínimo*, amparado no pacto de concessão, de *salvaguarda da propriedade* e dos direitos individuais; ou, Rousseau – refletindo sobre o fundamento da ordem e da legitimidade sociopolítica (republicana ou democrática), como desdobramento da suprema direção da *vontade geral* (o que havia de comum nas vontades individuais, o *interesse comum* e não a simples soma de vontades particulares ou da maioria).

Nesse percurso, os teóricos contratualistas relacionaram a sociedade civil à noção de *civilidade*, isto é, o respeito à autonomia individual que se baseava na segurança e na confiança entre as pessoas. Esta civilidade, conforme Kaldor (2003), requeria regularidade de comportamento, bem como, regras de conduta, o respeito à lei e ainda o controle da violência. Assim, sociedade civil era sinônima de *sociedade cortês* que, objetivando escapar do estado de natureza, deveria adentrar em uma ordem contratual de governo baseada na lei, no contrato.

Com o avanço da sociedade burguesa novos paradigmas analíticos emergiram, principalmente com a tradição ligada ao Iluminismo Escocês representada por David Hume (Edimburgo, Reino Unido, 1711-1776), Adam Smith (Kirkcaldy, Reino Unido, 1723-1790), Adam Ferguson (Logierait, Reino Unido, 1723-1816), dentre outros. Estes pensadores

trouxeram a lume a economia política e a problemática da divisão do trabalho: a questão não seria a sociabilidade (estado de natureza ou contrato social), mas o porquê e como as sociedades se diferenciam no tempo e no espaço. A história passou a ser interpretada a partir de estágios, de uma progressão cujo motor das mudanças seria a propriedade. (COLÁS, 2002).

Ao contrapor a esfera política e à esfera não-política, a expressão sociedade civil adquire no século XVIII-XIX um sentido mais específico. Ela passa a ser identificada com o espaço privado (não-político) das relações sociais e econômicas da sociedade burguesa. Nesta nova perspectiva histórica, Hegel (2005a [1820]) contribui para a superação da tradição clássica, iniciada na Idade Média que identificava a *societas civilis* com a *civitas*. Com Hegel, vincula-se sociedade civil às práticas privadas (*civis*), sobretudo as de teor econômico que caracterizavam as relações sociais do mundo burguês.

Passa-se a se conceber uma *humanitas* do homem a partir de sua identificação com o ser livre e com a noção de intersubjetividade: a liberdade só existe para um *ser outro* e não *para si mesmo* – o que não advém de uma imediatidade de *ser vivo* e, tampouco, de um contrato social que lhe garanta a sobrevivência, como concebiam os jusnaturalistas e os contratualistas.

As contingências históricas como a violência – em uma sociedade teorizada no *bellum omnium contra omnes* de Hobbes (2003 [1651]), por exemplo – seria simples elemento fenomenal do Estado e não seu princípio substancial. A vivência humana intersubjetiva de submissão a um senhor, momento fenomenológico de luta por reconhecimento, seria a fomentadora do Estado. A esfera do político, advinda da luta por reconhecimento, passou a se constituir como lugar do consenso por meio da mediação das instituições do Estado. Passa-se a ter um predomínio da universalidade (representado pelo Estado) sobre a particularidade.

Na *Filosofia do Direito*, Hegel (2005a [1820]) analisa a concretização da liberdade pela mediação do Estado, o qual seria o coroamento da vida ética, da *eticidade* (*Sittlichkeit*) – campo de interação entre os indivíduos que se libertam de si para realizarem-se na comunidade por meio de regras, costumes ou leis, nas quais se reconhecem e percebem sua liberdade. A eticidade seria “o conceito da liberdade convertido em mundo real e que adquiriu a natureza da consciência de si” (HEGEL, 2005 [1817], p. 149) e cujo desdobramento apresenta três momentos constitutivos: a Família, a Sociedade Civil e o Estado.

Na leitura hegeliana, a família é classificada como o primeiro campo da eticidade e que em sua interação social constrói relações de reconhecimento mútuo a partir da

afetividade. A família, entendida como esfera intersubjetiva, “determina-se pela sensibilidade que é una, pelo amor, de sorte que a disposição de espírito correspondente é a consciência própria da individualidade nessa unidade.” (HEGEL, 2005a [1820], p. 156).

Essa forma de interação, marcada pela “disposição de espírito”, “consciência” e “individualidade” traz em si o gérmen fragmentador da unidade, uma vez que o despertar da consciência das subjetividades, comumente ligada à educação recebida ao longo da vida, conduz à gradativa dissolvência da família, originando novos campos da eticidade:

A dissolução moral da família provém do fato de os filhos ao assumirem a **personalidade livre**, ao atingirem a maioridade, serem reconhecidos como pessoas jurídicas e tornarem-se capazes [...] de livremente possuírem a sua **propriedade particular**. (HEGEL, 2005a [1820], p. 165, grifo nosso).

A consciência da personalidade “livre” e a propriedade “particular” são os princípios que dão origem a “sociedade civil”, esfera da eticidade em que “[...] os indivíduos são pessoas privadas que têm como fim seu próprio interesse” (HEGEL, 2005a [1820], p. 171), na qual suas relações são mediatizadas – limitação e universalização de cada vontade que conduz ao necessário e substancial: as leis do Estado.

O Estado seria a síntese dos momentos do direito abstrato e da moralidade, manifestos na família e na sociedade civil que “constituem os dois momentos, todavia ideias, dos quais surge o estado como seu verdadeiro fundamento” (HEGEL, 2005a [1820], p. 317), assim:

O estado é a realidade efetiva da liberdade concreta. Por sua parte, a *liberdade concreta* consiste em que a individualidade pessoal e seus interesses particulares, por um lado, tenham seu total *desenvolvimento* e o *reconhecimento de seu direito* (no sistema da família e da sociedade civil), e por outro, se convertem por si mesmos em interesse do universal, no qual reconhecem com seu saber e sua vontade como seu próprio *espírito substancial* e tomam como *fim último* de sua *atividade*. (HEGEL, 2005a [1820], p. 318, grifo do autor, negrito nosso).

Em outras palavras, para Hegel (2005a [1820]), só há liberdade no Estado. E, o direito seria a efetivação institucional da liberdade concreta – objetiva e subjetiva. Mas, para ocorrer essa efetivação, o sujeito que age (liberdade de ação e de responsabilidade), cidadão, guiado por leis e princípios universais (internalizados na esfera da moralidade), deve ser consciente de sua liberdade – autoconsciência de seu ser, de seu querer (vontade) e de seus atos, junto à comunidade ética. O direito, portanto, é o existir da vontade livre, liberdade autoconsciente: vontade enquanto razão prática que age; livre, pois tem como conteúdo a liberdade; e consciente de si.

Para haver liberdade concreta, segundo Hegel, faz-se mister a convivência com os

outros, a interação social (em que estão compreendidas as diversas esferas da vida, como: a religiosa, a estética, a educacional, a científica, a política, etc.), em que o Estado é essencial: “Todo o valor que o homem tem, toda a sua realidade espiritual, a tem mediante o Estado. [...] Só assim participa nos costumes, na vida jurídica e moral do Estado.” (HEGEL, 1982 [1837], p. 101).

Hegel (1982 [1837]) teoriza a clara distinção entre sociedade civil e Estado. Na leitura hegeliana esta diferença não se opera no plano de sociedade pré-jurídica (direito natural) e sociedade jurídica (direito positivo), como previam os jusnaturalistas, mas apenas no nível de organização jurídica. Fora do todo representado pelo Estado as leis seriam contingentes, em vista que o estado de natureza seria o lugar do irracional.

Segundo Hegel (1982 [1837], p. 104), é enganosa a “tese de que o homem é livre por natureza, porém se vê obrigado a limitar esta liberdade natural na sociedade e no Estado.” A liberdade plena só se efetiva pela construção de uma ordem positiva, de instituições, que não podem ser erguidas amparadas na idealidade grega, por exemplo, uma vez que esta era uma harmonia ingênua.

Hegel (2005a [1820]) afasta-se, portanto, da filosofia do direito natural, muito embora conserve concepções da tradição as quais lhe serviram de escopo para a construção de sua teoria moderna de sociedade civil. Primeiro ele se fundamentou na tradição jusnaturalista e em Kant⁸⁵ (Königsberg, Prússia, 1724-1804), em relação à universalidade do indivíduo, como sujeito dotado de direitos e agente da consciência moral. (ARATO; COHEN, 1995).

Em segundo, à ênfase hegeliana, de uma administração da justiça, repousa na formulação lockeana que os indivíduos são detentores de direitos – há uma “defesa da propriedade pela justiça”, que constitui a “realidade do elemento universal de liberdade implícito neste sistema.” (HEGEL, 2005a [1820], p.189). Hegel estendeu a distinção iluminista entre Estado e sociedade civil passando a considerar que “sociedade civil” é fruto

⁸⁵ Emmanuel Kant insere-se no rol dos pensadores modernos um racionalista, oponente do dogmatismo que nega/desconhece a centralidade da razão. Kant teoriza em sua obra *Crítica da Razão Pura* (1980 [1784]) e *Fundamentos da Metafísica dos Costumes* (2003 [1797]) a distinção entre direito (norma jurídica) e moral (norma moral), tendo como fundamento o prisma formal, não material. A norma jurídica, para Kant, é externa ao indivíduo, deve ser simplesmente cumprida sem considerar a sua opinião (se é justa ou não). A norma moral é interna, o indivíduo a cumpre por acreditar em sua retidão – o mandamento moral é correto, e deve ser cumprido pois é o certo a ser feito. Logo, a moral legitima o direito, uma vez que o ordenamento jurídico deve ser justo e moral, alinhado aos valores sociais – liberdade individual. Para Kant, distintamente dos jusnaturalistas (defensores do direito natural como preceito indiscutível da natureza) a moral reveste-se de razão, e tem como dimensão básica a liberdade, da qual derivam os demais direitos naturais (igualdade e propriedade). Com isso, o direito positivo kantiano deriva da razão, portanto, não se fundamenta na validade última em si mesmo ou no arbítrio do legislador, ou seja, preocupa-se com o que é justo – o que conduz Kant aos seguintes questionamentos: *Quid sit iuris? Quid sit ius?* [O que é jurídico? O que é justiça?] – o justo ou injusto, para Kant, no ordenamento jurídico deve amparar-se na razão, a partir do valor/princípio da liberdade. (BOBBIO, 1987).

de uma época histórica, destacando “a precaução contra o resíduo de contingência destes sistemas e a defesa dos interesses particulares como algo de administração e pela corporação.” (p. 193).

De Adam Ferguson e do Iluminismo escocês, com sua economia política, Hegel apropria-se da ênfase sobre a sociedade civil como o berço da civilização material. (ARATO; COHEN, 1995). Com a teoria do “sistema de necessidades”, ele concebe que as carências materiais do homem concreto não são apenas individuais, mas também universais cujo “fim egoísta é a base de um sistema de dependências recíprocas no qual a subsistência, o bem-estar e a existência jurídica do indivíduo estão ligados à subsistência, ao bem-estar e à existência de todos.” (HEGEL, 2005a [1820], p. 189).

De maneira mais específica a sociedade civil era constituída por associações, corporações, comunidades com forte papel normativo e desempenhando função fulcral na mediação entre os indivíduos e o Estado, além de contribuir na consubstanciação de uma vida ética. Ou seja, em Hegel, “a sociedade civil constitui o momento intermediário entre a família e o Estado [...]” (BOBBIO, 1987, p. 30). Esta sociedade circunscreve, para Hegel, segundo Ramos (2000), a produção econômica e a do trabalho, ou seja, o interesse privado do *bourgeois* (burguesia), do *bürger* (burguês).

A preocupação de Hegel com as relações da economia e sociedade resultaram no que ele chamou de sociedade civil-burguesa (*bürgerliche Gesellschaft*): constituída na superação da determinação imediata da família, bem como, o caráter burguês desta sociedade se constitui na organização social e econômica. (RAMOS, 2000). Esse movimento teórico hegeliano constitui uma mudança de paradigma sobre a sociedade civil fundamental para o pensamento moderno.

A sociedade civil-burguesa seria, portanto, consequência da progressiva complexificação da sociedade, posterior à divisão da “família numa multiplicidade de famílias que em geral se comportam como pessoas concretas independentes e tem, por conseguinte, uma relação extrínseca entre si.” (HEGEL, 2005a [1820], p. 188). Marcadas por uma diferenciação entre os indivíduos abstratos esta relação confere a determinação à particularidade que tem, mantenedora de uma relação com o universal que conduz a realização da liberdade ou como a moralidade objetiva materializa-se de modo universal. Esta relação, no entanto, é apenas aparência, ela constitui a região fenomênica da moralidade, ou seja, a sociedade civil. (HEGEL, 2005a [1820], p. 188).

Dessa forma, pode-se dizer que em Hegel (2005a [1820]) é o Estado que funda a sociedade civil, mas como sociedade política regida pelo princípio de universalidade. Este

processo conduz à liberdade a qual está destinado o gênero humano, a realização do espírito universal na história: a razão, libertando o homem do estado de guerra. O sujeito livre passa a ser respeitado na sua subjetividade, onde o carecimento individual incorpora-se num sujeito que tem o reconhecimento dos outros, logo, tem-se uma sociedade civil-burguesa crivada na vida social (política e econômica).

Em suma, a importância atribuída às dimensões comuns da existência humana faz com que os indivíduos conscientes ocupem posição central na construção da sociedade civil moderna. O Estado representaria o princípio superior de ordenamento racional, da existência social, onde o interesse geral prevalece sobre os interesses particulares; os indivíduos tornam-se livres mediante a mediação do Estado, pois é este que possibilita a liberdade concreta, na qual o indivíduo tem reconhecido os seus direitos.

A construção desse Estado se desenvolveu, tendo como principal modelo de governo, a democracia liberal, que ao longo do século XX-XXI passou por uma série de transformações em virtude de suas relações com o sistema do capital e seus modos de produções hegemônicos, o capitalismo. Será nas tessituras das crises e mudanças no capital que o Estado adotou novas feições e a democracia, contemporânea, ficou, gradativamente, mais subsumida à lógica capitalista (neoliberal - que a redefine, gerando uma democracia concorrencialista e de representação pautada em uma cidadania meramente formal).

Entretanto, para atingir tal estágio as relações entre sociedade civil, Estado e democracia passaram por processos de acomodação e tensão, que afetaram a experiência e a própria concepção de participação, igualdade e liberdade. Se com Hegel operou-se a cisão entre Estado e sociedade civil, foi com Alexis de Tocqueville que a sociedade civil é pensada em uma relação intrínseca com a democracia; e, com Marx, passou-se a questionar a relação Estado e Sociedade Civil, reverberando na questão das bases que constituem a democracia.

Além disso, no século XX, com o avanço das interpretações neoliberais em torno da democracia as noções de participação e representatividade vão adquirindo novos tons, o que afetou o próprio desenvolvimento da *accountability*. Pensar democracia no século XXI é compreender as próprias tensões que mergulharam a liberdade, igualdade e a fraternidade em um trem conceitual, tendo o Mercado como condutor, influenciando a própria organicidade do Estado.

Os princípios democráticos liberais, no século XX resultaram em movimentos (contra) reformistas no Estado (retrocedendo nas conquistas de direitos das camadas populares) e a *accountability* espalhou-se no contexto desse reordenamento político e administrativo. Os retrocessos, sinônimo do (des)caminho democrático neoliberal,

materializaram-se na estruturação do Estado Gerencial, com sua incorporação dos princípios da *New Public Management*.

4 OS (DES)CAMINHOS DA DEMOCRACIA: O ESTADO GERENCIAL

“Liberdade, igualdade, fraternidade’ – eles se esqueceram de obrigações e deveres, eu acho. E então, é claro, a fraternidade desapareceu por muito tempo. [Margaret Thatcher. Ex-Primeira-ministra britânica a respeito do socialismo francês - *Sobre a Revolução Francesa*, em entrevista ao jornal francês *Le Monde*, em 1989].” (LE MONDE, 1989).⁸⁶

O núcleo da democracia liberal contemporânea tem como alguns de seus princípios fundamentais o lema da Revolução Francesa de 1789: *Liberté, Egalité, Fraternité*. Estes ideais, interpretados indistintamente pelas mais diversas “revoluções”, movimentos sociopolíticos, grupos, classes e sujeitos ao longo da história, têm servido aos mais diversos fins. Além disto, esta tríade concentra as contradições da democracia sob à égide do capital, ao serem alçadas a posição de ordem de grandeza e valores de medida.

Em linguagem matemática, liberal burguesa, obedecendo às regras das Proporções (Grandezas Inversa e Diretamente Proporcionais), pode-se considerar que a dimensão da liberdade é inversamente proporcional à igualdade – quanto maior a liberdade (liberal burguesa) mais desigual a sociedade tende a ser (comparativamente - superioridade ou inferioridade): o homem deve usufruir de liberdade para efetivar suas conquistas, efetivadas em oposição, por habilidade/competência, aos demais membros da sociedade.

Essa mesma liberdade é inversamente proporcional ao poder do Estado que tende a ser diretamente proporcional à igualdade. Mesmo assim, esta igualdade é apenas formal, pois, a igualdade real, segundo os ditames burgueses, é irreal e, buscar efetivá-la por intervenção/ação externa, normativa ou coercitivamente, gera: estagnação, acomodação e impede a livre iniciativa, impõe um freio aos mais hábeis/competentes para favorecimento dos menos capazes. Já, a fraternidade é um valor/conceito de menor persuasão (neutro), tendo em vista que ninguém é obrigado a ser fraterno/solidário.

Com origem no século V a.C. (Atenas/Grécia), a democracia tem sido ressignificada continuamente – ela é resultado de uma construção histórico-social. (MORAES, 2001). Este entendimento possibilita contraditar o princípio de valor universal (COUTINHO, 1980, 1992) que lhe é atribuída, como se esta forma de governo fosse endógena à sociedade; bem como, interpelar as hipóteses que a consideram a *melhor forma de governo* (FUKUYAMA, 1989), ignorando ser esta apenas uma das várias possibilidades de

⁸⁶ Margaret Hilda Thatcher, Baronesa Thatcher de Kesteven (Grantham/Inglaterra, 1925-2013), também era conhecida pela alcunha "Dama de Ferro", Primeira-Ministra do Reino Unido de 1979 a 1990. Como Primeira-Ministra, implementou políticas que passaram a ser conhecidas como Thatcherismo.

exercer o poder.

Ainda existem os teóricos do exercício do biopoder – controle/poder sobre a vida dos indivíduos – que ponderam sobre a participação política dos indivíduos. Estes conjecturam que, independentemente da existência de um Estado democrático, o controle/poder é exercido pelo Estado/Mercado/Instituições com ou sem a participação dos indivíduos. (AGAMBEN, 2007; FOUCAULT, 2008).

Essa pluralidade interpretativa demonstra a complexidade que envolve o estudo da democracia, exigindo um recorte teórico e delimitador desse campo em virtude dos liames definidos no trabalho: a *accountability* educacional. Logo, pondera-se não ser objeto deste trabalho discutir as origens da democracia, nem tampouco, aprofundar-se em suas múltiplas teorias que a conceituam hodiernamente e que a circunscrevem à noção liberal – democracia liberal (WOOD, 2006).

O recorte teórico de democracia efetuado neste trabalho ancora-se em dois referenciais: primeiramente ampara-se na análise de *democracia verdadeira* em Marx, por se contrapor à visão hegemônica liberal-burguesa e enriquecer o debate sobre igualdade e liberdade; a segunda foca na democracia liberal (de Tocqueville e Schumpeter, perpassando por Dhal, Paterman e Macpherson) por esta sedimentar o Estado neoliberal gerencial-avaliador e por esta concepção ser a base sobre a qual se erguem as políticas educacionais brasileiras, logo, a própria *accountability* educacional.

Se os indivíduos nas sociedades pré-modernas possuíam laços abertos de dependências – mesmo imperando “o homem *não livre* [...] a *democracia da não-liberdade*, da alienação realizada” (MARX, 2010a [1844], p. 52, grifos do autor) – sob a ordem capitalista passam ao domínio da “relação de dependência coisal”, por abstrações – o dinheiro. Os indivíduos imaginam que são livres, mas na verdade não o são: constroem-se “relações sociais autônomas contrapostas a indivíduos aparentemente independentes” e “suas relações de produção recíprocas se apresentam deles próprios autonomizadas.” (MARX, 2011a [1858 / 1939], p. 112).

As subjetividades singulares dos indivíduos e do coletivo do Estado em relação simbiótica, alimentando e retroalimentando-se, são reguladas pelo princípio da cidadania subsumida à lógica do capital. O cidadão antes de ser (humano) é um consumidor e uma mercadoria. Sua própria atuação política assume conformações que não escapam a esta lógica, apenas se metamorfoseiam ou se disfarçam em concepções teóricas que ocultam a mesma realidade: não cidadãos esvaziados de sua própria cidadania, mera tautologia.

Com a crise do Estado-providência, na segunda metade do século XX, as fissuras

na cidadania burguesa tornaram-se mais visíveis. As crises sociais e político-econômicas, dos anos de 1960-70, produziram alterações em toda organicidade do capital na dimensão da cidadania e na ordem democrática, reverberando em dois processos/movimentos (*pari passu*): 1. na reificação do Estado – o Estado Gerencial-Avaliador; e, 2. na propagação da noção de *accountability*.

As teorias econômicas, políticas e filosóficas, pós-década de 1970, orbitaram em torno das concepções teóricas da Sociedade *Mont Pèlerin*⁸⁷ que influenciaram no desenvolvimento da democracia e da cidadania, resultando no “triunfo ideológico” do modelo neoliberal, de natureza normativa.

Esse modelo representa a intensificação redutora da participação política e/ou de sua acomodação a uma dinâmica de freios e contrapesos (*checks and balances*) que preserva a ordem social, capturando a subjetividade dos indivíduos: as mudanças e/ou transformações na sociedade são regradas por uma regulação social que reinterpreta o Constitucionalismo *Whig*, convertendo-o em ação e noção (ideia) de mudanças sem radicalismos, sem revoluções ou violência, condutora de transformações não-imediatas, mas duradouras e, em sua maioria, negociadas.

Marx, diversamente, concebeu a democracia verdadeira. Na sociedade moderna, sob ordem do capital, há uma lógica (re)produtora da exclusão social, das misérias e da própria alienação humana. Para alcançar a democracia verdadeira, deve-se romper com esse sistema pela reintegração do “social” e do “político” no homem – superando as mediações que negam ou afastam o homem de sua verdadeira humanidade; romper com o dualismo entre direito público e privado. Tais ações revolucionárias ocorrem “apenas [se] a democracia é a

⁸⁷ “[...] em 1947, enquanto as bases do Estado de bem-estar na Europa do pós-guerra efetivamente se construíam, não somente na Inglaterra, mas também em outros países, neste momento Hayek convocou aqueles que compartilhavam sua orientação ideológica para uma reunião na pequena estação de Mont Pèlerin, na Suíça. Entre os célebres participantes estavam não somente adversários firmes do Estado de bem-estar europeu, mas também inimigos férreos do New Deal norte-americano. Na seleta assistência encontravam-se Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros. Aí se fundou a Sociedade de Mont Pèlerin, uma espécie de franco-maçonomia neoliberal, altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos. Seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro. As condições para este trabalho não eram de todo favoráveis, uma vez que o capitalismo avançado estava entrando numa longa fase de auge sem precedentes – sua idade de ouro –, apresentando o crescimento mais rápido da história, durante as décadas de 50 e 60. Por esta razão, não pareciam muito verossímeis os avisos neoliberais dos perigos que representavam qualquer regulação do mercado por parte do Estado. A polêmica contra a regulação social, no entanto, tem uma repercussão um pouco maior. Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais. Esta mensagem permaneceu na teoria por mais ou menos 20 anos.” (ANDERSON, 1995, p. 9-23).

verdadeira unidade do particular e do universal.” (MARX, 2010a [1844], p. 88).

Com Marx, percebeu-se a importância da democracia e o porquê preservar a ideia de governo do povo ou pelo poder do povo. O problema não está na democracia, mas na sua incompatibilidade com o capitalismo – reproduzidor de uma lógica societal individualista-egoísta, conversor das relações em *valor de troca*, que tem no governo sob a égide do capital, um limitador/freio do poder do povo, entendido no estrito significado jurídico, político. (WOOD, 2006).

Para os teóricos neoliberais a palavra democracia (em seu sentido amplo) deve ser abandonada ou seu valor etimológico ressignificado – tanto o poder (*kratos*), como o povo (*demos*), presentes na palavra democracia, devem ser convertidos na simples noção descritiva. Esta ação apresenta a democracia apenas no aspecto procedimental – eleições, representação, voto – separando a esfera política da econômica ou, nas palavras de Wood (2006, p. 201), “a redefinição de democracia e sua redução ao liberalismo”.

O (neo)liberalismo (re)definidor da democracia constitui um projeto hegemônico e “deve ser compreendido como um projeto de classe que orienta, ao mesmo tempo e de forma articulada, um conjunto de reformas radicais no plano político, econômico, jurídico e cultural.” (GENTILI, 2001 p.102). Como afirma Dardot e Laval (2016): é um sistema normativo.

As crises cíclicas do capitalismo (por exemplo, décadas de 1930, 1970, 1990 e 2010) têm culminado no que Mézáros qualifica como crise estrutural, em virtude do impacto nas bases do sistema do capital – crise do valor. Esta crise tem conduzido um novo ordenamento da lógica do capital, impingido um redesenho do mapa econômico global, impulsionando a construção de uma nova ordem sócio-política-econômica. Com esse redesenho, tem-se criado formas de coerção e consenso com o fim de assegurar a acumulação do capital, bem como, preservar a ordem liberal vigente – ação desempenhada pelas medidas macroeconômicas difundidas pelo FMI e pelo BM.

Nessa esteira, desde as décadas de 1980-90, tanto países centrais, como periféricos tem empreendido uma série de reformas no âmbito do Estado: a Reforma Gerencial e a adoção de mecanismos de avaliação – Estado Avaliador. Desde então, propagase por diversos países, com a designação de *New Public Management* (NPM) – Nova Gestão Pública, uma onda reformista.

A reforma gerencial assenta-se em um corpo de doutrinas administrativas, esboçadas pela OCDE, na década de 1970, assentada em sete elementos interligados: profissionalização; padrões de desempenho e medidas de avaliação; ênfase no controle e nos

resultados; privatização e regulação; competitividade, assimilação dos estilos e práticas de gestão privada; ênfase na disciplina; e, parcimônia na utilização dos recursos. A partir das mudanças administrativas passou-se a defender um Estado mínimo e um mercado livre da tutela estatal.

No seu processo expansionista, assimilado como a coqueluche da modernidade administrativa-estatal, a reforma gerencial passa por mudanças gradativas a fim de consolidar a relação Estado-Mercado: desenvolve-se uma “dinâmica intra-organizacional, priorizando os conceitos da flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade”. Além disto, trata-se de adotar “serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/consumidores. É neste ponto que o modelo gerencial traz à tona o aspecto da administração pública.” (ABRUCIO, 1997, p.20).

Nesse amálgama sócio-político-econômico, amplia-se a defesa da impossibilidade da democracia direta e afirma-se a inevitabilidade da democracia representativa, contraditória ou paradoxalmente, pois, um governo do povo (na concepção clássica grega: *dos pobres*) no qual o povo não está presente no processo de tomada de decisões ou, pelo menos diretamente, constitui três problemas: 1. separação entre governantes e governados – quem efetivamente decide (governa) é um pequeno grupo; 2. a formação de uma elite política – a especialização, sem alternância efetiva; 3. a ruptura entre vontade dos representantes e vontade dos representados.

A segunda resposta à crise (*pari passu* com a Reforma Gerencial) que as instituições democráticas liberais adotaram foi a disseminação da noção Estado Avaliador – expressa nas políticas de *accountability*: as instituições e os cidadãos limitariam o poder dos governantes e estes, tendo responsabilização (sendo *accountable*), prestariam contas de suas ações, preservando a ordem democrática.

Diante do exposto, este capítulo, denso e de múltiplas frentes analíticas, está estruturado em quatro unidades: na primeira seção, *Tocqueville e a democracia na América: Participação, Igualdade e Liberdade*, investiga-se as ideias de participação, igualdade e liberdade presentes na concepção de democracia em Tocqueville (1977 [1835], 1991 [1859]). Na segunda seção, *Marx e a democracia verdadeira: a reintegração do humano com o cidadão*, discute-se a ideia de democracia verdadeira em Marx (2008 [1859], 2010a [1844]).

A terceira seção, *A Democracia Moderna: Representação e Participação*, apresenta-se a Democracia Moderna, com suas principais concepções – representativa liberal, participativa e deliberativa. Na sequência, fechando o capítulo, tem-se a quarta seção, *Os (des)caminhos da democracia: o Estado Gerencial*, na qual apresenta-se o Estado Gerencial,

suas conexões com a *accountability* e reverberações nas transformações educacionais expressas em uma nova sociabilidade mediada pelo mercado. Com o objetivo de compreender essas conexões, realiza-se uma exposição da teoria althusseriana do Aparelho Ideológico de Estado, considerando sua importância para a afirmação dos princípios ideológicos ditados pela classe dominante – aspecto fundamental para a investigação dos processos educacionais.

4.1 Tocqueville e a democracia na América: Participação, Igualdade e Liberdade

O construtor conceitual de democracia em Tocqueville (Paris/França, 1805-1859) se fundamenta em uma pesquisa, entre os anos de 1831-32, período no qual o autor percorreu algumas cidades dos EUA, a fim de realizar uma observação direta da sociedade, considerada um bastião do novo modelo sócio-político da época, democracia republicana. Tocqueville realiza um estudo comparativo entre Inglaterra e EUA (aristocracia vs democracia, para entender a revolução democrática radical americana); e, França e EUA (investigando os impactos da ruína aristocrática sobre a sociedade francesa, comparando-a com a democracia não revolucionária americana). (FURET, 1993).

Mas, a formulação da concepção democrática tocquevilliana, retomando as discussões sobre conceitos, está imersa em seu tempo histórico, pois,

Os **homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade**, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram. A **tradição de todas as gerações passadas** é como um pesadelo que comprime o cérebro dos vivos, exatamente nessas épocas de crise revolucionária, eles conjuram temerosamente a ajuda dos espíritos do passado, **tomam emprestados** os seus nomes, as suas **palavras de ordem**, o seu figurino, a fim de representar, com **essa venerável roupagem tradicional** e essa linguagem tomada de empréstimo, as novas cenas da história mundial. (MARX, 2011b [1852], p. 25-26, grifo nosso).

A afirmação de Marx sobre os homens, a história, a ordem e a liberdade contribuem para compreender que a reflexão de Tocqueville é contemporânea a um momento histórico que opõe “aristocracia vs democracia”, “liberdade vs igualdade”, “proletariado vs burguesia”, “nobreza vs povo” etc. Deste tempo-espço, ele não consegue escapar, seja por sua origem aristocrática, seja por sua filiação a ideologia germanista, manifestada durante a *Querrela das duas raças* – polêmica de fins do século XVII⁸⁸.

Uma das características da subversão da ordem política durante as Revoluções

⁸⁸ Nesta contenda os *germanistas* ligavam a origem dos nobres franceses aos povos francos e o povo aos gauleses; distintamente os *romanistas* atribuíam ao povo francês, como um todo, uma origem romana comum, reforçando o poder do rei, não mais como *primus inter paris* (“primeiro entre iguais”), e sim representante da França em sua totalidade. (GAHYVA, 2006, 2012).

Americana e Francesa esteve associada à prática democrática, no que tange a permeabilidade do político pelo social.⁸⁹ Tocqueville, emerge como pensador que refletiu sobre esse movimento, além de distanciar-se da perspectiva maquiaveliana da política como o ato fundador da sociabilidade – ontopositividade da política. Para Tocqueville (1977 [1835]) a tradição, os hábitos, os costumes estão na gênese dessa sociabilidade.

Tocqueville pensou a democracia não como predominância do social sobre o político, mas na dualidade sócio-política imersa na história. Ao associar o escrutínio político-sociológico à investigação histórica ele pensou a democracia sobre dois prismas: como forma política, cuja raiz tinha por lastro as formas de governo desenvolvida entre os gregos antigos; e, como *État social* (Estado social) - organicidade específica da sociedade. (CASSIMIRO, 2018).

Para Tocqueville a democratização não se encerra na ascensão de uma classe social, ela é um Estado social com sentido histórico em contínua construção. No caso americano, essa cadeia histórica estaria ligada a própria formação dos EUA, quando do processo de colonização, pois, ao aportarem na América os colonos, segundo Tocqueville, possuíam como característica básica a igualdade: condições sociais niveladas em termos de riqueza como igualdade de intelecto, participação na vida política e expressiva unidade moral e ética – muitos eram puritanos a busca de uma terra para viver sua fé em liberdade, fugindo das perseguições religiosas na Inglaterra. (TOCQUEVILLE, 1977 [1835]).

No pensamento tocquevilliano há uma tensão entre liberdade e igualdade. A liberdade foi compreendida a partir da relação com os valores germânicos e com a tradição feudal. Esta liberdade, portanto, estava associada à concepção de desigualdade (paradoxo tocquevilliano). Se para Rousseau (1991 [1762]) a realização da liberdade é ligada à igualdade social e à efetividade da vontade geral, para Tocqueville esta independe da condição social, ela corresponde a uma modalidade do agir político, é própria dos espíritos elevados.

⁸⁹ O que estava em questão não seria mais a preservação da antiga ordem aristocrática, mas a **liberdade democrática** ou o **despotismo democrático**. A *caixa de Pandora*, que liberou as ondas revolucionárias dos séculos XVIII-XIX, necessitava ser fechada. As **políticas de conciliação** dos valores positivos da Revolução – liberdade, descentralização e heterogeneidade; e, a supressão/combate dos valores negativos – igualdade, centralização e homogeneidade – (GAHYVA, 2012), eram a chave desta ação. Os valores positivos seriam assimilados, não como ruptura radical, mas como um processo de *longue durée* (“longa duração”), um desenvolvimento progressivo da sociedade selado pela consolidação de um regime representativo constitucional. Supera-se, nessa esteira, as interpretações ligadas a *histoire événementielle* (“história do evento”) – a democracia seria uma tendência inconclusa, em contínua evolução. (CASSIMIRO, 2018). A onda revolucionária que varreu a Europa entre os séculos XVIII-XIX projetou uma associação da palavra *democracia* aos princípios republicanos jacobinos ou ao cesarismo bonapartista, que resultou em uma polissemia da ideia de democracia, afastando-a dos conceitos teorizados pelos pensadores iluministas. Em plena era das nações (século XIX) os espíritos ainda estavam perturbados, seja pelos movimentos sociais ou pelo pauperismo urbano, ensejando desde a escrita de obras desiludidas a concepções utópicas, além de excitar os debates entre a ordem tradicional e o liberalismo burguês.

(TOCQUEVILLE, 1989 [1856], p. 160).

Para Tocqueville, se a aristocracia abdica da tarefa de educar as massas, no processo inevitável da democracia, o povo seria entregue aos instintos selvagens (TOCQUEVILLE, 1977 [1835], p. 12). Tocqueville fez questão de ressaltar em um discurso proferido na Câmara dos Deputados no início do ano de 1848: “Pensai, senhores, na antiga Monarquia; ela era mais forte que vós, por sua origem; apoiava-se melhor do que vós em antigos costumes, usos, crenças; era mais forte que vós e, no entanto, caiu no pó.” (TOCQUEVILLE, 1991 [1859], p. 43).

Em sociedades de fortunas móveis e instáveis, compostas por indivíduos orientados pela moderna ética do trabalho, os valores da liberdade tendem a sucumbir em face da crescente mercantilização das relações sociais:

Preocupados unicamente com fazer fortuna, não percebem mais o vínculo estreito que une a fortuna particular de cada um deles a prosperidade de todos. O exercício de seus deveres políticos lhes parece um contratempo incômodo que os distrai de sua indústria. [...] Essa gente crê seguir a doutrina do interesse, mas só têm dela uma idéia grosseira e, para zelar melhor pelo que chamam seus negócios, negligenciam o principal, que é permanecer donos de si mesmos. (TOCQUEVILLE, 1977 [1835], p. 172).

A aristocracia constituía o corpo intermediário apto a participar da vida pública, fazendo valer os hábitos e costumes, preservando a liberdade, atuando como amortecedor entre os súditos e o soberano. Assim, assegurava os pré-requisitos fundamentais da liberdade: a participação política e o pluralismo. Mas, a ideia/valor da igualdade invadira o Ocidente, assumindo um caráter universal, duradouro; ao passo que a liberdade, teria um valor fugaz, sujeito a ameaças. Nessa acomodação liberdade-igualdade, a esperança tocquevilliana de controlar o avanço da igualdade desvaneceu durante as jornadas revolucionárias de 1848.

Em *Lembranças de 1848*, Tocqueville (1991 [1859]) alerta que se havia “assegurado às pessoas pobres que o bem dos ricos era de alguma maneira produto de um roubo cujas vítimas eram elas e foi-lhes dito que a desigualdade de fortunas era tão contrária à moral e à sociedade quanto à natureza.” (p. 150). Desta feita, a *rafameia* galo-romana desafiava definitivamente a tradição franca ao contestar o “fundamento de nossa ordem social” (p. 95), o direito de propriedade. Em outros termos, a democracia opunha-se ao liberalismo. Daí o aplauso de Tocqueville ao fim das Jornadas: “elas livraram a nação da opressão dos operários de Paris e a recolocaram de posse de si mesma.” (p. 173). À vista da alternativa, o desafio adquire ares de missão: igualdade sem liberdade se transforma, necessariamente, em servidão.

A equalização dos conflitos de interesses, para Tocqueville, não se encontra na

atuação de uma força externa (Estado) – neste aspecto Tocqueville se opõe à conceituação idealizada de Estado em Hegel, uma vez que a chave para a superação dos conflitos encontra-se na própria sociedade, no exercício da liberdade política na esfera pública, com seus interesses privados. Este problema estava presente no *Acordo de Mayflower* (1620), analisado por Tocqueville, segundo Vianna (1993, p. 169-170): “como enfrentar essa cisão [entre as esferas pública e privada], longe das tentações holísticas de submissão do indivíduo e do seu interesse a um Estado que encarne a vontade geral da sociedade.”

À semelhança de Hobbes e Rousseau, Tocqueville avalia que o Estado nasce do pacto social, mas distintamente dos contratualistas ele discorda da tese do sacrifício da liberdade individual em prol da pacificação social, por meio de um Estado sobreposto à sociedade; e, além disso, Tocqueville situa o pacto no espaço-tempo, ele é um fato histórico: no caso dos anglo-americanos, é o século XVII com o *Acordo de Mayflower*: “Em nome de Deus. Amém. Nós [...] súditos leais [...] nos reunimos e combinamos a nós mesmos como um **corpo político e civil**, para nossa melhor ordem e preservação [...] para o bem geral da Colônia”. (TOCQUEVILLE, 1977 [1835], p. 53, grifo nosso).

Foi a igualdade de condições, para Tocqueville, que possibilitou a constituição da democracia nos EUA: “o princípio da igualdade que torna os homens independentes uns dos outros, os faz contrair o hábito e o gosto de não seguirem em suas ações privadas, senão sua própria vontade.” (TOCQUEVILLE, 1977 [1835], p. 53). Essa condição social, em consonância ao *Acordo de Mayflower*, teria impulsionado os americanos a desenvolverem uma relação de independência diante das autoridades instituídas e sua percepção sobre a noção de liberdade. A igualdade e a liberdade, uma vez insufladas pela prática sócio-política e econômica americana, garantiu que constitucionalmente a soberania não repousasse nas mãos de um só.

Nesse ponto específico pode-se recorrer às concepções federalistas de Hamilton, Madison e Jay (1993 [1787-1788]), quando estes discorrem sobre o princípio de que uma representação genuína de todas as classes do povo composta por pessoas de todas as classes é inteiramente visionária. A noção deveria ser formada tendo por colunas sua riqueza: o comércio e a preservação da propriedade. Tendo esta compreensão político-econômica, Hamilton pondera ao analisar as relações sociopolíticas que, por exemplo, mecânicos e fabricantes tem conhecimento e clareza que o comerciante é seu benfeitor e amigo natural, daí porque pode representá-los.

A maior soberania, portanto, seria esse poder nas mãos do povo, por meio de seus representantes eleitos para governar por mérito, por sua capacidade, qualidade essa que o

povo não possui. Hamilton (*In* HAMILTON; MADISON; JAY, 1993 [1787-1788], p. 255) sustenta que mecânicos e manufatores:

[...] sabem que seus hábitos de vida não têm sido os mais adequados para lhes dar aqueles dotes adquiridos sem os quais, numa assembléia deliberativa, as maiores habilidades naturais seriam em grande parte inúteis; sabem ainda que a influência, o peso e os conhecimentos superiores dos comerciantes os tornam mais competentes para uma luta conta qualquer tendência contrária aos interesses da manufatura e do comércio que venha a se insinuar nos conselhos públicos.

Nesse sentido, artesãos e manufatores muito mais que votarem, reconhecem a soberania que lhes é inalienável e que lhes garante valor cívico e moral: estarem dispostos a dar seus votos aos comerciantes e aos indicados por eles. Madison sustenta que o objetivo de toda a organização política é, ou deveria ser, em primeiro lugar “obter como governantes os homens dotados da maior sabedoria para discernir o bem comum e da maior virtude para promovê-lo; em segundo lugar, tomar as mais efetivas precauções para conservar tais homens virtuosos quanto mantêm sua responsabilidade pública” (MADISON, *in* HAMILTON; MADISON; JAY, 1993 [1787-1788], p. 376).

A soberania, aspecto essencial para a distinção entre forma de governo e Estado social na democracia tocquevilliana deve ser compreendida, primeiro, como o exercício pleno na vida política: participação na elaboração das leis, mesmo que nem sempre seja possível ou viável realizar a consulta popular de forma ampla, direta ou indiretamente, segundo princípios legais. Isso implica ser possível a ampliação da força da lei (TOCQUEVILLE, 1977 [1835]), o que garantiria legitimidade à lei, contribuindo para a formação das virtudes cívicas, logo, estabilidade democrática – pode-se conjecturar, portanto, que para Tocqueville “a democracia se define a partir da sociedade civil.” (BORON, 1994, p. 128).

O segundo aspecto refere-se à descentralização do poder, que projeta ao autogoverno, a tensão entre a busca da igualdade e o respeito à liberdade – pública e privada. Para Tocqueville não é possível que uma nação possa prosperar, sem uma forte descentralização governamental. Ainda, sublinha: “Creio, porém, que a centralização administrativa só serve mesmo para enfraquecer as nações que a ela se submetem, pois tende incessantemente a diminuir entre elas o espírito de cidade” (TOCQUEVILLE, 1977 [1835], p. 74), a organização comunal – o associativismo. E, o autor prossegue exaltando a descentralização administrativa americana, embora destaque a baixa capacidade em administrar:

Entre os americanos, a força que administra o Estado é bem menos regulada, menos esclarecida, menos sábia, mas cem vezes maior que na Europa. Não há um país no

mundo onde **os homens façam**, em definitivo, **tantos esforços para criar o bem-estar social**. Não conheço mesmo um povo que tenha chegado a fundar escolas tão numerosas e tão eficazes; templos mais adequados às necessidades religiosas dos habitantes; estradas comunais mantidas em melhores condições. (TOCQUEVILLE, 1977 [1835], p. 77, grifo nosso).

No autogoverno, portanto, os cidadãos constituem associações para promoção da segurança, do comércio, da indústria, da educação, garantidores da igualdade civil e da liberdade política, materializados na possibilidade de autodeterminação dos indivíduos em deliberar sobre os assuntos de seu próprio interesse ao assumirem responsabilidades e competências de decisão. Tocqueville busca demonstrar que liberdade e democracia não resultam de constituições, mesmo que estas sejam relevantes para o amadurecimento destas conquistas.

Uma democracia real não pode prescindir de uma estrutura comunal que se interponha entre o cidadão e o Estado, viabilizando o pleno exercício da cidadania no processo de participação e descentralização. O associativismo é resultado da “grande liberdade política [que] aperfeiçoava e vulgarizava em seu seio a arte de se associar”. (TOCQUEVILLE, 1977 [1835], p. 412). Este instrumento associativo, contrapõe-se à tirania da maioria, bem como, em sua constituição moral (valor cívico e de representatividade) acumula um poder que se opõe ao poder instituído, em sua verve autoritária ou centralizadora.

Mas o poder da maioria não é exercido automaticamente, ao contrário, “quando começa a se estabelecer, faz-se obedecer pela coerção; somente depois de se ter vivido muito tempo sob suas leis é que se começa a respeitá-lo.” (TOCQUEVILLE, 1977 [1835], p. 290). Em íntima confluência com a coerção, está o controle que se opera nos mais diversos níveis da sociabilidade: “Creio firmemente que a Universidade deve ser o lugar principal dos estudos, e que o Estado deve conservar os direitos de vigilância das escolas que não dirige”. (carta de Tocqueville a Bouchitté, 4 de fevereiro de 1844, *in* GIBERT, 1977, p. 182, grifo nosso).

Para além da coerção e do controle ou vigilância, existe, a questão cultural, os costumes, o império da moral da maioria que impõe a submissão dos indivíduos às decisões majoritárias, ou as ideias que foram legitimadas pela maioria: “Quando um homem ou um partido sofrem uma injustiça nos Estados Unidos, a quem você quer que ele se dirija? À opinião pública? [...] Ao corpo legislativo? [...] Ao poder executivo? [...]. À força pública? **A força pública não passa da maioria sob as armas.** [...]”. (TOCQUEVILLE, 1977 [1835], p. 296, grifo nosso).

Na tirania da maioria existem mecanismos que inibem a necessidade da coerção

física: a força do medo da exclusão social, a força do jugo dos valores e da cultura etc. – são amarras invisíveis que subjagam a alma, consciência “sob o governo absoluto de um só, o despotismo, para chegar à alma, atingia-se grosseiramente o corpo; e a alma, escapando desses golpes, se elevava gloriosa acima dele” (TOCQUEVILLE, 1977 [1835], p. 299), mas

[...] nas repúblicas democráticas, não é assim que a tirania procede; ela deixa o corpo e vai direto à alma. O amo não diz mais: ‘pensará como eu ou morrerá’. Diz: **‘Você é livre de não pensar como eu; sua vida, seus bens, tudo lhe resta; mas a partir deste dia você é um estrangeiro entre nós. [...] Você permanecerá entre os homens, mas perderá seus direitos à humanidade.** Quando se aproximar de seus semelhantes, eles fugirão de você como de um ser impuro, e os que acreditarem em sua inocência, mesmo estes o abandonarão, porque os outros fugiriam dele por sua vez. **Vá em paz, deixo-lhe a vida, mas deixo-a pior, para você, do que a morte.** (TOCQUEVILLE, 1977 [1835], p. 299, grifos nossos).

Diante do exposto, torna-se inevitável a problemática: o progresso da civilização tende à igualdade, que Tocqueville chama de democracia? Ele está correto ao afirmar que está longe de crer que os norte-americanos “tenham encontrado a única forma de governo que a democracia pode construir; mas é suficiente que [...] a *causa geradora* [a igualdade] das leis e dos costumes seja a mesma [?]” (TOCQUEVILLE, 1977 [1835], p. 50-51). Mas, nesse movimento da causa geradora – a igualdade e o avanço do Estado social chocam-se, inexoravelmente, com uma velha-nova ordem que lhe resiste.

A democracia na América não superou as limitações impostas pela própria dinamicidade e contradições reinantes na sociedade. Os valores de liberdade e igualdade se formaram e se desenvolveram de forma restritiva, pois nunca estiveram apartados da noção de preservação da propriedade privada como fundamento e razão de existência. A ordem republicana impôs-se à democracia e, esta, incorporou os mecanismos de depuração da participação e opiniões do povo. Este afastamento do povo das esferas democráticas de poder é compreendido em tonalidades multifacetadas por Marx, quando este teoriza sobre a cisão do humano com o cidadão.

4.2 Marx e a democracia verdadeira: a reintegração do humano com o cidadão

O mundo moderno ergueu-se tendo como um de seus paradigmas a cisão humana, entre o particular e o universal – um dualismo abstrato que corrompeu a relação indivíduo-sociedade, gerando a dicotomia entre “indivíduo pessoa” e “indivíduo classe”: antagonismo entre a vida do indivíduo e o desenvolvimento do gênero humano. Mas, este homem não nasce homem, pois, sua singularidade não se resume ao biológico; e, a sociedade não se

resume a um ambiente no qual ele se desenvolve ou mera aglomeração de indivíduos. Em uma concepção histórico-social o homem, em sua singularidade, é um ser social, uma síntese de múltiplas determinações. (MARX, 2008 [1859]).

Na relação de múltiplas determinações entre o indivíduo (o singular) e a sociedade (o particular) – campo de concretização das relações entre o indivíduo (singular) e o gênero humano (o universal) – existe um *vir-a-ser*. E, é em um contínuo *vir-a-ser* social e histórico que o homem é criado no homem singular, porquanto “o *homem* não é um ser abstrato, acororado fora do mundo. O homem é o *mundo do homem*, o Estado, a sociedade.” (MARX, 2010a [1844], p. 145, grifos do autor).

Nessa dialeticidade entre singular-particular-universal tem-se uma relação imersa na universalidade, que se concretiza na singularidade mediante a dinâmica social das particularidades. Em síntese, a universalidade se concretiza social e historicamente por meio da atividade humana, que é social – o trabalho, enquanto categorial fundante do ser social: por meio do trabalho o homem supri suas necessidades indispensáveis à manutenção da vida. (MARX, 2013 [1867]; LUKACS, 2013)

Esse trabalho é social, pois é realizado em um meio social e é atividade natural, pois realiza-se externamente ao homem – é do mundo sensível no qual o homem se encontra. Logo, a essência ontológica do trabalho encontra-se na inter-relação entre o ser humano (particular) e a natureza (tanto inorgânica como orgânica), para a criação de objetos úteis à vida (valor de uso): produto do trabalho útil e condição da existência humana. Tais mediações, operadas pelo trabalho, são transformadoras tanto da natureza como dos homens (sendo que os homens são transformados de forma singular, particular e universal).

Diante dessa compreensão, concebe-se que a objetivação plena do indivíduo (singular) não se opera apenas pela apropriação de uma socialidade concreta (particular). As objetivações genéricas (gênero humano) também devem ser compartilhadas, pois estas são objetivações humanas, concretizadas (criações humanas) por intermédio de várias gerações ao longo da história.

Em outras palavras, as objetivações pertencem à dimensão ontológica da atividade humana, uma vez que o trabalho é social, constituidor do homem, seja: na relação do indivíduo com a produção – a execução da atividade; na relação do indivíduo com o produto – fruto da atividade executada; na relação do indivíduo com o gênero humano – a relação do homem com os demais seres humanos. (MARX, 2010b [1844]). Ao ancorar-se nestes princípios, pode-se afirmar que não há sociedade independente dos indivíduos, ou sociedade autônoma – que exista acima dos indivíduos; bem como não há antagonismo entre o homem

(gênero humano) e a sociedade

Para Marx (2010b [1844]), deve-se evitar uma compreensão abstrata da sociedade, em confronto com o indivíduo, pois este é uma expressão, uma exteriorização, uma confirmação da vida social. A essência humana é um produto histórico-social que deve ser objetivada por cada indivíduo singular no decorrer de sua vida em sociedade. E, o genérico (*Gattungswesen*) do homem, definidor da humanidade, da universalidade humana, faz-se: “quando [o homem] prática e teoricamente faz do gênero, tanto do seu próprio quanto do restante das coisas, o seu objeto”; e, quando – em uma relação de nexos com a ação anterior – “se relaciona consigo mesmo como [com] o gênero vivo, presente, quando se relaciona consigo mesmo como [com] um ser *universal*, [e] por isso livre.” (MARX, 2010b [1844], p. 83-84, grifos do autor).

Esse princípio pode ser entendido a partir da negação da ideia de universalidade *em si e por si* de uma substância/elemento/coisa/ser qualquer, como Marx e Engels retratam na obra *Sagrada Família*, ao chamar a atenção para o fato que na relação entre o singular-particular-universal: a universalidade é uma abstração que tem lastro na realidade concreta, ela não pode ser compreendida por si mesma, como uma “significação mística mais alta, frutas que brotam do éter de teu próprio cérebro e não do solo material, que são encarnações ‘da fruta’, do *sujeito absoluto*.” (MARX; ENGELS, 2011 [1845], p. 74, grifos do autor).

Nessa dependência coisal, os indivíduos estão subordinados ao poder das coisas, enfeitiçados por uma força desumana – o Capital, que semelhante a um atol, habitado por sereias, atrai os corpos famintos (por necessidades que não existem, mas, são levados pela ordem do capital a acreditarem que existem). São atraídos à negação de sua própria natureza singular, de sua individualidade. O capital faz emergir um mundo enfeitiçado, desumanizado, que desagrega os indivíduos, lançando-os em uma luta concorrencial entre si: “Se o dinheiro [...] ‘vem ao mundo com manchas naturais de sangue numa de suas faces’, o capital nasce escorrendo sangue e lama por todos os poros, da cabeça aos pés.” (MARX, 2013 [1867], p. 829-830).

A nova ordem social passa a atribuir ao indivíduo a ideia de liberdade: sujeito de vontades individuais, senhor de seu próprio destino, tendo o mercado como *locus* de sua realização. São trabalhadores livres das amarras da servidão medieval – “não pertencem diretamente aos meios de produção, como os escravos, os servos etc.” (MARX, 2013 [1867], p. 786). Passam a pertencer ao mundo sob os auspícios do capitalismo – decantado por uma doutrina panglossiana que afirmava ter a humanidade atingido o melhor dos mundos possíveis.

Liberdade, Igualdade e Propriedade: eis a tríade das abstrações: Bentham, Tocqueville e Stuart Mill; utilitarismo, democracia e individualismo: a tríade teórica da modernidade. Eis a fórmula jurídica da modernidade, o *Éden dos direitos humanos*. No novo *Paraíso* o trabalhador passa a ser considerado como autônomo, pois “nem os meios de produção lhes pertencem, [...] estando, pelo contrário, livres, soltos e desprovidos deles. Com essa polarização do mercado estão dadas as condições fundamentais da produção capitalista.” (MARX, 2013 [1867], p. 786).

Mas, se agora os indivíduos estão *livres* da servidão medieval, da escravidão, também ficaram *nus*, pois foram despidos dos meios de produção: a liberdade que se firmou, sob os agouros do capital, entrelaçou-se com a nudez. Constituiu-se uma liberdade crivada pela individuação do homem, que agora “aparece como ‘átomo’, como ‘unidade monádica’, fechado em si mesmo, solitário, como um mundo à parte, que se basta a si mesmo, independente, isto é, como singularidade negativa, isolada.” (CHAGAS, 2012, p.1).

O que se eleva, a partir dessa nudez, é uma liberdade ilusória, na qual os indivíduos *nus*, efetivam uma liberdade e uma igualdade anómalas, em um reino encantado – o mercado. No reino encantado, a partir das novas relações de produção, passam a se estruturar relações indivíduo-Estado na forma *sujeito de direito* – direito que existe vinculado a um modo de organização da subjetividade e objetividade humana – em um circuito de trocas. Sujeitos que, nas palavras de Marx (2008 [1859], p. 209-210, grifo nosso):

[...] devem, portanto, reconhecer-se reciprocamente como proprietários privados. Essa relação jurídica, cuja forma é o contrato, desenvolvida legalmente ou não, é uma relação de vontade, em que se reflete a relação econômica. O conteúdo dessa relação jurídica ou de vontade é dado por meio da relação econômica mesma. **As pessoas aqui só existem, reciprocamente, como representantes de mercadorias e, por isso, como possuidores de mercadorias.**

Sendo a circulação de mercadorias anterior ao direito, tem-se que a ordem jurídica só se desenvolve a posteriori, como resultado da troca; muito embora, essa forma não produza a troca nem a consubstanciação das relações entre as partes envolvidas na troca. Esta é uma ordem de reciprocidade *vis-à-vis*, cujos sujeitos de direito, na lógica do Capital (em seu reino encantado), se posiciona em uma relação jurídica de igualdade (relação entre sujeitos iguais no contrato). E, essa igualdade só pode ser compreendida em sua externalidade – no valor da igualdade dentro de uma relação de troca, na qual as relações jurídicas (formais) entre os sujeitos são iguais:

De fato, como a mercadoria e o trabalho estão determinados tão somente como valor de troca (...) os indivíduos, os sujeitos, entre os quais esse processo transcorre, são

determinados simplesmente como trocadores. Entre eles não existe absolutamente nenhuma diferença, considerada a determinação formal, e essa determinação é econômica, a determinação em que se encontram reciprocamente na relação de intercâmbio, o indicador de sua função social ou **de sua função social mútua. Cada um dos sujeitos é um trocador**, *i. e.*, cada um tem a mesma relação social com o outro que o outro tem com ele. **A sua relação como trocadores é, por isso, a relação de igualdade.** (MARX, 2011a [1858 / 1939], p. 184, grifo nosso).

O indivíduo passa a existir, nessa ordem social, à medida de produtor de valor de troca, e suas relações no processo de troca de mesmo valor são pautadas pela reciprocidade e equivalência, “como sujeitos que atestam a sua equivalência”. Na troca das suas mercadorias (das suas propriedades), “como sujeitos de igual valor eles são indiferentes as suas outras peculiaridades individuais” (MARX, 2011a [1858 / 1939], p. 187), o que implica na negação de sua existência natural, configurando a desnaturação do indivíduo, como destaca Chagas: “esse indivíduo egoísta, coisificado, como mercadoria está divorciado dos meios de produção que não lhe pertence, uma riqueza que lhe é estranha, que se volta contra ele e o desumaniza e, portanto, não a serviço dele e das condições de sua existência.” (CHAGAS, 2012, p. 3).

Embora a sociedade (o particular) seja produto dos indivíduos humanos (o singular), mediante relações sociais, e que nesta reciprocidade (determinação social) o indivíduo seja constituído enquanto gênero humano (o universal), na sociedade capitalista este indivíduo tem suas relações humanas, sua vida humana esvaziada. Isto resulta em uma individualidade negada, esvaziada: o indivíduo é reduzido a um caráter econômico, determinado pelas relações de mercado, pelo valor de troca.

Ao ser reduzido à personificação do mundo da produção, o indivíduo é convertido a trabalhador (vendedor da força de trabalho) e consumidor – um portador e agente de valor, que tem no dinheiro o mediador de suas relações sociais. Muito mais que comprador de mercadorias e vendedor de força de trabalho, na ordem econômico-social regida pelo valor de troca, o indivíduo (trabalhador) também “tornou-se uma mercadoria e é sorte para ele conseguir chegar ao homem [burguês] que se interesse por ele” e “longe de poder comprar tudo, tem de vender-se a si próprio e a sua humanidade.” ((MARX, 2010b [1844], p. 24, 28).

As revoluções burguesas ao reestruturarem as bases econômicas, políticas, sociais e culturais na modernidade, mostraram que é possível manter a desigualdade socioeconômica prescindindo da desigualdade jurídica. É possível, portanto, construir um ordenamento social com liberdade política e igualdade jurídica preservando a estrutura de classes sociais, de exploração social, de diferenciação social. E isto é possível porque esta diferenciação é mascarada pelo direito igualitário, pois este constrói a ideia de livre escolha, que todos são iguais para escolher seus destinos: cabe-lhes escolherem entre *serem* ou *não serem*

proprietários de bens/mercadorias.

Nesse movimento único, o direito e o Estado moderno se locupletam e estão ligados de forma indissociáveis ao modo de produção capitalista, porquanto, consolidou-se a cisão entre Estado e sociedade civil. Esta cisão política, por seu turno, materializou na separação entre o direito público e o direito privado a separação entre o homem e o cidadão: o homem passa a ser definido pelo direito, que lhe outorga existência jurídica, passando a haver uma inversão de papéis – o criador passa a ser criatura e a criatura o criador.

Marx e Engels relacionam a existência da sociedade aos fenômenos históricos. Não é possível entender as condições sociais, políticas e econômicas que alteram a realidade concreta da socialidade humana sem levar em consideração as lutas presentes nas próprias relações sociais: “essa sociedade civil é o verdadeiro foco e cenário de toda a história, e quão absurda é a concepção histórica anterior que descuidava das relações reais, limitando-se às pomposas ações dos príncipes e dos Estados.” (MARX; ENGELS, 2007 [1845 / 1932], p. 39).

O aparato estatal e seu ordenamento jurídico se fundamentam na sociedade civil, são dependentes do modo como se produz e reproduz a vida social. A existência da sociedade civil, portanto, é condição de existência do aparato estatal, do Estado; é produto das contradições e das lutas de classe presentes na sociedade civil: “o Estado, a ordem política, é o subordinado; a sociedade civil [*bürgerliche Gesellschaft*], o reino das ligações econômicas, é o elemento decisivo.” (ENGELS, 1975 [1886 / 1888], p. 30).

Para Marx e Engels (2007 [1845 / 1932]), portanto, diferentemente de Hegel, o Estado ascende, organiza-se, emerge das relações de produção, e não como representação da busca do bem comum, mas como expressão da estrutura de classes inerente ao mundo da produção. A sociedade civil seria a “aparência real” – a sociedade das trocas e da livre concorrência (e como tal constitui-se como sociedade burguesa, como formação social que produz e reproduz os valores burgueses, independentes de sua vontade):

A estrutura social e o Estado provêm constantemente do processo de vida de indivíduos determinados, mas desses indivíduos não como podem aparecer na imaginação própria ou alheia, mas sim tal como *realmente* são, quer dizer, tal como atuam, como produzem materialmente e, portanto, tal como desenvolvem suas atividades sob determinados limites, pressupostos e condições materiais, independentes de seu arbítrio. (MARX; ENGELS, 2007 [1845 / 1932], p. 93).

É nessa dialeticidade entre o trabalho e o capital que a sociedade civil molda o Estado, pois aquela tem primazia ontológica em relação a este, o que lhe impinge identificação na ordem social. Mas a sociedade civil também é moldada por essa relação, em vista que, o Estado, ao concentrar funções outrora dispersas na sociedade civil, cria outras,

retornando sobre a sociedade civil, alterando-a. Marx (2008 [1859], p. 47), no Prefácio à *Contribuição à crítica da economia política*, esclarece esta relação, entre Estado e sociedade civil:

Minhas investigações me conduziram ao seguinte resultado: as relações jurídicas, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução do espírito humano; estas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais da existência, em suas totalidades, condições estas que Hegel [...] compreendia sob o nome de “sociedade civil”. Chequei também à conclusão que a anatomia da sociedade burguesa deve ser procurada na economia Política. [...] na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência.

Na obra de Marx, todavia, é possível identificar uma leitura mais complexa da dicotomia entre Estado e sociedade civil, tendo em vista que a leitura marxiana desta relação não se restringe ao momento da estrutura. Marx indica ao discorrer sobre a revolução política decorrida na França de 1789, que ela “decompôs a sociedade burguesa em seus componentes mais simples, ou seja, nos *indivíduos*, por um lado, e, por outro, nos elementos *materiais e espirituais* que compõem o teor vital, a situação burguesa desses indivíduos.” (MARX, 2010d [1844], p. 41, grifos do autor).

À medida que o capitalismo se complexifica mais invisíveis ficam os nexos causais internos às relações sociais. A reificação cinde a relação singular-particular-universal em uma dicotomia entre a esfera particular (o indivíduo) e a esfera do coletivo (tomada como universal, mas desprovida de universalidade, em virtude que é compreendida como massa, compostas de múltiplas identidades e não unidades/indivíduos).

No domínio da sociedade capitalista, o indivíduo alienado vê seu trabalho tornar-se estranhado: as forças e os produtos de seu trabalho lhe são subtraídas, sua generidade é negada, seu ser genérico é convertido em um ser alheio a ele próprio, concorrencial, egoísta, unilateral. Sua generidade passa a ser realizada de forma falsa, ilusória por um Estado considerado como um poder arbitrário que domina de fora a sociedade, gerando um outro estranhamento: a cidadania – “Como mercadoria, ele é cidadão do mundo” (MARX, 2013 [1867], p. 139) –, uma idealidade universal irreal que reforça a fragmentação de sua vida real, de sua unidade singular.

É a negação, segundo Marx (2010b [1844]), do *zoon politikon*, da definição de homem que não é apenas um animal social, mas, um animal que só pode desenvolver-se

plenamente como indivíduo na sociedade. Diante disto, o Estado – que só reconhece o indivíduo como cidadão, cuja existência está condicionada à propriedade, ao mercado e ao valor de troca – não tem condições de romper com a fragmentação singularidade-particularidade-universalidade, antes a reproduz.

O Estado e sua organização política – sedimentado em uma ordem democrática liberal – no âmbito da sociedade civil burguesa, para Marx, não pode encontrar as soluções para os males que afligem a humanidade, pois o Estado e a sociedade civil burguesa buscam soluções que lhes são externas: “Aquilo que, no começo, fazia-se derivar de uma falta de assistência, agora se faz derivar de um excesso de assistência. Finalmente, a miséria é considerada como culpa dos pobres e, desse modo, neles punida” (MARX, 2010c [1844], p. 54); ou, na ordem política: “nenhum dos partidos encontra a causa na política geral; ao contrário, cada um deles a encontra na política do partido adversário, porém, ambos os partidos sequer sonham com uma reforma da sociedade.” (p. 48).

As soluções, na perspectiva da democracia burguesa, são operadas por reformas do Estado, em medidas burocráticas ou ações paliativas, uma vez que: “O Estado não pode eliminar a contradição entre a função e a boa vontade da administração, de um lado, e os seus meios e possibilidades, de outro, sem eliminar a si mesmo, uma vez que repousa sobre essa contradição.” (MARX, 2010c [1844], p. 60). Desta feita, os problemas sociais, para Marx, não podem ser resolvidos pelo Estado (este está a serviço do Capital), nem pela administração, nem pela política, sobretudo pela política burguesa, porque estas não abalam e, tampouco, questionam as bases das desigualdades.

Na sociedade moderna, apenas com a verdadeira democracia tem-se a experiência humana se reencontrando com suas bases ontológicas – o humano deixa de ser definido pela abstração jurídica, uma vez que o indivíduo-singular se reconecta com a particularidade, em simbiose com o universal: rompe-se a cisão entre o “social” e o “político”, pois a democracia se materializa na realidade concreta – com a “vida”, na indissociabilidade entre a comunidade (forma em movimento que integra o Estado e a sociedade civil), como afirma Marx: “na democracia, o princípio *formal* é idêntico ao princípio *material*” (MARX, 2010a [1844], p. 88), o que equivale a dizer que “a democracia é ao mesmo tempo forma e conteúdo.” (p. 87).

Nessa confluência teórica tem-se, com Marx, a evidenciação ontonegativa da política democrática burguesa. A superação da reificação que cindiu a relação singular-particular-universal, gerando a dicotomia entre a esfera particular e a esfera do coletivo, deve ser superada, mas não o será pela via exclusiva da ação política. Marx afirma que “A *emancipação política* de fato representa um grande progresso; não chega a ser a forma

definitiva da emancipação humana em geral, mas, constitui a forma definitiva da emancipação humana *dentro* da ordem mundial vigente até aqui.” (MARX, 2010d [1844], p. 41).

Mas, na modernidade, o indivíduo atomizou-se, individualizou-se (homem egoísta), transmutou-se em mercadoria (cidadania burguesa). Estranhado de suas relações com a totalidade social, o sujeito adentrou no campo da representação política, convertido em um cidadão, cuja existência ilusória é dada pelo Estado/direito: o dinheiro é o mediador entre o homem e sua generidade; mas, o Estado coloca-se como mediador entre o homem e sua liberdade política – uma emancipação política, fruto da cisão entre o homem e o cidadão.

Por isso, a crítica de Marx à *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, uma vez que esta não considera como autêntico o homem-singular senão o cidadão, e apenas enquanto cidadão burguês, emancipado politicamente: “os assim chamados *direitos humanos*, os *droits de l’homme*, diferentemente dos *droits du citoyen*, nada mais são do que os direitos do *membro da sociedade burguesa*, isto é, do homem egoísta, do homem separado do homem e da comunidade.” (MARX, 2010d [1844], p. 48, grifos do autor).

Marx (2010d [1844]) critica o caráter abstrato do homem defendido pela *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão*: o homem está distante de sua generalidade; sua individualidade esta atomizada em uma existência meramente formal e centrada no valor de troca; a sociedade civil apresenta-se como externa ao indivíduo, apenas ligado a este em virtude da preservação da propriedade e da existência (vida biológica) do próprio sujeito egoísta, ou seja, preservar o cidadão.

Deve-se, segundo Marx (2010d [1844]), romper com a abstração da cidadania burguesa, construir uma sociabilidade que finde com as mediações do dinheiro (salário) e do Estado (direito), restaurando a relação singular-particular-universal possibilitando que o homem resgate sua essência humana:

Toda emancipação é redução do mundo humano e suas relações ao próprio homem. A emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente, e, por outro, a cidadão, a pessoa moral. Mas a emancipação humana só estará plenamente realizada quando o homem individual real tiver recuperado para si o cidadão abstrato e se tornado ente genérico na qualidade de homem individual na sua vida empírica, no seu trabalho individual, nas suas relações individuais, quando o homem tiver reconhecido e organizado suas “forces propres” [forças próprias] como forças sociais e, em consequência, não mais separar de si mesmo a força social na forma da força política. (MARX, 2010d [1844], p. 54).

Segundo Chasin (1984, p. 53), “Emancipação é, pois, reunificação e reintegração de posse, social e individual, de uma força que estivera alienada [estranhada]. A força de se produzir e reproduzir [...] pela única forma que o homem conhece e da qual é capaz – a sua

própria atividade”. É nesta perspectiva que Marx advoga pela superação/anulação das diferenças entre os indivíduos (estranhados) presentes no Estado democrático burguês. Logo, é preciso rumar para a emancipação humana universal – a universalização da própria emancipação.

A crítica desferida por Marx (2010d [1844]) a Bauer amparou-se na incompreensão bauertiana de entender a reintegração ou reencontro entre o homem e o cidadão. Bauer imaginou que a emancipação política seria suficiente para a superação da questão judaica alemã – os judeus se julgavam oprimidos por viverem em um Estado no qual deveriam se subordinar aos preceitos protestantes (cristãos) –. Em fase disse Bauer defende que o homem (cristão, judeu etc.) abdique de sua religião e que o Estado seja laico.

Bauer, segundo Marx (2010d [1844]), converteu a discussão em torno da emancipação dos homens em questão teológica. Os caminhos apontados por Bauer, semelhantemente aos caminhos dos propugnadores das reformas do Estado ou da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, não podem promover a superação dos conflitos sociais, nem tampouco acabar com a miséria social. A lei, no caso religioso, pode até garantir o Estado laico ao estabelecer um impedimento jurídico para a prática religiosa; mas, a lei é incapaz de eliminar a espiritualidade nos homens, pois, a religiosidade localiza-se na esfera privada de cada indivíduo.

O erro de Bauer, como se depreende de Marx (2010d [1844]), foi não compreender que a plena liberdade humana e igualdade social só podem ser alcançadas pela emancipação humana e por meio desta pode-se alcançar a verdadeira democracia. Não é a força da lei ou do Estado que desencadearão essa emancipação, mas na “força social” atuando como “força política” é que a revolução radical (emancipatória) poderá se realizar. Nesse movimento de emancipação, de retorno do homem sobre si mesmo como ser social, também consiste no reencontro entre o homem e o cidadão, que podem ser reintegrados na verdadeira democracia (*wahre Demokratie*).

Mas, é “preciso entender a verdadeira democracia”, como afirma Pogrebinschi (2007, p. 56-57), “como um conceito que é em sua essência normativo”, conceito que tem movimento no espaço-tempo, logo, “uma categoria epistemológica e como um princípio de ação que não se verifica em uma realidade estática, nem em um momento concreto e determinado.” Assim, a democracia desenvolve-se como um processo, como afirma Engels, em *The Festival of Nations in London (O festival das nações em Londres, tradução nossa)*, texto de 1845:

We are not talking about the anti-nationalist movement now developing in the world, we are talking about the abrogation of nationalities through the medium of pure thought — assisted by fantasy in the absence of facts — happening in our *head*. We are not talking about *real* democracy which the whole of Europe is hastening to embrace and which is a quite special democracy, different from all previous democracies. We are talking about a quite different democracy which represents the mean between Greek, Roman, American and French democracy, in short about the *concept* of democracy. We are not talking about the *things* which belong to the nineteenth century, and which are bad and ephemeral, but about categories which are eternal and which existed before “the mountains were brought forth”. Briefly, we are not discussing what is being talked about but something quite different. (ENGELS, 2014 [1845], p. 3).⁹⁰

Eis o momento de desenvolvimento da democracia: cada uma de suas partes é um aspecto do *demos*, como reflexo deste. E, a emancipação (como mediadoras da vida social, política, econômica etc.) e o princípio de *governado pelo povo* (*volksberrschaflich*) se efetivam: na emancipação humana universal e na generalidade da democracia (constituição genérica – que se faz conteúdo e reflete em distintas formas). Com isso, o Estado desvanece e as formas ilusórias da política se dissolvem, porque na democracia impera a comunidade política real e o Estado abstrato deixa de ser o momento governante. (POGREBINSCHI, 2007).

A noção de democracia verdadeira e emancipação humana, choca-se com a visão de democracia que se tornará hegemônica no séc. XIX, a democracia toquevilliana, alicerçada nas *associações livres*, na sociedade civil – instâncias preservadoras da nação, impedindo os desvios da plena igualdade e da justiça social (ambas limitadoras da liberdade política e da igualdade civil). Tendo em vista que, ao promoverem tanto a descentralização política como a defesa de direitos e interesses dos associados, com a *participação* dos cidadãos na esfera pública de forma subordinada (tranquila, racional, jurídica, não revolucionária), preserva-se a ordem e o Estado permanece a salvo da tirania da maioria e do arbítrio do povo. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011; TOCQUEVILLE, 1977 [1835]).

Distintamente de Tocqueville, Marx propõem a recomposição da comunidade política como espaço de governo, de comando da vida social. Nas *associações livres* despolitizadas, da qual o cidadão (burguês) possa participar de acordo com seus interesses privados, em um vínculo de interesses mútuos com outros indivíduos e que exerçam

⁹⁰ “Não estamos falando sobre o movimento anti-nacionalista que está se desenvolvendo no mundo, estamos falando da revogação das nacionalidades através do pensamento puro - assistido pela fantasia na ausência de factos - a acontecer na nossa cabeça. Não estamos a falar de uma democracia real que toda a Europa se apressa em adotar e que é uma democracia muito especial, diferente de todas as democracias anteriores. Estamos falando de uma democracia diferente, que representa a média entre a democracia grega, romana, americana e francesa, em suma, sobre o conceito de democracia. Não estamos falando sobre as coisas que pertencem ao século XIX, que são ruins e efêmeras, mas sobre categorias que são eterna e que existia antes de "as montanhas terem sido criadas". Resumidamente, não estamos discutindo o que está sendo falado, mas algo bem diferente.” (Tradução nossa).

atribuições do Estado; mas, uma comunidade política, com a emancipação humana universal concretizada, que devolva o poder ao povo – o governado pelo povo (*volksberrschaflich*).

Estas questões mantiveram e mantêm sua centralidade durante o decorrer do século XIX, prolongando-se até a hodiernidade, no século XXI. Com o avanço da revolução industrial, em suas múltiplas expressões, nos últimos dois séculos, a democracia, a sociedade civil, o Estado e sobretudo a lógica de produção e reprodução do Capital sofreram mudanças drásticas, que afetaram todas as bases da Economia Política: constitui-se, no dizer do filósofo húngaro Mészáros (2002) uma ordem *sociometabólica* do capital, que tem definido o ordenamento sobre a elaboração de novas concepções de democracia.

4.3 A Democracia Moderna: Representação e Participação

De acordo com Huntington (1994) desde o século XIX os Estados Modernos passam por processos de transformações nos sistemas políticos, alterando as relações Estado-Sociedade e Estado-Estado. A teoria huntingtoniana estabelece ser possível identificar tendências globais em que as nações se tornam democracias ou reversamente deixam de ser democracias (se convertendo em regimes autoritários). Esta tendência é chamada por Huntington de “onda”.

Segundo Huntington (1994) ocorreram três ondas de democratização no mundo moderno (Quadro 09 – Teoria das Ondas), que afetaram diversos países e que tem como hipocentro os países centrais do capitalismo. Estas ondas foram entrecortadas por transições em sentido oposto, ondas reversas, quando alguns países que haviam se tornado democráticos reverteram-se a regimes não-democráticos.

Quadro 09 – Teoria das Ondas

Onda	Período	Origem / Princípio Analítico
1ª onda democrática (longa)	1828-1926	Originada nas Revoluções Americana (1766) e Francesa (1789), mas a formação da instituição democrática nacional é identificada como fenômeno do século XIX. Os critérios teóricos para definição do regime democrático, no século XIX, resumiam-se: a) percentual de 50% dos homens adultos (cidadãos) com direito a voto e b) poder executivo amparado apoio majoritário do parlamento, cujos membros fossem eleitos/escolhidos mediante eleições periódicas.
Onda reversa	1922-1942	Avanço de regimes de regimes autoritários como nazismo (Alemanha, com Hitler), fascismo (Itália, com Mussolini). Estes regimes influenciaram outras nações no processo de reversão democrática.
2ª onda democrática (curta)	1943-1962	Pós-Guerra Mundial, mas de curta duração. Profundamente influenciada pelo momento histórico do Estado do Bem-Estar Social (do inglês, <i>Welfare State</i>), ou Estado-providência ou Estado Social.
Onda reversa	1958-1975	Período marcado pela abrangência da Guerra Fria, pelo retorno de ditaduras na América Latina e pelo processo de descolonização (surgiram novos países

		e, em muitos deles, não foi despendido qualquer esforço no sentido de introduzir instituições democráticas em seus territórios).
3ª onda democrática	1974 [...]	Inicia-se na Europa meridional e ainda não possui ano de término e está identificada com a Revolução dos Cravos em Portugal (1974). Em 1975, a morte de Franco impulsionou uma reforma no regime autoritário espanhol. Ao final da década de 1970, a onda democrática propagou-se para a América Latina. Diversos países seguiram essa tendência e adotaram a democracia como regime de governo.

Fonte: Autoria própria – Baseada em Huntington (1994).

Essa teoria é extremamente questionável. As transformações sociopolíticas não podem ser encaixadas em estruturas fechadas, como se estas mudanças se ajustassem em uma mesma temporalidade. A história não é linear e, tampouco, as mudanças históricas ocorrem como uma *onda*. Além disso, as transformações sociais não ocorrem como simples efeito-dominó ou efeito-tsunami, como uma sequência natural de forma a existir uma classificação temporal perfeita, encaixando as mudanças políticas singulares a uma lógica universal, sem perceber as particularidades destas transformações.

No entanto, mesmo diante dessa problemática, a teoria das ondas auxilia à compreensão da disseminação/elaboração das democráticas liberais. Isto é possível ao vincular-se o desenvolvimento destas teorias à necessidade de reordenamento, ou reificação do Estado e das relações Estado-Sociedade e Estado-Estado na conjuntura mundial afetada pela: reestruturação produtiva, neoliberalismo, globalização e mundialização financeira.

Nesses termos, entende-se porque a segunda metade do século XX representou a emergência da democracia liberal, principal forma de governo dos Estados-nações ocidentais, tendo a tecnicidade weberiana como lastro inicial – no início do século XX o pensamento de Weber (1999) atentava para a racionalidade nas sociedades e a tendência à tecnicização/especialização burocrática de todas as funções do Estado Moderno, estrutural e nas relações sociais.

Não obstante, segundo Santos e Avritzer (2002, p. 41), foi a partir de *Capitalismo, Socialismo e Democracia* de Schumpeter (1984) que a democracia liberal se afirmou como concepção hegemônica, sendo que a interpretação, afirmação e/ou superação do modelo *schumpeteriano* de democracia constituiu-se como uma das balizas definidoras da ideologia neoliberal. Dos países centrais do capitalismo as noções de democracia representativa, participativa e deliberativa se espalharam para o resto do mundo “ignorando as experiências e as discussões oriundas dos países do Sul no debate sobre a democracia” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 43), bem como, as propostas de democracia que se propõem a romper com os ideários capitalistas, no mundo globalizado.

Os desdobramentos da vida moderna motivaram uma descrença na participação

política e na ideia de coletividade. As sociedades estariam individualistas e concorrenciais, em um mundo submetido à frenética urbanização e competição no mercado de trabalho. A esta desilusão somou-se o temor crescente, no seio da elite dominante, do avanço das camadas populares sobre a esfera governamental. Fazia-se necessário o ordenamento sociopolítico e o estabelecimento de novas diretrizes organizativas para o estabelecimento de parâmetros de controle ao exercício do poder político, administrativo e burocrático.

Após o período Segunda Guerra (1939-1945), a democracia foi redesenhada em virtude da luta pela superação dos horrores dos regimes nazifascistas e necessidade do controle popular. Diante de estruturas estatais autoritárias/totalitárias e burocráticas fazia-se necessária a construção de novas relações entre Estado e sociedade, cujas massas seriam irracionais, inviabilizando qualquer governo participativo. Numa sociedade cada vez mais complexa, em processo de reconstrução, de avanços de novas forças sociais e do capitalismo, a racionalização seria necessária para que houvesse um ordenamento imparcial e funcional do Estado.

Segundo a teoria weberiana, o partido político burocratizado e o líder político carismático poderiam conter a irracionalidade das massas – ódio desorientado e tendências golpistas dos movimentos trabalhistas. (OFFE, 1984). Os problemas do Estado adviriam de questões externas a ele, e não internas, era uma questão das massas sociais, do modelo de democracia. Tornava-se inevitável a burocracia e a redução da atividade política do cidadão, por mais que esta burocracia fosse criticada – deve-se ter uma postura “realista” de que se faz necessário a existência de uma burocracia racional e a massa não pode governar. Desenvolve-se, com essa apreensão social e política, uma concepção elitista da democracia: a concepção representativa.

Com isso desenvolvam-se os princípios da representatividade liberal da democracia, que segundo Manin (1994) possui quatro princípios básicos: processo de escolha dos representantes; relativa independência decisória dos representantes em relação aos desejos do eleitor, após aquele ter sido eleito; liberdade de opinião; e, o debate. Esses elementos são os nortes, sobretudo, do modelo competitivo elitista de democracia.

De acordo com Schumpeter (1984), em sua obra *Capitalismo, socialismo e democracia*, para tornar a democracia possível é preciso separar sua conceituação da noção de “bem comum” e “vontade geral” (pilares da Teoria Clássica da Democracia rousseauiana), bem como afastá-la dos “ideais normativos” em favor de um debate puramente empirista sobre prática de governo, convertê-la num processo de escolha de governantes, desvincular a forma da substância na democracia: “A vontade do Povo é o produto, não o motor do processo

político” (SCHUMPETER, 1984, p. 329), e sem vontade geral, projeta-se um relativismo individual.

Numa visão tipicamente hobbesiana, não há soberania popular, ou seja, deve-se abandonar o “dever ser” (típico da teoria democrática clássica) e concentrar-se na análise sobre “o que é”: existe um governo eleito pelo povo, mas o povo não governa, apenas tem o direito de aceitar ou recusar candidatos e subordinar-se ao representante eleito. “Em outras palavras: assumimos a visão de que o papel do povo é produzir um governo, ou melhor, um corpo intermediário que, por sua vez, produzirá um governo ou um executivo nacional.” (SCHUMPETER, 1984, p. 336).

O método democrático seria, portanto, a livre competição entre candidatos, oriundos da elite, pelo voto do eleitorado: “[a] democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governe [...]. Democracia significa apenas que o povo tem a capacidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo.” (SCHUMPETER, 1984, p. 355). Adota-se uma prática concorrencial tipicamente mercadológica, vence o mais preparado, o que ofereceu o melhor produto ou aquele que melhor apresentou a mercadoria ao cliente (eleitor).

A democracia não seria um fim em si mesmo, segundo a teoria elitista, mas um método para alcançar decisões políticas – um acordo institucional (arranjo institucional) no qual se trava uma luta competitiva pelos votos da população, por quem ela deseja ser governada. Schumpeter (1984, p. 304) transforma a democracia em um arranjo procedimental para formação de governos: “A democracia é um *método* político [...] para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas – e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas”.

Segundo Avritzer (2000), a teoria do elitismo democrático ou democracia competitiva schumpeteriana suprime da democracia a ideia de soberania popular e desenvolve um híbrido entre: direito de escolha de governantes (melhor preparados para exercer o poder - “elitismo democrático”) e a teoria da sociedade de massas (necessidade de as massas serem guiadas), o que supervaloriza o campo institucional e desqualifica a participação dos cidadãos.

Dahl (1998), ao sistematizar sobre o conceito de democracia, partilha da concepção que ela é um método político e que se deve ser “realista” em seu exercício – embora discorde do elitismo (por este ser pouco realista ao desconsiderar os grupos e associações políticas).

A competição não se opera no campo dos indivíduos, mas das ideias de

“interesses”. Para Dahl (1998) as elites políticas se organizam e competem pelo poder em torno de ideias, grupos e na sociedade existem diversos núcleos de poder agrupados por interesses: a disputa por poder seria competitiva e não-hierárquica. Tem-se um modelo pluralista - na prática não existem democracias, mas "poliarquias" (governo das múltiplas minorias).

Na poliarquia, na competição e participação política dos grupos de interesses e no jogo de poder, deve-se assegurar que nenhum grupo, ao assumir o poder, exclua os demais. Deve-se destacar que quando Dahl (1998) se refere à *democracia*, está reportando-se a termos normativos e, ao tratar o conceito de *poliarquia*, refere-se à prática do regime democrático.

Mas, a participação política na teoria poliárquica não repousa sobre a atuação do indivíduo, ela está ligada às associações políticas: os indivíduos só participam da dinâmica política por meio de instituições, nunca fora dela. Espaço de inclusividade dos indivíduos, as instituições ao moldarem-se as regras democráticas asseguram aos governados a possibilidade de não sofrerem violência (excessos) por parte dos governantes (Estado).

Dahl (1998) ao colocar em cena as associações políticas busca resolver o problema do relativismo gerado pela ideia de inexistência da “vontade geral”, como afirmava Schumpeter (1984), no entanto o problema permanece, pois, a participação continua baseada em princípios competitivos e nas regras formais. Ao final só comporia a pluralidade os grupos que detém condições de competir pelo poder, aceitando as regras do jogo (muito embora o nível de contestação política seja um dos requisitos da poliarquia) e imaginando que mediante o sufrágio universal as desigualdades sejam resolvidas ou se assegura a igualdade política.

A participação política, ainda sofre outras limitações, de acordo com a formulação de Dahl (1998, p.110):

[...] quanto menor for a unidade democrática, maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para seus representantes.

A existência de eleições livres, regulares e idôneas se colocam como essenciais para a teoria pluralista, o que distancia Dahl (1998) do pessimismo *schumpeteriano*. Para o pluralismo a participação popular é de suma importância. A democracia teria nesta formulação participativa duas dimensões: teórico aplicável no mundo real (empírico – disputa entre os grupos de interesse) e como elemento prescritivo (processos). Porém, ao final, por mais que a concepção democrática pluralista se afaste do elitismo, a competição ainda continua no centro da discussão teórica.

As limitações da democracia representativa, bem como seu forte vínculo com os mecanismos de reprodução do capitalismo ou seu caráter elitista-competitivo, geraram críticas e conduziram à formulação de modelos democráticos que fortalecessem a atuação dos cidadãos nas decisões políticas, seja direta ou indiretamente, a partir de uma ampliação dos canais interativos em virtude das tensões sociais que o Ocidente atravessou nas décadas de 1960-1970.

A década de 1960 foi um dos períodos mais efervescentes na história Ocidental, no que concerne à luta da sociedade por direitos civis e aos movimentos sociais contestatórios. Em um cenário convulsivo, os debates acadêmicos sobre a participação no âmbito da democracia, fizeram-se presente nos mais diversos círculos de intelectuais. As teorias da representação democrática - “elitistas” e “pluralistas” - foram criticadas por não responderem aos anseios sócio-político-econômicos de expressivas camadas sociais.

Resgatando autores clássicos⁹¹ que consideraram a participação como essencial para o estabelecimento do Estado Democrático, desenvolveu-se a teoria democrática “participativa”, de Pateman (1992), afirmando a necessidade da integração dos princípios democráticos em todas as esferas da vida social. A democrática não pode ficar restrita ao processo eleitoral, a competição pelos votos e a existência de um distanciamento dos processos decisórios por parte do povo.

Para Pateman (1992) o processo eleitoral, a organização partidária e a representação, mecanismos presentes na concepção representativa permanecem, mas, o pilar estruturante passa a ser a participação dos cidadãos de forma mais ativa nos processos decisórios. Este modelo, mediado por interações político-sociais, produzem efeitos psicológicos sobre os cidadãos, ampliando sua capacidade interacionista (tanto entre indivíduos-indivíduos, como indivíduos-instituições), reverberando na consolidando de valores e princípios morais comunitários, proporcionando a melhoria do funcionamento e qualidade de instituições democráticas:

[...] a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas. (PATEMAN, 1992, p. 35).

A participação democrática, para Pateman (1992), possui um caráter educativo e

⁹¹ Como: Rousseau (1991 [1762]), com seu debate em torno da igualdade econômica e da educação para a formação dos indivíduos; e, Mill (1965 [1861]), com o princípio da ação política no nível local e no espaço de trabalho.

pedagógico o que afere a teoria participativa uma função social por possibilitar aos indivíduos uma atuação consciente na sociedade, ou seja, amplia as possibilidades de politização dos cidadãos, influenciando a atividade política e melhorando a qualidade da democracia representativa.

Ao criticar a competição (pelo voto / pelo eleitor) e o sistema capitalista – por este cristalizar os processos de estranhamento existentes na base da produção entre capital-trabalho e por gerar uma distorção do significado de participação – a teoria democrática “participativa” se apresenta como um modelo oposto às concepções “representativas” de Schumpeter-Dahl, com seu modelo democrático elitista e pluralista que reproduz a lógica da concorrência nos processos democráticos, redutor da participação do indivíduo.

Lüchmann (2004) assevera que a democracia participativa critica Schumpeter-Dahl por suas concepções terem um caráter instrumental, individualista, o que reduz a participação política ao mecanismo de escolha (eleições periódicas). Diversamente, o modelo participativo busca unir cidadania e soberania popular, como se depreende de sua exposição sobre o “poder”:

[...] o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que, construídas coletivamente através da discussão pública, mediam as relações entre interesses individuais e coletivos, na formação do interesse público a ser implementado pelo complexo administrativo estatal. (LÜCHMANN, 2004, p. 143).

Na mesma compreensão, Pateman (1992) destaca que a democracia deve ter um caráter substancial e cidadania subjetiva, rompendo com a prevalência do formalismo, do procedimental, do arranjo institucional. Neste sentido, a democracia deve ter sua base assentada na participação do cidadão em suas interações político-sociais e não na prevalência de relações atomizadas, ou isoladas, de indivíduos ou instituições (muito embora estes sejam fundamentais para a luta ou concretização da vontade do cidadão). Uma sociedade democrática e um governo democrático dependem da existência de uma sociedade participativa, “onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas.” (PATEMAN, 1992, p. 61).

Já Macpherson (1978) preserva a noção de competitividade, mas, deslocada do indivíduo para o partido – os cidadãos deixam de ser meros consumidores para tornarem-se mais ativos, com consciência política. Por meio de uma combinação, partidos competitivos com mecanismos de democracia direta, ultrapassa-se as limitações institucionais e os cidadãos atuam nos partidos e estes expressam nele e fora dele suas reivindicações. A tomada de

postura do cidadão, para além do institucional, conduz à luta contínua por mudanças sociais, contra o círculo vicioso que produz as desigualdades sociopolíticas e econômicas, limitadoras da democracia, mas preservando as regras do jogo democrático.

A teoria democrática participativa ao suscitar o debate em torno das questões sociais, da oposição capital-trabalho, da necessidade de romper com a representatividade passiva do cidadão, reinterpreta o conflito entre ‘democracia vs capitalismo’, em um viés não revolucionário, respeitando as regras do jogo.⁹²

⁹² No entorno da temática do respeito às instituições democráticas pode-se destacar, ainda, Jürgen Habermas (Düsseldorf/Alemanha, 1929), filósofo e sociólogo alemão ligado à tradição da teoria crítica e ao pragmatismo da Escola de Frankfurt, tendo estudado a ‘cultura cívica’ ou ‘cultura política’. Segundo Habermas (2001), a ação política está relacionada à comunicação entre os indivíduos no interior da comunidade. Sem o desenvolvimento dos mecanismos de comunicação entre os atores sociais não haverá real participação, o que faz surgir a concepção de democracia “deliberativa”. Opositora da democracia representativa liberal, a concepção deliberativa enfatiza os mecanismos da prática política a partir do discurso racional. De caráter normativo esta teoria trata da participação por meio do diálogo desenvolvido na esfera pública, considerando a ação comunicativa racional justificadora das decisões coletivas relacionadas à informação, à publicidade e à interação dos indivíduos. Nesse sentido, “O conceito de política deliberativa só ganha referência empírica quando fazemos jus a diversidade das formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum, não apenas por um auto-entendimento mútuo de caráter ético, mas também pela busca de equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de acordos, da checagem de coerência jurídica, de uma escolha de instrumentos racional e voltada a um fim específico e por meio, em fim, de uma fundamentação moral”. (HABERMAS, 2001, p. 277). Mas essa ação deliberativa deve se desenvolver, como já salientado, na esfera pública que seria “Uma rede adequada para a comunicação de conteúdo, tomadas de posição e opiniões; nela fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (*Id., Ibid.*, p. 92). A ação comunicativa, por seu turno, está ligada a procedimentos de deliberação, como critério de legitimidade. Os procedimentos de legitimidade devem ser compreendidos segundo a “teoria do discurso”, ou modelo “procedimental” de democracia habermasiana, que se organiza na articulação entre as concepções democráticas “liberal” e “republicana”: “Coincidindo com o modelo republicano, ela [teoria do discurso] concede um lugar central ao processo político de formação de opinião e de vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito. (...) Assim como no modelo liberal, também na teoria do discurso os limites entre o Estado e a sociedade são respeitados; mas aqui a sociedade civil, como a base social de espaços públicos autônomos, distingue-se tanto do sistema de ação econômica quanto da administração pública”. (*Id., Ibid.*, p. 47). Habermas sugere que para haver um nível de diálogo intenso, deve-se: 1. Contribuir com o debate – para isso deve-se garantir a ausência de repressão ou quaisquer cerceamentos durante o debate; 2. Os argumentos apresentados devem ser racionais – os argumentos não estão vinculados a distinções sociais ou econômicas, mas a racionalidade dos participantes, o que garantiria igualdade; 3. Busca pelo consenso – deve-se buscar a concórdia decisória. Nas palavras de Habermas: “O conceito de política deliberativa somente exige uma referência empírica quando levamos em conta a pluralidade de formas de comunicação nas quais uma vontade comum pode se formar, não somente pela via de uma auto-compreensão ética, mas também mediante o equilíbrio de interesses e compromissos, mediante justificações morais e exames de coerência jurídicos.” (*Id., Ibid.*, p. 45). Diante do exposto, evidencia-se que Habermas (2001) defende o processo democrático e político do Estado de Direito, uma vez que a pluralidade social, marca da sociedade contemporânea, exige-se que a política também seja plural – como a pluralidade da organização social e a adoção do consenso (DAHL, 1998) – conduz a adoção da unidade participação e procedimentalismo: procedimentalismo participativo. Todos os cidadãos afetados pela decisão tomada em comum acordo devem acatar o procedimento democrático de obtenção desse “consenso”. Este é o “princípio D”, “apenas são válidas aquelas normas-ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional” (HABERMAS, 2001, p. 45). Com o “princípio D”, Habermas expandiu o procedimentalismo para a dimensão social. Habermas (2001) sustenta sua teoria a partir da diferenciação entre os sistemas administrativo, econômico e a sociedade civil. Esta distinção tem por objetivo tanto distinguir, conceituar o “mundo da vida” (razão comunicativa) como o “mundo sistêmico” (razão instrumental), para tentar reverter a situação de colonização do primeiro pelo segundo. Esta relação “colonizadora” gera reificações nas relações sociais, o que pode ser percebido na contemporaneidade pela subordinação da vontade política à relações de troca no “mercado político”. Embora a proposta de Habermas, possibilite a recuperação da política do domínio técnico-burocrático,

Nesse emaranhado de teorias, a democracia subverte-se a uma miríade de adjetivações, mas com uma liga em comum no campo neoliberal: garantir a aceitação dos governados e estabilidade do sistema político-social-econômico. Neste atilamento, pode-se afirmar, em concordância com Dahl (1997), que a democracia (neoliberal) possui dois ideais orientadores: 1. a participação política – o cidadão participa do processo eleitoral e partidário, desfrutando de direitos políticos fundamentais (direito de expressão, associação, votar e ser votado); 2. o direito do cidadão operar a contestação pública ou oposição – o poder de controle dos governantes pelos governados.

Aos dois aspectos, indicados por Dahl, pode-se somar um terceiro: a limitação do poder Estatal ou as garantias constitucionais – o cidadão usufrui de direitos básicos, individuais ou coletivos. Para um regime ser democrático (neoliberal) não basta ser fincado na vontade popular (processo eleitoral – *accountability* vertical), seu poder deve ser limitado (controle institucional – *accountability* horizontal), ou seja, deve ser legítimo (obediência às normas constitucionais). Conforme Abrucio e Loureiro (2005, p. 81), estes dois princípios democráticos (*accountability*) garantem a “responsabilização política [...] do Poder Público em relação à sociedade”.

No entanto, Przeworski, Sotokes e Manin (1999) alertam que as eleições, mesmo em um regime democrático, não contêm instrumentos que obriguem os representantes a cumprirem as promessas de campanha durante o processo de seus mandatos, ou seja, a avaliação de seu desempenho só pode ser feita retrospectiva e não prospectivamente. Rousseau (1991 [1726]) é mais categórico, ou crítico (irônico): “o povo Inglês pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez estes eleitos, ele é escravo.”

Abordando essa questão, 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, conclui que:

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

sua abordagem de mundo sistêmico (política institucional) e mundo da vida (política dialógica), alicerça a instrumentalização da sociedade civil. Este cenário tem reforçado e reproduzido os ajustes que se materializam desde a reestruturação do papel do Estado (como a adoção de teorias político-econômica keynesianas à neoliberais), à reestruturação administrativa do Estado (com abordagens específicas sobre o gerir a coisa pública), à reestruturação produtiva (com novas técnicas e lógicas de produção), dentre outros impactos advindos do avanço gradativo de uma tríade que subsumiu não apenas as objetividades humanas, mas agora a própria subjetividades dos seres.

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).

O eleitor da modernidade, segundo Schumpeter (1984) e Dahl (1997), não dispõe de condições de dispor de seu tempo e recursos necessários para monitorar as ações de seus representantes; faz-se necessário, para estes autores, na sociedade complexa dos dias atuais, delegar poder aos representantes. O controle desse poder delegado aos governantes é onde repousa a razão da *accountability* e sua interconexão com a democracia. Conforme Abrucio e Loureiro (2004, p. 81) na democracia o “Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos”.

O'Donnell (1998, p. 28) em sua abordagem das novas poliarquias, aventa que “os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou nos candidatos que apóiem na eleição seguinte” e, a sociedade ciente de seu poder, “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”.

Esse poder que emana do povo, segundo Abrucio e Loureiro (2004, p. 81-82), está condicionado à “utilização de instrumentos institucionais e da existência de condições mais gerais (sociais, políticas, culturais etc.), capazes de dar um alicerce estrutural à democracia e as suas formas de responsabilização política”.

Para os autores, a *accountability* se insere na conjuntura desses condicionantes e de forma multifacetadas apresenta-se tendo três dimensões: 1. *accountability* eleitoral (vertical) – preserva a soberania popular; 2. *accountability* (horizontal) enquanto controle institucional durante o mandato; e, 3. *Accountability* (horizontal) responsável pela criação de regras estatais intertemporais – não dependentes do mandatário e que protejam os direitos básicos e inalienáveis dos cidadãos limitando o poder do governante de ocasião. (Quadro 10 – A *Accountability* Democrática).

Quadro 10 – A *Accountability* Democrática

FORMAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	INSTRUMENTOS	CONDIÇÕES
PROCESSO ELEITORAL	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema eleitoral e partidário; • Debates e formas de disseminação da informação • Regras de financiamento de campanhas; • Justiça eleitoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado; • Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e

		religiosas) • Imprensa livre e possibilidade de se obter diversidade de informações • Independência e controle mútuo entre os poderes
CONTROLE INSTITUCIONAL DURANTE O MANDATO	<ul style="list-style-type: none"> • Controle parlamentar (controles mútuos entre os poderes, CPI, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e de desempenho das agências governamentais, audiências públicas etc.) • Controle Judicial (controle da constitucionalidade, ações civis públicas, garantia dos direitos fundamentais etc.) • Controle administrativo-procedimental (Tribunal de Contas e/ou auditoria financeira) • Controle do desempenho dos programas governamentais • Controle social (conselho de usuários dos serviços públicos, plebiscito, orçamento participativo etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparência e fidedignidade das informações públicas • Burocracia regida pelo princípio do mérito (meritocracia) • Predomínio do império da lei • Existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o poder público • Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (“consensualismo”)
REGRAS ESTATAIS INTERTEMPORAIS	<ul style="list-style-type: none"> • Garantias de direitos básicos pela Constituição (cláusulas pétreas) • Segurança contratual individual e coletiva • Limitação legal do poder dos administradores por concursos ou equivalentes • Mecanismos de restrição orçamentária • Defesa de direitos intergerenciais 	

Fonte: Abrucio e Loureiro (2004, p. 81-82)

Esse quadro de Abrucio e Loureiro possibilita uma visão básica dos principais instrumentos de *accountability* democrática e possibilita um indicativo para a análise de outro predicado de *accountability*, não-eleitoral: responsabilização via participação social que reverbera na relação Estado e sociedade.

O BM em seu relatório *O Estado num mundo em transformação* (1997), indica que o modelo hierarquizado e burocrático foi ineficaz no estabelecimento de *feedback* entre os cidadãos, usuários de serviços, e os governantes e/ou agentes públicos (burocratas). A aproximação entre esses três entes, segundo o BM, pode fortalecer as políticas de modernização da administração pública, ampliando as oportunidades de participação social e aprimorando a capacidade estatal de definir políticas:

1. Quando o cidadão pode expressar suas preferências publicamente, o Estado ganha parte da credibilidade que necessita para governar bem.
2. Como para a maioria dos bens e serviços públicos não há mecanismos de mercado, a voz popular pode reduzir os problemas de informação e diminuir os custos de transação.

3. As autoridades estatais, por maior que seja sua dedicação e seu espírito público, não podem prever todos os bens e serviços públicos que os cidadãos desejam. (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 121).

O informe do BM, de forte caráter normativo, sugere que o Estado brasileiro, burocrático e hierarquizado, possuía baixa permeabilidade às demandas sociais. No entanto, o relatório não aprofunda a análise sobre as causas da dissociação entre Estado e sociedade: sociedade excludente, com elevada concentração de renda, criando um Estado que gera políticas públicas com distinção às demandas dos vários grupos sociais.

Nesse sentido deve-se estar atento para as limitações ou riscos presentes nas reformas das instituições democráticas, quando estas podem, pelo desequilíbrio de poder na sociedade, acabar fortalecendo as instâncias representativas dos grupos mais organizados ou com maior poder político-econômico. Este cenário pode conduzir ao “jogo de soma zero”, no qual a democracia participativa se converte em um campo de prevalência das conquistas de um grupo social em detrimento de outro.

Nas décadas de 1980-90, diante da crise do Estado do Bem-estar social e dos riscos de instabilidade nas democracias representativas, houve a necessidade de ajuste do Estado. Os governos ocidentais iniciaram uma série de reformas, adequando a máquina pública às novas necessidades político-econômica e social. A *accountability* insere-se como um dos mecanismos deste ajuste, pelo incentivo da participação e vocalização das preferências dos cidadãos, mediante um redesenho da administração pública, aproximando cidadãos e governo, a ser operado por uma reforma gerencial do Estado.

4.4 Os (des)caminhos da democracia: o Estado Gerencial

A segunda metade do século XX foi marcada por constantes e crescentes crises no sistema capitalista: crise de produção, na esfera social, de infraestrutura dos Estados (estradas, hospitais etc.), energética, político-ideológica (ameaça do socialismo), dentre outras crises sócio metabólicas, ameaçando sua sobrevivência enquanto modelo de produção hegemônico do capital.

Para superar a crise do capitalismo, corrigindo os desequilíbrios do mercado, desenvolveu-se, a partir da Grã-Bretanha, em 1942, teorias político-econômicas e sociais que resultaram no Estado de Bem-estar social (Estado Providencia Europeu e/ou *Welfare State* americano): modelo de Estado fundado em políticas de intervenção social objetivando

eficiência econômica e tendo como princípios a teoria econômica de John Maynard Keynes (Cambridge/Reino Unido, 1883-1946).

Diante da crise do mercado de produção-consumo, Grande Depressão (1929-1932), Keynes questionou a Lei de *Say* (Lei dos Mercados), sugerindo mecanismos de intervenção e controle do Estado. Sem romper com a ideologia liberal, Keynes propôs uma saída heterodoxa da crise econômica: reformas pontuais visando a preservação da ordem vigente e assegurar a manutenção do modo de produção e a ampliação do capital.

A teoria keynesiana propôs um Estado regulador da economia e provedor de políticas sociais, mas sem sociabilizar os meios de produção, ou seja, estabeleceu-se a união entre Estado e Mercado. A esse respeito, Behring e Boschetti (2011, p. 63) são esclarecedores:

[...] não existe polarização irreconciliável entre Estado liberal e Estado social, ou de outro modo, não houve ruptura radical entre o Estado liberal predominante no século XIX e o Estado social capitalista do século XX. Houve, sim, uma mudança profunda na perspectiva do Estado, que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações socialdemocratas num novo contexto socioeconômico e da luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas sociais.

Como agente regulador, mantenedor da ordem e das relações de produção e reprodução – indispensáveis à acumulação sob a égide do capital – o Estado é indispensável para o sistema capitalista. Cabe, em grande medida, ao Estado à sua manutenção frente às crises.

[...] a crise não é um acidente de percurso, não é aleatória, não é algo independente do movimento do capital. Nem é uma enfermidade, uma anomalia ou uma excepcionalidade que pode ser suprimida no capitalismo. Expressão concentrada das contradições inerentes ao MPC [Modo de Produção Capitalista], a crise é constitutiva do capitalismo: não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise. (NETTO; BRAZ, 2008, p. 157).

O Estado com base no keynesianismo foi fundamental para o reequilíbrio do mercado. Por meio de suas políticas intervencionistas, o Estado tornou-se o principal consumidor de bens (estradas, escolas, hospitais etc.), adquiridos da iniciativa privada. Além disto, criou empresas estatais (capitalismo de Estado), ocupando em grande medida o lugar de consumidor principal do Capital, no lugar do cidadão. E, também, tornou-se provedor de serviços, dinamizando a economia ao gerar empregos, garantindo uma renda mínima, promovendo políticas sociais para encobrir as desigualdades sociais, disseminando o poder de consumo e preservando a organicidade fordista:

[...] o keynesianismo e o fordismo, associados, constituem os pilares do processo de acumulação acelerada de capital no pós-1945, com forte expansão da demanda efetiva, altas taxas de lucros, elevação do padrão de vida das massas no capitalismo central, e um alto grau de internacionalização do capital, sob o comando da economia norte-americana, que sai da guerra sem grandes perdas físicas e com imensa capacidade de investimento e compra de matérias-primas, bem como de dominação militar. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.88).

A época marcada pela relação keynesianismo e fordismo-taylorismo, conhecida como *Era de Ouro*⁹³, reflete a natureza do Estado, como assevera Weber (1999): “O Estado, como todas as associações políticas que o precederam historicamente, é uma relação de domínio de homens sobre homens, suportada por meio de violência legítima” (WEBER, 1999, p.50).

Weber (1999), entendia o Estado como figura central da estrutura societal capitalista e a constituição de seu aparato administrativo (organização burocrática) como necessária e inevitável para o funcionamento da máquina com atribuições especificadas e regulamentadas, vinculadas à consecução de objetivos determinados, caracterizando o paradigma burocrático weberiano ou como destaca Antunes (2009, p.40):

Pode-se dizer que junto com o processo de trabalho taylorista/fordista erigiu-se particularmente durante o pós-guerra, um sistema de “compromisso” e de “regulação” que, limitado a uma parcela dos países capitalistas avançados, ofereceu a ilusão de que o sistema de metabolismo social do capital pudesse ser efetiva, duradoura e definitivamente controlado, regulado e fundado num compromisso entre capital e trabalho mediado pelo Estado.

O Estado, portanto, afirma-se como amortecedor dos conflitos entre as classes antagônicas, um preservador da ordem e que cria condições para a expansão do modelo econômico-social hegemônico, na ordem do capital, representando os interesses da classe dominante, operando a divisão da sociedade em classes. (ENGELS, 1984 [1884]). Nesse sentido,

Os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes; em outras palavras, a classe que é o poder material dominante numa determinada sociedade é também o poder espiritual dominante. A classe que dispõe dos meios da produção material dispõe também dos meios da produção intelectual, de tal modo que o pensamento daqueles aos quais são negados os meios de produção intelectual está submetido também à classe dominante. Os pensamentos dominantes nada mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes. (MARX; ENGELS, 2007 [1845 / 1932], p. 48).

⁹³ Expressão cunhada por Hobsbawm, que expressa o *crescimento econômico*, do período pós-guerra (mais precisamente, 1950 a 1973), e pela democratização do mercado. “Na prática, a Era de Ouro foi a era do livre comércio, livre movimentos de capital e moedas estáveis que os planejadores do tempo da guerra tinham em mente. Sem dúvida isso se deveu basicamente à esmagadora dominação econômica dos EUA e do dólar, que funcionou como estabilizador por estar ligado a uma quantidade específica de ouro, até a quebra do sistema em fins da década de 1960 e princípios da de 1970.” (HOBSBAWM, 2011, p. 270).

Mas, a relação Estado, classe dominante e Capital, ergue-se sob alicerces contraditórios, como por exemplo: Liberdade, Igualdade e Fraternidade. A igualdade é meramente formal; a fraternidade é corporativista/seletiva, em uma sociedade egoísta; e, a liberdade retrata a contradição inexorável do sistema capitalista. A tríade, centrada na propriedade privada, na livre iniciativa, não pode gerar a igualdade de todos; quando aspira-se socializar os meios de produção e findar com a venda da força de trabalho, esta liberdade é cerceada (essa situação conduz a mecanismos de controle – coerção, normatização, etc. – para conter a instabilidade social).

Com o fim da Guerra Fria, evidenciou-se que o keynesianismo e o fordismo-taylorismo não contiveram as pressões advindas das contradições próprias do capitalismo. As políticas keynesianas mergulharam o sistema em uma crise inflacionária, decretando o término da *Era de Ouro*. Na década de 1970 iniciou-se um novo ciclo de crise do capitalismo, marcados pela: queda nas taxas de lucro, crise fiscal dos Estados, esgotamento do padrão de acumulação, redução de investimentos públicos em políticas sociais e a inauguração de uma era de privatizações.

O ciclo depressivo, iniciado nos anos 1970, vinculado à transformação no mundo do trabalho e da produção, da circulação e da regulação (HARVEY, 2004, 2008, 2011, 2013), pressionou por uma *refuncionalização do Estado*. A identificação dos responsáveis pela crise que se abateu sobre o mundo do capital, cujos algozes investigadores eram os representantes do Mercado, identificou como *bode expiatório* o Estado – e mais especificamente o Estado do Bem-estar Social.⁹⁴

O neoliberalismo, teorizado por pensadores como Friedrich Hayek (Escola de Frankfurt) e Milton Friedman (Escola de Chicago) alicerçaram essa concepção. A partir da disseminação dos princípios econômicos-sociais e políticos definidos pelos pensadores neoliberais, operou-se uma definição de novos arranjos do liberalismo clássico, conforme expressão Carcanholo e Baruco (2011, p. 15):

[...] dados pela filosofia dos direitos naturais, o que significa que o ser humano, com base em sua natureza, possui determinados tipos de comportamento moral. O chamado *homem econômico* seria uma consequência da natureza humana. Já no neoliberalismo as esferas políticas e sociais são reflexos da economia. O comportamento econômico maximizador do indivíduo, que em sua escolha racional otimizada aplica análises de custo-benefício, é que determina o comportamento do

⁹⁴ Com a crise do modelo *Welfare State* (EUA) / Estado do Bem-estar (Estado Provedor - Europa), fez-se necessário uma reificação do Estado moderno, tendo em vista sua relação simbiótica com a economia e a sociedade de mercado. Neste aspecto é intrigante uma indagação de Bobbio, na obra *O futuro da democracia*: “Como então se pode definir uma situação em que a mesma forma de estado é condenada como capitalista pelos marxistas velhos e novos, e como socialista pelos velhos e novos liberais?” (BOBBIO, 2000, p. 148).

ser humano nas outras esferas, social, política etc. Por outro lado, se antes, no liberalismo clássico, os valores fundamentais do homem eram a razão e a liberdade, além do que, com maior clareza em autores como Rousseau, liberdade e igualdade, ao menos no plano mais formal, jurídico, fossem quase que inseparáveis, no neoliberalismo a liberdade passa a se subordinar aos ditames da economia. Mais precisamente, no neoliberalismo a desigualdade passa a ser um valor, algo desejável, no sentido de que, do ponto de vista econômico, a desigualdade como meta é o que dá sentido à busca por produtividade e eficiência, enquanto que, do ponto de vista moral, o incentivo ao esforço pessoal só teria sentido com a desigualdade, ou melhor, a diferenciação social seria o prêmio por aquele primeiro.

Consoante Harvey, o neoliberalismo é uma política com forte viés ideológico que altera a própria subjetividade dos indivíduos, concomitante à instauração de uma nova sociabilidade: a hegemonia neoliberal afeta “tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas, interpretarem, viverem e compreenderem o mundo.” (HARVEY, 2011, p.13). Harvey ainda acrescenta que esse sistema foi amplamente legitimado e disseminado:

Fortes influências ideológicas circularam na corporação, nos meios de comunicação e nas numerosas instituições que constituem a sociedade civil – universidades, escolas, Igrejas e associações profissionais. A “longa marcha” das ideias neoliberais nessas instituições, que Hayek concebera já em 1947, a organização de bancos de ideias (apoiados e financiados por corporações), a cooptação de certos setores dos meios de comunicação e a conversão de muitos intelectuais a maneiras neoliberais de pensar – tudo isso criou um clima de opinião favorável ao neoliberalismo como o garante exclusivo da liberdade. Esses movimentos, mais tarde, se consolidaram com o domínio dos partidos políticos e, em última análise, o poder do Estado. (HARVEY, 2011, p. 50).

O neoliberalismo dissemina-se “[...] como ideologia e prática, modo de compreender e agir, forma de gestão do mercado e poder político, concepção do público e privado, ordenação da sociedade e visão do mundo” (IANNI, 2008, p. 58), configurando uma espécie de sociedade mediada pelo mercado, desenvolvendo a ideologia do Fim da História.

Tanto a crise do capitalismo como a do Estado keynesiano originam-se da profunda crise do capital: “De fato, a denominada crise do fordismo e do keynesianismo era a expressão fenomênica de um quadro crítico mais complexo. Ela exprimia, em seu significado mais profundo, uma crise estrutural do capital.” (ANTUNES, 2009, p.33).

Era chegado o momento de uma nova reestruturação do Estado, objetivando superar a crise estrutural do capital, por meio da substituição do modelo da administração racional burocrática (taylorista-fordista) e adoção de um novo paradigma, com vista a implementar a modernização do Estado alicerçado na descentralização, na flexibilização, no controle de resultados: é o modelo público gerencial – o que constitui a Reforma Gerencial, com a superação do padrão burocrático de administração e a montagem do Estado Gerencial.

Com os desdobramentos da reestruturação produtiva, do neoliberalismo e o avanço da globalização o mercado tornou-se mais competitivo, impondo ao Estado uma política de redução de seus custos operacionais e investimentos (políticas públicas e insumos), a fim de financiar a dívida pública, a mundialização financeira e a onda especulativa nas bolsas de valores – passou-se a se estabelecer novas práticas e paradigmas para a gestão da coisa pública, a lógica concorrencialista colocou-se como mola mestra do Estado.

O tamanho do Estado passou a ser um obstáculo para os projetos neoliberais. O Estado foi taxado de excessivamente lento, burocrático e cuja dimensão intervencionista dificultava o avanço da economia. Além disto, a elevada autonomia, ligada a estabilidade funcional, gerava cada vez mais despesas e dificuldades de controlar ou gerir a máquina pública, ampliando as possibilidades do exercício das práticas clientelistas e patrimonialistas na esfera pública.

Diante disto, o Estado é tomado por ineficiente e oneroso dificultando, segundo os ditames neoliberais, o dinamismo do mercado. A burocracia e ineficiência pública impediam o correto controle ou fiscalização do Estado, o que é expresso por Przeworski (1998, p. 57):

Os cidadãos só podem exercer um controle indireto sobre a burocracia, uma vez que as instituições democráticas não contam com mecanismos que permitam aos cidadãos sancionar diretamente as ações legais dos burocratas. No máximo, os cidadãos consideram o desempenho da burocracia ao sancionarem, pelo voto, os políticos eleitos. (...) Embora esperemos que a burocracia estatal preste serviços aos cidadãos, impomos a ela o dever de prestar contas aos políticos (ou a entidades cujos membros são nomeados pelos políticos, como os tribunais ou algumas agências administrativas de acompanhamento ou supervisão).

O Estado burocrático estaria envolto em uma política autocentrada, apartada do cidadão, no que Przeworski (1998) denomina relação *principal vs agent*⁹⁵ e que se estabelece por meio de um pacto existente entre políticos (*principal*) e burocratas (*agents*): os burocratas por disporem de expressiva autonomia – ampliada pela dificuldade de fiscalização – e influência – por acesso a informações privilegiadas – exercem maior influência que o cidadão comum, que não usufrui de estabilidade, aspectos presentes na prática denominada *rent*

⁹⁵ “Suponha que seu carro comece a fazer barulhos estranhos. Você vai a um mecânico, explica o problema, deixa o carro e aguarda o resultado. No dia seguinte, o carro está pronto, o mecânico lhe diz que teve de trocar os amortecedores e que isso lhe tomou cinco horas. Você paga e sai com o carro da oficina. O barulho cessou. Você escolhe o mecânico e pode recompensá-lo voltando a usar seus serviços - se ficou satisfeito com o trabalho — ou puni-lo, procurando outra oficina, se não gostou do serviço. Mas o mecânico sabe de muitas coisas que você não sabe: se ele se empenhou para fazer o melhor trabalho possível, ou se fez o mínimo necessário; se o carro precisava de um pequeno ajuste ou de um conserto maior; se ele executou mesmo o trabalho em cinco horas, ou se bastou uma hora. Você é o *principal*, o mecânico é o *agent*. Você o contrata para que ele atue em defesa dos seus interesses, mas você sabe que e tem também seus próprios interesses. Cabe a você premiá-lo ou puni-lo. Mas você dispõe de informação imperfeita para decidir o que fazer, porque o mecânico sabe de coisas que você não sabe e faz coisas que você não vê. O que você pode fazer para induzi-lo a prestar a você o melhor serviço de que ele é capaz?” (PRZEWORSKI (1998, p. 45).

seeking, ou oportunismo na administração pública. Era, para o pensamento neoliberal, fundamental uma reforma do Estado que o torna-se ágil e eficiente, segundo à lógica gerencialista e neoliberal.⁹⁶

Dentre as estratégias para a superação da crise, adota-se a redefinição do papel do Estado com a adoção de um novo paradigma de administração pública: o modelo gerencial ou *New Public Management* (NPM)⁹⁷, cujos princípios foram disseminados pelos governos conservadores de Margareth Thatcher (1979), na Inglaterra, e Ronald Reagan (1980), nos Estados Unidos. Governos que, segundo Costa (2010, p. 149-151), “centraram seu trabalho na crítica ao modelo de intervenção social democrata e na formulação de um programa baseado nas premissas do livre mercado e do neoliberalismo”. Foi um programa não apenas econômico-político; mas, também, ideológico uma vez que “o governo americano alcançou vitórias sucessivas, conseguindo utilizar sua influência para impor o ideário liberal e o programa de reformas, nele inspirado, a todos os organismos internacionais.”⁹⁸

A “NPM [...] foi tributária de todas as inovações introduzidas no campo da gestão empresarial, a partir da reestruturação produtiva caracterizada pelo pós-fordismo” (COSTA, 2010, p. 152). Dentre seus principais teóricos, destacam-se Davi Osborne e Ted Gaebler, com a obra “Reinventando o governo”, a qual

[...] compreendia a adoção de uma série de princípios capazes de torná-lo catalisador, pertencente à comunidade, responsável, competitivo, orientado por missões, avaliado por resultados, voltado para as necessidades dos clientes, empreendedor, preventivo, descentralizado e orientado para o mercado. Todos esses princípios se identificam com o programa da NPM, que buscava fazer o governo funcionar melhor, custar menos e obter resultados. (COSTA, 2010, p. 152).

Como estratégias, portanto, para a retomada dos lucros, propagou-se o desmonte do Estado com as políticas de privatização e reformas pró-mercado, a desregulamentação e flexibilização no mercado (políticas de terceirização), o desenvolvimento da reestruturação

⁹⁶ Diante da necessidade de reestruturar o Estado para que este atenda as novas demandas do capitalismo, iniciou-se o desmonte do modelo weberiano de Estado Tradicional (Burocrático), com sua concepção racional de dominação. Segundo Weber (1999) o poder se exerce graças ao saber – a meritocracia, e o governo deve ser exercido com precisão, disciplina, continuidade e rigor, possibilitando o cálculo (aferição, contagem) da efetividade e ponderação técnica do serviço público ofertados pelo Estado, tanto por parte do governante como pelos cidadãos.

⁹⁷ Segundo Costa (2010), esse modelo de administração pública é resultado de longa maturação teórica iniciada nos anos de 1950 como herança das análises econômicas da política, que estudavam o setor público: a nova economia institucional ou neoinstitucionalismo econômico e a Teoria da Escolha Racional ou escolha Pública (*Public Choice*), esta última focada no comportamento individual dos agentes públicos.

⁹⁸ Esse cenário gerou novas relações entre Estado-Mercado-Sociedade, muitas definidas a partir do Consenso de Washington, na década de 1990, que estabelecia a disciplina e reforma fiscal, liberalização de financiamento comercial, taxa de câmbio unificada, abertura das economias ao investimento externo, privatização de empresas estatais e defesa do direito de propriedade. Estas medidas visavam impulsionar a reestruturação do capital, a globalização e a mundialização financeira, todos conformadas ao neoliberalismo.

produtiva (adoção de modelos como o Toyotismo), a valorização financeira do capital e a expansão do sistema de mundialização financeira (avanço da economia especulativa). (CARCANHOLO; BARUCO, 2011).

A NPM, desta forma, ampara-se na racionalidade econômica, reduzindo o campo de ação do Estado: restringindo-se a funções regulatórias; serviços públicos avaliados por critérios de mercado; reprodução de métodos de gestão (*management*) da iniciativa privada no setor público; delegação de políticas sociais a terceiros⁹⁹; cidadãos tratados como clientes; avaliação de funcionários públicos por critérios de desempenho. (COSTA, 2010).

Matias-Pereira afirma que "a NPM está totalmente ligada à melhoria do desempenho – fazer os governos mais conscientes em relação a custos, eficientes, eficazes, compreensivos, voltados à satisfação do cliente, flexíveis e transparentes", tendo como fundamentos "a adaptação e a transferência de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público." (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 98). Embora, a NPM tenha peculiaridades em cada país que a implementou, os autores a tipificam em torno de quatro eixos centrais:

Manter: conservar a máquina administrativa tal como ela é, mas ajustar e equilibrar sempre que possível; Modernizar: realizar as mudanças mais fundamentais nas estruturas e processos, por exemplo, mudando a orientação do processo orçamentário de insumo para produto; criando novos tipos de organização do setor público, como agências autônomas; modificando o contrato de trabalho dos servidores públicos etc.; Mercantilizar: introduzir mecanismos de mercado (*market-type mechanisms*–MTMs) no setor público, acreditando que eles vão gerar eficiência e melhor desempenho (OCDE, 1993); Minimizar: reduzir o setor estatal tanto quanto possível, fazendo o máximo uso da privatização e da contratação externa. Os ativos públicos são vendidos, e as atividades anteriormente desempenhadas por servidores públicos são oferecidas aos setores comerciais e voluntários. (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 101).

Segundo Castro (2007, p. 124), “a reforma gerencial caracteriza-se pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos e serviços públicos, bem como pela demanda de melhor qualidade e pela descentralização administrativa” associada à ideia de maior autonomia, habilidade e criatividade por parte dos indivíduos e práticas fincadas em

⁹⁹ A Reforma do Aparelho do Estado propõe dois tipos de propriedade pública: a propriedade pública estatal – o conjunto de bens sob o controle do Estado; e, a propriedade pública não estatal – todos os bens que, embora não sejam de propriedades do Estado, servem ao interesse público (COSTA, 2010). Segundo Neves (2004, p. 3): “As políticas governamentais passam a ser definidas por um núcleo estratégico situado no Executivo central, executadas por parceiros na ‘nova’ sociedade civil e posteriormente avaliada por esse núcleo central, dinâmica da chamada administração gerencial. As políticas sociais em geral, começam a se constituir em serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, que podem ser exercidos simultaneamente pelo Estado, pela iniciativa privada e pelas chamadas organizações públicas não-estatais. Passam a se constituir em serviços exclusivos do Estado somente o subsídio à educação básica, a previdência social básica, a compra de serviços de saúde e ao controle do meio ambiente.”

avaliações de desempenho organizacional (eficiência e eficácia), como uma forma de regulação e desregulação por parte do Estado: iniciou-se a adoção de práticas de gestão associadas ao tema governança.

Esse conjunto teórico aprofunda a dinâmica da Reforma Gerencial e ampara a introdução do *managerialism* (gerencialismo puro¹⁰⁰, em detrimento do modelo burocrático, na esfera do Estado, o que definiu o predomínio da lógica privada na esfera pública estatal sob a égide neoliberal, principalmente com a “ascensão de teorias extremamente críticas às burocracias estatais, como o *public choice* nos Estados Unidos e o ideário neoliberal hayekiano (principalmente na Grã-Bretanha).” (ABRUCIO, 1997, p.10).

A adoção do conceito governança trouxe consigo a incorporação dos princípios da governança corporativa: mecanismo empresarial no qual o proprietário controla e regula todas as atividades de seus gestores, e os sócios (financiadores) se certificam do retorno dos recursos investidos. A utilização desta dimensão administrativa no espaço na gestão pública, com foco na prestação de contas dos gastos públicos, com transparência de gestão e o cumprimento de metas estabelecidas, advindas de demandas sociais, acelerou o reordenamento do Estado: Mínimo para as ações sociais e Máximo para a coerção social – eis o Estado Mínimo e de economia flexível: “Por isso, falamos de Estado mini-max: máximo para o capital, mínimo para o trabalho.” (SADER; GENTILI, 1999. p.126).

Para Anderson (1995, p. 11), “[...] manter o Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais [...] A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo.” Sobre essa investida contra o sindicato, e que se estende à escola/universidade, Althusser (2008, p. 110) é esclarecedor, ao discorrer sobre o aparelho político e a “[...] capacidade [dos Aparelhos Ideológicos¹⁰¹ de Estado (AIE), ligados às massas,] de controlar o aparelho administrativo de Estado e destruir sua tendência ‘burocrática’”:

¹⁰⁰ Cabral Neto (2009) destaca três fases do gerencialismo: o gerencialismo puro; o *consumerism*, e o *Public Service Orientation* (PSO).

¹⁰¹ Em sua *Aparelhos Ideológicos do Estado*, Althusser em suas principais teses, explica sua noção de Ideologia: Tese 1: “A ideologia representa a relação imaginária dos indivíduos com suas condições reais de existência”; Tese 2: “A ideologia tem uma existência material”. A ideologia não pode ser encarada apenas na dimensão simbólica, ela vem de algo concreto, material. Essas duas teses resultam em sua tese central: “[...] só há ideologia pelo sujeito e para o sujeito [...]”, diga-se, “estar sujeito a algo”. (ALTHUSSER, 1992, p. 93). Deve-se esclarecer, todavia, que não é propósito desta dissertação discorrer sobre as várias conceituações de *ideologia*, seja no campo marxiano e marxista, tampouco, fora dele, em virtude de sua complexidade e diversidade. Sobre isso Konder (2002), em sua obra *A questão da ideologia*, evidencia a complexidade e diversidade interpretativa da ideologia, abordando teóricos como Lukács, Mannheim, Horkheimer, Adorno, Marcuse, Benjamin, Gramsci, Bakhtin, Althusser, Goldmann e Habermas. Diante desta pluralidade, e objetivando atender os limites desta dissertação a definição básica extraída de Althusser (2008) é suficiente, unida as conceituações de quatro pensadores: Lenin, Lukacs, Gramsci e Mészáros. As definições de Marx e Engels não serão tomadas em virtude

[...] sobre seu aparelho sindical (ainda aí, problema nº1: o que deve ser um sindicato? Um aparelho “não-coercitivo”, uma “escola de Comunismo”, para garantir, através de uma seqüência de “engrenagens”, uma justa ligação com as massas); enfim, sobre seu aparelho escolar, problema dos problemas para Lenin porque ele sabia que o AIE escolar é determinante na medida em que detém em seu poder o futuro: as jovens gerações. (ALTHUSSER, 2008, p. 110).

O Estado e o governo, que o administra, representam, portanto, correlações de forças e interesses que extrapolam as fronteiras das teorias administrativas da máquina pública: há uma disputa também no campo ideológico. Segundo Althusser (2008, p. 109), na tessitura do Estado ocorre “o seguinte fato paradoxal: não são as instituições que ‘produzem’ as ideologias correspondentes; pelo contrário, são determinados elementos de uma ideologia

das múltiplas variantes presentes. O verbete *ideologia* do *Dicionário do pensamento marxista*, expressa: “Em contraste com uma leitura puramente sincrônica dos escritos de Marx, é necessário considerar o conceito de ideologia dentro do contexto das várias fases do desenvolvimento intelectual de Marx, mesmo que não se admita qualquer ‘ruptura epistemológica’ dramática entre tais fases. Um núcleo básico de significação encontra novas dimensões quando Marx desenvolve sua posição e ataca novas questões. A primeira fase compreende os seus primeiros escritos e vai até 1844. A característica desse período é o debate filosófico no qual os principais pontos de referência [...] Pouco depois da morte de Marx, o conceito de ideologia começou a adquirir um novo significado. A princípio não perdeu necessariamente a sua conotação crítica, mas surgiu uma tendência a colocar esse aspecto em segundo lugar. Os novos significados tomaram principalmente duas formas, ou seja, uma concepção da ideologia como a totalidade das formas de consciência social – que passou a ser expressa pelo conceito de ‘superestrutura ideológica’ – e a concepção da ideologia como as ideias políticas relacionadas com os interesses de uma classe. Embora esses novos significados não fossem resultado de uma reelaboração sistemática do conceito dentro do marxismo, acabaram por substituir a conotação negativa original. As causas desse processo de deslocamento são complexas. [...] **para Lenin** a ideologia torna-se a consciência política ligada aos interesses de cada classe; em particular, ele dirige sua atenção para a oposição entre a ideologia burguesa e a ideologia socialista. Com Lenin, portanto, o processo de transformação do significado da ideologia chega ao seu ponto culminante. A ideologia já não é uma distorção necessária que oculta as contradições tornando-se, em lugar disso, um conceito neutro relativo à consciência política das classes, inclusive da classe proletária. [...] **para Lukács**, [a ideologia] é ‘a expressão ideológica do proletariado’, ou ‘a ideologia do proletariado combativo’, na verdade a sua ‘arma mais poderosa’, que levou à ‘capitulação ideológica’ burguesa (Lukács, 1923, p.258-9, 227 e 228). [...] **Gramsci propõe** [que a ideologia] [...] é ‘uma concepção do mundo implicitamente manifesta na arte, no direito, na atividade econômica e em todas as manifestações da vida individual e coletiva’. (1971, p.328). Mas a ideologia é mais do que um sistema de ideias, ela também está relacionada com a capacidade de inspirar atitudes concretas e proporcionar orientação para a ação. A ideologia está socialmente generalizada, pois os homens não podem agir sem regras de conduta, sem orientações. Portanto, a ideologia torna-se ‘o terreno sobre o qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam etc.’ (1971, p.377). É, portanto, na ideologia e pela ideologia que uma classe pode exercer HEGEMONIA sobre outras, isto é, pode assegurar a adesão e o consentimento das grandes massas. Enquanto Lenin e Lukács trataram a ideologia ao nível da teoria, Gramsci nela distingue quatro graus ou níveis, ou seja, filosofia, religião, senso comum e folclore, em ordem decrescente de rigor e articulação intelectual.” (BOTTOMORE, 2001, p. 293-297, grifo nosso). Para Mészáros, discípulo de Lukács, a ideologia, uma espécie de visão de mundo, desenvolve-se no contexto da historicidade humana em seu devir, tendo um papel de reprodução dos homens no metabolismo social, justificando-o, negando-o ou explicando-o: “Na verdade, a ideologia não é ilusão nem superstição religiosa de indivíduos mal-orientados, mas uma forma específica de consciência social, materialmente ancorada e sustentada. Como tal, não pode ser superada nas sociedades de classe. Sua persistência como consciência inevitável das sociedades de classe, relacionada com a articulação de conjuntos de valores e estratégias rivais que tentam controlar o metabolismo social em todos os seus principais aspectos. Os interesses sociais que se desenvolvem ao longo da história e se entrelaçam conflituosamente manifestam-se, no plano da consciência social, na grande diversidade de discursos ideológicos relativamente autônomos (mas, é claro, de modo algum independentes), que exercem forte influência sobre os processos materiais mais tangíveis do metabolismo social.” (MÉSZÁROS, 2004, p. 65).

(a ideologia de Estado) que ‘se realizam’ ou ‘existem’ em instituições correspondentes, e suas práticas”¹⁰².

Althusser ainda chama a atenção para os efeitos da luta de classes¹⁰³ sobre as formações ideológicas, compreendendo que as instituições e as ideologias que se formam no interior do Estado são fundamentais, pois, “são elas que fornecem a chave não só das instituições e de suas práticas, mas também de uma parte das causas que produzem as subformações ideológicas que vemos aparecer nessas práticas.” (ALTHUSSER, 2008, p. 110).

Nesse aspecto, é possível perceber *a partir do quê*, e *como* age o Estado: sua atuação, segundo Althusser (2008, p. 31-32), realiza-se pelo Aparelho Repressor e Aparelho Ideológico:

A tradição marxista é peremptória: o Estado é explicitamente concebido [...] como aparelho repressivo. O Estado é uma “máquina” de repressão que permite às classes dominantes [...] assegurar sua dominação sobre a classe operária para a submeter ao processo de extorsão da mais-valia [...] o aparelho de Estado [...] compreende: não só o aparelho especializado (no sentido estrito) cuja existência e necessidade reconhecemos a partir das exigências da prática jurídica, isto é, a polícia – os tribunais – as prisões; mas também o exército [...] e acima deste conjunto o chefe de Estado, o governo e a administração [...] O aparelho de Estado que define o Estado como força de execução e de intervenção repressiva, “ao serviço das classes dominantes” [...].

¹⁰² Para Althusser, as ideologias não estão restritas a ideologia de Estado, existem outras formas de serem geradas, em diversos espaços: “as mencionadas instituições ‘produzam’, no âmago de si mesmas e em suas práticas, certas formas de ideologia inexplicáveis fora de suas práticas.” (ALTHUSSER, 2008, p. 109). O autor, em sua formulação, distingue os elementos determinados da Ideologia de Estado: 1. as que existem e materializam-se nos Aparelhos de Estado – definidas por Ideologia Primária; e 2. as produzidas no interior dos Aparelhos – denominadas Ideologias secundária (subproduto da prática desenvolvida a partir da Ideologia primária, logo uma Ideologia subordinada). Althusser, complementa a esse respeito: “as ideologias secundárias são produzidas por uma conjunção de causas complexas nas quais figuram, ao lado da prática em questão, o efeito de outras ideologias exteriores, de outras práticas exteriores – e, em última instância, por mais dissimulados que se encontrem, os efeitos mesmo longínquos, na realidade, muito próximo, da luta de classes.” (*Id., Ibid.*, p. 110).

¹⁰³ O verbete *luta de classes* no *Dicionário do pensamento marxista*, expressa: “Segundo as palavras do Manifesto comunista, ‘a história de todas as sociedades existentes até hoje é a história das lutas de classe’. Mas essa tese mereceu diferentes qualificações desde que foi pela primeira vez formulada. Engels a modificou, referindo-a à história escrita (nota à edição inglesa de 1888 do Manifesto comunista), para que se levassem em conta as comunidades primitivas, nas quais as divisões de classes ainda não haviam aparecido. [...] Por outro lado, Marx e Engels indicaram – e sua posição passou a ser o ponto de vista marxista mais generalizado – que é na sociedade capitalista que as classes fundamentais se diferenciam mais claramente, que a CONSCIÊNCIA DE CLASSE se desenvolve de maneira mais completa e que as lutas de classes são mais agudas. Nesse sentido, a sociedade capitalista constitui, sob esses aspectos, um ponto culminante na evolução histórica das formas da sociedade dividida em classes. Nessa perspectiva, as lutas de classes modernas têm importância fundamental na teoria marxista, porque seu resultado final é concebido como uma TRANSIÇÃO PARA O SOCIALISMO, isto é, para uma sociedade sem classes.” (BOTTOMORE, 2001, p. 355). Na correlação de força em torno do Estado, na concepção materialista histórica dialética, ele não pode ser dominado de forma permanente por uma classe social: “A partir do que sabemos, nenhuma classe pode duravelmente deter o poder de Estado sem exercer simultaneamente a sua hegemonia sobre e nos aparelhos ideológicos de Estado [...] Esta última nota permite-nos compreender que os aparelhos ideológicos de Estado podem ser não só o alvo, mas, também o local da luta de classes e por vezes de formas renhidas da luta de classes.” (ALTHUSSER, 1980, p.49).

Além do Aparelho repressor de Estado (ARE) existem outros dispositivos que agem como AIE, Althusser (1980, p. 44) especifica que:

Designamos por Aparelhos ideológicos de Estado (AIE) um certo número de realidades que se apresentam ao observador imediato sob a forma de instituições distintas e especializadas [...] – O AIE religioso [...] escolar [...] familiar [...] jurídico [...] político [...] sindical [...] da informação [...] cultural [...].

Embora não haja a possibilidade da existência de um aparelho coercitivo sem ideologias, sendo a recíproca verdadeira, existe um desequilíbrio atuante nos ARE e AIE: no primeiro, a repressão se sobrepõe à ideologia; no segundo, a ideologia se sobrepõe à coerção – pode-se afirmar que os ARE e AIE pertencem a domínios diferentes:

Num segundo momento, podemos constatar que enquanto o aparelho (repressivo) de Estado, unificado, pertence inteiramente ao domínio público, a maioria dos aparelhos ideológicos do Estado (na sua dispersão aparente) releva pelo contrário do domínio privado. Privadas são as Igrejas, os Partidos, os sindicatos, as famílias, algumas escolas, a maioria dos jornais, as empresas culturais etc., etc... [...] pouco importa as instituições que os realizam os AIE sejam “públicas” ou “privadas”. O que importa é o seu funcionamento. Instituições privadas podem perfeitamente “funcionar” como aparelhos ideológicos de Estado [...] O que distingue os AIE do aparelho (repressivo) de Estado, é a diferença fundamental seguinte: o aparelho repressivo de Estado “funciona pela violência”, enquanto os aparelhos ideológicos de Estado funcionam “pela ideologia”. (ALTHUSSER, 1980, p.45-46).¹⁰⁴

Em sua propositura teórica sobre os AIE e AE, Althusser desenvolve a tese de que: “é indispensável levar em consideração não só a distinção entre Poder de Estado (e seus detentores) e Aparelhos de Estado [AE], mas também uma outra ‘realidade’ que se encontra, manifestamente, do lado do Aparelho repressor de Estado [ARE].” (ALTHUSSER, 2008, p. 102).

Com isso, Althusser (2008) passa a representar o ARE como sendo o que os clássicos designavam por Aparelho de Estado, o que resulta no entendimento althusseriano de luta pelo controle dos aparelhos repressivos e ideológicos do Estado, uma vez que estes dizem respeito à estruturação estatal: a (infra)estrutura (esfera econômica) e a superestrutura (esfera cultural, jurídica, política e ideológica). A partir desse ponto Althusser afirma que

¹⁰⁴ Althusser (2008), ao longo de suas ponderações sobre Aparelho repressor de Estado e Aparelho ideológico de Estado, deixa claro que não se pode confundir ou pensar ARE como instituições e organizações do setor público, tampouco, os AIE's com o setor privado. Para o autor, a distinção entre esferas pública e privada reporta-se ao direito burguês, o qual só se aplica a definição de pessoas jurídicas (detentoras de propriedade privada) – Althusser, ampara-se em sua tese não no direito (burguês), mas na luta e relações de classes sendo o Estado, com seus aparelhos, instrumentos da classe dominante: “Não é, portanto, a distinção privado/público que pode atingir nossa Tese sobre os aparelhos ideológicos de Estado. Todas as instituições privadas citadas, quer sejam propriedade do Estado ou de tal particular, funcionam, por bem ou por mal, enquanto peças de Aparelhos ideológicos de Estado determinados sob a Ideologia de Estado, a serviço da política do Estado, o da classe dominante, na forma que lhes é própria: a de Aparelhos que funcionam de maneira predominante por meio da ideologia – e não por meio da repressão, como o Aparelho repressor de Estado. Essa ideologia é, como já o indiquei, a Ideologia do próprio Estado.” (ALTHUSSER, 2008, p. 107).

Um Aparelho ideológico de Estado é um sistema de instituições, organizações e práticas correspondentes, definidas. Nas instituições, organizações e práticas desse sistema é realizada toda a **Ideologia de Estado**¹⁰⁵ ou uma parte dessa ideologia (em geral, uma combinação típica de certos elementos). A ideologia realizada em um AIE garante sua unidade de sistema “ancorada” em funções materiais, próprias de cada AIE, que não são redutíveis a essa ideologia, mas lhe servem de “suporte”. (ALTHUSSER, 2008, p. 104, grifo nosso).

Esse sistema de instituições, organizações e práticas é que estiveram atuando intensamente na reforma do Estado, iniciada na década de 1990 no Brasil. Conforme Behring (2003, p. 198) “[...] esta opção [definida pela autora de contrarreforma] implicou uma forte destruição dos avanços [sociais], mesmo que limitados, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora que marcaram a história do Brasil”. Os AIE foram essenciais para a construção das diretrizes e justificativas ideológicas da contrarreforma, sobretudo conexões com a economia mundial em plena expansão dos mercados financeiros internacionais.

Harnecker (2000), em sua obra *Tornar possível o impossível: A esquerda no liminar do século XXI*, ao abordar a dominação da lógica financeira sobre os investimentos produtivos, ligada às crises do capitalismo, tece que, a “gestão capitalista da crise, portanto, consiste em procurar arranjar, para esse excedente sem saída rentável na expansão do sistema produtivo, colocações financeiras para evitar a sua desvalorização”. (HARNECKER, 2000, p. 171). Isso tem impulsionado os Estados a implementarem (contra)reformas em sua organicidade, tanto administrativo-financeira, quanto sócio-política.

A internacionalização dos processos de produção, com a distribuição da fabricação de diferentes partes/etapas da mercadoria em diversos lugares, tem aprofundado a concorrência internacional, empurrando os Estado à defesa de grupos econômicos e globalizando um processo civilizador cada vez mais excludente, tendo as novas formas de administração pública, como mediadoras, gerando:

Uma transformação quantitativa e qualitativa no sentido de que o capitalismo se torna concorrente global, influenciando, recobrando, recriando ou revolucionando todas as outras formas de organização social do trabalho, da produção e da vida. Isto não significa que tudo mais se apaga ou desaparece, mas que tudo o mais passa a ser influenciado, ou a deixar-se influenciar, pelas instituições, padrões e valores sócio-culturais característicos do capitalismo. Aos poucos, ou de maneira repentina, os princípios de mercado, produtividade, lucratividade e consumismo passam a

¹⁰⁵ Quanto à definição de Ideologia de Estado, Althusser a define como reagrupamento de “um certo número de temas importantes, extraídos dos diferentes domínios da ideologia (religiosa, jurídica, moral, política, etc.), em um sistema que resume os ‘valores’ essenciais de que tem necessidade a dominação as classes que detém o poder de Estado para ‘levar na conversa’ os explorados e os agentes da exploração e da repressão, assim como os agentes da ideologização, portanto, para garantir a reprodução das relações de produção.” (ALTHUSSER, 2008, p. 162).

influenciar as mentes e os corações de indivíduos, as coletividades e os povos. (IANNI, 2008, p. 184)

As contrarreformas inserem-se, portanto, em uma conjuntura a envolver ideologia, globalização, neoliberalismo, transnacionalização do capital e “[pode-se] mesmo dizer que a dinâmica da reprodução ampliada do capital, em escala mundial, tem propiciado uma acentuada concentração do poder econômico, agravando a questão social em âmbito também mundial.” (IANNI, 2008, p. 185). Conforme Filgueiras (2006, p. 196),

[...] a retirada do Estado de setores estratégicos da atividade econômica, juntamente com o agravamento de sua fragilidade financeira, a redução de sua capacidade de investimento e a perda de autonomia da política econômica, enfraqueceu-lhe a possibilidade de planejar, regular e induzir o sistema econômico. O crescimento acelerado da dívida pública – com encargos financeiros elevadíssimos –, juntamente com a livre mobilidade dos fluxos de capitais, é parte central da subordinação da política macroeconômica aos interesses do capital financeiro, ao mesmo tempo em que redefiniu a presença dos interesses das distintas classes e frações de classe no interior do Estado.

Diante das críticas dos movimentos sociais e de diversos segmentos políticos de esquerda, contrários à reforma do Estado, pois a acusam de atingir os setores mais vulneráveis da sociedade com a privação dos serviços públicos; e, diante da resistência de setores burocráticos e de instituições do Estado, avessos à reforma, o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) elaborou um documento na defesa da implantação do modelo gerencial: *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina* (1998).

De acordo com as formulações do CLAD (1998), o Estado deve reestruturar sua relação com o mercado e suas políticas públicas. O Estado deve alterar (suprimir) suas políticas protecionistas e tomar medidas que induzam a competitividade. Na área social o Estado deve assumir o papel de formulador e financiador das políticas públicas, e não executor (atribuição repassada para a iniciativa privada):

[...] torna-se fundamental o desenvolvimento da capacidade catalisadora dos governos em atrair a comunidade, as empresas ou o Terceiro setor para compartilhar a responsabilidade pela execução dos serviços públicos, principalmente os de saúde e educação básica. (CLAD, 1998, p. 4).

Para o CLAD (1998) as questões centrais que necessitavam serem resolvidas na América Latina, reais entraves para o desenvolvimento da região, eram: a consolidação da democracia (mediante o aumento de *accountability*), a retomada econômica (liberdade comercial e privatização) e a redução da desigualdade social:

[...] é preciso reforçar as formas democráticas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, aumentando o grau de *accountability* (responsabilização) do sistema. Com isso, **busca-se capacitar os cidadãos para controlar as políticas públicas,**

podendo torná-las, a um só tempo, mais eficientes e com melhor qualidade (CLAD, 1998, p. 5, grifo nosso).

O modelo gerencial defendido pelo CLAD (1998, p. 8) enfatiza que “não se trata [...] apenas de criar um Estado mais efetivo e eficiente; é fundamental instituir um Estado verdadeiramente democrático [neoliberal] na América Latina”.

No que concerne à modernização gerencial, para a América Latina, o CLAD (1998) propõe a prestação dos serviços voltada para o cidadão-usuário: o cidadão passa a ser visto como cliente (consumidor) de um serviço e “com esta mudança [tomada pelo CLAD como revolucionária], os cidadãos devem participar tanto da avaliação como da gestão das políticas públicas, especialmente na área social.” (CLAD, 1998, p. 4).

Com a Reforma do Estado, a responsabilidade do servidor público é alçada a novo patamar, que exige do servidor a prestar contas de suas ações:

i) Perante a sociedade, tornando a administração pública mais transparente, voltada para a prestação de contas; ii) Perante os políticos eleitos nos termos da democracia representativa, sejam do governo sejam da oposição; e iii) Perante os representantes formais e informais da sociedade que estejam atuando junto à esfera pública não estatal. (CLAD, 1998, p. 15).

De acordo com Modesto (1997), objetivando reduzir o déficit público, combater a crise fiscal do Estado, tornar a administração pública mais ágil, eficaz e participativa, as reformas implementadas no Brasil efetivaram-se em sintonia com as transformações gerenciais que ocorriam em outras nações ocidentais. Para tais fins, houve a tentativa de:

a) aplicação de técnicas de coordenação de serviços e atividades entre esferas políticas diversas (consórcios intergovernamentais, acordos-programas, convênios de delegação ou descentralização); b) estímulo à privatização de serviços econômicos competitivos sustentáveis em regime de mercado; c) transferência de funções do poder central para entes intermediários e locais; d) ampliação dos controles de produtividade e de economicidade (...); e) fortalecimento da autonomia das entidades... da administração indireta; f) incentivo à gestão direta pela comunidade de serviços sociais e assistenciais, fora do aparato burocrático do Estado, porém com apoio direto dele (...); g) estímulo ao pessoal administrativo no desenvolvimento de atividades-fim, com a concomitante diminuição ou terceirização de atividades-meio, acompanhada de valorização das carreiras exclusivas de Estado (...); h) capacitação de pessoal dirigente e criação de carreiras específicas para altos gestores; i) elaboração do conceito de planejamento estratégico e fortalecimento dos setores administrativos responsáveis pela formulação de políticas públicas; j) consolidação e simplificação de procedimentos e processos no interior da administração; l) estímulo ao desenvolvimento de habilitações gerenciais flexíveis do pessoal administrativo (...); m) definição de novas formas de responsabilização dos agentes públicos pela gestão administrativa; n) adoção de programas de desregulamentação ou de simplificação da legislação (...); o) ampliação dos mecanismos de participação popular na atividade administrativa e de controle social da administração pública. (MODESTO, 1997, p. 27-28).

Assim, a reforma do Estado no Brasil¹⁰⁶ foi “limitada por uma visão restritiva de teor administrativo, a reforma do Estado do governo [Fernando Henrique] Cardoso foi capturada pela meta do ajuste fiscal, revelando-se incapaz de realizar a ruptura anunciada.” (DINIZ, 2001, p. 13). Sendo implementadas pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) a partir da elaboração executada pelo Ministro Bresser-Pereira, do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL – PDRE/MARE, 1995), a reforma acabou por não alcançar “o objetivo de eliminar os pontos de estrangulamento da administração pública brasileira, bem como os vícios do passado” (DINIZ, 2001, p. 20): clientelismo e neopatrimonialismo na esfera pública, por exemplo.¹⁰⁷

Esse entrave projetou a necessidade de ampliar a reforma para além das preocupações técnica-administrativas e fiscais, era necessário avançar no aspecto político – passo operado pela incorporação do princípio de governança de Estado. Neste ponto, destaca Diniz, tem relevância o papel de *accountability*:

[...] o fortalecimento das conexões do Estado com a sociedade e com as instituições representativas, expandindo também os mecanismos de *accountability*, vale dizer, os procedimentos de cobrança e de prestação de contas, os meios de controle externo, a transparência e a publicização dos atos do governo. Nesse sentido, podem ser ressaltadas as perspectivas que preconizam novos estilos de gestão pública, revertendo o isolamento... burocrático. Esta nova perspectiva implica estreitar os vínculos com a política, reforçar os instrumentos de responsabilização da administração pública por controle parlamentar, dar mais força à sociedade civil, sem enfraquecer o poder de coordenação do Estado, e diversificar os espaços de negociação e as táticas de alianças envolvendo diferentes atores, associando o aumento da participação com o reforço das instituições representativas. (DINIZ, 2001, p. 21).

A execução de reformas no Estado ou mecanismos de participação social só alcança, segundo Abrucio e Loureiro (2005), resultados positivos sobre o funcionamento da máquina pública ou melhoria da qualidade das políticas públicas se o aparato estatal for composto por funcionários capacitados/treinados e motivados para combater as práticas

¹⁰⁶ No Brasil, segundo Bresser-Pereira, a crise do Estado¹⁰⁶, desencadeada “em 1979, com o segundo choque do petróleo”, teve como epicentros: a *crise fiscal* - “perda do crédito público e por poupança pública negativa”; o *modo de intervenção do Estado* - “esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, [...] [que] transpareceu na falta de competitividade [...] das empresas brasileiras [...] [expresso] no fracasso em se criar no Brasil um Estado do Bem-Estar”; e] a “forma burocrática pela qual o Estado é administrado”; e, por uma *crise política* – que teve três momentos: “uma crise de legitimidade” – desgaste do governo civil-militar; “uma crise de adaptação ao regime democrático” – nas tratativas populistas dos anos 1980; e, “uma crise moral” – que culminou no impeachment de Fernando Collor. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 09-10).

¹⁰⁷ Fazia-se necessário a constituição de uma Reforma do Estado que primasse por uma elite burocrática e meritocrática que combatesse a persistência do neopatrimonialismo – sedimentado na teia de interesses sócio-políticos das elites locais, que se locupletam na conversão da coisa pública (*res pública*) em coisa privada (*res privada*). (BOBBIO, 2017; MAZZEO, 2015); e a variedade dos laços clientelistas – melhor definido em termos de *relações sociais*, caracterizadas “[...] especialmente por serem relações do tipo assimétricas [...] por ser uma relação do tipo pessoal [...], pela troca de serviços e bens materiais (gentilezas, deferência, lealdade e proteção) [...]”. (BEZERRA, 1999, p.14), obstáculo à superação da crise da qual o capitalismo buscava sair.

perversas do Estado clientelista e neopatrimonialista. Caso isso não ocorra, a participação social em uma democracia semi-direta (como a democracia participativa) redundará no reforço do poder de grupos mais organizados da sociedade, que ocupam funções públicas e/ou tem poder econômico, em detrimento dos mais pobres.

Segundo Bobbio (2000), retratando uma visão liberal-conservadora, em virtude da nova ordem global, deve-se definir um neocontratualismo que reestruture a relação Estado-Sociedade com a revisão do jogo dos direitos e dos deveres, definidores de uma nova sociabilidade e uma relação jurídica que aproxime liberdade à igualdade de oportunidades.

Diante desse quadro, a *accountability* passa a ser incorporada como mecanismo de reificação do Estado, o que se opera em sua incorporação à administração pública com abordagens distintas, as quais compõem três modelos teóricos: 1. Clássico ou Administração Pública Tradicional (APT) – hierárquico e conformidade às leis, bem como, às normas procedimentais; 2. Nova Gestão Pública (NGP) – conformada as regras do mercado, controle dos resultados e máxima eficiência e eficácia/efetividade no uso dos recursos públicos; e, 3. Novo Serviço Público (NSP) – reconceituação do serviço público, sobressaindo-se as noções de responsividade, desempenho responsável, comportamento ético, defesa do interesse público e valorização e defesa dos princípios democráticos.¹⁰⁸

Rocha, nas considerações finais de seu artigo *Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens* destacou que:

[...] do modelo da APT, a sua concepção hierárquica de *accountability*, concebida com base em paradigma tradicional da dicotomia entre política e administração, que conduz a um processo formal de conformidade procedimental, porém deixa a descoberto questões típicas referentes ao resultado das políticas públicas. No modelo da NGP, por outro lado, a *accountability* caracterizou-se por uma visão tipicamente de mercado, definindo uma mudança de perspectiva na ação governamental, na qual a ênfase centra-se nos resultados e na capacidade (e no poder) dos administradores de inovar e responder apropriadamente às demandas dos clientes/consumidores. Como consequência, o processo de *accountability* é levado para o âmbito dos resultados, mas não são evidenciadas as formas e os processos pelos quais as decisões políticas que os administradores venham a tomar possam ser *accountable* para a sociedade. Já no modelo do NSP, a *accountability* é apresentada como multifacetada na medida em que reconhece que as funções desempenhadas pelos administradores públicos nas sociedades contemporâneas são complexas e sugere

¹⁰⁸ Segundo Schneider e Nardi (2019, p. 3), em tabela sobre as teorias de administração pública, a *accountability* assume especificidades em cada modelo administrativo: 1. “Administração Pública Tradicional (APT) – Administradores públicos são responsáveis pelo processo de implementação das políticas públicas. Conformidade às leis e normas procedimentais. Hierárquica, *Accountability* institucional, com foco nos processos”; 2. “Nova Gestão Pública (NGP); Administração dos bens públicos com a máxima eficiência, eficácia e efetividade. Amplo poder de decisão (discricionariedade) aos funcionários e administradores. Valores de mercado. *Accountability* institucional, com foco nos resultados”; 3. “Novo Serviço Público (NSP) – Reconceptualização do papel e da atuação do serviço público, que deve atuar de forma responsiva, ética e em defesa do interesse público.” (As informações foram retiradas de tabela fechada e convertidas em texto corrido).

uma reconceituação do papel do servidor público, que pode ser caracterizada pela sua capacidade de responder às necessidades e também às expectativas dos cidadãos. O processo de *accountability*, portanto, apresenta-se mais amplo e mais complexo, embora também não evidencie as formas e os processos pelos quais os administradores públicos tornem-se *accountable* em relação às decisões políticas que venham a tomar, nem soluciona o problema da *accountability* quanto às questões relacionadas ao novo papel do servidor público. (ROCHA, 2011, p. 95).

Em todos os modelos elencados por Rocha (APT, NGP e NSP) ocorrem *déficits* de *accountability*, o que afeta o próprio processo de *accountability* – tomada como fraca: 1. na APT ocorre um *déficit* de *accountability* institucional – falta de avaliação objetiva dos resultados; 2. na NGP tem-se um *déficit* de *accountability* social (baixo poder discricionário dos agentes públicos) e institucional (baixa conformidade de ação do agente público); 3. no NSP ocorre *déficit* de *accountability* social e institucional em relação à responsividade e ao dever do agente público.

Considerando a abrangência desses modelos teóricos, apresenta-se uma síntese de suas principais características, relacionadas com a *accountability*, no Quadro 11 - *Modelos teóricos de administração pública e abordagens de accountability*. Segundo Rocha (2011, p. 95), em relação “às diferentes perspectivas e visões que são usadas para tentar explicar ou mesmo criticar fatos e procedimentos do cotidiano da administração pública, mais atrapalham do que ajudam na discussão sobre esse fenômeno complexo que é a *accountability*.”

Quadro 11: Modelos teóricos de administração pública e abordagens de *accountability*

Modelo	APT	NGP	NSP
Teóricos	<ul style="list-style-type: none"> • Woodrow Wilson • Frederick W. Taylor • Max Weber 	<ul style="list-style-type: none"> • Allen Schick • David Osborn • Ted Gaebler • Al Gore • Bresser-Pereira 	<ul style="list-style-type: none"> • H. George Frederickson • Carl J. Bellone • Lloyd G. Nigro • Frederick C. Thayer • Ross Clayton • Michael M. Harmon • David K. Hart • Robert B. Denhardt • Alberto G. Ramos
Concepções	<ul style="list-style-type: none"> • Hierárquica • Formal • Jurídica • Medições objetivas • Controle externo 	<ul style="list-style-type: none"> • Valores de mercado • Cidadão conceituado como “consumidor” e “cliente” • Ênfase na privatização • Medições objetivas e controles externos 	<ul style="list-style-type: none"> • Valores democráticos
Críticas	<ul style="list-style-type: none"> • Os administradores não devem agir discricionariamente 	<ul style="list-style-type: none"> • Crítica a APT ✓ A burocracia tradicional é ineficaz - seus controles focam recursos/processos em vez dos resultados. ✓ Falta de discricionariade ✓ Rigidez dos padrões, regras e procedimentos 	<ul style="list-style-type: none"> • Crítica a NGP ✓ Modelo norteado pela lógica do mercado. ✓ Cidadão = Consumidor ✓ Valorização da produtividade e empreendedorismo ✓ Medidas de controle de eficiência e de resultados,

			embora importantes são insuficientes para atender as expectativas da sociedade.
Preceitos	<ul style="list-style-type: none"> • Administradores devem agir de forma impessoal (desvinculada de qualquer viés político ou ideológico) 	<ul style="list-style-type: none"> • O modelo administrativo de mercado é considerado superior ao modelo burocrático do setor público. • Assegurar os resultados da ação governamental flexibilizando, se necessário, a rigidez dos padrões, das regras e procedimentos. • Medições objetivas e controles externos sem a rigidez da lei, dos regulamentos e das normas (procedimentos), mas em padrões de desempenho e resultados esperados 	<ul style="list-style-type: none"> • Administração pública é caracterizada por uma nova postura frente aos seus desafios: <ul style="list-style-type: none"> ✓ servir aos cidadãos: como “dever” e conforme princípios democráticos e éticos; ✓ atender o interesse público; ✓ valorizar a cidadania; ✓ pensar estrategicamente e agir democraticamente; ✓ reconhecer a complexidade da accountability; ✓ servir ao invés de controlar; ✓ valorizar as pessoas.
Abordagens	<ul style="list-style-type: none"> • Conformidade: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Conformidade às leis e às normas procedimentais 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultado: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Máxima produtividade dos recursos públicos - eficiência e eficácia/efetividade 	<ul style="list-style-type: none"> • Multifacetada: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Responsividade do agente público - responsável, postura ética, defesa do interesse público e comprometimento com os princípios democráticos
Formas	<ul style="list-style-type: none"> • Líderes políticos tonados accountable (responsáveis) pela implantação das políticas públicas perante os eleitores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Esfera privada, com elevado grau de discricionariedade na ação dos agentes públicos não eleitos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não especifica por meio de quais mecanismos agentes públicos não eleitos serão accountable.
Distinções	• <i>Accountability</i> de processos	• <i>Accountability</i> de resultados	• <i>Accountability</i> democrática
Resultados	• Como consequência	• Como objetivo	• Como “dever”
Déficits	<ul style="list-style-type: none"> • No resultado: <ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Accountability</i> Institucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Na implementação: <ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Accountability</i> social (decisão discricionária) ✓ <i>Accountability</i> institucional (sobre a conformidade) 	<ul style="list-style-type: none"> • No resultado: <ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Accountability</i> institucional e social: (sobre o “dever”) ✓ <i>Accountability</i> social (decisão discricionária)

Fonte: Autoria própria – Com base em Schneider e Nardi (2019); Rocha (2011)

Enquadrada nos modelos de administração pública, a *accountability* acomoda-se aos fundamentos da Reforma Gerencial (Quadro 12 – Quadro sintético analítico: Reforma Gerencial e Aferição de Requisitos). O Estado acomoda-se ao papel de *coordenador suplementar*, moldando-se a lógica da nova Administração Pública Gerencial (APG), do Governo Empreendedor (GE) e, sobretudo, à Governança Pública (GP) – modelos que “compartilham os valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, [e] eficiência na prestação de serviços (...)” (SECCGI, 2009, p. 356).

A reforma, seguindo esses valores, aprofundou as transformações na máquina pública em sua forma gerencial, pois definiu: o princípio da *governabilidade* (legitimidade, sustentáculo político para governar) e da *governance* (capacidade financeira e administrativa de governar); a tendência de *desresponsabilização* pela política social, acompanhada pelo trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais – privatização, focalização e descentralização; e, o *Programa de Publicização*, expresso na criação das agências executivas, das organizações sociais e pela regulamentação do terceiro setor (com as parcerias com ONG's e instituições filantrópicas para a implementação das políticas sociais). (BRESSER-PEREIRA, 1997; BEHRING, 2003).

Quadro 12 – Quadro sintético analítico: Reforma Gerencial e Aferição de Requisitos

Modelo/Mecanismo	Conceituação	
Governança	Modelo de administração pública gerencial, cuja finalidade visa atingir resultados, focando na eficácia. Sua lógica funcional estabelece a preservação da capacidade financeira e administrativa do Estado em sentido amplo, ou seja, o equilíbrio entre receitas e despesas para a implementação de suas políticas. Nesse sentido, a Governança fundamenta-se na interação entre os diversos níveis governamentais, e entre esses e as demais organizações da sociedade civil (organizações empresariais e de trabalhadores, movimentos sociais, dentre outros).	Grindle salienta: “[...] governança consiste em: distribuição de poder entre instituições de governo; a legitimidade e autoridade dessas instituições; as regras e normas que determinam quem detém poder e como são tomadas as decisões sobre o exercício da autoridade; relações de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências do Estado; habilidade do governo em fazer políticas, gerir os assuntos administrativos e fiscais do Estado, e prover bens e serviços; e impacto das instituições e políticas sobre o bem-estar público.” (GRINDLE, 2004, p. 525-548)
Governabilidade	Refere-se a capacidade em si do governante (governo) “governar”, ou seja, às condições políticas, a capacidade e legitimidade que os representantes (governo) tem para administrar os problemas administrativos-financeiros do Estado.	Segundo Santos, a governabilidade seria equivalente à dimensão político-estatal, a “[...] condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses.” (SANTOS, 1997, p. 342).
Gestão Pública	Diz respeito a gestão estatal da coisa pública, executada pelos mais diversos órgãos, departamentos, instituições, entidades e agentes do Estado tendo como fim os interesses voltados à coletividade, a sociedade. As ações do Estado devem ser voltadas a realização de ações para o social (prestações de serviços públicos) conforme fixado ou autorizado por lei, tendo como baliza a garantia de manter a igualdade perante a Lei e preservar as oportunidades para todos os cidadãos.	A noção de Gestão Pública, no entanto, tem suas peculiaridades/divergências, ou formas de ser, que variará, conforme Fiates, visto que, “[...] a configuração dos modelos de gestão pública é influenciada pelo momento histórico e pela cultura política que caracterizam uma determinada época do país. Assim, a evolução, o aperfeiçoamento e a transformação dos modelos de gestão das organizações se desenvolvem a partir de pressões políticas, sociais e econômicas existentes e que se traduzem em diferentes movimentos reformistas empreendidos pelos governos que buscam um alinhamento com as demandas sociais internas e externas.” (FIATES, 2007, p. 92).

Legitimidade	Ampara-se no apoio político-social “dado” aos governantes pela sociedade mediante relações de consenso, tanto manifesto nos processos de escolha (eleições) mas por meio da transferida à sociedade de parte da responsabilidade das decisões tomadas, a fim de construir consensos, que se materializa pela participação nas ações públicas ou quanto a sociedade pleiteia ações governamentais. A legitimidade está vinculada no atual ordenamento sócio-político ao que se denomina Estado Democrático de Direito.	Pode definir, a partir de Canotilho que a legitimidade está imersa na relação Estado, Democracia e Direito: “Realce-se esta dinâmica dialética entre os direitos fundamentais e o princípio democrático. Ao pressupor a participação igual dos cidadãos, o princípio democrático entrelaça-se com os direitos subjetivos de participação e associação, que se tornam, assim, fundamentos funcionais da democracia. [...] democratizar a democracia através da participação significa, em termos gerais, intensificar a otimização da participação direta e ativa de homens e mulheres no processo de decisão.” (CANOTILHO, 1999, p. 289-293).
Eficácia	Na esfera do governo, a eficácia refere-se à sua capacidade de alcançar os objetivos estabelecidos, de maneira tal que o Estado assuma cada vez mais uma postura consensual e relacional, reduzindo ao máximo as incertezas e os riscos da gestão pública, ou seja, ampliando a governabilidade e a governança, logo contribuindo para a eficiência do Estado.	Segundo Oliveira: “Nesse contexto, a própria Administração Pública também passa a exercer um papel mediador e consensual, identificando e conjugando interesses públicos e privados, através da participação da sociedade civil. O cidadão sai do papel de mero destinatário da ação pública e o Estado deixa de lado o papel imperativo e autoritário, passando-se a estabelecer um ambiente de cooperação e colaboração.” (OLIVEIRA, 2008, p. 107).
Eficiência	A eficiência na Gestão Pública está vinculada a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade. Esta expressão do Estado Gerencial desenvolve-se no funcionamento do Estado de Direito, no qual os cidadãos são beneficiados (no sentido do pleno funcionamento ou efetivação das políticas públicas) pela gestão do sistema estatal. Para o alcance da eficiência é necessário e participação popular (plebiscito, referendo, iniciativa de leis, conselhos, fóruns, pactos com a sociedade civil, dentre outros) que garantam a legitimidade das ações.	Para Corralo não pode haver dissociação entre eficiência e participação popular: “[...] a participação popular numa relação direta entre administradores – administrados, sem interlocutor, é condição fundamental para a configuração dos instrumentos democráticos de participação popular [...]” (CORRALO, 2004, p. 40). Esta relação, segundo Bento se justifica em função da especificidade da gestão pública, pois a eficiência pode conduzir à deslegitimação de atos ineficientes, ou seja, “o princípio da eficiência consistiria, portanto, num parâmetro de controle da estupidéz administrativa.” (BENTO, 2003, p. 148).
Publicidade	Tem como princípio tornar público, no prazo estabelecido em Lei, as informações aos cidadãos do funcionamento da máquina pública.	Soares afirma que: “a publicidade é uma das principais formas de pressão e controle” (SOARES, 1997, p. 96).
Transparência	No ordenamento do Estado Gerencial, a transparência seria a observância do princípio da publicidade, a garantia do direito de acesso à informação pública	A transparência, segundo Mello, proporciona a autonomia do cidadão, uma vez que seria a “resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem” (MELLO, 2012, p. 62).

Fonte: Autoria própria – Baseado em Ribczuk & Nascimento (2015).

A publicização, segundo o PDRE/MARE (BRASIL, 1995), é considerado processo central da Reforma, ao lado da privatização:

[A publicização trata] [...] da descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica [...]. [Com a parceria entre Estado e sociedade] [...] o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais [...]. [O Estado, segundo PDRE, passa a reforçar a governança, superando a administração burocrática, com uma administração gerencial, flexível e eficiente, garantindo o fortalecimento do poder do Estado de governar, dada “[...] sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. (BRASIL, PDRE/MARE, 1995, p. 13).

Goodin (1996), destaca em seu desenho institucional que dentre os princípios do gerencialismo a publicização é o elo da governança com a *accountability*. Por seu turno, a *accountability* liga a essência da governança à essência da governabilidade: os elementos da *accountability* – prestação de contas, transparência, responsividade e *enforcement* – possibilitam o estado gerencial a ter capacidade de administrar a coordenação do dissenso e do conflito, pois funciona como mecanismos de cooperação e redutor de custos.

A *accountability*, insere-se na coordenação do consenso vs dissenso/conflito, por sua própria essência: controle do poder. Nesse sentido a *accountability* surge como um instrumento do Estado Gerencial, como mecanismo de *avaliação* das estratégias, resultados e impactos das políticas públicas:

[...] o enfoque exclusivamente técnico acerca das condições de sucesso das políticas estatais não é adequado ao exercício da capacidade de governo em um contexto democrático. Essa visão sempre predominou no País, levando a confundir eficácia operacional com concentração do poder decisório em agências-chave. Tal distorção, longe de garantir eficiência, levou, frequentemente, à perda de *accountability*. (DINIZ, 1995, p. 402).

Diniz (1998) ainda reforça que consolidar a *accountability* é fortalecer o regime democrático, alinhando-se à tese de O'Donnell (1991) - a *accountability* enquanto parte e expressão de um regime democrático (liberal). E, sua dimensão de *enforcement* a conecta com efetivas práticas/formas de governança, como salienta Brinkerhoff (2001, p. 3):

Accountability sanctions and their effective enforcement are intimately connected to democratic governance. Responsiveness and respect for the rule of law are enhanced when sanctions are applied and enforced. (...) Significant to thinking about accountability is identifying where the accountable and overseeing actors are located within a particular governance system, and what their relationships with each other are.¹⁰⁹

¹⁰⁹ “As sanções por prestação de contas e sua efetiva aplicação estão intimamente ligadas à governança democrática. A capacidade de resposta e o respeito pelo estado de direito aumentam quando as sanções são aplicadas e aplicadas. (...) Significativo pensar em responsabilidade é identificar onde os atores responsáveis e supervisores estão localizados dentro de um determinado sistema de governança e quais são seus relacionamentos entre si.” (Tradução nossa).

Assim, a *accountability* se liga à governança e as propostas gerenciais. Abrucio (1997) destaca que *accountability* impulsionou o surgimento de novos preceitos administrativos: “O *managerialism* seria utilizado no setor público para diminuir os gastos em uma era de escassez e para aumentar a eficiência governamental.” (ABRUCIO, 1997, p.14). O Estado passou a ser gerido como “empresa”, logo que deve gerar resultados, sendo os gastos na esfera social visto como custo e não como investimento, ou só realizável caso não desequilibre as contas públicas.

Ao longo das primeiras décadas do século XXI, o *managerialism* tem sofrido críticas de algumas correntes neoliberais. Estas alegam que o gerencialismo puro é uma expressão administrativa do neotaylorismo, pois aquela ampara-se “no fator técnico em detrimento do fator humano, contribuindo para a manutenção da polarização das qualificações e insistindo numa gestão baseada no determinismo tecnológico.” (MADUREIRA, 2000, p.159).

Essa crítica tem impulsionado a formulação de novas abordagens ou modelos de administração pública que ressignificam o *managerialism*, flexibilizando a gestão pública:

Uma ligada à dinâmica intra-organizacional, priorizando os conceitos da flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade. A outra transformação foi mais radical e muito mais importante para remodelar o *managerialism*. Trata-se da adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/consumidores. É neste ponto que o modelo gerencial traz à tona o aspecto público da administração pública. (ABRUCIO, 1997, p.20)

Os novos caminhos do modelo gerencial são intitulados de *Consumerism*, visto que compreendem o cidadão como um consumidor (cliente) de serviços oferecidos pelo Estado, com sua *performance* medida pela adoção de preceitos mensuráveis: qualidade total, avaliação de desempenho, flexibilização na gestão pública e competição. (ABRUCIO, 1997). Para a mensuração destes parâmetros adotam-se medidas quantificáveis, estabelecem-se conexões entre a qualidade dos serviços ofertados pelo Estado e os ofertados pelo mercado (iniciativa privada).

Por conceber o cidadão como um mero consumidor de serviços, o *consumerism* foi alvo de críticas, principalmente por ignorar que o “consumidor” do serviço público, muitas vezes, não tem opção de escolha e o modelo da competição no serviço público, utilizado pelo “consumidor”, não considera as distintas condições de acesso às unidades mais procuradas, gerando posterior diminuição da qualidade.

As críticas ao *consumerism* abriram espaço para o advento de um novo modelo de gestão pública, o *Public Service Orientation (PSO)* (Quadro 13 – Resposta à crise do modelo

inglês): estabelece-se um novo conceito de cidadão, pensado a partir da participação política (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006, p.187-189); alteram-se as discussões sobre a esfera pública, por disseminar-se “um modelo híbrido e eclético de análise, incorporando conceitos [...] tais como a implantação de uma administração por objetivos - ou por missões -, a mensuração do desempenho das agências através dos resultados, a busca da qualidade total [...] a ênfase no cliente.” (ABRUCIO, 1997, p. 31).

Quadro 13 – Resposta à crise do modelo inglês

TEORIA	GERENCIALISMO PURO	CONSUMERISM	PUBLIC SERVICE ORIENTATION
OBJETIVO	Economia/Eficiência (produtividade)	Efetividade/Qualidade	<i>Accountability</i> /Equidade
PUBLICO-ALVO	<i>Tax payers</i> (contribuintes)	Clientes/Consumidores	Cidadãos

Fonte: Bresser-Pereira e Spink (2006)

Com o modelo do *PSO* ocorreu uma reavaliação das finalidades estatais, incorporando um padrão de representação de interesses da sociedade em relação aos serviços públicos. Além disto, tem-se, segundo seus teóricos, o controle dos serviços públicos pelos cidadãos, a medição de resultados, a descentralização, a ênfase nos mecanismos de mercado e políticas de *accountability*, ou seja, não é suficiente avaliar e mensurar a qualidade dos serviços públicos, faz-se necessário responsabilizar e prestar contas pelos resultados. (ABRUCIO, 1997).

O modelo do *PSO* busca, portanto, fomentar a participação e o controle social sobre a administração pública, tendo como finalidade limitar o poder dos governantes para impedir o uso inapropriado do poder, fenômeno já alertado por Montesquieu (1982 [1742], p.200): "É experiência eterna a de que todo homem que tem o poder é levado a abusar dele. Caminha até que encontre limites. Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder detenha o poder".

A ideia de controle do poder une *accountability* com o modelo do *PSO*, sendo que a *accountability* não pode ser pensada como um fim em si, mas um meio para alcançar a coordenação de interesses em uma estrutura de governança, ou seja, planejamento e *decision-making*. A *accountability*, pensada de forma não reduzida, segundo Dubnick(2002), passa a ter sua função social não se encerra nela mesma:

[...] is a concept associated with governance activities – that is, with the efforts to establish and maintain some form of governing order in a social context (Mulgan and Uhr 2000). (...) It can be approached as a genre among those social patterns, processes and institutional forms that deal with questions of how to organize and implement collective action (Crawford and Ostrom 1995; Fligstein and Feeland 1995; Ostrom 1990; Ostrom 1999). What is distinctive about the accountability

genre among other forms of governance solutions is its reliance on the existence of a “moral community” that shapes (and is shaped by) the expectations, rules, norms and values of social relationships. The moral basis of that community should not necessarily be equated with some higher order value; rather, it the term is applied here in a relativistic sense that builds on the assumption that social relations in any community are linked to a sense of what is morally required or appropriate in those relationships. (DUBNICK, 2002, p. 6)¹¹⁰

A *accountability*, portanto, é um mecanismo para se viabilizar a governança numa sociedade, sobretudo em uma democracia poliárquica. A *accountability*, como já salientado, por sua própria essência, gera a coordenação do ‘consenso vs dissenso/conflito’ nas mais diversas áreas do Estado e das políticas públicas – dentre estas políticas enquadra-se a área educacional.

A interrelação *accountability* e educação, segundo a lógica neoliberal, materializa-se pelo caráter *avaliativo* de *accountability*. Castro (2008), em artigo sobre a administração pública e a reforma da gestão educacional na América Latina, compara os preceitos da reforma gerencial do Estado e as sugestões de reforma para a educação sugeridas pela UNESCO. Primeiramente, Castro sumariza as propostas de Bresser Pereira:

[...] a) a descentralização/desconcentração das atividades centrais para as unidades subnacionais; b) a separação dos órgãos formuladores e executores de políticas públicas; c) o controle gerencial das agências autônomas, que passa a ser realizado levando em consideração quatro tipos de controles, quais sejam: controle dos resultados, a partir de indicadores de desempenhos estabelecidos nos contratos de gestão, controle contábil de custos, controle por quase-mercados ou competição administrada, e controle social; d) a distinção de dois tipos de unidades descentralizadas ou desconcentradas (as agências que realizam atividades exclusivas do Estado e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo); e) a terceirização dos serviços e f) o fortalecimento da alta burocracia. (CASTRO, 2008, p. 392).

Na sequência, Castro (2008, p. 397). apresenta alguns princípios dos projetos da UNESCO para a América Latina:

As recomendações para o início do século XXI, no que se refere à gestão educacional, são assim elencadas: a) a implantação de um processo de gestão a serviço das aprendizagens e da participação; b) a realização periódica de avaliações e investigações sobre os processos de descentralização e desconcentração educativas para determinar seus avanços e insuficiências; c) a formulação de estratégias para

¹¹⁰ “[...] é um conceito associado a atividades de governança - isto é, com os esforços para estabelecer e manter alguma forma de governar a ordem em um contexto social (Mulgan e Uhr, 2000). (...) Ela pode ser abordada como um gênero entre os padrões sociais, processos e formas institucionais que lidam com questões de como organizar e implementar ações coletivas (Crawford e Ostrom, 1995; Fligstein e Feeland, 1995; Ostrom, 1990; Ostrom, 1999). O que distingue o gênero de responsabilidade entre outras formas de soluções de governança é sua confiança na existência de uma “comunidade moral” que molda (e é moldada por) as expectativas, regras, normas e valores das relações sociais. A base moral dessa comunidade não deve necessariamente ser igualada a algum valor de ordem superior; antes, o termo é aplicado aqui em um sentido relativista que se baseia na suposição de que as relações sociais em qualquer comunidade estão ligadas a um senso do que é moralmente requerido ou apropriado nessas relações.” (Tradução nossa).

que os centros educativos desenvolvam suas atividades com autonomia pedagógica necessária para favorecer o trabalho dos professores com os alunos; c) (sic) a capacitação de equipes diretivas, tanto no nível de sistema como da escola; e d) a estimulação da participação da família, dos organismos de Estado, de outros setores de governo e de toda a sociedade na educação.

As passagens supracitadas demonstram que as propostas de reforma se fazem presentes nas mais diversas áreas dos serviços públicos e que a *accountability* é peça central nesse processo, por sua essência e abrangência, uma vez que a gestão gerencial, como face de um processo de sociabilidade da hegemonia liberal, gera implicações nos mais diversos setores do serviço público e das políticas públicas. Nesse contexto, o campo da educação é impactado pelas políticas de publicização e atuação da sociedade civil (por ressignificação – Terceiro Setor):

A reforma do Estado, na perspectiva de sua retração para as políticas sociais e, particularmente, para a política educacional, destituiu a sociedade civil da participação política no sentido republicano. O que se conclama desde então é uma participação do tipo voluntariado, da ajuda mútua dos amigos da escola, enfim, das parcerias, uma vez que nestas estão as bases daquilo que se denominou como a participação pretendida pela terceira via e terceiro setor na lógica do público não-estatal. Em tal lógica, o ensino está sendo destituído da pedagogia da contestação, da transformação. Nesse lugar, caberia agora a pedagogia da conformação e da conciliação imposta pelo pensamento hegemônico (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 773 -774).

Cabral Neto (2009, p. 198), enfatiza que:

A lógica gerencial é incorporada ao modelo de gestão educacional, o qual coloca como eixo fundante, para a melhoria do sistema, a participação de usuários nos serviços educacionais. Tal modelo inclui, também, a defesa da responsabilização dos gestores e o protagonismo dos pais, dos alunos, dos professores nas tomadas de decisões da escola, aspectos inerentes à nova gestão pública [...].

Diante do exposto, evidencia-se que a nova gestão pública está presente, também, na gestão das redes escolares na América Latina, tendo como modelo as reformas implementadas, na Inglaterra e nos EUA, reproduzindo duas teorias: escola eficaz e administração gerencial, cabendo a *accountability* educacional amparar estas teorias, mediante os mecanismos de *avaliação, responsabilização e prestação de contas*.

5 ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL: RESPONSABILIZAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E AVALIAÇÃO

“A educação, então, é o principal capital humano enquanto é concebida como produtora de capacidade de trabalho, potenciadora do fator trabalho. Neste sentido é um investimento como qualquer outro. O processo educativo, escolar ou não, é reduzido à função de produzir um conjunto de habilidades intelectuais, desenvolvimento de determinadas atitudes, transmissão de um determinado volume de conhecimentos que funcionam como geradores de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, de produção. De acordo com a especificidade e complexidade da ocupação, a natureza e o volume dessas habilidades deverão variar. A educação passa, então, a constituir-se num dos fatores fundamentais para explicar economicamente as diferenças de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, as diferenças de produtividade e renda”. (FRIGOTTO, 2010, p. 51).

O investimento na qualificação (habilidades e competências) do trabalhador, ou do futuro trabalhador, é tomada pelos defensores do livre mercado como elemento fundamental para o progresso das nações. Essa qualificação constitui-se como *valor de uso* na sociabilidade do capital, verdadeiro consumir da força de trabalho; e, em sua relação com o trabalhador (o sujeito estranhado em contínua formação), esta força é mercadoria estranhada, *valor de troca*.

A formação humana é submetida à fragmentação, flexibilização, desumanização, segundo os preceitos da reestruturação do mundo do trabalho. Ao sujeito é imposto o processo de disciplinamento da normatividade neoliberal que molda as relações sociais, com seus sistemas de regulação e regulamentação nas mais diversas dimensões da vida humana. Na ordem sócio metabólica do capital, os sujeitos são capturados em suas dimensões técnico, político e humano-comportamental, ou seja, em sua objetividade-subjetividade, por um ordenamento gerido segundo o princípio toyotista (reificando o taylorismo/fordismo).

No novo ordenamento social, constrói-se um modelo educacional mediado por modos de fazer que reduz o conhecimento à informação utilitarista, desconectado do processo de humanização. Nesta (des)construção, a *accountability* educacional com seus dispositivos de responsabilização, prestação de contas e avaliação, é inserida como um mecanismo de aprofundamento da cidadania (abstrata) – um direito fundamental na sociedade capitalista:

O capitalismo tem que engendrar o sujeito livre e igual ante o direito, o contrato e a moeda, sem o que não poderia existir sua ação seminal: compra e venda da força de trabalho e apropriação de valor. Essa liberdade efetiva implica como paralelo seu a igualdade abstrata da cidadania [...] Trata-se de uma ilusória liberdade, na medida

em que as relações de força e poder entre capital e trabalho são estruturalmente desiguais. É sob esta ilusão e violência que a ideologia burguesa opera eficazmente na reprodução de seus interesses de classe. (FRIGOTTO, 2003, p. 63-64).

Em seu processo de conformação à ordem do capital, a *accountability* educacional é vinculada aos sistemas de avaliação externa, provas estandardizadas e comparáveis, produtoras de informações sobre a aprendizagem. Disto, resulta a intensificação do “processo de acumulação, concentração e centralização pelo trabalho improdutivo, [...] dentro desse processo, uma mediação necessária e produtiva para a manutenção das relações capitalistas de produção. (FRIGOTTO, 2010, p. 152).

Diante do exposto, na pretensão de investigar a *accountability* educacional em sua conexão com a sociabilidade do capital, estruturou-se o capítulo em três seções: na primeira seção, *Educação na ordem da Teoria do Capital Humano*, desenvolve-se um debate em torno da concepção de *Capital Humano* de Theodore Schultz (1973) e suas implicações para o campo educacional. Para o desenvolvimento investigativo desta seção busca-se desvelar os interesses presentes em documentos da ODCE, no Relatório Delors, na Agenda 2030, dentre outros, considerando, em tal empreitada, a *Teoria dos Aparelhos Ideológicos de Estado* de Althusser, os processos de mercantilização da educação e a (negação) da formação humana.

Na segunda seção, *Accountability educacional: Responsabilização, Prestação de contas e Avaliação*, discute-se as transformações no campo educacional a partir do avanço de políticas como *public choice (school choice)*, os *vouchers*, a *charters schools* – fenômenos que se inter cruzam com os dispositivos de avaliação, publicização e sanções/bonificação. A consolidação da política de *accountability* educacional, neste amálgama conceito-categorial, passa a ser perscrutada considerando as recomendações do *Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe* (PPE), com seus princípios de democracia, integração regional e solução dos problemas educacionais.

Após analisar as principais declarações e recomendações presentes no PPE, ao longo das décadas de 1970-90, adentra-se na seção terceira – *Regulação e Avaliação: a culminância na avaliação externa*. Nesta seção discorre-se sobre as conexões entre regulação e avaliação, tendo como fio condutor o estudo sobre as correntes *Regulacionistas* e o princípio de preservação das *regras do jogo*. Em um profícuo debate, envolvendo a *Teoria da Regulação* e a *Teoria da Reprodução* de Althusser, busca-se, ainda, compreender o dispositivo de avaliação, considerando sua evolução, a ideia de mensuração e a noção de controle social.

5.1 *Accountability* educacional na ordem da Teoria do Capital Humano

No século XVII, Charles Davenant (Londres/Reino Unido, 1656-1714), panfletário, economista mercantilista e membro *Tory* (partido de tendência conservadora e aristocrática do Parlamento do Reino Unido), reconheceu a importância do homem para o país: “Os corpos dos homens são, sem dúvida, o mais valioso tesouro de um país”. (MARSHALL, 1988 [1890], p.504). Davenant, ao reconhecer a importância da mão de obra humana, aborda de forma aproximada, o valor do capital humano, embora vislumbrando os interesses mercantilistas.

Smith (1996 [1776]), no século XVIII, ao discorrer sobre as *forças do mercado* em sua obra *A Riqueza das Nações*, também, já destacava o esforço humano e sua importância para as nações. Em seu estudo, o autor afirmou que o “[...] esforço natural de cada indivíduo no sentido de melhorar sua própria condição [...]”, em situações socioeconômicas adversas, ou não, “é um princípio tão poderoso, que ele é capaz, sozinho e sem qualquer ajuda”, seja do Estado, do mercado ou das esferas sociais, “[...] não somente de levar a sociedade à riqueza e à prosperidade, mas de superar centenas de obstáculos impertinentes com os quais a insensatez das leis humanas muitas vezes obstaculiza seus atos.” (SMITH, 1996, p. 54).

Alfred Marshall¹¹¹ (Londres/Inglaterra, 1842-1924) também se aproximou da ideia de capital humano, em sua obra *Principles of Economics* (Princípios de Economia), quando disse que “toda riqueza consiste em coisas desejáveis” (1988 [1890]). Alfred Marshall, dividiu a riqueza em bens materiais (minérios, indústria, terras, imóveis etc.) e imateriais, definidas como qualidades e habilidades – capital humano (conhecimento) – adquiridos pelo trabalhador e que o tornava mais confiante para a execução de suas tarefas. A falta de oportunidade educacional entre as crianças da classe trabalhadora impedia a formação de novos “gênios”, que cooperassem para o desenvolvimento da nação.

Para Alfred Marshall (1988 [1890]) a educação deveria ser de responsabilidade do Estado e dos pais, aos quais cabia a missão de conscientizar os filhos sobre os benefícios do conhecimento e, em relação aos pais, devia-se incentivá-los a investir uma parcela de seus recursos na educação dos filhos. O Estado, por seu turno, não devia mensurar os resultados educacionais para a nação isoladamente, mas no seu conjunto; pois, se em um conjunto de crianças, mesmo que numeroso, apenas um se destacasse e contribuísse para a sociedade, já teria sido positivo o investimento realizado.

¹¹¹ Ao longo do trabalho utiliza-se o nome Alfred Marshall para distingui-lo de Thomas Humphrey Marshall (1893-1981)

Na década de 1950, essa discussão, em torno do *fator humano*, tomou protagonismo com os estudos realizados na Universidade de Chicago sob a coordenação de Theodore Schultz (Arlington, Dakota do Sul/EUA, 1902-1988), juntamente com Gary Becker e Jacob Mincer. Schultz e seus colaboradores, fundamentando-se em estudo sobre o soerguimento econômico japonês no pós-guerra (décadas de 1950-70) – berço do sistema toyotista, um dos pilares da reestruturação produtiva – formularam a *Teoria do Capital Humano*, tendo a educação como um de seus paradigmas: “ao investirem em si mesmas, as pessoas podem ampliar o raio de escolha posto à disposição. Esta é uma das maneiras por que os homens livres podem aumentar o seu bem-estar.” (SCHULTZ, 1973, p.33).

A *Teoria do Capital humano* deve ser observada a partir de seu conceito central: capital – uma categoria peculiar do modo de produção capitalista, segundo Marx, no *O Capital*, v. III, cap. XLVIII:

[...] o capital não é uma coisa, mas uma relação de produção definida, pertencente a uma formação histórica particular da sociedade, que se configura em uma coisa e lhe empresta um caráter social específico [...]. São os meios de produção monopolizados por um certo setor da sociedade, que se confrontam com a força de trabalho vivo enquanto produtos e condições de trabalho tomados independentes dessa mesma força de trabalho, que são personificados, em virtude dessa antítese, no capital. Não são apenas os produtos dos trabalhadores transformados em forças independentes – produtos que dominam e compram de seus produtores –, mas também, e sobretudo, as forças sociais e a [...] forma desse trabalho, que se apresentam aos trabalhadores como propriedades de seus produtos. Estamos, portanto, no caso, diante de uma determinada forma social, à primeira vista muito mística, de um dos fatores de um processo de produção social historicamente produzido. (MARX, 2017 [1894], p. 887).

O capital pode ser entendido em suas múltiplas determinações: econômico-política – riqueza (mais-valia) apropriada pelo capitalista e produzida à custa do trabalhador, que não detém os meios de produção; e, social, resultante da primeira com a qual interage dialeticamente – entendida como relação social, o detentor dos meios de produção (capitalista/burguês) desenvolve uma relação com o trabalhador que precisa vender sua força de trabalho (vira mercadoria).

Na particularidade da *Teoria do Capital Humano* a relação social manifesta-se de forma mais específica no plano da superestrutura, interferindo na conformação do ser social, subsumido à ideologia¹¹² capitalista que mercantiliza o conhecimento, a ciência, a educação:

¹¹² O termo ideologia, nesta dissertação é compreendido em sentido estrito, “Nestes termos, a noção de ideologia foge das atribuições de verdade e falsidade para uma vez ancorada no processo de produção, entrar na esfera das relações de poder” (PAOLI, 1980, p. 37), como expressa Jesus: “A hegemonia, se é capacidade de direção cultural ou ideológica de uma classe sobre o conjunto da sociedade, é também uma relação de dominação entre dirigentes e dirigidos, responsável pela formação de um grupo orgânico e coeso em torno de princípios e necessidades defendidos pela classe dominante.” (JESUS, 1989, p.18).

A ciência, produto intelectual geral do desenvolvimento da sociedade, surge, também ela, diretamente incorporada no capital e a sua aplicação no processo de produção material independente do saber e da capacidade do operário individual. Como o desenvolvimento geral da sociedade é explorada pelo capital, graças ao trabalho e agindo sobre o trabalho como força produtiva do capital, [a ciência] apresenta-se como o próprio desenvolvimento do capital. (MARX, 2013 [1867], p. 85).

A ciência, o conhecimento e a educação das quais estes resultam e orbitam, são expressões do desenvolvimento do modo de produção capitalista. Para Schultz (1973) a educação era o principal instrumento para o desenvolvimento das nações. Seu princípio de investimento no *fator humano* influenciou os debates político-econômicos nos anos que se seguiram a década de 1950, sobretudo entre os liberais, destacando-se Milton Friedman (Brooklyn, Nova Iorque/EUA, 1912-2006) – economista norte-americano, da Escola de Chicago.

Friedman (1984 [1962]) em sua obra icônica *Capitalismo e Liberdade* sustentou o pressuposto-base da doutrina neoliberal – o capitalismo competitivo, alicerçado na propriedade privada e no mercado: “[...] só há dois meios de coordenar as atividades econômicas de milhões. Um é a direção central utilizando a coerção – a técnica do Exército totalitário moderno. O outro é a cooperação voluntária dos indivíduos – a técnica do mercado.” (FRIEDMAN, 1984, p. 21).

A base central da ordem social, para Friedman, era o mercado, regulador das relações sociais, seja das vontades individuais ou políticas. Ele concebia que em uma sociedade livre – capitalista e democrática – os cidadãos deviam usufruir dos princípios/valores da competição e da propriedade privada; as virtudes/qualidades dos indivíduos deviam ser estimuladas, sem fazer distinção entre eles. “Nosso sistema atual de educação”, disse Friedman, sobre a educação americana, quando esta gera políticas sociais permanentes ou de acesso generalizado, “longe de igualar oportunidades, está fazendo muito provavelmente o contrário [...]” (FRIEDMAN, 1984, p. 89).

Os princípios básicos do liberalismo – a propriedade privada e o mercado livre, como pressuposto do esforço e da liberdade individual – revelaram, semelhantemente, para Friedrich August von Hayek (Viena/Áustria, 1899-1992), membro da chamada *Escola Austríaca* de economia, a melhor maneira de orientar os esforços individuais. A lógica das competências e habilidades, deslocada do sistema fordista-taylorista para o trabalhador flexível, no *savoir-faire* (saber fazer prático), desenvolvida no decorrer da reestruturação produtiva, foi lapidada pelos filósofos do individualismo.

As análises dos intelectuais orgânicos¹¹³ do neoliberalismo comprometidos com as teorias do *laissez-faire* ganharam força diante das crises cíclicas do capitalismo e das crises sociais, oriundas das próprias contradições do sistema de produção e reprodução do capital. Os teóricos liberais, ao partirem do pressuposto que as necessidades dos indivíduos não podem ser atendidas por meio da coletividade, mas da livre concorrência, definem que:

Este é o fato fundamental em que se baseia toda a filosofia do individualismo. Ela não parte do pressuposto de que o homem seja egoísta ou deva sê-lo, como muitas vezes se afirma. Parte apenas do fato incontestável de que os limites dos nossos poderes de imaginação nos impedem de incluir em nossa escala de valores mais que uma parcela das necessidades da sociedade inteira [...] Daí concluem os individualistas que se deve permitir, dentro de certos limites, seguir seus próprios valores e preferências em vez dos de outrem; e que, nesse contexto, o sistema de objetivos do indivíduo deve ser soberano, não estando sujeito aos ditames alheios. É esse reconhecimento do indivíduo como juiz supremo dos próprios objetivos, é a convicção de que suas ideias deveriam governar-lhe tanto quanto possível a conduta que constitui a essência da visão individualista. (HAYEK, 2010, p. 77).

É nesse sentido que para a OCDE, recorrendo ao conceito de capital humano, conforme retratado em seus documentos *Panorama da educação*, período 2003-2013, o desenvolvimento econômico das nações está ligado aos resultados educacionais (êxito ou fracasso), em íntima sinergia com as habilidades dos indivíduos¹¹⁴:

¹¹³ As contribuições de Antônio Gramsci, neste aspecto são seminais, ao ponderar sobre a formação, histórica e socioeconômica nas sociedades, de variadas camadas intelectuais, asseverando que “todos os homens são intelectuais”, porém, “nem todos os homens desempenham na sociedade a função de intelectuais” (Gramsci, 1991, p. 7). E, em relação àqueles que desempenham funções intelectuais na sociedade, “[...] uma das mais marcantes características de todo grupo social que se desenvolve no sentido do domínio é sua luta pela assimilação, pela conquista ‘ideológica’ dos intelectuais tradicionais, assimilação e conquista que são tão mais rápidas e eficazes quanto mais o grupo em questão elaborar simultaneamente seus próprios intelectuais orgânicos.” (GRAMSCI, 1991, p. 9). Nesse movimento, a OCDE, e as demais instituições neoliberais, cooptam intelectuais tradicionais, convertidos em intelectuais orgânicos expressam os intentos dessa Organização de classe. Assim, [...] os intelectuais são os “comissários” do grupo dominante para exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce “historicamente” do prestígio (e, portanto, da confiança) que o grupo dominante obtém, por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparato de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que não “consentem”, nem ativa nem passivamente. É constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo. (GRAMSCI, 1991, p. 9).

¹¹⁴ Para materializar esses discursos, marcadamente financeiro e ideológico, os liberais formaram uma rede de instituições político-financeiras, as locomotivas do capitalismo, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), as denominadas “gêmeas de *Bretton Woods*” (WOOD, 2006), que apresentam simetria propositiva com a OCDE e outros organismos multilaterais como a Unesco e a União Europeia, com “caráter de Estado” (HARVEY, 2011, p.49): “O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, juntamente com o Banco de Compensações Internacionais na Basileia, são centrais aqui, mas outras organizações, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o G-7 (mais tarde G-8), agora expandido par G-20, também desempenham um papel importante, na medida em que os bancos centrais do mundo e os departamentos de Tesouro procuram coordenar suas ações para construir uma arquitetura financeira mundial em evolução para uma versão internacional do nexa Estado-finanças”. (HARVEY, 2011, p.49-50). Na área específica de educação e no caso do BM desde a década de 1960 o banco tem financiado projetos educacionais, criando inclusive um Departamento de Educação com profissionais da educação a fim de desenvolver ações que lhe consolidem como agência para a orientação de políticas educacionais. O BM situado

o capital humano é amplamente definido como algo que abrange uma mistura de talentos e habilidades individuais inatos, bem como as competências e as aprendizagens adquiridas pela educação e pela capacitação [...], o mundo dos negócios tende a defini-lo de modo mais estrito, considerando-o, sobretudo, como as competências e os talentos numa força de trabalho, que estão diretamente vinculados aos sucessos de uma empresa ou indústria. (OCDE, 2007, p.2).

Segundo a OCDE (2007), o capital humano possibilita benefícios econômicos e não econômicos, como melhoria nas condições de vida (saúde e expectativas de vida) e contribui nas relações sociais e nos processos de coesão social. Este capital (conhecimento, habilidade e competência) deve ser adquirido pelo trabalhador ao longo da vida, o que resulta na subsunção da educação à dinâmica do crescimento econômico:

A capacidade dos indivíduos e dos países em se beneficiar dessa economia do conhecimento emergente depende, em grande parte, do seu capital humano – sua educação, suas competências, seus talentos e suas capacidades. Disso resulta que o Governo está cada vez mais envolvido no aumento dos níveis do capital humano. Uma das mais importantes maneiras pelas quais o Governo pode fazer, isto é, através da educação e da formação, que hoje são vistos como fatores dos mais importantes na contribuição para o crescimento econômico. (OCDE, 2007, p. 1).

Nessa simbiose Capital-Estado-Educação, a lógica das competências e habilidades ganha centralidade, torna-se invólucro (de)formativo, (des)educativo do trabalhador: difunde-se a ideologia da sociedade do conhecimento, instituindo um sistema normativo-institucional que almeja representar a falsa ideia de consenso social. A OCDE em sincronia com os demais organismos e agências multilaterais disseminam a ideia de um consenso sob a égide do capital, algo inverossímil, como pode-se depreender da análise de seus próprios documentos:

Julgar o desempenho geral do sistema escolar nos mercados econômicos internacionalmente conectados de hoje exige uma avaliação precisa do desempenho pelos padrões internacionais. Existe agora meio século de experiência com testes internacionais, e isso proporciona às nações participantes uma visão de como seu desempenho atual está à altura do que é possível. Estes testes internacionais se alimentam diretamente da meta de desenvolvimento de habilidades básicas universais. As habilidades básicas de hoje podem ser definidas apenas pelos padrões internacionais. **Além disso, no interior dos países, é improvável que pessoas sem competências básicas possam ser incluídas nos ganhos de qualquer desenvolvimento.** (OCDE, 2015, p.83, grifo nosso).

O resultado dessa equação é o avanço das forças impessoais do mercado, o combate ao Estado interventor e defesa do Estado Mínimo. Em outras palavras, evidencia-se a força ideológica de uma classe em propor e executar ideias, programas e projetos de seu interesse, disseminando-as como se fossem a vontade geral. (MARX; ENGELS, 2007).

no conjunto de organizações nacionais e internacionais (governamentais, intergovernamentais, filantrópicas e privadas) dá suporte, formula, reformula e dissemina suas orientações de política a partir de uma complexa trama de interesses.

A *Teoria do Capital Humano*, mediante a ação dos Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE) e Aparelhos de Estado (AE), principalmente pela atuação das *think tanks* com capilaridade em setores da sociedade civil ligadas a educação e ao mundo dos negócios corporativos – em sintonia orquestral com os organismos multilaterais –, disseminou-se de forma avassaladora na América Latina. Diante desta tessitura perversa, Finkel (1977) esclareceu que esta teoria é um conceito ideológico elaborado de forma magistral, tendo por fundamento político-social e econômico preservar intactos os interesses da classe hegemônica, detentora do capital, mascarando a exploração do trabalhador, ou como afirma Frigotto e Ciavatta (2001, p. 8):

A década de 70 demarca sem dúvida, o início das políticas educacionais na América Latina vincadas pelo vesgo reducionista do economicismo e resultante do tecnicismo e cuja operacionalização se efetiva mediante a fragmentação dos sistemas educacionais e dos processos de conhecimento. Trata-se de políticas impostas, via de regra, por violentas ditaduras.

O investimento no fator humano passa a ser mais um instrumento fragmentador da classe-que-vive-do-trabalho, justificando e naturalizando as diferenças individuais de renda e de mobilidade social. A educação passa a ser tomada como “mercadoria-chave” (CHESNAIS, 1996) em um ambiente global competitivo¹¹⁵, o que torna imperiosa a formação cada vez mais intensa do *capital humano*, “por isso, a questão da formação e da produção do conhecimento passaram a ser de fundamental interesse das empresas, especialmente das transnacionais.” (CATANI; OLIVEIRA; DOURADO, 2001, p.69).

O jogo de formação de mão de obra a nível global (movimento transnacional do capital) cria grandes contingentes de desempregados. Esta massa constitui-se em mão de obra barata disponível às empresas transnacionais, que podem implantar suas filiais em localidades com baixo custo operacional (humano e de maquinaria, bem como de insumos). Esse processo alimenta as contradições intrínsecas ao modo de produção capitalista, “a mesma fábrica da

¹¹⁵ A globalização está intimamente conectada ao capitalismo possibilitando a este um dinamismo mais acelerado, tornando-o “cada vez mais organizado através da dispersão, da mobilidade geográfica”, das “respostas flexíveis nos mercados de trabalho, nos processos de trabalho e nos mercados de consumo, tudo isso acompanhado por pesadas doses de inovação tecnológica, de produto e institucional.” (HARVEY, 1992, p.150-151). Embora a globalização ainda seja um fenômeno de conceituação polissêmico, não se pode negar sua relação unívoca com a *mundialização do capital*. Se para Ianni, a globalização é um processo “histórico-social de vastas proporções, [que] rompe e recria o mapa do mundo, inaugurando outros processos, outras estruturas e outras formas de sociabilidade, que se articulam e se impõem aos povos, tribos, nações e nacionalidades.” (IANNI, 1998, s/p). A mundialização seria, segundo Chesnais (1996) um novo perfil do capitalismo mundial, a moldar as estruturas de comando, desempenho e regulação, não apenas do capital, mas, também, das estruturas sócio-políticas resultando, segundo Catani, Oliveira e Dourado (2001, p. 79), na internacionalização financeira – acúmulo de capital, políticas neoliberais, desregulamentação, privatização, desmantelamento das conquistas sociais e democráticas.

sociedade global, em que se insere [o trabalhador] e que ajuda a criar e recriar continuamente, torna-se o cenário em que [ele, o trabalhador] desaparece [desconfigura-se].” (IANNI, 2008, p.21).

A globalização, em sintonia com o neoliberalismo, é a face translúcida da *mundialização do capital*, mas, paradoxalmente, ela contém em seu metabolismo histórico-social o germe do processo *civilizatório humano-genérico*, a capacidade de *re-criar* o ser humano na dialeticidade entre objetivação/subjetivação e no estranhamento do gênero humano *em-si* e *para-si*. Ela possui algo de ilusório, que “ao criar verdadeiros indivíduos histórico-mundiais, [liberta-os] dos preconceitos locais e regionais”, mas, ela também mascara a contradição entre *mundialização do capital* e processo *civilizatório humano-genérico*, pois, este “desmancha-se no ar quando penetramos no espírito que agita este processo em marcha — a busca da rentabilidade universal.” (ALVES, 1997, p. 171).

Sob o jugo da globalização, o *sujeito criador* é subsumido à lógica da *mundialização do capital*, no qual a subsunção *real*, na intensificação do estranhamento do trabalhador, sua coisificação e personalização da máquina, da mercadoria, subvertem as potencialidades da realização humana, gerando um “estranhamento universal, de degradação do homem, que torna-se um nada, senão uma mera ‘carcaça do tempo’, [pois] sob o sistema produtor de mercadorias, ‘o tempo é tudo, o homem é nada — quando muito, é a carcaça do tempo’ (MARX, 1985a: 57-58).” (ALVES, 1997, p. 168).

As políticas educacionais subordinadas à lógica do capital – na relação neoliberalismo, globalização, mundialização do capital e reestruturação produtiva – são moldadas para cumprirem o papel de reprodutora sistêmica do capital, em um *jogo das sobras* que mascara/enevoa/oculta a realidade concreta; os indivíduos são levados a observarem o mundo apenas em sua aparência, e os fenômenos passam a ser encarados como a expressão plena da realidade.

Para a materialização desse processo, os *fluxos ideológicos e/ou regulatórios*, envoltos no manto de orientações dos organismos multilaterais, passam por diversas (re)interpretações durante o percurso centro (países desenvolvidos) à periferia (países em desenvolvimento) e, ao chegar ao nível das micro regulações locais, capitaliza uma gama de agentes envolvidos na construção e difusão dos valores ou princípios do neoliberalismo, segundo a ordem sócio metabólica do capital.¹¹⁶

¹¹⁶ O BM no ano de 1996 publicou o documento *Prioridades e estratégias para a educação* no qual propala os supostos benefícios da educação enquanto mercadoria. E, no ano de 2008, em conjunto com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), divulgou no Brasil, o documento *Conhecimento e inovação para a competitividade*,

Esse princípio é definido por Brooke como “uma migração de políticas educacionais de um país para outro – pela atuação das agências internacionais e pela circulação cada vez mais livre de informações” (BROOKE, 2006, p. 380); e, no que Barroso (2003, p. 65) qualificou como “efeito de contaminação”: quando membros do governo e educadores passam a adotar políticas de um determinado país como solução para as demandas locais.¹¹⁷ O princípio do *alinhamento* ou da *confluência de interesses* rompe com a perspectiva maniqueísta de sobre determinação do âmbito internacional sobre o nacional (embora não se negue a predominância do primeiro sobre o segundo).

As organizações multilaterais atuam de forma orquestral com as instâncias locais dos Estados-nação, compartilhando seus dados estatísticos, alinhando programas e estratégias no campo educacional a partir de um sistema de classificação e comparabilidade; por exemplo, definem e moldam um perfil dos sistemas educativos para os países membros e colaboradores. A OCDE é assertiva neste sentido:

A descrição quantitativa do funcionamento dos sistemas de educação permite que os países se vejam à luz do desempenho de outros países. Através de uma comparação internacional, os países podem vir a reconhecer as fraquezas em seus próprios sistemas de ensino e, ao mesmo tempo, identificar pontos fortes que podem de outra forma ser ignorados no calor do debate interno. (OCDE, 1998, p.5).

Em consonância com as diretrizes da OCDE e do BM, a Unesco publicou o

no qual sugere a adequação da educação básica às demandas do mercado: “Como é mostrado neste relatório, o ensino fundamental e médio não proporciona o conhecimento mínimo de português nem de matemática necessários para uma cidadania ativa, muito menos a uma participação produtiva em um mercado de trabalho com base em tecnologia. De acordo com os testes internacionais PISA, cerca da metade dos brasileiros com 15 anos têm dificuldade de leitura, ou não sabem ler, e três quartos não conseguem fazer operações matemáticas básicas. Por isso, não é surpreendente que neste relatório se conclua que, embora as firmas brasileiras invistam recursos no treinamento de seus trabalhadores, esses esforços são em grande parte direcionados para preencher lacunas básicas em sua capacitação deixadas pelo sistema de ensino formal. As empresas deveriam partir da qualificação básica e não ter que fornecê-la.” (BM/CNI, 2008, p. 38). Desta forma, evidencia-se que as organizações transnacionais interagem com os mercados a nível global (internacional e localmente) participando do processo de governança da educação, convertendo a educação básica em mercadoria.

¹¹⁷ Afonso (2013, p. 273) ressalva “que a recepção destas agendas avaliativas não foi (nem é) indiferente às especificidades dos diferentes países no sistema mundial, nomeadamente no que diz respeito aos países periféricos e semiperiféricos. Na linha de alguns trabalhos de João Barroso (2003a, 2003b), é importante considerar que, mesmo admitindo a hipótese do efeito de contaminação, fruto da ação de fóruns e organizações internacionais, como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, em geral, como consequência do próprio processo de globalização e dos novos modos de regulação nacionais e internacionais, a transferência (ou empréstimo) de políticas de uns países para outros (ou o que certos autores designam de *educational policy borrowing*), nunca ocorre, na minha perspectiva, nem de forma sincrônica nem de forma mimética, justamente pelo fato de os diferentes países estarem em diferentes lugares no sistema mundial, e terem especificidades sociais, culturais, históricas, políticas, econômicas e educacionais que implicam, na maioria das vezes, processos de recontextualização ou mesmo de resistência por parte dos Estados nacionais. Para além dos mecanismos de empréstimo e de aprendizagem de políticas que, aliás, Roger Dale (2007) referencia como os mais tradicionais e anteriores ao processo de globalização, mas que poderão ser reconfigurados neste novo contexto, tal autor distingue ainda outros mecanismos mais recentes de transferência de políticas, os quais estão mais relacionados com os efeitos (indiretos) da globalização (harmonização, disseminação, standardização, instalação de interdependência e imposição).”

relatório *Aprender a ser: el mundo de la educación hoy y mañana* (1972), coordenado por Edgar Faure, que alertava para “a necessidade de modernizar as práticas pedagógicas, realizar transformações estruturais, democratizar as cidades, diversificar os sistemas educativos, seus conteúdos e métodos.” (UNESCO, 1973, p. 69).

Esse relatório serviu de base para a realização de diversos encontros internacionais nos quais os temas relacionados à educação configuraram-se como protagonistas ao lado da agenda dos ajustes macroeconômicos: Conferência Mundial de Educação para Todos – Jomtien, 1990; Consenso de Washington – 1995; e, Conferência Mundial de Educação para Todos – Dakar, 2000. Com a proposta da “Educação para Todos”, a Conferência em Jomtien (1990) alicerçou as bases do modelo educacional a ser defendido pelo BM durante o final do século XX e princípios do XXI, que propagavam os pilares para a educação ao longo da vida.

Com a sintetização dos princípios da Conferência no Relatório Delors, *Educação: um Tesouro a Descobrir*, sob a coordenação de Jacques Delors, estabeleceu-se os *quatro pilares do conhecimento* que o banco e demais organismos multilaterais orientaram a serem adotados nas Propostas Pedagógicas educacionais dos países signatários: *aprender a conhecer* – o interesse, a abertura para o conhecimento; *aprender a fazer* – a coragem de executar, de correr riscos; *aprender a conviver* – o desafio da convivência, o exercício de fraternidade como caminho do entendimento; e, finalmente, *aprender a ser* – explicitar o papel do cidadão e o objetivo de viver.¹¹⁸

As consequências da implantação da agenda neoliberal, estruturada pelos fóruns, congressos e relatórios no campo educacional elaborados pelos organismos e agências multilaterais foi a superação da fórmula clássica do capital humano, já sinalizada por Hayek (2010): a cultura do individualismo como valor moral, da competitividade e da ascensão particular. A mudança foi sentida fortemente na escola que passou de lugar de integração da coesão social para ser pensada como espaço de disputa para inserção no concorrido mercado de trabalho, ou seja, a escola converte-se em centro de educação para o desenvolvimento de competências e habilidades individuais. (PARO, 1999). Ademais,

[...] passou-se de uma lógica da integração em função de necessidades e demandas

¹¹⁸Ancorado na narrativa da “aprendizagem ao longo da vida”, o relatório Delors prescreve centralidade à lógica de competências oriundas do mercado nos currículos escolares: “Os empregadores substituem, cada vez mais, a exigência de uma qualificação, a seu ver ainda muito ligada à ideia de competência material, pela exigência de uma competência que se apresenta como uma espécie de ‘coquetel individual’, [...] torna-se evidente que as qualidades mais subjetivas, inatas ou adquiridas, muitas vezes denominadas ‘saber fazer’ pelos dirigentes empresariais, combinam-se ao saber e ao saber-fazer para compor a competência exigida. Isso demonstra a ligação que a educação deve manter entre os diversos aspectos da aprendizagem. (DELORS, 2012, p. 77).

de caráter coletivo (a economia nacional, a competitividade das empresas, a riqueza social etc.) para uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho. (GENTILI, 2005, p. 51).

Com as transformações socioeconômicas e educacionais passa-se a afirmar o discurso da qualificação contínua e ininterruptamente do trabalhador, a fim de adquirir *empregabilidade* – palavra-fetiche que move o mecanismo da formação/qualificação, cuja responsabilidade recai sobre o próprio trabalhador e não mais sobre o Estado ou sobre o mercado.

A tese das habilidades e competências individuais emerge “como álibi para a falta de ascensão social (e desemprego estrutural). Alega-se, nesse particular, que os egressos da escola não estão preparados para conseguir emprego.” (PARO, 1999, p.10). A teoria do conhecimento insere-se como componente ideológico que oculta a realidade, invertendo a própria realidade, pois, “supõe [enganosamente] que a escola possa criar os empregos que o sistema produtivo, por conta da crise do capitalismo, não consegue criar.” (p.10).

Dessa feita, “A desintegração da promessa integradora [da escola] deixará lugar à difusão de uma nova promessa, agora sim, de caráter estritamente privado: a promessa da empregabilidade.” (GENTILI, 2005, p.51). As concepções políticas educacionais presentes na pedagogia das competências, que visam possibilitar empregabilidade, não o direito ao trabalho, inserem-se no âmbito das pedagogias do *aprender a aprender* (DUARTE, 2008) e são fruto do processo de ressignificação da *Teoria do Capital Humano*, cuja essência ressignificada é concorrencial-individualista.

A sociedade do conhecimento vende a ilusão – pois até as ilusões converteram-se em mercadoria, na sociedade neoliberal – de que adquirir (ter) competência e habilidade possibilitam espaço (postos) no mercado de trabalho. Na dinâmica da reestruturação produtiva e acumulação flexível, a pedagogia das competências sintetiza “uma concepção educacional voltada para a formação, nos indivíduos, da disposição para uma constante e infatigável adaptação à sociedade regida pelo capital.” (DUARTE, 2008, p.11).

Cria-se um mercado educacional insaciável, no qual o indivíduo, obrigado a estar sempre atualizado, converte-se em consumidor de conhecimento e nos *shopping centers* educacionais consome mercadorias para se manter no páreo do mercado de trabalho ao longo de sua vida. Nesta toada, o Grupo Banco Mundial – GBM, posteriormente, em sua Estratégia 2020 para a Educação, elaborada e publicada em 2011, definiu a passagem da proposta de *Educação para Todos para Aprendizagem para Todos*. (BANCO MUNDIAL, 2011; WORLD BANK, 2011)

No encontro promovido no ano de 2000, em Nova Iorque: a *Cúpula do Milênio* criou os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODMs), estabelecendo as metas a serem alcançadas pelos diversos países signatários até o ano de 2015. Sobre os ODMs, Correa e Alves (2005) esclarecem que os objetivos foram elaborados sem uma discussão aprofundada, com baixo envolvimento da sociedade civil e centrou-se no desenvolvimento econômico, como solução para as crises sociais, o que significou um retrocesso na agenda global:

A inflexão de rota identificada na elaboração final do mapa dos ODMs não chega a ser surpreendente. A conjuntura geopolítica dos anos 2000 tem sido [...] marcada por um forte sentimento de ‘frustração’. Esse clima decorre das promessas não cumpridas da primeira metade da década de 90 [...]. Essa promessa, como bem sabemos, vem sendo solapada pelo unilateralismo imperial norteamericano, pós-2001, pelo recrudescimento dos conflitos internacionais e, conseqüentemente, pelo crescimento dos investimentos militares em detrimento do financiamento do desenvolvimento, para não mencionar a sobrevida do chamado ‘fundamentalismo de mercado’ como princípio, meio e fim da gestão macroeconômica. (CORREA; ALVES, 2005, p. 177).

Em 2015 a ONU promoveu a aprovação dos *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* – ODS (EUA/New Iorque), cujos indicadores foram definidos em 2016 e publicizados na Agenda 2030 (2016) que consiste em uma Declaração, um quadro de resultados, com 17 ODS e 169 metas a serem implementadas mediante parcerias globais previstas para serem alcançadas até o ano 2030.

Dentre as metas do Objetivo 4 (Agenda 2030) destacam-se: 4.3 “assegurar a **igualdade de acesso** para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a **preços acessíveis**, incluindo universidade” – em virtude da clara referência ao processo de privatização da educação, com ênfase a educação universitária; 4.4 “aumentar [...] o número de jovens e adultos que tenham **habilidades** [...] **competências** [...] para emprego, trabalho decente e **empreendedorismo**” – clara analogia a *Teoria do Capital Humano* e as Diretrizes traçadas em Jomtien (1990), Dakar (2000) e na Estratégia 2020 (BANCO MUNDIAL, 2011; WORLD BANK, 2011); e, 4.6 “garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres, estejam alfabetizados e tenham adquirido o **conhecimento básico de matemática**” – objetivando na formação, o domínio das operações matemáticas e leitura, a fim de possibilitar o mínimo instrumental para a adequação as novas tecnologias, mas desvaloriza-se a formação humanista – filosofia, história e sociologia. (AGENDA 2030, 2016, s/p, grifos nosso).

Essa equidade ampara-se no desenvolvimento do consumo e da produção, além de incentivar a desresponsabilização do Estado, o que é perceptível nas seguintes passagens: “igualdade de acesso [...] a preços acessíveis”, “tenham habilidades [...] competências”,

“empreendedorismo” e “conhecimento básico de matemática”. (AGENDA 2030, 2016). Ao confrontar tais expressões com os ideários propugnados pelo BM, presentes no documento *Um Ajuste Justo – Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil*, pode-se perceber que, como afirmou o jornalista americano Henry Louis Mencken, “Para todo problema complexo existe sempre uma solução simples, elegante e completamente errada”.

O enfrentamento da crise do capitalismo tem passado pelo redesenho da educação a partir da racionalidade técnica, construção de indicadores educacionais (aferição de sistemas), em nível global, e estratégias políticas (objetivos e metas) que estão acompanhadas da concepção de eficiência e eficácia na educação (princípios definidos pela OCDE, BM e UNESCO). Eficiência e eficácia passam a assumir centralidade na direção das políticas públicas e sociais ancoradas no conceito de *accountability*.

Nesse processo agrega-se a política de resultados, passando a configurar a centralidade dos mecanismos de *accountability* educacional no Estado. A *accountability* passa a ser inserida nas formulações educacionais da OCDE na relação de mensuração e verificação de resultados – mecanismo de controle e prestação de contas do tipo burocrático (OCDE, 2013a). Adiciona-se a esse movimento sua conexão com a noção de autonomia da escola, por um viés burocrático advindo dos conceitos de *accountability* e gerencialismo¹¹⁹:

Os resultados do PISA sugerem que, quando se combinam de forma inteligente a autonomia e a responsabilização, esses dois fatores tendem a associar-se com melhores desempenhos dos estudantes [...]. A autonomia das escolas na alocação de recursos é maior na República Tcheca, na Holanda, no país parceiro Bulgária e na economia parceira China-Macau. Em todos eles, mais de 90% dos alunos frequentam escolas que têm autoridade para contratar e demitir professores [...]. Em resumo, a autonomia das escolas na alocação de recursos tende a estar associada ao bom desempenho, no caso dos sistemas educacionais em que a maioria das escolas torna públicos seus resultados de rendimento. Isso leva a crer que é a combinação de várias políticas relacionadas à autonomia e responsabilização da escola, e não apenas uma política isolada, o que conduz a desempenhos melhores dos estudantes. (OCDE/Pisa em Foco, 2011, n.0, p.1-4).

A lógica da responsabilização, linear e ideológica, assim como a lógica das competências, estimula a criação de indivíduos (trabalhadores) flexíveis, cumpridores de tarefas instrumentais, sem ligação com o “domínio intelectual da técnica”. A noção da pedagogia das competências em sincronia com *accountability* educacional acaba reforçando a

¹¹⁹ Neste sentido, o discurso de autonomia escolar sob os ditames da *accountability* educacional e do gerencialismo, imprime valores da iniciativa privada na escola pública, ou como afirma Afonso (2014, p. 494): “Não é, portanto, por acaso que a responsabilização negativa (ou a culpabilização) dos professores constitui, em diferentes medidas de política educativa e nos discursos dominantes, uma das estratégias mais frequentes. Ela decorre, aliás, da indução da desconfiança social e política no seu trabalho e na sua formação (sobretudo no que diz respeito aos professores da escola pública), pretendendo assim justificar políticas de privatização e de liberalização, e a introdução de modelos não democráticos e coercitivos de *accountability*.”

divisão social, a alienação do trabalhador e a dualidade estrutural na escola, com uma *exclusão includente e inclusão excludente*. (KUENZER, 2005).

Na exclusão includente da sociedade do capital não há espaço para todos, a exclusão é uma regra e a concorrência por competência individual, qualificação-capacitação-formação ao longo da vida, justifica tantos estarem desempregados; além disso, com a inclusão excludente, passa-se a incluir os indivíduos na escola-empresa, todavia, os exclui do mercado de trabalho, pois não lhes oferece as condições concretas para sua formação, conforme é exigido pelo sistema. (KUENZER, 2005).

Nessa dualidade desenvolve-se o Estado-Avaliador, expressão do neoliberalismo e da acumulação flexível do capital, e passa-se a projetar as ideias de mercado competitivo e de interesses globais (elite locais, nacionais e internacionais). O indivíduo é transformado em homem-massa desumanizado (GRAMSCI, 2011). É nesta tessitura que a educação, entre os ideólogos neoliberais, torna-se sinônimo de instrução e treinamento, passando a ter por finalidade o consenso social subsumido ao capital e formadora da força de trabalho, como deixa transparecer Ángel Gurria, secretário-geral da OCDE, no editorial do *Panorama da educação 2014*:

O mundo está saindo lentamente da pior crise econômica de nossas vidas. A profundidade, a inovação, o investimento e o comércio ainda não estão em pleno funcionamento, o processo de recuperação ainda envolve riscos [...]. Educação e competência/habilidades são a chave para o bem-estar futuro e têm uma importância fundamental para o reestabelecer o crescimento a longo prazo, combater o desemprego, promover a competitividade e estimular sociedades mais inclusivas e coesas. (OCDE, 2014a, p. 15-18).

Sob a orientação dos organismos multilaterais, com destaque à OCDE, justifica-se a exclusão social e a precarização do trabalho como culpa dos indivíduos, por estes não terem as competências necessárias, medidas em processos avaliativos comparáveis ao longo da vida. A OCDE (1996, p. 9) esclarece que “os governos estão buscando políticas eficazes para melhorar a produtividade econômica através da educação, empregando incentivos para promover a eficiência da administração da educação e [...] atender as crescentes demandas por educação.”

A educação torna-se uma mercadoria extremamente atrativa, e nesse complexo “[deve-se] abrir novos nichos de exploração do capital no mundo e, no caso específico da desregulamentação da legislação para adaptá-la a uma regulação internacional a partir das demandas do mercado.” (SOUZA, 2009, p. 33). Além disso, essa mercadoria deve ser avaliada, para verificar se suas configurações estão adequadas às novas exigências de reprodução social do sistema capitalista.

É nesse interim que o Estado-nação é inserido assumindo a natureza de Estado Gerencial-Avaliador, assimilando as orientações dos organismos multilaterais – visões, valores, conceitos e modelos educacionais conforme um padrão global adequado ao processo de reestruturação produtiva do capital. Os organismos/agências produzem relatórios normatizadores, monitoram os países signatários e submetem à aferição (avaliação por pares) de comparabilidade entre os países-membros:

A avaliação por pares pode definir-se como a análise e a avaliação sistemáticas do desempenho de um Estado por outros Estados, tendo por objetivo último ajudar o Estado avaliado a melhorar as suas políticas públicas, adotar as melhores práticas e respeitar as normas e princípios estabelecidos. (OCDE, 2003, p.3) [E, embora os países-membros e colaboradores não sejam obrigados a participarem das avaliações, e tampouco obrigados a cumprir as sugestões há um] [...] elevado grau de cobrança da parte dos demais países. A repetição do exame reforça, paulatinamente, esse caráter de constrangimento, de obrigação moral, que finda por levar ao cumprimento [das proposições]. [...] O constrangimento político e moral constitui o mecanismo de sanção por excelência das decisões da organização. (PINTO, 2000, p. 22-23).

As políticas de avaliação, portanto, inserem-se em uma conjuntura de reestruturação do capital, mercantilização da educação¹²⁰ e desencadeiam um processo de monitoramento junto às políticas educacionais. Nesta peça, os Estados-nação periféricos (com suas várias faces conceituais: Terceiro Mundo, subdesenvolvidos, em desenvolvimento, ou o linguisticamente mais poético e musical *nações emergentes*) incorporam o *Espírito do Mundo neoliberal*, o espírito gerencial-avaliador.

Com seus anelos de modernidade e modernização (conservadora), a perdurar desde a década de 1920 no Brasil, busca-se entrar no rol do clube dos países que avaliam (mensuram seu nível de aprendizagem) e se colocam “voluntariamente” para serem avaliados, podendo comparar-se aos ricos, se não de forma real/efetiva pelo menos enquanto jogo estatístico a alimentar a tríade responsabilização, prestação de contas e avaliação.

5.2 Accountability Educacional: Responsabilização, Prestação de Contas e Avaliação

Na medida em que se entende as relações metafóricas: vertical-horizontal, de O'Donnell; a *accountable-accounting*, com suas conexões entre *answerability* (dimensões informação e justificação) e *enforcement* (dimensão da punição) de Schedler; e, o principal-agente, na perspectiva do intraestado de Mainwaring, capacita-se para a compreensão da

¹²⁰ A mercantilização da educação perverte o significado e a razão do conhecimento, no lugar da formação humana (humanização do homem) a busca do saber/estudar/aprender/conhecer passa a estar ligado ao ter/ganhar dinheiro, isto induz à busca desenfreada por riqueza material. O sujeito acaba se desumanizando: “[...] na elaboração marxiana, a riqueza do homem se define não pelo valor da propriedade que ostenta ou pelo quanto possua de dinheiro como meio de intercâmbio, mas pelo grau de carência que tem das manifestações humanas não monetarizadas, não valorizáveis, não alienadas/estranhadas.” (SOUSA JUNIOR, 2010, p. 88).

accountability educacional. Contudo, seja na relação entre órgãos do Estado, com seus impactos sobre o sistema de avaliação e política de responsabilização de professores, ou na expressão da relação “principal-agente” (CENEVIVA E FARAH, 2006, p.7), a *accountability* educacional se consolida na *societal accountability* – Smulovitz e Peruzzotti (2003).

Nessa perspectiva, a *accountability* educacional dialoga com a teoria do *public choice* (teoria da escolha pública) ou, mais especificamente, no *school choice* – na possibilidade aferida aos pais de escolherem a escola na qual desejam matricular seus filhos, por meio do sistema de *vouchers*¹²¹, disponibilizados pelo Estado. A *societal accountability* ergue-se como dinâmica sócio institucional que afere, por meio de instrumentos informacionais, o desempenho escolar: a sociedade passa a exigir prestação de contas, responsabilização e avaliação das unidades escolares e seu corpo técnico-docente em relação à aprendizagem estudantil e funcionamento das instituições educacionais.

O *public choice* reforça e se baseia no princípio neoliberal de liberdade de escolha do cidadão – princípio advindo da economia, mas ampliado para os campos educacional e político-social:

[...] o tomador de decisão individual – por ser, na maior parte de seus aspectos, comparável ao **homem econômico clássico**¹²² – é movido por auto interesse, é racional e procura maximizar as próprias utilidades. Por auto interesse, Ostrom quer

¹²¹ O *voucher* educacional corresponde a um vale, concedido pelo Estado, para que pais de alunos possam financiar os custos educacionais de seus filhos em uma unidade escolar privada, ao invés de terem suas escolhas escolares limitadas à rede pública. (COSSE, 2003).

¹²² O *Homo economicus* (termo derivado de *oeconomicus*, cunhado por Cícero em sua tradução, para o latim, da palavra grega *oikonomikoslogos*, presente nos diálogos socráticos de Xenofonte e expressava uma noção do mundo das ideias), tem sua formulação conceitual ligada a John Stuart Mill (na obra *On the Definition of Political Economy And on the Method of Investigation Proper to It*, de 1836) – em sua descrição das motivações econômicas dos indivíduos. No decorrer da Idade Moderna o conceito ganhou um espaço de destaque na teoria econômica, principalmente com a Revolução Marginalista – “assim denominada porque supõe que havendo um incremento adicional (marginal) de um dos insumos haverá um rendimento e um retorno adicional futuro. O fator H - composto por habilidades, conhecimentos, atitudes, valores - constitui, para Shultz, o insumo adicional gerador de um diferencial no desenvolvimento entre os países” (FRIGOTTO, 2011, p. 47) –, sendo renomeado, por uns, de *economic man* e, por outros, de *hedonistic man*. Segundo Frigotto (2011, p. 47-48): “Para o pensamento liberal, todos os indivíduos nascem com as mesmas predisposições naturais demarcadas pela busca racional do que é agradável e útil. Todos, portanto, aparecem no mercado em iguais condições de escolha individual. Trata-se de um homem econômico racional, ‘filho[s] do iluminismo e, portanto um individualista em busca do proveito próprio’ (Hollis & Nell, 1969, p. 39). Todavia, como todos por natureza tendem ao mesmo, ‘o ótimo de cada um, racionalmente calculado a longo prazo, constitui para o ótimo de longo prazo para todos. O cálculo é a maximização da utilidade’ (Hollis & Nell, 1969, p. 8). [...] O que esta concepção de natureza humana com igualdade e liberdade individual de escolha não revela, ao contrário, mascara, é o processo histórico assimétrico que produziu proprietários privados de meios e instrumentos de produção – detentores de capital, classe capitalista – e trabalhadores cuja mercadoria que dispõem para vender ou trocar no mercado é sua força de trabalho. Da mesma forma, esta concepção ignora o processo histórico desigual na constituição das diferentes nações. Uma análise, portanto, que não reconhece as relações de poder e de dominação e violência ao longo da história e se afirma no pressuposto falso de uma natureza humana abstrata na qual cada indivíduo, independentemente de origem e classe social, faz suas escolhas em ‘iguais condições’. Por essa via efetiva-se, ao mesmo tempo, um reducionismo da concepção de ser humano, trabalho, sociedade, educação e história, de sínteses complexas de relações sociais a fatores.”

dizer que cada indivíduo tem preferências distintas que podem diferir das preferências dos outros; por racional, ele quer dizer que os indivíduos podem escalonar as opções alternativas de maneira transitiva; por maximizar, Ostrom entende a estratégia do indivíduo que persegue o máximo benefício líquido possível em qualquer situação de decisão (DENHARDT, 2012, p. 193, grifo nosso).

Na perspectiva principal-agente, na lógica da *societal accountability* e da *New Public Management*, deve-se compreender o cidadão como consumidor e o Estado fornecedor do serviço, em uma típica relação cliente-empresa que sedimenta e incorpora no serviço público-estatal os princípios de mercado: competição no serviço público, incitando a participação do cidadão-cliente (munido de informações) para a garantia de maior eficiência nos resultados.

O *public choice* pressupõe a incapacidade do Estado em atender as necessidades dos cidadãos, cabendo ao mercado suprir com eficiência e eficácia esta tarefa. A teoria do *school choice* reforça essa noção de eficiência de resultados com modelos educacionais privados ou público-privados, tais como o sistema de *voucher* e *charters schools*:

Under a choice system, innovative new programs would arise in response to parental demand. Productivity would improve as inefficient suppliers went out of business due to declining enrollment. To its supporters, school choice presents a legitimate alternative to an ineffective, inefficient, and monopolistic provider. (HILL; JOCHIM, s/d, p. 7).¹²³

O modelo de *escola charter* – escola pública não-estatal – objetiva o mesmo fim, mas por um percurso inverso, do *voucher* educacional: o *voucher* traz a rede privada para dentro do sistema público, ao passo que as escolas *charters* incorporam o sistema privado dentro da rede pública (CARRASQUEIRA, 2013). A *accountability* educacional dinamiza o sistema impondo a publicização dos resultados avaliativos das unidades escolares para que se opere a *public choice*.

Segundo Freitas (2012), o sistema de *accountability* educacional é constituído por três elementos: avaliação (estudantes), publicização (divulgação pública do desempenho escolar) e sanções ou bonificação (caráter meritocrático do sistema). A bonificação não se restringe à premiação monetária, podendo ocorrer por conquista de prestígio etc.; da mesma forma, a sanção opera-se por interferência direta na escola ou perda de prestígio. As políticas de responsabilização estão vinculadas a intensidade da sanção: *high-stake* (alto impacto – avaliação acompanhada de bonificação ou sanções de forma direta) ou *low-stake* (baixo

¹²³ “Sob um sistema de escolha, novos programas inovadores surgiriam em resposta à demanda dos pais. A produtividade melhoraria à medida que os fornecedores ineficientes saíssem do negócio devido ao declínio nas matrículas. Para seus defensores, a escolha da escola apresenta uma alternativa legítima a um provedor ineficaz, ineficiente e monopolista.” (Tradução nossa).

impacto – avaliações sem sanção direta, marcada pela diminuição de prestígio). (CARRASQUEIRA, 2012).

No âmbito educacional, a *accountability* insere-se na conjuntura da obtenção de mais informações “mediante as quais se tornam públicas as informações sobre o trabalho das escolas e consideram-se os gestores e outros membros da equipe escolar como corresponsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição.” (BROOKE, 2006, p. 378). Este sistema de *accountability*, segundo Brooke, é formado por quatro elementos básicos:

1 - A decisão por parte das autoridades de tornar públicas as diferenças de nível de desempenho das escolas (ingrediente autoridade); 2 - o uso de testes ou procedimentos padronizados para fornecer esse tipo de informação (ingrediente informação); 3 - os critérios para analisar essa informação e para determinar quais escolas têm melhor desempenho (ingrediente padrões); 4 - os critérios para a aplicação de incentivos ou sanções conforme os padrões estabelecidos (ingrediente consequências). (BROOKE, 2006, p. 380).

Para Afonso (2001, 2009a, 2009b, 2010b, 2012) o conceito de *accountability* relacionado à educação está integrado a três mecanismos: responsabilização – imputação de responsabilidades e aplicação de sanções (*enforcement*); prestação de contas e avaliação – a avaliação pode fornecer as informações e justificar as decisões/atos praticados (*answerability*), emergindo como condição necessária à prestação de contas. (AFONSO, 2010b).

Por essa razão, Afonso (2009b) alerta que a avaliação deve obedecer a critérios de prudência e rigor técnico considerando fatores culturais, éticos e jurídicos que salvaguardem a democracias, tendo em vista que “os discursos que reclamam a introdução de mecanismos de *accountability* não são sempre motivados por razões explicitamente democráticas”. (AFONSO, 2010, 148). Comumente as práticas e políticas administrativas de *accountability* têm sido implementadas por razões instrumentais¹²⁴, visando à consolidação de projetos hegemônicos.¹²⁵

¹²⁴ De acordo com Afonso, “a responsabilização assume uma forte conotação negativa e culposa em termos discursivos e de representação social, e congruente com a obsessão manageralista (ou gestonária), direcionada para impor determinados procedimentos e práticas que visam resultados visíveis e mensuráveis, sem preocupação com a politicidade dos objetivos, a complexidade dos processos organizacionais e a subjetividade dos atores. Nesse sentido, parece-me plausível supor que, quando predomina a fórmula tecnocrática *onebestway*, a responsabilização dos indivíduos tendera a ser a consequência imediata e *funcional* de uma eventual fuga ou desvio a racionalidade instrumental que configura determinadas práticas de gestão. Assim, a responsabilização e mais facilmente reduzida a ameaça ou imputação negativa de culpa sobre determinadas ações e seus supostos resultados.” (AFONSO, 2012, p. 480)

¹²⁵ Horta Neto faz um esclarecimento sobre a conceituação de avaliação, distinguindo dois mecanismos: prova aplicada por um professor, para atribuir nota em uma disciplina escolar; e, um sistema de avaliação: “Uma prova aplicada pelo professor é um evento único e independente, com ênfase somente em um conjunto de objetivos

Diante dessa possibilidade, quando a prestação de contas exigir avaliação, ela deve, para Afonso (2009b, p. 14) "desenvolver-se de forma fundamentada e a mais objetiva possível, para procurar garantir a *transparência* e o direito à informação em relação à prossecução de políticas, orientações, processos e práticas".

Sobre o espaço educacional, deve-se recordar que a *accountability* tem por conceito gerador a noção de democracia, ou seja, participação. Os mecanismos de controle da escola devem ser vinculados à ampla participação social, caso contrário a *accountability* perde seu sentido de ser. Todavia, os procedimentos que estão sendo consubstanciados pelos dispositivos da *accountability* são os avaliativos (testes padronizados) e fincados em valores como qualidade total, competitividade, eficiência e eficácia.

Schneider e Nardi (2019, p. 70) realçam que a transposição para o campo educacional de preceitos da *New Public Management* tem produzido: “modelos teóricos de *accountability* educacional [que] confluem para uma combinação heteróclita entre uma nova forma de gerir os sistemas públicos de educação e o uso de dispositivos de *accountability*”.

Esse arranjo tem tornado míope as potencialidades da *accountability*, reduzindo-a a uma configuração única – a do mercado, subsumindo seus potenciais valores democráticos em prol dos resultados, ou de um projeto hegemônico: “Na interpretação realçada a participação que, numa perspectiva emancipatória tem como horizonte a consciência cidadã, é vista nesse modelo como ferramenta para o controle e o monitoramento das escolas com vistas ao projeto hegemônico.” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 70).

A miopia que tem encapsulado a *accountability* educacional a preceitos do mercado tem influenciado sua própria constituição teórica, resultando em duas vertentes – a *market based accountability*, ligada à educação americana com suas bases assentadas nos princípios de mercado; e outra europeia, a *government based accountability*, ligada à corrente francesa que se ampara nos princípios de governação:

A market based accountability, como é denominada a primeira forma, atua de modo a iniciar a concorrência e a competição entre setores educacionais públicos e

cognitivos que incide sobre o futuro imediato do aluno e que é interpretado independentemente do seu contexto socioeconômico ou educacional. Ele também pode lançar mão de diferentes instrumentos, os quais permitam identificar outras características que indiquem como está ocorrendo a aprendizagem do aluno. Já um sistema de avaliação – que tem como principais usuários, mas não únicos e exclusivos, os sistemas educacionais – é um processo que envolve um levantamento periódico de dados com o objetivo de captar a evolução do quadro educacional (TOMASSIA, 2004). Para isso, utilizam-se tanto testes de rendimento, com o objetivo de verificar o desempenho dos alunos, quanto questionários que procuram levantar os fatores que influem no desempenho desses discentes. É importante destacar que esses fatores levantados pelos questionários não estabelecem uma relação de causalidade entre o fator levantado e o desempenho do aluno, mas podem indicar quais as áreas que deveriam ser prioritárias para a intervenção dos governos e quais as iniciativas políticas que deveriam ser tomadas, com o objetivo de promover melhorias no ensino.” (HORTA NETO, 2010, p. 87).

privados. Disseminada principalmente por programas de subvenção de estudos, de *vouchers* ou das chamadas escolas *charters*, essa estratégia leva as escolas a se responsabilizarem perante seus clientes/consumidores, quais sejam, pais e alunos. [...] A segunda forma, a *government based accountability*, tem como principal ingrediente avaliações realizadas geralmente por organizações externas aos sistemas de ensino, visando avaliar o desempenho dos estudantes. Além das avaliações externas, integram esse modelo os *standards*, um relatório público dos resultados dessas avaliações e as consequências imputadas à escola, que tanto podem ser positivas quanto negativas (Harris, Harrington, 2006 *apud* Maroy; Dupriez, 2013). A avaliação externa é, pois, o dispositivo principal de regulação dessa forma de *accountability* educacional. (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 71).

Diante dessa dupla lógica - *market based accountability* e *government based accountability* – pode-se afirmar que a aplicação de testes padronizados, reproduzindo valores da *New Public Management*, deve-se à compreensão que a implantação de mecanismos de avaliação sistêmica é “mais congruente com a ideologia de mercado [...] [permitindo uma avaliação que faz] sentido num contexto de forte retração do Estado (Estado-mínimo) e de grande expansão do mercado.” (AFONSO, 1999, p. 177-148).

Kuenzer expressa a ideia que na escola, sob a égide neoliberal, busca-se adotar a lógica da transmissão do conhecimento acrítico, objetivando formar um estudante com habilidades e atitudes flexíveis (no molde toyotista), adequado à ordem do mercado – definindo no jogo da qualificação a prosperidade ou pobreza do indivíduo e do Estado-nação. “Assim, a desigualdade entre os países não é uma questão estrutural, decorrente das relações imperialistas [...]”, segundo o pensamento neoliberal, “[...] mas uma questão conjuntural, que poderá ser resolvida com o tempo, através de estratégias adequadas.” (KUENZER, 1997, p. 59).

Na década de 1990, com a influências dos organismos multilaterais, tais como a OCDE, o BM, a Orealc etc., as políticas avaliativas ampliaram-se com a “construção de um sistema de indicadores e de avaliação comparada internacional[mente].” (AFONSO, 2013, p. 274). As proposições dos organismos multilaterais para a América Latina assentavam-se em três premissas: 1. resolver os problemas educacionais; 2. avançar na conquista da democracia (liberal); e, 3. promover a integração regional.

Nessa perspectiva desenvolveram-se a partir da década de 1970 uma série de ações objetivando o avanço educacional na região, sob a orientação da *Comissão Econômica para a América Latina e Caribe* (CEPAL) e da *Organização dos Estados Americanos* (OEA). Nesta esteira realizou-se a *Conferência na Cidade do México* (México/1979), culminando na aprovação da *Declaração do México* (1979) e que resultou na estruturação do PPE, que influenciaram o desenvolvimento da *accountability* educacional na região – estabelecendo as conexões entre Gestão Democrática de escola pública, *accountability* educacional e

democracia (liberal).

Para a Orealc, o PPE foi baliza para a montagem, construção dos objetivos, estratégias, enfoques e prioridades das políticas educacionais da América Latina ao longo das últimas duas décadas do século XX¹²⁶. Como resultando do PPE organizaram-se reuniões periódicas entre ministros e representantes de diversos países da região para avaliar o andamento das políticas educacionais e traçar novas ações.

A partir do PPE definiram-se projetos (*Promedlac – Project Majeur dans le Domaine de l'Éducation en Amérique Latine et dans les Caraïbes*), e estabeleceram-se Recomendações e Declarações para os países latino americanos. (Quadro 14 – Projeto Principal de Educação: Reuniões/Declarações/Recomendações).

Quadro 14 – Projeto Principal de Educação: Reuniões/Declarações/Recomendações

REUNIÃO	RESULTADO	DECLARAÇÃO E RECOMENDAÇÃO
México (1979)	Declaração do México (1979)	Avaliou-se que a pobreza era uma das razões para: baixa taxa de escolaridade; altas taxas de abandono escolar; conteúdos inadequados e desarticulação entre educação e mercado de trabalho; administração escolar inadequadas, marcadas por forte centralismo. Esse quadro impunha o desafio de expandir a educação à maioria da população, principalmente o mais vulneráveis: “indígenas, analfabetos de 15 anos ou mais, jovens e crianças do meio rural, menores de 6 anos em situações desfavoráveis e crianças com necessidades especiais de aprendizagem” (UNESCO, 1998, p. 23) Foi elaborado o PPE, sendo posteriormente apresentado na reunião em Quito (1981)
Quito (1981)	Recomendações de Quito (1981)	Reafirmou-se as deliberações da Declaração do México (1979) e aprovou-se o PPE, recomendando-se: 1. garantia da escolarização a todas as crianças em idade escolar (meta a ser cumprida até 1999); 2. extinção do analfabetismo antes do final do século e serviços educacionais para adultos; 3. melhoria da qualidade e eficiência dos sistemas educacionais. (RECOMENDACION DE QUITO, 1981, p. 3)
Santa Lúcia (1982)	Recomendação de Santa Lúcia (1982)	Estabeleceu-se nos debates da Reunião de Santa Lúcia: 1. reafirmou-se os princípios da Recomendação de Quito (1981); 2. definiu-se a cooperação horizontal e internacional; 3. estabeleceu-se programa e calendário de ação da primeira fase do PPE.
México (1984)	Declaração do México (1984) – Promedlac I	Foram recomendados aos Estados membros: 1. elaboração/implementação de projetos de desenvolvimento, com ativa participação da comunidade; 2. harmonização das

¹²⁶ “La propuesta central del proyecto se enmarca en un conjunto de principios que asocian la educación con el desarrollo de las naciones, con su independencia política e económica, con la calidad de las personas y la liberación de las mejores potencialidades del ser humano. Asimismo, la Declaración propone la articulación entre educación y cultura, educación y trabajo, educación y desarrollo científico, y educación formal y no formal”. (OREALC, 2001, p. 20). “A proposta central do projeto enquadra-se em um conjunto de princípios que associam a educação ao desenvolvimento das nações, com sua independência política e econômica, com a qualidade das pessoas e a liberação das melhores potencialidades do ser humano. Além disso, a Declaração propõe a articulação entre educação e cultura, educação e trabalho, educação e desenvolvimento científico e educação formal e não formal”. (Tradução nossa).

		modalidades formais e não-formais de educação; 3. incentivo ao desenvolvimento de programas visando o respeito à diversidade cultural.
Bogotá (1987)	Declaração de Bogotá (1987) – Promedlac II	Renovou-se os compromissos acordados nos encontros anteriores e reforçou-se a priorização de ações sócio educacionais junto aos grupos mais vulneráveis da população. Além disso, focou-se na responsabilidade dos setores público e na necessidade de elaboração de estratégias que auxiliassem a superar os problemas educacionais da região.
Guatemala (1989)	Declaração de Guatemala (1989) – Promedlac III	Avaliou-se os avanços obtidos na região, ao longo da década de 1980, para a consolidação dos processos democráticos e de integração, considerando a valorização da paz e melhorias educacionais.
Quito (1991)	Declaração de Quito (1991) – Promedlac IV	Nessa ocasião a CEPAL passou a disseminar as estratégias de desenvolvimento com equidade – “Transformação produtiva com equidade” (CEPAL, 1990); além disso, houve a incorporação dos preceitos da <i>Educação Para Todos</i> (Jomtien/Tailândia, 1990) com o Marco de ação para a Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem. Destaque-se, ainda, a defesa de novas estratégias centradas na gestão: 1. melhorando a eficácia e eficiência dos sistemas educacionais; 2. desenvolvendo capacidades com vista a otimizar a utilização de recursos. Com isso, ressaltou-se: “impulsionar processos de descentralização, regionalização e desconcentração; de desenhar mecanismos de avaliação de resultados, ampliar programas eficazes de compensação educativa” impulsionando “programas de emergência recorrendo a mecanismos extraordinários para resolver situações críticas que afetam a populações em situação de pobreza e marginalidade, e desenhar sistemas de informação e investigação para a tomada de decisões.” (DECLARAÇÃO DE QUITO, 1991, s/p). As transformações foram vinculadas a dois fatores: 1. profissionalização docente, considerando a situação/condições de trabalho; 2. Mudança curricular, focando na aprendizagem do ensino.
Santiago (1993)	Declaração de Santiago (1993) – Promedlac V	Em consonância com a Conferência Mundial de Educação par Todos (Jomtien/Tailândia, 1990), a educação foi definida como um campo estratégico para impulsionar o desenvolvimento, o que resultou no estabelecimento das seguintes medidas: 1. Institucional (Ministérios de Educação e Escolas) – capacitação técnica de funcionários e condições (materiais e financeiras) para a autonomia escolar; Pedagógico – modificação nos processos de ensino e aprendizagem, incentivos e formação docente.
Kingston (1996)	Declaração Kingston (1996) – Promedlac VI	Ocorrendo simultaneamente a VII Reunião dos Ministérios de Educação (Minedlac VII), definiram reajustes no PPE em virtudes das mudanças político-econômicas na região. Propôs-se universalização da educação básica, tendo por princípio os quatro pilares da Educação, expressos no Relatório Delors: “[...] aprender a conhecer, a aprender a fazer, aprender a viver juntos, aprender a ser [...].” (UNESCO, 2004, p. 38)
Cochabamba (2001)	Declaração de Cochabamba (2001)	Define-se a necessidade de acelerar transformações com a meta de materializar o salto qualitativo na educação. Para isso elenca-se a importância da melhoria dos processos pedagógicos vinculados à gestão e aos resultados.

Fonte: Autoria própria.

Nessa esteira, sob a ingerência do *Programa de Proteção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe* (Preal), tem-se desenvolvido ferramentas de pressão sobre os

países latino-americanos e caribenhos a adotarem mecanismos de *accountability* visando à implantação de políticas públicas na área de educação. (SCHNEIDER; NARDI, 2015).¹²⁷

No ano de 2005, o Preal, em parceria com a *Corporación de Investigaciones para el Desarrollo* (Cinde), promoveu o *Seminário Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, no qual desenvolveu-se intenso debate em torno das políticas de *accountability* e tendo por foco a promoção da melhoria da qualidade do ensino:

[...] debatir sobre la importancia de la rendición de cuentas en educación, entendiendo que los sistemas de accountability proveen información sobre el desempeño escolar y sus resultados, entregan retroalimentación a los actores interesados sobre los logros y, a la vez, ejercen presión para lograr su mejoramiento. (PREAL, 2006, s/p).¹²⁸

Para o Preal, a *accountability* educacional remete “[...] a los resultados del aprendizaje escolar y a la responsabilidad que le cabe a las escuelas – y dentro de ellas a la comunidad escolar – por los resultados que obtienen sus alumnos [...]”¹²⁹. (GAJARDO; PURYEAR, 2006, p. 7). Schneider e Nardi (2015, p. 65), esclarecem que “Apesar de evocar a educação como responsabilidade de toda a sociedade, o ponto central da defesa pela aplicação de políticas de *accountability* [...] é que ‘las escuelas deben responsabilizarse por los resultados que producen’ (MCMEEKIN, 2006, p.20)”.

Schneider e Nardi asseveram que:

Para o Preal, a *accountability* na região “es buena para la educación” (MCMEEKIN, 2006, p. 43), sendo, portanto, uma medida considerada “adequada e eficaz” para fazer frente tanto à necessidade de definir metas educacionais e responsabilizar os envolvidos (alunos, pais, professores, gestores e ministérios) pelo seu cumprimento,

¹²⁷ Segundo Schneider e Nardi, “As bases sobre as quais se assentam propostas de *accountability* em educação na América Latina têm por referência pressupostos defendidos por organismos multilaterais, como é o caso do Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (Preal). Criado no ano de 1996, esse Programa é considerado um dos proeminentes intelectuais orgânicos do capital (Neves, 2010), porquanto atua em favor de reformas que atendam necessidades empresariais de seus parceiros. Com sede em Washington, o Preal é um programa financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que atua em conjunto com o Cide (*Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación*) – este com sede em Santiago – Chile. O objetivo declarado do Programa é promover a melhoria da qualidade do ensino em países latino-americanos e caribenhos, pela introdução e monitoramento de políticas públicas na área de educação. Dado o lugar que o Programa ocupa e os empreendimentos efetuados em defesa da utilização de ferramentas de *accountability* para regular a educação e fomentar políticas educacionais, constitui importante indicador das tendências e de por onde passam as orientações quanto à adoção da *accountability* no setor. Entre os membros da Comissão Internacional do Preal há consenso de que ‘la educación es vital para el desarrollo económico, el progreso social y el fortalecimiento de la democracia’ (Programa..., 1998, p. 5).” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 79).

¹²⁸ “[...] discutir a importância da prestação de contas na educação, entendendo que os sistemas de prestação de contas fornecem informações sobre o desempenho e os resultados escolares, fornecem feedback às partes interessadas sobre as realizações e, ao mesmo tempo, exercem pressão para alcançar melhorias.” (Tradução nossa).

¹²⁹ [...] aos resultados da aprendizagem escolar e à responsabilidade das escolas - e dentro delas à comunidade escolar - os resultados obtidos pelos seus filhos [...]” (Tradução nossa).

quanto para estabelecer incentivos de modo a possibilitar que os envolvidos no sistema escolar tenham desempenho apropriado às metas traçadas e, por fim, para assegurar que as escolas ofereçam o nível de educação esperado. (SCHNEIDER; NARDI, 2015, p. 66)

A crescente valorização de testes estandardizados, de caráter censitários e/ou amostrais, mesmo sem configurarem, em si mesmos, um sistema de *accountability* educacional, criaram elos que os unem inexoravelmente às ferramentas da *accountability*, em vista que os testes fornecem “informações objetivas acerca das escolas, dos sistemas subnacionais e do que e como ensinam.” (CORVALÁN, 2006, p. 14).

Embora alguns estudos indiquem aumento do desempenho escolar dos estudantes após a implantação de políticas de responsabilização, prestação de contas e avaliação (FIGLIO; ROUSE, 2006; MURALIDHARAN; SUNDARARAMAN, 2009), seja pelo incentivo recebido pelos professores (JACOB, 2005; FIGLIO; GETZLER, 2002); ou, motivados pelo receio/medo de serem enquadrados no rol de unidade escolares com baixo desempenho (GOLDHABER; JANE, 2004), não há consenso sobre o impacto das políticas de responsabilização escolar e sobre a formação dos estudantes¹³⁰.

De acordo com Passane (2014), estas políticas de responsabilização, *high-stake* e *low-stake*, têm contribuído para camuflar problemas educacionais brasileiros. As políticas de responsabilização geram concorrência entre as unidades escolares e vêm conduzindo a uma formação centrada nos processos avaliativos, sobretudo ao produzirem estatísticas que não retratam a realidade educacional, além de defenestrarem os professores como os principais responsáveis pela fragilidade educacional.

Outros pesquisadores ressaltam a existência de práticas de “*gaming the system*” – estratégias de burlar o sistema avaliativo, trapacear ou jogar com o sistema para atingir as metas estabelecidas. Estas estratégias tendem a promover a preparação exclusiva para os testes avaliativos (em detrimento do conteúdo disciplinar), seleção/exclusão de estudantes e segregação pedagógica com foco em parte dos alunos. (DARLING-HAMMOND, 2008; ALLENDE, 2010; HSIEH; URQUIOLA, 2006).

Para Passane:

A responsabilização na educação básica brasileira vem ocorrendo em detrimento da

¹³⁰ Dado a ser considerado é a significativa queda no nível de aprendizagem dos estudantes brasileiros nas últimas décadas, que contrastam com as teorias de elevação do padrão de qualidade da educação nacional, alardeada pelos defensores mais entusiasmados das políticas de avaliação em largo espectro. Vide: Tabela 1 (Escolas Públicas e Privadas: 5º ano – média de pontos em português), Tabela 2 (Mais ricos e mais pobres: 9º ano – média de pontos, perfil socioeconômico), e Tabela 3 (Zona urbana e zona rural: 3º ano – média de pontos em português) relativas à aprendizagem, contidas nas páginas 271-273.

melhoria de elementos estruturais relacionados ao processo educacional, tornando-se apenas um procedimento de racionalização dos recursos existentes, sem aportar investimentos substanciais às escolas. (PASSONE, 2014, p. 443).

Os Estados, seguindo os preceitos neoliberais, desenvolvem uma política educacional pautada nos “princípios político-administrativos e pedagógicos que enfatizam a administração gerencial, a competição e a *accountability*, na perspectiva de uma lógica de mercado.” (PASSONE, 2014, p. 187). Deve-se ressaltar que as conexões ‘avaliação, responsabilização e prestação de contas’, que caracterizam a *accountability* educacional, na perspectiva de Afonso (2013), são conceitos em transformação, cuja significação está interligada ao controle do poder, justificação, informação e sanção.

Diante do exposto, constata-se que a *accountability*, por sua envergadura conceitual, deve ser assentada em uma concepção “[...] mais ampla, fundamentada e complexa do ponto de vista teórico-metodológico, político, axiológico e epistemológico.” (AFONSO, 2009b, p. 16). O sistema de *accountability* não pode “[...] ser reduzido a uma prestação de contas ritualística ou simbólica, nem ser associado a perspectivas instrumentais, hierárquico-burocráticas, gestionárias ou de mero controle, para as quais parecem remeter, muitas vezes, os discursos e as práticas vulgares.” (AFONSO, 2009b, p. 16).

Ao se investigar os processos de *accountability* educacional precisa-se compreender que em cada corrente teórica ocorrem mudanças referentes ao que se controla, avalia ou se responsabiliza. Isso coloca a *accountability* educacional em uma situação *sui generis*: O que se controla? Quem controla? E como se controla? Controle, avaliação e responsabilização executados por agentes distintos sugerem resultados distintos, pois os critérios dependem da perspectiva teórica do agente que define aspectos relevantes a serem avaliados.

Como a avaliação educacional passa por alterações, evoluções, mudanças conceituais e de objetivos, conforme as transformações sócio-políticas e econômicas da sociedade, ‘o avaliar’, na *societal accountability*, assume particularidades: ‘avaliar’, na dimensão da *accountability* educacional, significa a medição e apresentação de resultado gerando a definição de políticas e estratégias educacionais que influenciem no processo ensino-aprendizagem.

Nessa perspectiva, a avaliação assume uma dimensão que excede os limites dos testes/exames internos – instrumentos utilizados para medir a aprendizagem nas unidades educacionais e conduzidos por docentes, envolvendo o corpo discente. O ‘avaliar’ na *societal accountability* assume a natureza de testes externos, elaborado por agentes externos à

instituição, de caráter periódico a fim de obter informações visando captar a evolução do quadro educacional.

Esse mecanismo de avaliação/controle que envolve a *accountability* educacional está em íntima conexão com os processos de regulação, fenômeno da *societal accountability* para construção de uma coesão social. Desta feita, para compreender-se o próprio desenvolvimento e múltiplas faces da *accountability* educacional faz-se necessário investigar a emergência da avaliação externa à luz da regulação.

5.3 Regulação e Avaliação: a culminância na avaliação externa

Os mecanismos de regulação, na ordem do Estado Moderno, desenvolveram-se associados aos instrumentos de integração social, sendo pensados como ações, atos ou efeitos entre si (leis e princípios hierárquicos) visando o ordenamento social, a coerência e coesão da sociedade, imaginada, por sua vez, como um sistema vivo. Conforme Barroso (2005, p. 728) a regulação tem “uma função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema (físico ou social) e está associada a processos de retroação (positiva ou negativa)”.

Ao conceber-se a regulação como um dispositivo para a “manutenção do equilíbrio”, opera-se uma aproximação da concepção funcionalista de Durkheim (2002 [1897])¹³¹, para quem a regulação é consensual e elemento impeditivo da anomia social¹³². Além

¹³¹ A Teoria Funcionalista, seja a vinculada a Durkheim, Talcott Parsons (Colorado Springs, Colorado/EUA, 1902-1979) e Robert Merton (Filadélfia, Pensilvânia/EUA, 1910-2003), tem como noções basilares a tríade: solidariedade social, ordem e estabilidade – elementos centrais para a análise das interpretações da modernidade. Esses princípios de referência, por sua vez, assentam-se no contraponto entre as ideias de equilíbrio e de conflito – é no equilíbrio social, aversão ao desequilíbrio/desordem, que a teoria do desvio, do anômico se firma. Nos pressupostos teóricos do funcionalismo clássico, durkheimiano, considerando questões estruturais e de internalização de regras, há uma percepção de que mobilização e integração deveriam andar juntas, em um contexto de crescente complexificação social. O funcionalismo, método hegemônico na sociologia até meados da década de 1990, exerceu expressiva influência sobre as teorias que investigam a diferenciação do nível de progresso (modernização) entre as nações tidas “menos desenvolvidos” ou “em desenvolvimento”. Esse campo de estudo resultou na formulação da Teoria da Modernização (Parsons - *Sociedade: perspectivas evolutivas e comparativas*), com a concepção de “desenvolvimento tardio”. Três questões ligavam a Teoria da Modernização à Teoria Funcionalista: ordem, integração e internalização de normas. É possível depreender de Souza (2001), que estes três elementos fazem-se presentes nos três pontos que unem, a diversidade dos teóricos e correntes funcionalistas: 1. a noção de sistema e de sociedade como sistema social; 2. a busca por traçar paralelos com os sistemas orgânicos estudados pelas ciências naturais definindo leis gerais que regem a sociedade; 3. a centralidade da categoria *função*, que explicaria a estabilidade dos sistemas sociais. Em Durkheim estes três elementos, no campo das ações morais, são considerados a partir de dois pontos de vistas: a) a atração positiva exercida por um conjunto de ideias; b) a obrigatoriedade ou constrangimento dos preceitos morais – constrangimentos que se diferenciam à medida que a sociedade se complexifica. No processo de desenvolvimento da sociedade, conduziria à substituição da lei repressiva (coerção) pela lei reparadora (coesão - conciliação); o que se operaria para, segundo Durkheim (2002 [1895]) na passagem da solidariedade mecânica (sociedade com domínio da semelhança, como sentimentos e valores) para a orgânica (sociedade com diferenciação dos indivíduos – todos, a semelhança dos órgãos de um ser vivo, são indispensáveis, complementam-se; a coesão opera-se pela diferença e interdependência na divisão do trabalho). (REIS, 2016).

disto, aproxima-se da teoria de AIE e AE de Althusser (1980; 2008)¹³³, em vista do controle ético-moral de reprodução social presente na regulação possuir um forte teor ideológico, sem incorrer, com isso, no estruturalismo¹³⁴. Neste aspecto, deve-se ressaltar seu caráter dialético,

¹³² Em *O Suicídio*, de Durkheim (2000 [1897], p. 311) afirma que “qualquer ser vivo só pode ser feliz ou até só pode viver se suas necessidades têm uma relação suficiente com seus meios”, no entanto, a natureza humana, isolada, não “pode atribuir às necessidades o limite variável que lhes seria obrigatório”, em vista das dificuldades de se estabelecer os limites do desejo humano. Assim, “é próprio da atividade humana desenvolver-se sem termo determinável e propor-se fins que não pode atingir” (DURKHEIM, 2000 [1897], p. 311), logo, “é preciso [...] antes de tudo, que as paixões sejam limitadas”. Esse limite “deve necessariamente vir de alguma força exterior ao indivíduo”. (*Id.*, *Ibid.*, p. 315). Esta *força exterior* é correspondente a força moral da sociedade, que se impõe ao indivíduo regulando suas paixões e ações. A falta de uma regulação, institucional ou não, conduz à perda de referências (morais), segundo Durkheim, à perda dos referenciais que estabelecem o limite das ações humanas – seja no mercado financeiro (anomia econômica) à prática do que é ilícito (proibido) socialmente (anomia social). Durkheim (*Ibid.* p. 321) pontua que “enquanto as forças sociais, assim libertadas, não reencontram o equilíbrio, seu valor respectivo permanece indeterminado e, por conseguinte, por um tempo inexistindo qualquer regulamentação. Já não se sabe o que é possível e o que não o é, o que é justo e o que é injusto”. Nas crises, esse desequilíbrio acentua-se, pois sobrevém “O estado de desregramento ou anomia, portanto, ainda é reforçado pelo fato de as paixões estarem menos disciplinadas no próprio momento em que teriam necessidade de uma disciplina mais vigorosa” (DURKHEIM, 2000 [1897], p. 322). Em sua obra *As Regras do Método Sociológico*, Durkheim (2002 [1895]) distingue os fatos normais dos patológicos: “os que são o que devem ser e os que deveriam ser de outro modo, os fenômenos normais e os fenômenos patológicos” (2002, p. 49), chamando de “normais os fatos que apresentam as formas mais gerais e daremos aos outros o nome de mórbidos ou patológicos”. Desse modo, a organização tanto da sociedade, como da economia, está ligada, segundo o pensamento durkheimiano, nos dispositivos regulatórios, a (re)enquadrar os indivíduos mantendo-os, ou recolocando-os nos trilhos.

¹³³ No que concerne à existência de aproximações entre Durkheim e Althusser, tendo a regulação como um dos campos de tangência, deve-se pontuar as críticas desferidas às concepções althusserianas do *Aparelhos Ideológicos de Estado*, acusado de ser funcionalista. Althusser ao teorizar seu conceito ampliado de Estado (Aparato Repressor e Aparato Ideológico), vinculou-o à função de (re)produzir as ideias dominantes para a (re)produção das relações de produção e dominação de classe, foi rotulado de funcionalista qualificação que o autor, peremptoriamente, recusa. Em seu texto *Nota sobre Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE)*, Althusser esclarece: “A crítica que mais freqüentemente foi dirigida contra meu ensaio de 1969/1970 sobre AIE foi de funcionalismo. Quiseram ver, em minhas notas teóricas, uma tentativa de recuperar, em favor do marxismo, uma interpretação que definisse os órgãos somente por suas funções imediatas, fixando, desse modo, a sociedade no interior de certas instituições ideológicas, encarregadas de exercer funções de submetimento em última análise, uma interpretação não dialética, cuja lógica mais profunda excluiu toda a possibilidade de luta de classes. Penso, no entanto, que não leram, com suficiente atenção, as notas finais de meu ensaio, em que sublinhava o caráter abstrato de minha análise e punha explicitamente no centro de minha concepção a luta de classes”. (ALTHUSSER, 1980, p. 109).

¹³⁴ Althusser, em *Análise crítica da teoria marxista*, tradução de *Pour Marx*, esclarece que “Marx funda, com efeito, uma nova problemática, um novo modo sistemático de apresentar as questões ao mundo, novos princípios e um novo método. Essa descoberta está contida imediatamente na teoria do materialismo histórico [...]”. (ALTHUSSER, 1967, p. 202). De forma complementar, em *Ler o Capital*, Althusser assevera que o objeto da ciência histórica é a “totalidade (social) complexa” (ALTHUSSER; BALIBAR; ESTABELT, 1980, p. 51), ou *estrutura social total*, entendida como uma unidade estrutural e sinônimo de *modo de produção* é constituída a partir da articulação de diversas estruturas correspondentes a níveis ou instâncias do social. Para Althusser: “A teoria da história, teoria dos diferentes modos de produção é, por seu próprio direito, a ciência da ‘totalidade orgânica’ (Marx) ou a estrutura que constitui toda formação social dependente de um modo de produção determinado. [...] A teoria da história ou materialismo histórico é a teoria da natureza específica desta ‘totalidade orgânica’ ou estrutura, e, portanto, do conjunto de seus ‘níveis’ e do tipo de articulação e de determinação que os une uns aos outros.” (ALTHUSSER; BADIOU, 1979, p. 35). Por estrutura deve-se entender o conjunto de valores a definir as bases e limites das atividades sociais e por modo de produção um complexo estruturado constituído por níveis e instâncias determinadas, ou seja, assenta-se em uma estrutura para além de forças produtivas e relações de produção. Duas tendências teóricas no althusserianas buscam explicar essa interpretação, ao sustentarem que a formação social pode ser trinitária (base econômica, superestruturas jurídico-políticas e formas ideológicas) ou binária (base x superestrutura). (ALTHUSSER; BALIBAR; ESTABELT, 1980, p. 157). O modelo binário é mais recorrente em Althusser, para o qual “certas relações de produção

pois a regulação não é neutra, ela é fruto de tensões sociais que culminam na organização da sociedade.

A teoria da regulação, em seu fundamento metodológico, pode ser analisada por distintos campos do conhecimento (economia, sociologia, história e outros) o que resultou a partir da segunda década do século XX, na formulação das denominadas *Correntes Regulacionistas* (Quadro 15 – As Correntes Regulacionistas), concebidas a partir das mudanças macroeconômicas e político-sociais que afetaram o mundo ocidental do pós-guerra. Além disso, deve-se considerar os conflitos teóricos em torno do pensamento althusseriano de *Teoria da Reprodução*¹³⁵.

supõem, como condição de sua própria existência, a existência de uma superestrutura jurídico-política e ideológica.” (ALTHUSSER; BALIBAR; ESTABELT, 1980, p. 127). Segundo Badiou, “a distinção dos níveis de uma formação social [...] está pressuposta na própria construção do conceito de determinação, visto que a determinação não é outra coisa senão a estrutura com dominante definida sobre o conjunto de instâncias.” (ALTHUSSER; BADIOU, 1979, p. 26-27). Diante do exposto, existe na disposição/organização das estruturas relativas à totalidade social certos critérios hierárquicos a definir relações de dominação, ou subordinação que estabelecem lugares, ou seja, existe na unidade estrutural articulada uma única estrutura da totalidade social a determinar dentro do modo de produção, no desenvolvimento histórico, a distribuição dos lugares: a estrutura econômica.

¹³⁵ O entendimento de reprodução em Althusser passa inicialmente pela compreensão do autor sobre a noção de sociedade em Marx. Em sua obra *Sobre a reprodução*, Althusser faz uma apreciação da visão marxiana, relacionando sociedade com conceito de formação social: “[...] Marx rejeitou bem cedo [...] a noção de ‘sociedade’ como não científica. De fato, esse termo está sobrecarregado de ressonâncias morais, religiosas, jurídicas, em suma, trata-se de uma noção ideológica que deve ser substituído por um conceito científico: o conceito de formação social”. (ALTHUSSER, 2008, p.41). Nesse este fio condutor, Althusser esclarece que: “[...] a formação social designa toda ‘sociedade concreta’ historicamente existente, e que é individualizada, portanto, distinta de suas contemporâneas e de seu próprio passado, pelo modo de produção que domina aí. É assim que se pode falar das formações sociais ditas ‘primitivas’, da formação social romana escravista, da formação social francesa de servidão (‘feudal’), da formação social francesa capitalista, de tal formação social ‘socialista’ (em vias de transição para o socialismo), etc.” (*Id., Ibid.*, p.42). Conforme já exposto, em Nota de Rodapé 133, para Althusser a organização social está ligada a determinações estruturais. Na organização da sociedade, diante da predominância de determinados modos de produção articulam-se modos de reprodução, resultantes de lutas (relações de dominação) que objetivam a dominação de um modo de produção sobre os demais (veja-se que não existe apenas um modo de produção, mais diversos modos de produção a atuarem, simultaneamente, em um jogo de forças no qual os diversos grupos/sistemas tensionam para fazer valer suas concepções ideológicas). Althusser, busca explicar esse tensionamento afirmando que “Toda formação social concreta depende de um modo de produção dominante. Isso implica imediatamente que, em toda formação social, exista mais de um modo de produção: pelo menos, dois e, por vezes, muito mais. No conjunto desses modos de produção, um deles é dito dominante e outros dominados. Os modos dominados são, sejam aqueles que subsistem do passado da antiga formação social, ou aquele que, eventualmente, está em vias de nascer no momento presente da formação social” (*Id., Ibid.*, p. 42). Diante do exposto, evidencia-se que cada sociedade possui seu modo de produção e, concomitantemente, seu modo de reprodução, mas “O que é que constitui um modo de produção? É a unidade entre o que Marx chama, por um lado, de Forças Produtivas e, por outro, de Relações de Produção. Cada modo de produção, seja dominante ou dominado, possui, portanto, em sua unidade, suas Forças Produtivas e suas Relações de Produção” (*Id., Ibid.*, p. 43). Althusser ao movimentar as categorias *sociedade*, *formação social*, *modo de produção*, *forças produtivas* e *relações de produção* tece uma trama a partir da maneira de se (re) produzir considerando a divisão técnica do trabalho, com isso objetiva-se preservar a lógica ou dinâmica de funcionamento da organização social: “Como seu nome indica, um modo de produção é uma maneira, uma forma (um modo) de produzir... o quê? Os bens materiais indispensáveis para existência material dos homens, mulheres e crianças, que vivem em determinada formação social. Uma forma de ‘produzir’ é uma forma de ‘combater a natureza’ já que é da natureza, e somente da natureza, que toda formação social, que não vive do ar do tempo ou da palavra de Deus, extrai os produtos materiais necessários para a sua subsistência (alimentação, abrigo, vestuário, etc.), sua estagnação ou seu ‘desenvolvimento’.” (*Id., Ibid.*, p.45). Na *Ideologia e aparelhos*

Das correntes *regulacionistas* a mais influente e que incidiu sobre o campo educacional foi a *Escola de Paris*, com sua *Teoria da Regulação*¹³⁶. Vinculada aos estudos macroeconômicos seu “grupo fundador pertence a uma nova geração de tecnocratas reformistas” que investigaram “como a reprodução da relação capital/trabalho é historicamente realizada e regulada”. (BRAGA, 2002, p. 430).

Quadro 15 – As Correntes Regulacionistas

CORRENTE	TEORIA
Escola de Grenoble	Os procedimentos sociais de regulação possibilitam a reprodução do capital em um período específico e em um espaço econômico determinado.
Escola de Paris	Tendo por base o trabalho de Michel Aglietta (economista marxista francês), estudam os conceitos de regime de acumulação (extensivo e intensivo), modo de regulação (competitivo e monopolista) e modo de desenvolvimento.
Escola do Capitalismo	A regulação econômica é entrelaçada a regulação espontânea, tendo por princípio os mecanismos de “superacumulação–desvalorização”
Escola de Amsterdã	De inspiração gramsciana, estabelecem as estratégias hegemônicas de acumulação e da dominação política de classe considerando os aspectos internacionais.
Escola Alemã	Os modos de integração de massa e a formação do “bloco histórico” estão articulados com a regulação econômica e a superestruturas políticas e ideológicas.
Abordagem Nórdica	Influenciada pela Escola de Paris.
Abordagem em Termos de	Baseada nos economistas radicais norte-americanos - sugerem a

ideológicos do Estado, Althusser (1980) deixa claro que o Estado (com seus aparelhos coercitivos e/ou ideológicos – vide Nota 104) ocupa papel fundamental no processo de (re)produção, sendo a reprodução das condições de produção tomada como elemento garantidor (meio de sobrevivência) da formação social: “Como Marx dizia, até uma criança sabe que se uma formação social não reproduz as condições de produção ao mesmo tempo em que produz não conseguirá sobreviver um ano que seja. A condição última da produção é, portanto, a reprodução das condições de produção” (ALTHUSSER, 1980, p. 9). A reprodução, que abarca as forças produtivas (garantindo a formação dos indivíduos) e as relações e produção: “Que é então a reprodução das condições? [...] As evidências tenazes do ponto de vista da simples política produtiva [...] estão de tal maneira embutidas na nossa “consciência” cotidiana, que é extremamente difícil, para não dizer impossível elevarmo-nos ao ponto de vista da reprodução [...] Donde se segue que, para existir, toda a formação social deve, ao mesmo tempo em que produz, e para poder produzir, reproduzir as condições da sua produção. Deve, pois reproduzir: 1) as forças produtivas; 2) as relações de produção existentes”. (ALTHUSSER, 1980, p. 110-119). Com isso, a reprodução preserva as próprias relações de produção, constituindo-se como meio de “subsistência social”.

¹³⁶ Em uma abordagem multidisciplinar integrando História, Sociologia e as Ciências Políticas os teóricos da *Regulação* investigaram a perda da eficácia das normas e formas da regulação social no período de 1960-70, redundando na formulação de novos paradigmas de *Regulação*. Em linhas gerais pode-se indicar quatro fenômenos (rupturas) desencadeadores da perda da eficácia da pretérita regulação: 1. a ruptura com a estabilidade e crescimento econômico do pós-guerra – indicando a inexistência de uma evolução harmoniosa da economia; 2. A ruptura de *Bretton Woods* – fim da conversibilidade do dólar (‘dólar = ouro’, em 1971) e da paridade entre moedas nacionais (1973), expondo a insustentabilidade do pleno emprego e as altas taxas de inflação. Além disso a pacificação keynesiana não conseguiu abolir a contradição capital/trabalho, ou seja, o caráter opressor do capitalismo. Um outro fenômeno seria: 3. o levante popular em Maio de 1968 (Paris/França) – reverberando no movimento contra a Guerra do Vietnã nos EUA, na ampliação dos movimentos anti-imperialistas na América Latina e, segundo Wallerstein (1999), na ruptura com a memória da Revolução Francesa e da Revolução Russa presente na teoria da história nas estratégias anti-sistêmicas (fundamentada na ideia de evolução linear das sociedades em direção a um fim predeterminado – uma visão teleológica do progresso). Quando emerge a crise do petróleo (1973) tem-se outra ruptura: 4. a crise do modelo fordista de produção com sua lógica do *processo de trabalho* – confiança no progresso tecnológico e menor relevância dos *recursos humanos* dos executores. A norma social de consumo fordista de um mercado ideal (a refletir-se no *American way of life* – “estilo americano de vida”), sem transtornos, demonstrou-se irreal. (BRAGA, 2002; AUGUSTO, 2004).

Estrutura Sociais	incorporação de categorias como o bem-estar material, a equidade na distribuição de recursos, o desenvolvimento humano e comunitário e a harmonia do homem com seu meio, objetivando uma análise das questões sociais.
-------------------	--

Fonte: Autoria própria – Baseada em Braga (2002, p. 448-449).

A origem teórica dos *regulacionistas* “deve muito à ‘herança esquecida’ do althusserianismo. Ou, como bem salienta Lipietz (1989, p. 2): ‘Nós somos – nós, regulacionistas –, de alguma maneira, filhos de Althusser’.” (BRAGA, 2002, p. 435). Esta filiação tem por lastro a noção de reprodução da estrutura. Esta questão inquietou os teóricos althusserianos e *regulacionistas*.

Influenciada pelo pensamento althusseriano, as primeiras teorizações *regulacionistas* “giravam em torno da compreensão das razões que garantiriam a ‘diversidade’ [no âmbito dos processos de regulação] operar num mesmo quadro estrutural [*estruturalismo*, no caso o sistema capitalista]” (BRAGA, 2002, p. 435). Mas, como os sujeitos reproduzem a estrutura?

No entanto, com a explosão dos movimentos sociais de *Maió de 1968* e a crise do petróleo (1973) os esquemas althusserianos foram abalados, tidos como incapazes de explicar tais fenômenos, dentro das concepções fechadas do *estruturalismo*. Em parte, este acontecimento resultou na ruptura entre a *Teoria da Regulação* e as Teorias de Althusser – principalmente, pela concepção althusseriana de sujeito, anulado como agente intencional e criativo no movimento fechado do *estruturalismo*.¹³⁷

Os sujeitos no *estruturalismo* althusseriano, segundo os teóricos das *Regulações*, são tomados como tendo funções determinadas pela estrutura. constituindo-se em individualidades históricas (a burguesia, o financista, o trabalhador) que não se confundem com indivíduos concretos. Para Althusser, o sujeito-agente seria como uma *forma* constituída por uma estrutura ideológica, sendo o sujeito resultante e levado a agir conforme a *determinação das estruturas* (ALTHUSSER, 1980, 2008) – são os Aparelhos Ideológicos que agem como elementos intermediários entre a estrutura ideológica e a forma sujeito-agente.

Sem negar a importância dos AIE e AE, presentes no *estruturalismo* althusseriano, a *Teoria da Regulação* afirma a história como resultado da ação de sujeitos reais que realizam

¹³⁷ Sobre o *estruturalismo* Althusser esclarece: “Não obstante as cautelas tomadas para nos distinguirmos da ideologia 'estruturalista' (dissemos muito claramente que a 'combinação' que verificamos em Marx nada tem a ver com uma 'combinatória'), e apesar da ocorrência decisiva de categorias estranhas ao 'estruturalismo' (determinação em última instância, dominação, sobredeterminação, processo de produção, etc.), a terminologia que antes utilizáramos estava, sob vários aspectos, demasiado próxima da terminologia 'estruturalista'; isso sem dúvida levou a equívocos.” (ALTHUSSER, 1979, p. 7). Diante do exposto, deve-se pontuar que não é pretensão desta dissertação debater sobre a polêmica envolta do *estruturalismo* althusseriano, sua existência ou negação, ou até que medida Althusser trafega no campo do *estruturalismo*, muito embora seja célebre seu estudo crítico sobre Lévi-Strauss e sua concepção *estruturalista*.

atividades objetivadas nas estruturas herdadas, transformando-as a cada momento histórico. Com isso, rejeitam a ideia da predominância inescapável da estrutura sobre os sujeitos, ou de uma história feita por sujeitos transcendentais (indivíduos condicionados a um agir de acordo com a determinação da estrutura). Portanto, a ação humana é um *continuum movimentum* e a história é o campo do fazer-se do homem.

Para os *regulacionistas*

[...] faz[ia]-se necessário reintroduzir o ‘sujeito’ – suas representações, suas estratégias – no interior dos próprios mecanismos de reprodução. [...] A própria crise [do capitalismo] demonstraria o fato de a reprodução ser contraditória, podendo perdurar por um longo período. [...] Dos avanços na busca pela superação da categoria de reprodução decorre o estabelecimento das bases metodológicas de uma problemática renovada. [...] Entendendo-se a regulação como ‘aquilo que é necessário para garantir a reprodução’, os regulacionistas discutem a tendência à crise partindo do fordismo: ‘É sobre os problemas da acumulação capitalista que se iniciou a passagem da noção de reprodução à de regulação’ (Lipietz, 1989b, p. 29). (BRAGA, 2002, p. 437).

Na realidade, o *determinismo estrutural* (termo pejorativo atribuído ao pensamento althusseriano) jamais pretendeu ser um círculo analítico fechado a admitir apenas a variação na estrutura do modo de produção. Ele deve ser compreendido de forma bem mais limitada. A estrutura não determina todas as ações concretas dos sujeitos em uma sociedade. Existe uma limitação na concepção teórica althusseriana quando esta teoria se concentra na dimensão exterior sem abranger, adequadamente, o inconsciente, a subjetividade dos sujeitos.

Aparentemente as *regras institucionais* (definidas pelo Estado) ditam o funcionamento e a reprodução das organizações sociais. Nesse bojo, os processos educacionais estão imersos (na materialidade histórica) nos processos da sociedade capitalista, com seus condicionantes jurídico-formais – como conjunto de regras formais (corporificadas em regras institucionais, regimento, regulamento) proclamadas pelo Estado e aplicadas na regulação das relações Estado-Sujeitos.

Segundo Saes (2013, p. 284), ao investigar *O lugar dos conceitos de “estrutura” e “instituição” na pesquisa em educação*¹³⁸, para “Althusser, os aparelhos [escolares, ao abranger certos agentes, como diretor, coordenador, professor] só aparentemente obedecem aos objetivos proclamados pelas regras institucionais; na realidade eles se orientam por objetivos ditados por uma estrutura subjacente”.

Essa estrutura possui duas características: um caráter ideológico de classe, exprime perspectivas/aspirações/interesses da classe hegemônica, detentora dos meios de

¹³⁸ Em consonância com o pensamento de Saes (2013), deve-se destacar que o objetivo desta análise não é reconstruir as polêmicas em torno da teoria althusseriana, mas levantar a importância de suas investigações para o estudo do processo educacional, mesmo destacando suas limitações.

produção); e, um caráter prescritivo, uma moral de classe, uma camada subterrânea a compilar ocultamente os agentes a agir conforme determinações do aparelho. Para Saes (2013, p. 285, grifo nosso):

[...] a estrutura é um fenômeno de caráter imaterial, embora se exprima necessariamente através de prática materiais, dotadas de certa orientação ideológica. E mais: a estrutura é um fenômeno ideológico, mas não corresponde à totalidade da ideologia de uma classe social determinada (ou seja: a classe dominante). A ideologia que predomina num modelo determinado de sociedade é mais extensa que o conjunto de valores estruturais subjacentes às práticas sociais organizadas, como as práticas estatais, escolares, empresariais etc. **Ela se encontra também em práticas sociais desorganizadas**, como, por exemplo, a formação ocasional de uma torcida num estádio de futebol. No primeiro caso, a ideologia dominante assume um caráter prescritivo, dada a essencialidade dessas práticas para a reprodução do modelo vigente de sociedade, e impõe uma orientação específica às práticas dos agentes. Nesse caso, consequentemente, a ideologia dominante atua como “estrutura”. No segundo caso, dada a **“inorganicidade”** (Gramsci) das práticas em questão, a ideologia dominante, ainda que presente na esfera mental dos agentes, **não prescreve um curso específico para a ação**. Nesse caso, abre-se certa margem de liberdade ideológica para as práticas sociais, o que só se explica pelo **caráter desorganizado e “inorgânico” das relações sociais em questão**.

A limitação da teoria althusseriana, em parte, repousa no fato da Teoria da Reprodução minimizar a *inorganicidade*, a força das práticas sociais para além das organizações. As práticas educacionais não podem ser enquadradas integralmente às regras institucionais. Embora estas práticas componham a dimensão a ser controlada, são os desvios, a imprevisibilidade dos resultados que justificam a ação ideológica. Desta forma, as práticas dos agentes não podem ser completamente previstas e/ou impostas, pois, sempre existirá um fator imponderável nas ações humanas, o que impacta o próprio sistema capitalista.

O capitalismo não funciona de forma homogênea, o capital tem por natureza uma irracionalidade racional. Sua racionalidade revela-se como irracionalidade da humanidade, que visa o lucro, ou cuja lógica é adaptada às necessidades do mercado. (MÉSZÁROS, 2004; MARX, 2013 [1867], 2017 [1894]). Tal composição conduz a movimentos, muitas vezes, dissonantes. O capitalismo desenvolve, em sua sociabilidade, uma organicidade camaleônica e metamórfica capaz de produzir múltiplas soluções para a superação de suas dificuldades, instabilidades.

Como mecanismo ideológico para a preservação do equilíbrio em sistemas instáveis, a regulação envolve controles flexíveis, a capacidade de ajuste/adaptações às demandas sociais nas mais diversas áreas da sociabilidade humana. No campo educacional, como depreende-se de Schneider e Nardi (2019, p. 23), a partir de Bauby (2002), “onde há regulação é porque as regras não podem prever tudo, e são interpretadas e desafiadas, constituindo uma adaptação constante que responde às situações e aos objetivos”.

Para Reynaud (2003) a regulação está intimamente ligada à produção de *regras do jogo*, advindos de processos ativos (controle – autonomia – conjunto) que são desenvolvidos para solucionar os problemas de interdependência e coordenação das mais diversas esferas sociais, sejam por normas, injunções, constrangimentos e outros.

A produção de *regras do jogo* está inserida no campo/zona de imposição-acomodação-resistência social, em uma contínua dialeticidade entre dominantes-dominados que se desvencilha de relações funcionalista, mecanicista e estruturalista. Esta compreensão pode ser corroborada a partir de Schneider e Nardi (2019), quando estes citam Maroy e Dupriez (2008):

Para além da regulação institucional, ou de sua suposta primazia em um conjunto social, e em vista de uma abordagem não funcionalista de regulação, Maroy e Dupriez (2008) aludem ao fato de as regras do jogo e a regulação efetiva serem também (e simultaneamente) construídas por baixo, pelos próprios atores, na busca de solução aos problemas de coordenação e de orientação nos sistemas de ação organizados. Consoante esse entendimento, as *regras do jogo* derivam de regulações autônomas e que interagem com a regulação institucional ou de controle, na acepção de Reynaud. Isso porque “os atores são também orientados por modelos ou enredos cognitivos e normativos, historicamente construídos e situados, que contribuem para combinar suas condutas e a regulação de suas permutas” (Maroy; Dupriez 2008, p. 34, tradução nossa). (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 22).

Nesse sentido, há uma diferenciação entre regulação e regulamentação. No primeiro “residindo maior flexibilidade na definição dos processos com aplicação da rigidez na avaliação da eficiência dos resultados, e na segunda, a definição e controle (*a priori*) dos procedimentos, sem maior atenção a questões atinentes à qualidade e eficácia dos resultados” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 22).

No contexto de hegemonia neoliberal, a partir dos anos 1980-1990, os mecanismos de regulação, com sua polissemia conceitual (BARROSO, 2005), têm sido reformulados em virtude das novas percepções sobre as atribuições do Estado – crise do Estado Providência e avanço das teorias neoliberais. (MAROY, 2011).

As novas diretrizes de funcionamento do Estado impuseram formas de gestão da coisa pública, envolvendo: descentralização, desconcentração, contratualização, parcerias público-privadas e a avaliação. Nesse movimento a sociedade civil assumiu atribuições delegadas pelo Estado que passa a eximir-se de atribuições sociais, mediante a transferência de responsabilidades. Além disso, o Mercado passou a ditar e, em vários momentos, a arbitrar as *regras do jogo*; o poder do Estado foi reduzido e, por consequência, a regulação passou a ter novos contornos, pois,

Desde o momento em que as políticas públicas são pensadas em termos de ação

pública e não como obra linear de uma vontade política da administração, mas como resultantes de conflitos, de arranjos, de compromissos, onde intervém uma diversidade de atores (público ou privados), a análise da ação pública adota a noção de regulação como um conceito que permite pensar e nomear as novas formas de intervenção e de papéis do Estado em um contexto de governança. (MAROY, 2011, p. 689).

A regulação supera o regramento institucional, ela tem um caráter mais sofisticado que a simples regulamentação, aspecto manifesto na regulação do sistema educativo. Com a regulação educacional criou-se uma cultura institucional tendo a avaliação uma função central, em um sistema social complexo a envolver docentes, discentes e comunidade. (BARROSO, 2005, p. 730). Schneider e Nardi destacam que,

Atento à variação da utilização do termo regulação em estudos sobre políticas educativas, de acordo com contextos linguísticos e administrativos dominantes, Barroso (2005) ressalta duas situações diferentes. Um primeiro contexto traz o termo associado, principalmente, à questão da reforma da administração do Estado e sua modernização. Nesse caso “aparece como resultado de um certo efeito de moda (ou *aggiornamento* linguístico), com o fim de reforçar a imagem de um Estado menos prescritivo e regulamentador e de uma ‘nova administração pública’ que substitui um controlo directo e *a priori* sobre os processos, por um controlo remoto, e *a posteriori* baseado nos resultados. A referência a um ‘Estado regulador’ pressupõe, nesta perspectiva, o reconhecimento e a existência de unidades autónomas no sistema e é utilizada como expressão de uma certa modernização da administração da educação pública que evolui [...] (Barroso, 2005, p. 732)” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 27).

Para Barroso (2005), o processo de regulação dos sistemas sociais podem ser percebidos de três formas: a *regulação institucional*, marcada pela introdução de regras e mecanismos de constrangimento, por parte das autoridades públicas; a *regulação autônoma*, as estratégias e ações são definidas e ajustadas por atores localizados no escalão inferior do sistema; e, a *regulação conjunta*, resultado da interação entre as duas anteriores, gerando regras comuns.

Sob as diretrizes do Estado neoliberal, os mecanismos de regulação sustentam-se em dois modelos de governança: o Quase-Mercado e o Estado Avaliador, qualificados por Maroy (2011) de pós-burocráticos, em vista que não se fundamentam na racionalidade da lei, no controle dos atos, ou em função de regras e procedimentos como no modelo burocrático.

Na evolução da regulação institucional, segundo Maroy (2011), pode-se destacar seis tendências: 1. manutenção/ampliação da autonomia das escolas; 2. equilíbrio entre centralização e descentralização; 3. promoção da *parent choice*, pela qual a família escolhe a escola em que seu filho deve estudar e o Estado financia essa escolha; 4. diversidade da oferta escolar, por exemplo, escolas especiais e próximas da área domiciliar; 5. controle do trabalho docente, redução da autonomia docente por meio da adoção de códigos de boas práticas e

modelos de sucesso a serem imitados; e, 6. avaliação externa.

Segundo Schneider e Nardi (2019, p. 29),

A emergência de modelos de governança e de regulação pós-burocráticos, do ponto de vista de Lessard (2000), combina um conjunto de elementos que caracteriza a nova regulação e informa a passagem do modelo tradicional para o pós-burocrático. Conforme destaca o autor, trata-se da passagem: de uma dominação da oferta educativa para a demanda educacional (para o que acompanha a diminuição dos investimentos em educação); de um controle burocrático dos processos educativos para formas mais “profissionais” de *accountability*; de uma priorização do acesso à ênfase na obrigação com resultados quantitativos e qualitativos (as expectativas sobre a escola são expressas na linguagem dos indicadores, dos padrões de desempenho e de sucesso, de “qualidade” da educação); de um sistema controlado no centro para unidades organizacionais mais autônomas (autoridade delegada – o conceito americano de “*empowerment*”); do paradigma do ensino para o paradigma da aprendizagem, como o que tentam exprimir os currículos conhecidos como currículos por competências. Como é possível reconhecer, as reformas que impulsionam a passagem aqui referida apostam na autonomização das instituições e de seus atores; “esta autonomia é não só reconhecida e valorizada, mas de alguma forma é obrigada e restringida pelo ‘sistema’” (Lessard, 2000, p. 109).

A ideia de pós-burocrático não suprime as amarras da burocracia ou seus vícios. Segundo a teoria categorial do Quase-Mercado, exposta por Maroy (2011), o Estado delega às escolas a autonomia para definir os meios para atingir os objetivos em um cenário de competição entre as escolas por investimentos/verbas, atrelados ao número de matrículas existentes. Nesta competição, o corpo docente e seus pais são tomados como clientes que devem ser informados dos resultados de testes avaliativos aplicados na escola.

Todavia, na educação de mercado a escolha (aparentemente livre) é restrita, logo, nem todas as famílias têm o poder de escolha. O mercado (condições/capacidade de escolha) só existe para alguns. A educação do quase-mercado, com a competitividade da oferta pública de educação, mascara/enevoa/recobre com um véu a face real da odalisca (mercado) que seduz o cliente-consumidor. Com sua *dança macabra* (mercantilização educacional) a odalisca ludibria/embriaga o cliente, fetichizando¹³⁹ a educação mercadoria e ocultando a

¹³⁹ O verbete *fetichismo* no *Dicionário do pensamento marxista*, expressa: “Marx nos diz que, na sociedade capitalista, os objetos materiais possuem certas características que lhes são conferidas pelas relações sociais dominantes, mas que aparecem como se lhes pertencessem naturalmente. Essa síndrome, que impregna a produção capitalista, é por ele denominada fetichismo, e sua forma elementar é o fetichismo da MERCADORIA enquanto repositório ou portadora do VALOR. A analogia é com a religião, na qual as pessoas conferem a alguma entidade um poder imaginário. Mas a analogia é inexata, pois, como Marx sustenta, as propriedades conferidas a objetos materiais na economia capitalista são reais e não produto da imaginação. Só que não são propriedades naturais. São sociais. Constituem forças reais, não controladas pelos seres humanos e que, na verdade, exercem controle sobre eles; são as “formas de aparência” objetivas das relações econômicas que definem o capitalismo. Se essas formas são tomadas como naturais, isso se deve a que seu conteúdo ou essência social não é visível imediatamente e só pode ser revelado pela análise teórica. [...] A ilusão do fetichismo brota da fusão da característica social com as suas configurações materiais: o valor parece inerente às mercadorias, natural a elas como coisas. Por extensão desse fetichismo elementar, qualquer coisa, ao desempenhar o papel de DINHEIRO – o ouro, por exemplo –, converte-se na verdadeira encarnação do valor; na concentração pura e aparente de um poder que é, de fato, social.” (BOTTOMORE, 2001, p. 243). De acordo com Marx (2013

realidade do quase-mercado, o qual:

Segundo Le Grand e Barlett¹⁴⁰ [...] é “mercado” porque substitui o monopólio estatal com a introdução da competitividade na prestação de serviços públicos; é “quase” porque se diferencia do mercado convencional de diferentes maneiras, em particular, não procurar a maximização dos lucros e a estrutura de sua propriedade não é clara.” (FELIPE, 2009, p. 7).

A prática educacional do quase-mercado, com sua lógica de competitividade, aprofunda a crise nas escolas públicas. Costa e Kolinski (2011), em pesquisa realizada junto a estabelecimentos da rede fundamental de ensino público na cidade do Rio de Janeiro/RJ, destacam que embora não haja restrição territorial para a matrícula de Ensino Fundamental, identificou-se que as escolas com menor prestígio são pouco procuradas, diversamente das escolas com maior prestígio. Diante da impossibilidade de atender à demanda, as escolas com maior procura operam mecanismos “obscuros” de seleção de alunos.

Cenário similar é identificado em Teresina/PI. Em pesquisa realizada pelo *Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária* (CENPEC) observou-se a disputa pelos melhores estudantes, em nítidas práticas de um quase-mercado entre as escolas

[1867]), o fetichismo (caráter misterioso – fantasmagórico) do mundo das mercadorias é decorrente do próprio caráter social do trabalho que produz a mercadoria. Na sociabilidade subsumida à lógica do capital, os seres humanos se relacionam com as mercadorias pela mediação do dinheiro. Nesta mediação, relação social através da forma-dinheiro, o dinheiro passa a expressar propriedades sociais como se fossem suas, ou seja, ele assume características objetivas dos produtos do trabalho. Como nos explica Antunes (2006, p. 212), em seu texto *O fetiche forma-salário*: “Com o fetiche da mercadoria, do dinheiro e, especialmente, do salário, o mundo real, e não apenas a consciência que os homens (e mulheres) tomam deste mundo, é desfigurado e posto de cabeça para baixo. A consciência dos homens (e mulheres) não se põe ela própria de cabeça para baixo, ante ao contrário, é o mundo desfigurado e posto de cabeça para baixo pelo fetiche que deforma e inverte a consciência humana [...] é o mundo mágico e enfeitado do mercado, do dinheiro e da produção de mercadorias que enfeitiza e engana o homem (e a mulher) [...]. A abolição do fetiche pressupõe, por isso, a abolição da produção baseada no capital.” Com isso, o processo de fetichização oculta determinadas relações sociais: conversão de tudo (trabalhador e natureza) em *coisas* negando, com isso, a natureza (universal e singular) no ser humano. Esta conversão opera-se tanto na produção de mercadorias, como na reificação capitalista das relações de produção e alienação do trabalho pela desfiguração do trabalho – o trabalho é tomado como fardo humano e o trabalhador é apartado do fruto e dos meios de seu trabalho, com isso o trabalhador não se reconhece no produto criado. Para Netto (1981, p. 81), em sua obra *Capitalismo e Reificação*, “Enquanto a organização capitalista da vida social não invade e ocupa todos os espaços da existência individual, como ocorre nos períodos de emergência e consolidação do capitalismo (capitalismo comercial e industrial concorrencial), ao indivíduo sempre resta um campo de manobra ou jogo, onde ele pode exercitar minimamente a sua autonomia e o seu poder de decisão, onde lhe é acessível um âmbito de retotalização humana que compensa e reduz as mutilações e o prosaísmo da divisão social do trabalho, do automatismo que ela exige e impõe, etc.”. A falsa ideia de autonomia (falsa crença de *livre escolhas*) é uma peça da engrenagem fetichista gerada pelo sistema capitalista, em um processo de massificação ideológica do consumo a moldar as mentes e corações do sujeito educado segundo à normatividade (consciência) burguesa, enquadrada a formas de coerção funcional (indivíduos condicionados a uma dinâmica sistêmica). Nesta peça, a própria educação é fetichizada e convertida em mercadoria e em mecanismo fulcral para o progresso das nações, como estabelecem os documentos dos organismos multilaterais (BM, ODCE, Unesco, dentre outros): “Em primeiro lugar, porque a educação, ela própria, tornou-se mercadoria mediante a introdução de mecanismos de mercado no financiamento e gerenciamento das práticas educacionais. Um produto a mais entre os muitos a serem consumidos. Em segundo, porque a ela é atribuída a função de formar a força de trabalho com as “competências” necessárias para atender ao mercado.” (MORAES, 2001, p. 9).

¹⁴⁰ LE GRAND, J. e BARLETT, W (1993) *Quasi-markets and social policy*. Basingstoke: Macmillan.

públicas:

[...] a combinação de oferta desigual e forte concorrência no quase-mercado de serviços educacionais acirra a disputa entre famílias e entre escolas, engendrando um mecanismo de reprodução das desigualdades entre as redes. A grande desigualdade nas oportunidades educacionais ofertadas pelas redes estadual e municipal se reproduz articulada ao sistema de matrículas, que induz os pais a disputarem entre si as vagas nas escolas de prestígio e que dá às unidades escolares grande margem de ação para selecionar alunos que melhor se adequem a suas expectativas. (CENPEC, 2012, 39-40).

O quase-mercado oculto, juntamente com à precariedade da escola pública, tem impulsionado as desigualdades educacionais. Neste quadro, os mecanismos de regulação se inserem no Brasil em íntima conexão com a competição entre as escolas públicas. Essa conexão tende a gerar uma disputa por escolas de alto prestígio, envolvendo estudantes e famílias com menores e maiores condições socioeconômicas, alimentando um ciclo vicioso. Ciclo que relega muitos estudantes a escolas de baixo prestígio e com forte potencial de naturalização da exclusão socio-educacional.

Nessa reconfiguração educacional a avaliação emerge como mecanismo-chave: avaliar envolve uma tomada de decisão, está ligado a um posicionamento, ou seja, não se restringe aos processos de medição (testes, exames, provas). A medição é apenas uma etapa do processo avaliativo, sozinha não tem significado. No processo avaliativo as medidas devem ser comparadas a outras medidas, formando um conjunto de informações sobre a realidade investigada. A comparabilidade estabelece um dos princípios da avaliação, gerando a possibilidade de emissão do juízo de valor.

Esse julgamento deve identificar as causas das possíveis limitações ou virtudes do que está sendo avaliado, visando a superação de fragilidades encerrando-se nesse momento o ciclo avaliativo. Este ciclo possui, portanto, duas dimensões: *assessment* (teste avaliativo), ato de testar, apurar, divulgar os resultados; e, o *evaluation* (avaliação), forma juízos de valor e atua sobre o processo educacional. (HORTA NETO, 2013).

Segundo Ristoff (1995, p. 63), “avaliar é uma forma de restabelecer compromissos com a sociedade; de repensar objetivos, modos de atuação e resultados; de estudar, propor e implementar mudanças nas instituições e em seus programas; deve-se avaliar para poder planejar, para evoluir”.

Ao adotar-se esses princípios como baliza avaliativa, pode-se ponderar que uma avaliação educacional externa envolveria múltiplas etapas: 1. Definição das perguntas que se deseja responder; 2. Escolha do marco teórico; 3. Estabelecimento do padrão de comparação; 4. Indicação dos instrumentos de medida e critérios, além do julgamento de valor; 5.

Identificação das causas dos resultados obtidos e sugestão das ações de aprimoramento. (RAVELA, 2005; VIANNA, 2005).

A avaliação (*evaluation*) pode ser melhor compreendida considerando-se seu processo evolutivo ao longo do tempo. Para Escorza (2003) seu desenvolvimento pode ser classificado em seis etapas: Criação dos sistemas educacionais nacionais (1800-1900); Momento da eficiência (1900-1930); Época de Tyler (1930-1945); Era da inocência (1945-1956); Etapa da expansão (1957-1972); e, Profissionalização (a partir de 1973). (Quadro 16 – Evolução do Processo Avaliativo).

Quadro 16 – Evolução do Processo Avaliativo

PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
Criação dos sistemas educacionais nacionais (1800-1900)	Desenvolvimento de instrumentos relacionados a testes escritos aplicados a alunos e possibilitassem obter informações para a tomada de decisões no campo educacional.
Momento da eficiência (1900-1930)	Etapa marcada pela influência do pensamento positivista e avanço dos métodos/critérios estatísticos. Desenvolvem-se os <i>testing</i> – instrumentos standardizados para a medição do comportamento dos sujeitos avaliados.
Época de Tyler (1930-1945)	Uso da avaliação ligada a busca da melhoria da qualidade educacional. Para Tyler a avaliação é essencialmente o “processo de determinar em que medida os objetivos educacionais estão se concretizando a partir do currículo e do plano de ensino” (TYLER, 1969, p. 105). Em virtude da importância do currículo, nesse processo, Tyler o investiga delimitando-o em quatro aspectos: 1. O que se deseja atingir; 2. a atividade que se utiliza para alcançá-lo; 3. a organização das experiências; 4. a interpretação dos resultados das provas; e, 5. A confiabilidade e objetividade das medidas.
Era da inocência (1945-1956)	Fase do pós-guerra, marcado pelo avanço das matrículas escolas e ampliação da formação de mão de obra.
Etapa da expansão (1957-1972)	Período marcado pela Guerra Fria e necessidade de verificar o avanço educacional a fim de identificar os indivíduos capazes de contribuir para o desenvolvimento tecno-científico dos países. Foi nesse cenário que o governo norte-americano editou a lei <i>Elementary and Secondary Act</i> , reestruturando a educação básicas. ¹⁴¹

¹⁴¹ Horta Neto (2013, p. 51-52) apresenta uma síntese interessante do desenvolvimento desta fase da avaliação, ligada aos interesses norte-americanos, fruto das tensões advindas da guerra fria e competitividade entre as nações em franca disputa comercial: “Com a pressão sobre a escola americana por melhores resultados educacionais, já existia nos anos 1950 um mercado nos EUA para os testes avaliativos desenvolvidos por algumas empresas e aplicados com regularidade pelos distritos escolares. Koretz (2008) destaca que esses testes eram elaborados para ajudar professoras e administradores a identificar as forças e as fraquezas no interior das escolas e dos distritos escolares e que eram centrados no ensino, com o objetivo de aprimorá-lo. [...] Para a história da avaliação educacional, um dos marcos foi o estudo *Equality of Educational Opportunity*, conhecido como Relatório Coleman, encomendado pelo Congresso norte-americano. O objetivo dessa pesquisa, coordenada por James Samuel Coleman, era identificar como a lei dos direitos civis, aprovada em 1964, estava repercutindo nas escolas americanas e se “as crianças de diferentes raças, cores, religiões e origem nacional estavam tendo oportunidades educacionais iguais” (COLEMAN, 1966, p. iii). [...] Os testes, aplicados a 900 mil estudantes, mediram o desempenho deles nas áreas de habilidades verbais, associações não verbais, compreensão leitora, Matemática e Conhecimentos Gerais. Os questionários investigaram, entre outros temas, o *background* socioeconômico e as atitudes dos participantes com relação às raças. [...] O desempenho médio dos mais ricos foi superior ao dos mais pobres em todos os anos escolares e áreas do conhecimento testadas. Em busca das causas dessa diferença, concluiu-se que a escola pouco contribuía para superar as dificuldades de aprendizagem com as quais os mais pobres chegavam à escola, mesmo depois de vários anos de escolaridade. Como a origem social e econômica dos alunos era o fator mais importante para o desenvolvimento de habilidades, as escolas não

Profissionalização (a partir de 1973)	Consolidação da investigação avaliativa. Ao lado de sua expansão desenvolve-se instrumentos de medida cada vez mais sofisticados, tendo como principal característica a o afastamento dos indivíduos avaliados. ¹⁴²
--	--

Fonte: Autoria própria - Baseada em Horta Neto (2013, p. 51-52) e Escorza (2003)

Na conjuntura de evolução conceitual e metodológica das avaliações, Horta Neto (2013) destaca a relevância de quatro teóricos: Cronbach (2002) e sua concepção de tomada de decisões, ligada ao processo de avaliação; Scriven (1967) e sua diferenciação entre avaliação somativa e formativa, destacando os objetivos traçados e alcançados na execução da avaliação; Suchman (1976), com sua defesa de avaliadores externos para gerar isenção e transparência na análise dos resultados; e, Schultz (1973), embora este esteja fora da área de educação, com sua *Teoria do Capital Humano*:

Proponho tratar a educação como um investimento no homem e tratar suas conseqüências como uma forma de capital. Como a educação se torna parte da pessoa que a recebe, vou me referir a ela como um capital humano. Como se torna parte integrante da pessoa, ela não pode ser comprada ou vendida ou tratada como propriedade sob nossas instituições. [...] A principal hipótese subjacente a este tratamento da educação é que alguns aumentos importantes na renda nacional são uma conseqüência das adições ao estoque desta forma de capital. (SCHULTZ, 1973, p. 571).

eram capazes de superar qualquer combinação de fatores não escolares que influenciavam esse desenvolvimento. Tal descoberta contrariava as ideias liberais americanas da instituição educacional como promotora da igualdade de oportunidades entre os indivíduos. Segundo Broke e Soares (2008), a partir dessa conclusão, generalizou-se no campo educacional a crença de que a “escola não faz diferença” (p. 16). [...] O National Assessment of Educational Progress (Naep), criado em 1964, aplica seu primeiro teste em 1969, sob o impacto dos resultados do Relatório Coleman, dando grande destaque, nos relatórios que publica, às diferenças de desempenho entre brancos, negros e outras minorias, como os orientais e os latinos”.

¹⁴² Segundo Horta Neto (2013, p. 56-57, grifo nosso), um dos principais instrumentos de medição que marcou a fase de profissionalização da avaliação corresponde ao TRI: “Para que essa mudança pudesse realmente ser concretizada, algumas necessidades técnicas envolvidas na análise dos resultados dos testes deveriam ser superadas. Uma delas era a questão da comparabilidade dos resultados dos testes entre si, mesmo quando aplicados em populações e períodos de tempo diferentes. Como essa comparabilidade não existia, havia dificuldade em confrontar desempenhos e, por meio deles, as escolas. O desenvolvimento de novas técnicas estatísticas, em especial a Teoria da Resposta ao Item, conhecida como TRI, tornou isso possível, pois utilizava, como base de comparação, o comportamento dos itens. Essa teoria, surgida nos anos 1930, se desenvolveu principalmente com o avanço dos computadores nos anos 1980, possibilitando, assim, a criação de sofisticados *softwares* que permitiriam a realização dos complexos cálculos envolvidos na teoria. Antes da expansão do uso da TRI, os resultados dos testes eram expressos pelo número de itens certos ou errados, independentemente de o item ser fácil ou difícil. A partir do uso corriqueiro da teoria, os resultados, mostrados em uma escala de proficiência, passaram a refletir o desempenho do aluno em função do grau de dificuldade dos itens presentes no teste: quanto maior sua proficiência, maior a probabilidade de o aluno ter acertado os itens mais difíceis, além de ter acertado também os mais fáceis. Inegavelmente, a medida ficou muito mais precisa, pois passou a retratar não somente acertos e erros, e aparentemente mais justa, ao diferenciar desempenhos a partir das dificuldades dos itens. O problema é que essa maior precisão criou um problema para a compreensão dos resultados: comentar sobre o acerto de 12 itens em um teste composto por 30 itens fornece uma imagem mais simples de ser compreendida do que afirmar que o desempenho do aluno foi de 275 pontos em uma escala que vai de 0 a 500, por exemplo. Essa nova linguagem está muito distante da prática diária das professoras, dos alunos e seus familiares, e apenas alguns poucos envolvidos em medidas realizadas por meio de testes conseguem compreender seu significado. Mesmo assim, as medidas baseadas na TRI passaram a ser fundamentais nessa nova fase, pois, mais importante que a transparência, era ter em mãos um instrumento que garantisse a comparação.”

A segunda metade do século XX foi marcada pelo avanço gradual da *Teoria do Capital Humano* de Schultz (1973), e a vinculação educação e desenvolvimento econômico tornaram-se Lei nas resoluções dos organismos multilaterais, definindo caminhos em praticamente todos os debates promovidos pela OCDE, BM e Unesco. Para Schneider e Nardi,

Organismos multilaterais, tais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a OCDE e o BM, também têm atuado como grandes mentores teórico-políticos e ideológicos das mudanças educacionais, especialmente em países em desenvolvimento ou de capitalismo retardatário, como o Brasil. Considerados necessários para garantir a continuidade da política de ajustes estrutural e, conforme cita Coraggio (1996, p. 78), “[...] compensar conjuntamente os efeitos da revolução tecnológica e econômica que caracterizam a globalização”, esses organismos vêm indicando, nas últimas décadas, áreas tidas por eles como prioritárias ao alinhamento entre políticas e programas que, supostamente, ofereceriam sustentação à qualidade educacional.

Entre os temas abraçados por esses organismos está, como referido, o da necessidade de criar indicadores para medir e avaliar o rendimento dos alunos de modo a assegurar os resultados educacionais almejados. Especialmente a Unesco, em relatório publicado em 2017 na França (Unesco, 2017b) e, na forma de resumo no Brasil (Unesco, 2017a), considera a *accountability* educacional “[...] extremamente importante para melhorar os sistemas educacionais”. A argumentação produzida para justificar esse posicionamento aponta em direção da rápida expansão da educação na segunda metade do século 20 e à dificuldade dos governantes, em geral, em administrar estes sistemas. (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 68).

Nesse contexto os testes avaliativos passaram a ter centralidade nas políticas educacionais, sobretudo os testes que avaliam os resultados focados nas áreas de Matemática e Leitura. A *accountability* inseriu-se nesse movimento avaliativo como justificativa para as políticas a serem implementadas, muitas das quais apartadas do processo educacional. Diante deste quadro, Dorn (2007) rotulou tal prática de *Accountability Frankenstein*, em virtude da transformação operada na própria *accountability* – esta passou a ser utilizados como mecanismo de julgamento para a aplicação dos recursos financeiros em educação. (HORTA NETO, 2013).

Essa centralidade nos resultados provocou, nas palavras de Krawczyk e Vieira (2008, p. 47), a constituição “de uma nova forma de gestão da educação e da escola”; orientação que conduziu a modelos de gestão da educação pública centrada na flexibilidade administrativa. Além disso, gerou-se a busca por padrões de qualidade que respondessem “às demandas correntes das transformações globais nas estruturas produtivas e do desenvolvimento tecnológico.” (SOUZA, 1997, p. 264).

Conforme Souza (1997, p. 267), evidencia-se que a adoção de critérios de avaliação “não se dá de modo dissociado das posições, crenças, visão de mundo e práticas sociais de quem os concebe [...]. Portanto, os enfoques e critérios assumidos em um processo

avaliativo revelam as opções axiológicas dos que dele participam.” A avaliação passou a enquadrar-se aos mecanismos de controles organizacionais.

Krawczyk e Vieira (2008, p. 62) identificam, nesse movimento, a coexistência de duas concepções de gestão, em conexão com os mecanismos de avaliação: a técnico-gereencialista, com forte influência do modelo de gestão empresarial; e, a democrático-participativa, a qual, conforme Luce e Medeiros (2006, p.18).

[...] associada ao estabelecimento de mecanismos institucionais e à organização de ações que desencadeiam processos de participação social: na formulação de políticas educacionais; na determinação de objetivos e fins da educação; no planejamento; nas tomadas de decisão; na definição sobre alocação de recursos e necessidades de investimentos; na execução das deliberações; nos momentos de avaliação.

Nesse sentido, Silva (2006, p.4) é esclarecedor ao pôr em questão os rumos da educação:

Isso nos remete à avaliação de resultados a que escolas públicas têm sido submetidas, em que a educação é medida, é vista como produto, enquanto as relações políticas efetivas que contribuem para a elaboração/criação são secundarizadas.

Como consequência dessa tendência ocorre o redimensionamento das ações do Estado, tanto dos mecanismos de regulação dos sistemas de avaliação da educação básica, como superior. O *Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE), lançado em 2007, ancorado na criação do Ideb, passou a contemplar esse redimensionamento. Ao instituir o Plano de Metas, o PDE definiu indicadores tomados como capazes de “aferir” a “qualidade” da educação básica, tendo como ferramenta as avaliações em larga escala. Para Camini (2010, p. 537), o

PDE, constitui-se em uma estratégia utilizada para regulamentar o regime de colaboração com municípios, estados e Distrito Federal, e com a participação das famílias e da comunidade, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. A integração dos entes federados ao Plano [Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação] é estabelecida através da assinatura de termo de adesão e tal parceria é traduzida “em compromisso” assumido com a implementação das vinte e oito diretrizes estabelecidas.

O Ideb, nessa direção,

[...] traduziu a pretensão de providenciar a qualidade da Educação Básica brasileira. Sobre a funcionalidade do índice, de acordo com Reynaldo Fernandes, presidente do Inep quando da criação do Índice e também do PDE, “possuir um indicador de desenvolvimento educacional seria desejável, entre outros motivos, para: a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa *performance* e b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino (Fernandes, 2007, p. 8)”. (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 97).

Avaliações, por exemplo, como a *Prova Brasil 2005* são apresentadas como instrumento para informar o nível de aprendizado dos alunos, com evidências de que sua utilização seria alargada: “ao realizar determinado processo avaliativo, espera-se explicitamente, verificar quão distante se está da situação desejável e, a partir daí definir elementos para modificar a situação em direção ao padrão desejado.” (SOUZA; OLIVEIRA, 2010, p. 801).

Para garantir os resultados do processo a avaliação foi “normatizada, informatizada, computadorizada e despersonalizada”, visando remover qualquer subjetividade do mecanismo (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011). Segundo Freitas, corresponde a

[...] uma coalizão entre políticos, mídia, empresários, empresas educacionais, institutos e fundações privadas e pesquisadores alinhados com a ideia de que o mercado e o modo de organizar a iniciativa privada é uma proposta mais adequada para “consertar” a educação americana, do que as propostas feitas pelos educadores profissionais. (FREITAS, 2014, p. 1109).

Ainda, conforme Freitas (2012a, p. 383), um “[...] sistema de responsabilização envolve três elementos: testes para os estudantes, divulgação pública do desempenho da escola e recompensas e sanções”. Nesse tripé, a meritocracia é considerada “base da proposta política liberal: igualdade de oportunidades e não de resultados. Para ela, dadas as oportunidades, o que faz a diferença entre as pessoas é o esforço pessoal, o mérito de cada um”.

As avaliações em larga escala, em linhas gerais, são um mecanismo externo a escola, respaldando processos de monitoramento e controle da qualidade da educação mediante um determinado conjunto de indicadores, que

[...] tem servido para viabilizar uma lógica de gerenciamento da educação, reconfigurando, por um lado, o papel do Estado e, por outro, a própria noção de educação pública, ao difundir uma ideia de qualidade que supõe diferenciações no interior dos sistemas públicos de ensino, como condição mesma de produção de qualidade. (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 879).

O uso de conceitos do mercado – produtividade, eficiência e eficácia – e do modelo gerencial atrelados ao modelo de aferição de resultados buscam tomar as avaliações em larga escala como a ferramenta promotora da qualidade da educação escolar. O modelo gerencial é apresentado como o meio capaz de “preencher um vácuo teórico e prático, captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre os quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos”. (ABRUCIO, 1997, p. 7).

A avaliação passa a incorporar “métodos típicos do *managerialism*”, ajustando as

antigas estruturas administrativas. (ABRUCIO, 1997, p. 7). Com isso a *accountability* educacional adequa seus ideários de responsabilização, prestação de contas e avaliação às influências ditadas pelo Mercado à elevação dos resultados como meta central da avaliação.

Os sistemas formais de *accountability* passam a “mensurar e codificar padrões de resultados e prever determinada consequência quando atingem ou não esses resultados” (AFONSO, 2009b, p. 18) – base da emergência do Estado-avaliador cuja vinculação a estruturas pós-burocráticas marcam a tendência à “introdução de mecanismos de avaliação, de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados uns aos outros, e baseados em indicadores de qualidade e produtividade.” (ABRUCIO, 1997, p. 37).

Nessa esteira, as formas de *accountability* no meio educacional fundamentam-se em resultados de testes estandardizados obtidos por meio de avaliações externas – escolas, professores e gestores são instados a prestarem contas do desempenho dos seus estudantes, sendo responsabilizados pelos resultados alcançados. Afonso comenta que:

[...] em grande parte dos discursos marcados por este viés político-ideológico, o significado do vocábulo *accountability* indica frequentemente uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam formas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos. (AFONSO, 2012, p. 472).

O recurso à *accountability* realça a reforma dos Estados nacionais em um movimento pautado no gerencialismo que “prevê a reinvenção do governo, acção administrativa orientada para os resultados” (AFONSO, 2001, p. 24), em sintonia com a propostas de modernização – identificada, em parte, a partir das avaliações com seus propalados resultados de excelência da educação medidos por testes estandardizados. Deve-se, todavia, ressaltar que:

[...] nenhum sistema de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) bem fundamentado em termos políticos, culturais, éticos, técnico-científicos e educacionais, pode esgotar-se na mera recolha e publicitação de informações baseadas em testes, mesmo que estandardizados. Essa situação é ainda mais questionável quando os resultados académicos dos alunos acabam por ser também um critério fundamental para a avaliação das escolas e para a avaliação dos próprios professores. (AFONSO, 2009b, 18).

A ênfase aos processos avaliativos na gestão e em recursos tecnológicos em detrimento à formação humana e às particularidades dos grupos sociais, significa pensar a educação sob uma ótica tecnicista, de transferência de um padrão empresarial para o interior do campo educacional, que se apresenta

[...] sob a forma de uma ‘teoria da responsabilização’, meritocrática e gerencialista, onde se põe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de ‘standers’, ou expectativas de aprendizagens medidas em testes padronizados, em ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus, punições), ancorada nas mesmas concepções oriundas da psicologia behaviorista, fortalecida pela econometria, ciências da informação e de sistemas, elevadas à condição de pilares da educação contemporânea. [...] As recompensas e sanções compõem o caráter meritocrático do sistema, mas não só, já que a própria divulgação pública dos resultados da escola constitui em si mesma uma exposição pública que envolve alguma recompensa ou sanção públicas. A meritocracia é uma categoria, portanto, que perpassa a responsabilização. (FREITAS, 2012a, p. 383).

Com a meritocracia a ordem político-econômica neoliberal reafirma o princípio que a diferença entre os indivíduos é resultado do esforço pessoal – refletindo a *Teoria do Capital Humano*, ou seja, do mérito de cada um, desconsiderando a desigualdade de condições de partida. Freitas esclarece que:

[...] diferenças sociais são transmutadas em diferenças de desempenho e o que passa a ser discutido é se a escola teve equidade ou não, se conseguiu ou não corrigir as ‘distorções’ de origem, e esta discussão tira de foco a questão da própria desigualdade social, base da construção da desigualdade de resultados. (FREITAS, 2012a, p. 383).

Outro aspecto, em estreita conexão com os processos de standardização de testes avaliativos, é o entendimento de que não é necessário entender de educação para formular medidas educacionais:

[...] os novos reformadores corporativos demonstram sua precária compreensão da educação [...]. Eles pensam que podem consertar a educação aplicando princípios de negócios, organização, administração, lei e marketing, e pelo desenvolvimento de um bom sistema de coleta de dados que proporcione as informações necessárias para incentivar a força de trabalho – diretores, professores e estudantes – com recompensas e sanções apropriadas. (RAVITCH, 2011, p. 26).

Para Fernandes e Gremaud, há no debate sobre *accountability* uma confusão teórica envolvendo a noção de responsabilidade: “o potencial dos programas de *accountability* depende muito da capacidade deles em induzir mudanças nos procedimentos adotados que contribuam para melhorar o ensino.” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 7). O que resulta na divisão das políticas de *accountability* em dois níveis: fraca (*low-stake* - baixo impacto) - limita-se a divulgação dos resultados obtidos pelos estudantes nos testes avaliativos; forte (*high-stake* – alto impacto) - além da divulgação dos resultados, atrela “prêmios, sanções e assistência a tais resultados”. (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 8). Assim,

Existe certo consenso na literatura que programas de “*accountability* forte” deveriam utilizar alguma medida de valor adicionado. Entretanto, não há consenso

sobre a melhor forma de fazer isso. Obter um modo totalmente convincente de decompor o resultado dos alunos em “feito escola” e “efeito aluno” pode ser impossível. Isso não é necessariamente um problema, no sentido de induzir as mudanças necessárias, e existem desenhos que são menos sensíveis a esses erros de medida. De qualquer forma, quando prêmios e sanções são atrelados aos resultados, o cuidado deve ser redobrado [...]. (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 8).

Os programas de *accountability* educacional, seja ‘forte’ (*high-stake* – alto impacto) ou ‘fraca’ (*low-stake* - baixo impacto), alimentam riscos em potencial para o desenvolvimento de uma educação emancipadora. Seus impactos sobre o estreitamento do currículo (descartando conteúdos não cobrados nos testes estandardizados) e exclusão de alunos (com baixa proficiência e inadaptados ao sistema concorrencial) aprofundam a crise na qualidade do ensino. Estas práticas reproduzem um sistema de exclusão – *darwinismo social* – que privilegia os alunos com maior proficiência, resultando em uma política macro e micro de depuração sócio educacional, consubstanciada nas políticas com consequência – *high-stakes*.

Ao estudante (cidadão consumidor), segundo o modelo de depuração sócio educacional neoliberal, passa a ser oferecido (serviço) às melhores escolas (educação mercadoria). Nesta relação a mercantilização da educação impacta das relações sociais ao mundo do trabalho, seja com as mudanças advindas da reestruturação produtiva (captura da subjetividade e coisificação dos indivíduos), do neoliberalismo (individualismo), ou globalização (crise do indivíduo singular-particular-universal) resultado no desenvolvimento do Estado Avaliador, sendo a *accountability* educacional seu arquétipo.

6 ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL: O ESTADO AVALIADOR

“Para os países conseguirem responsabilizar escolas pelos resultados, o Preal considera imprescindível fazer com que cumpram algumas condições fundamentais [...]. A primeira delas diz respeito à necessidade de os países estabelecerem *standards educacionais* gerais, de conteúdo e desempenho, que determinem o que se espera que os estudantes alcancem em cada etapa escolar e que indiquem o tipo do conhecimento considerado adequado e suficiente ou insuficiente. [...] A segunda condição refere-se à necessidade de os países possibilitarem acesso a um **conjunto de informações confiáveis** em relação aos resultados dos alunos, ao desempenho das escolas e às medidas que devem ser tomadas para melhorá-las. [...] A terceira condição diz respeito à **previsão de consequências** acerca da prestação de contas realizada pelas escolas, o que permitiria estabelecer um sistema de qualificação do seu desempenho, identificando e retribuindo bons mestres e prestando ajuda para os que devem melhorar seu desempenho. [...] Por fim, a última condição põe em evidência a necessidade de os países atribuírem **autoridade às escolas**, comunidades locais e pais para que possam introduzir mudanças e tomar decisões.” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 84-85, grifo nosso).

A América Latina e, especificamente, o Brasil, sob o efeito das mudanças macroeconômicas no contexto global e da influência dos organismos multilaterais, tem incorporado mudanças nos setores de produção à educação. Em uma espécie de “epidemia política” (BALL, 2004) o Estado foi reificado, transmutado sem perder sua essência, em Estado Avaliador, assimilando os princípios de eficiência, eficácia e desempenho e, com isso, passando a orientar as políticas educacionais como a *chave para o sucesso*, em uma performatividade rendida à política de *accountability* educacional.

Na composição do Estado Avaliador os processos pedagógicos convertem-se em campo fértil para a valorização do capital à medida em que, pensando-se a partir de Gramsci (1978) e sua interpretação do americanismo e fordismo, as relações de produção e as formas de organização do trabalho são concebidas e disseminadas como meios consolidadores de comportamentos, atitudes e valores.

O Estado Avaliador, com suas políticas de *accountability* (*standards* educacionais, informações, previsão de consequências e autoridade às escolas), passa a gestar políticas públicas que desconsideram as especificidades dos indivíduos, priorizando uma educação (ir)racional que tem por objetivo a formação de um novo tipo de homem, apto a ajustar-se aos novos métodos da produção; homem que, por coesão social, articula novas habilidades e competências.

Nesse contexto, desenvolvem-se novos mecanismos de exclusão em que a *educação para todos* é valorizada como mola propulsora do individualismo, ao pensar a educação como valor de uso que conduz a uma concorrência do mais apto, do mais capaz, do sujeito que se qualifica. A educação para todos é comercializada, mercantilizada, pois, ela é para todos os que podem comprá-la e que sejam capazes de converter seus frutos em *valor de troca*. Logo, opera-se uma valorização dos resultados sobre os procedimentos, fenômeno reforçado pela lógica das políticas neoliberais - “qualidade” da educação mensurada através do desempenho individual.

É diante desse contexto de reorganização do papel do Estado que o presente capítulo se materializa. E para alcançar os objetivos pretendidos, sobretudo investigar a formação do Estado Avaliador, considerando as políticas de *accountability* educacional o capítulo está organizado em três seções: na primeira seção, *O Estado Avaliador*, trava-se uma discussão inicial sobre as noções de *ethos* competitivo e subcidadania, tendo como meta entender na tessitura da modernização conservadora a formação da “ralé” estrutural que marca a história da sociedade brasileira. Nessa pretensão, adentra-se na investigação das fases do Estado Avaliador que em íntima sintonia com o princípio de *nenhuma criança deixada para trás* gesta os sistemas de *rankings*, *standards* e testes *high-stakes*, com seus efeitos (exclusão por segregação) sobre a sociedade.

Na sequência, estrutura-se a segunda seção, *O Plano Nacional de Avaliação (PNE): sedimentando a accountability educacional*. Analisa-se nessa seção, a partir do *Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública* (FNDEP) o confronto que envolveu a produção do PNE, bem como, debates presentes nas *Conferências Nacionais de Educação* (CONAF). Nesta esteira, o ponto culminante da seção é alcançado no estudo das principais metas e objetivos presentes no PNE (2014-2024).

A terceira seção, *A Avaliação externa: as políticas com consequências*, ergue-se como espaço de aprofundamento das discussões em torno do Estado Gerencial-Avaliador. Com as políticas com consequências passa-se a sedimentar uma coesão social que considera os *rankings* educacionais como naturais, alimentando a concorrência entre pares. E, amparado em estudos do *Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo* (TERCE), do Saebe, dentre outros, busca-se compreender o processo de (des)construção educacional que marca as políticas de avaliação em larga escala.

6.1 O Estado Avaliador

Desde a década de 1980 com a crise do Estado do Bem-estar social, a derrocada do socialismo real, a hegemonia do neoliberalismo e o suposto *fim da história* tem-se operado mudanças na organicidade do Estado. Um dos eixos estruturantes dessa reforma, conforme abordado no capítulo anterior, foi o avanço da democracia liberal e sua progênie, o Estado-gerencial, com seus ideários de eficiência, eficácia, governança, governabilidade e publicização. Um segundo eixo estruturante foi o educacional, no qual operou-se no Estado a adoção das políticas avaliativas de largo espectro, como instrumento governamental para a produção e regulação das políticas públicas.

A centralidade da avaliação para a definição de estratégias governamentais tem levado pensadores das ciências sociais a afirmarem que se presencia uma conformação do papel estatal, denominada Estado-avaliador (AFONSO, 2009; BALL, 2004). O Estado passa a investir nos processos de normatização de objetivos, critérios de qualidade e mensuração para o controle das instituições educacionais e da educação em si, visando atender as demandas do mercado.

Afonso (2009, p. 49) pondera que o Estado adquire um significado específico, “[...] adotando um *ethos* competitivo [...] passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase no resultado e nos produtos dos sistemas educativos.” Como avaliador, o Estado tem sua presença fortalecida à medida que desenvolve seus instrumentos de vigilância sobre as mais diversas dimensões da educação, administrando as demandas populares por educação e por outros direitos sociais.¹⁴³

Diante de tal configuração, as avaliações têm assumido múltiplos significados no redesenho do Estado: responsabilização, prestação de contas, eficiência e gerencialismo. Esses aspectos reforçam a intenção do Estado exercer o controle regulador na educação e em todas as dimensões sociais (DIAS SOBRINHO, 2002), resultando na tentativa de integração

¹⁴³ Em *Avaliação educacional: regulação e emancipação*, Afonso (2009) demonstra a articulação entre Estado-Mercado-Avaliação a se operar pelo uso de estratégias da *nova direita* no processo de desmonte do Estado-providência e a implementação de mecanismos de quase-mercado. Para explicar este fenômeno, Afonso recorre a definição de Le Grand (1991): “[...] quase-mercados são mercados porque substituem o monopólio dos fornecedores do Estado por uma diversidade de fornecedores independentes e competitivos. São quase porque diferem dos mercados convencionais em aspectos importantes. Assim, por exemplo, as organizações competem por clientes, mas não visam necessariamente a maximização dos seus lucros; o poder de compra dos consumidores não é necessariamente expresso em termos monetários e, em alguns casos, os consumidores delegam em certos aspectos a sua representação no mercado.”

dos processos avaliativos aos processos regulatórios¹⁴⁴.

Segundo Dias Sobrinho (2002, p. 17) “avaliação, em um sentido amplo é uma atividade que faz parte da vida humana e está presente no cotidiano dos indivíduos”, pensamento alinhado ao de Vianna (2000, p. 22) defensor da ideia “que a avaliação surgiu com o próprio homem, se entendermos por avaliação a visão apresentada por Stake – o homem observa; o homem julga, isto é, avalia.” Se, a avaliação está presente no cotidiano humano, em sua sociabilidade, ela não é, portanto, algo novo. “O homem de Neanderthal praticou-a ao determinar que tipos de madeira se prestavam à confecção das melhores lanças.” (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 36).

O mote no processo avaliativo é a passagem da informalidade à formalidade em uma passagem lenta que culmina, na atualidade, no uso sistemático de informações e critérios técnicos e centrados na mensuração para atribuir valores e justificar juízos de valor. A racionalidade e as mudanças tecnológicas¹⁴⁵, ligadas à reestruturação produtiva, geraram impactos nos processos avaliativos que foram condicionados à lógica do gerenciamento eficaz dos recursos disponíveis à educação, a fim de gerar indicadores de *performance* e

¹⁴⁴ A complementariedade entre avaliação e regulação não é um campo de concórdia entre os estudiosos da educação. Para Dias Sobrinho (2002, p. 154) é difícil conciliar avaliação externa, de teor controlador e com foco na eficiência, com avaliações que valorizem a cidadania e o conhecimento. Na multiplicidade de entendimentos sobre a possibilidade de a avaliação e a regulação serem parte complementares de um mesmo processo, encontram-se nos estudos de Kells (1995), Martins (2005) e Barroso (2006) elementos conceituais para a compreensão da natureza da regulação. No estudo de Kells (1995, p. 9) a regulação pode ser entendida como: “Processo informado e periódico através do qual um sistema, uma instituição, um programa ou procedimento, é como o passar do tempo, colocado em sintonia com suas expectativas (intenções, padrões, normas), através de escolhas e ações julgadas necessária(s) pelo(s) regulador(es), tendo como base o resultado de uma avaliação formativa.” Ainda, segundo Kells (1995), regulação e avaliação (controle) são ações distintas: “No caso educacional, o ato de regular envolve: (i) a avaliação de um fenômeno tendo em vistas os objetivos declarados por diretrizes e normas do governo; (ii) decidir com base nos resultados da avaliação a necessidade de alterações, mudanças e (iii) agir para implementá-las.” Para Martins (2005, p. 41) a regulação, ação precípua do Poder Público, cabe “fixar as normas de organização e funcionamento, bem como verificar e assegurar o seu fiel cumprimento”, assumindo três dimensões envolvidas: a normativa, a verificadora e a controladora.

¹⁴⁵ Embora os processos de avaliação formal remontem ao século XIX, o marco “zero”, se assim pode ser chamado dos processos de avaliação condicionados aos níveis de aprendizagem relacionados à concorrência entre nações pode ser localizado na década de 1960, quando o governo norte-americano promulgou a Lei Educacional de Defesa Nacional de 1958, em virtude da busca de implementar um ensino mais eficiente nas escolas, principalmente na Matemática e nas Ciências, desenvolveu programas de avaliação. Esta ação à época, foi motivada pelo lançamento do Sputnik I, foguete soviético, em 1957, o que abalou a crença dos Estados Unidos em sua potencialidade técnica e científica. (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004, p. 65). Já na década de 1980 “O baixo desempenho escolar obtido por estudantes norte-americanos na década de 1980 passou a ser constantemente associado à ineficiência das políticas educacionais da primeira série de reformas promovidas pelo governo Reagan e à falta de financiamentos públicos. Declarada a intenção de reverter o quadro indesejável da educação americana, no seu segundo mandato. Reagan (1986 a 1989) deu início a um conjunto de reformas visando a aumentar o controle sobre a educação pública. Nos governos americanos que sucederam Reagan, aos processos de avaliação em larga escala foram associadas políticas de accountability. Coerente com os novos mecanismos de regulação, ganharam merecido destaque, especialmente em países de capitalismo central, as práticas avaliativas conexas a estratégias de responsabilização e prestação de contas, como é o caso das políticas de accountability (BALL, 2004), que já haviam consolidado seus sistemas nacionais de avaliação e centravam suas ações educacionais em preceitos culturais performativos.” (SCHNEIDER; ROSTIROLA, 2015, p. 497-498).

cumprimento de metas previamente definidas pelas instâncias governamentais¹⁴⁶. Como explica Dias Sobrinho (2002, p. 29),

[...] a avaliação assumiu basicamente as características de *accountability*: uma forma tecnocrática de valorar e um procedimento burocrático de exigir o cumprimento de obrigações. É inevitável a conexão entre a *accountability* e a ideologia da eficiência. A responsabilidade, antes entendida nos âmbitos universitários como pertinência e equidade, ou em outras palavras, a prestação de contas à sociedade como um todo, referida como *accountability*, se transforma na exigência de demonstração na obtenção de determinados resultados através do emprego dos meios mais eficientes. É, portanto, a capacidade de prestar contas não à sociedade, mas aos governos e aos clientes.

Mediante essa racionalização a avaliação vincula-se à *accountability* (educacional), cuja noção ou forma, muda em resposta a movimentos econômico-políticos, o que afeta os programas de avaliação. Embora seus mecanismos sejam diversos, o valor ideológico da *accountability* é pouco alterado, com seu teor democrático utilizado para respaldar ações com forte caráter centralizador e antidemocrático, com suas políticas de

¹⁴⁶ Segundo Klinger, De Luca e Miller (2008, s/p) “Accountability relates to public concerns regarding the educational system and student competencies [...]. These assessments are often associated with program and system examinations intent on providing information about specific schools, school-based initiatives, programs, and teachers. Large-scale assessments impact student –, program –, and system-level decisions under the auspices of accountability to stakeholders. They typically provide data supporting program modifications or reflecting the health of the provincial/territorial educational system. The belief is that such assessment programs effect change in policy, curriculum, and practice, especially in a climate of data driven decision making (Madaus, Kellaghan, 1992). [...] Gatekeeping is used to grant students privileges such as graduation, admission, or grade promotion. At the extreme, results from the large-scale assessments become the sole determiner of a student’s success. [...] Large-scale assessments for instructional diagnosis seek to determine what students actually know with respect to a set of criteria, subject expectations, or learning outcomes (Nagy, 2000). Assessment results are provided to teachers and students in a timely manner in order to support and guide instruction and learning.” [“*Accountability* diz respeito às preocupações do público em relação ao sistema educacional e às competências dos alunos (...). Essas avaliações costumam estar associadas a exames de programas e sistemas destinados a fornecer informações sobre escolas, iniciativas escolares, programas e professores específicos. As avaliações em grande escala afetam as decisões dos alunos, do programa e do sistema, sob os auspícios da *accountability* às stakeholders [partes interessadas]. Normalmente fornecem dados que apóiam modificações no programa ou refletem a saúde do sistema educacional provincial / territorial. A crença é que tais programas de avaliação afetam mudanças na política, no currículo e na prática, especialmente em um clima de tomada de decisão baseada em dados (Madaus, Kellaghan, 1992). (...) Gatekeeping é usado para conceder aos estudantes privilégios como graduação, admissão ou promoção de notas. Ao extremo, os resultados das avaliações em grande escala se tornam o único determinante do sucesso de um aluno. (...) As avaliações em grande escala para o diagnóstico instrucional procuram determinar o que os alunos realmente sabem em relação a um conjunto de critérios, expectativas do participante ou resultados de aprendizagem (Nagy, 2000). Os resultados da avaliação são fornecidos aos professores e alunos em tempo hábil, a fim de apoiar e orientar a instrução e a aprendizagem.”] (Tradução nossa). Contudo a lógica dominante é a *accountability*, sendo inclusive disseminada pelas agências governamentais, como já discutido, e retratado pelo documento *O financiamento e a gestão da educação na América Latina e no Caribe*, produzido pela Unesco em parceria com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal): “Uma maior autonomia da escola reconhece a importância da prestação de contas (*accountability*), cujo objeto é entregar informação à comunidade, às autoridades e à sociedade no geral, saber se o estabelecimento está cumprindo com as metas e funções acordadas. O sistema de prestação de contas se associa à melhoria do desempenho dos alunos não somente porque faculta a atores extraescola – desde pais até instâncias centrais de planejamento e avaliação – para exigir uma oferta pertinente e de qualidade, mas também porque introduz na escola rotinas de compromisso e monitoramento, que impõem maior sentido de responsabilidade pelo funcionamento e pelos resultados”. (CEPAL, UNESCO, 2004, p. 71).

mensuração sistemática e estandardizada.

A avaliação, nesse espectro, assume a natureza de aferição de resultados em detrimento da reflexão crítica sobre o processo. A *accountability* educacional incorpora em sua essência o paradigma econômico, passando a disseminar a competição entre serviços. Os dispositivos de responsabilização, prestação de contas e avaliação ampliam o campo de escolha do cidadão-consumidor, onde a informação resulta em um processo de ranqueamento escolar e universitário.

A agenda de reformas do Estado, conformada aos moldes Gerencial-Avaliador, passa a ser ditada pelos resultados obtidos nos processos avaliativos, efetivados por dispositivos de aferição do desempenho educacional, em âmbito local, nacional e transnacional – construindo uma simbiose entre Estado-Educação-Capital, pela qual a educação pública passa a ter por objetivos, na perspectiva do BM e da Unesco: a) a função de instruir/formar competências e habilidades voltadas para o mercado de trabalho; b) gerar uma escola interessada¹⁴⁷ de instrução e treinamento, com sua organicidade centrada no conhecimento prático e no utilitarismo; c) um espaço centrado no indivíduo.¹⁴⁸

Se a relação Estado-Capital é visceral para a constituição do Estado-avaliador, o ideário de modernidade também se eleva como central para esta constituição. Em revisita às características do Estado-avaliador, Afonso (2013) destaca a relevância do estudo da(s) teoria(s) da modernização para a compreensão da adoção das políticas avaliativas:

Se o capitalismo é um sistema econômico cujo processo de acumulação decorre, essencialmente, da desigualdade e da exploração (palavras hoje em desuso, ou que se escondem em rotulagens politicamente menos conotadas como a de economia de mercado), e sabendo que “os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes de reprodução estão intimamente ligados” (Mészáros, 2005, p. 25), a amplitude e suposta consensualidade em torno da avaliação – que se traduz, por exemplo, pela crescente procura e adesão a indicadores e sistemas de avaliação comparada internacional, não apenas por parte de países centrais, mas também por parte de países semiperiféricos e periféricos – revela que, se quisermos pensar a avaliação em termos de teorias de mudança social, não será de todo descabido revisitar a velha teoria da modernização e a posterior teoria da neomodernização. A este propósito, a minha perspectiva (aqui provisoriamente enunciada) é a seguinte:

¹⁴⁷ Esse modelo de escola, guardado as diferenças de espaço-tempo, foi criticada por Gramsci (1991, p. 136): “Na escola atual, graças à crise profunda da tradição cultural e da concepção da vida e do homem, verifica-se um processo de progressiva degenerescência: as escolas de tipo de profissional, isto é, preocupadas em satisfazer interesses práticos imediatos, tomam a frente da escola formativa, imediatamente desinteressada”.

¹⁴⁸ A OCDE, em seu documento *Escolas e empresas: uma nova parceria* afirma que “a multiplicidade das relações entre as escolas e as empresas deve-se à definição de objetivos comuns para ambos os parceiros. Como a indústria abandona as estruturas formais da produção em massa, ela precisa de trabalhadores que tenham uma grande flexibilidade, que sejam capazes de resolver problemas e tomar iniciativas. Muitos educadores têm as mesmas aspirações para seus alunos e descobriram que as empresas podem ajudá-los a desenvolver projetos educacionais interessantes.” (OCDE, 1992, p. 2). Os fundamentos da passagem evidenciam que a formação visa ofertar uma instrução meramente voltada ao mercado, não humanizadora e a “escola é intimada a adaptar seus alunos aos comportamentos profissionais que lhe são reclamados mais tarde.” (LAVALL, 2004, p. 60).

certas formas de avaliação comparada (como o PISA) espalham-se mundialmente porque muitos países periféricos e semiperiféricos continuam a perseguir objetivos de modernização, seduzidos por ímpetos de progresso (ou de desenvolvimento) conectáveis com agendas educacionais de países capitalistas centrais ou altamente desenvolvidos (ainda que estas agendas pareçam neutras ou benévolas por serem veiculadas por organizações internacionais prestigiadas como a OCDE). Mais especificamente, é a crença nos postulados das teorias da modernização e da neomodernização (e do efeito-demonstração) que subjaz a esta obsessão e expansão avaliativa, a que adere, talvez acriticamente, uma grande parte dos países do sistema mundial. (AFONSO, 2013, 276).

Ao longo de sua explanação sobre a(s) teoria(s) da modernização Afonso (2013) busca acentuar a dimensão ideológica presente neste ideário. Por seu turno, pensar a *accountability* relacionada ao ideário de modernização latino-americano, e mais especificamente brasileira, envolve particularidades essenciais. Afonso (2013, p. 268) expõe que

Na perspectiva de Göran Therborn [...] ‘A modernização é um conjunto de discursos sobre a mudança social. A modernização não é um paradigma, qualquer que seja o sentido que aquele possa ter; e só ocasionalmente é usada com o mínimo de consistência para justificar o epíteto de teoria. Não há consenso quanto ao que possa constituir o cânone da teoria da modernização. Pelo contrário, é um conjunto difuso de discursos sobre a mudança social’ (THERBORN, 2000, p. 49-50, tradução do autor). [E] Para Mike Featherstone (2000), a teoria da modernização refere-se a diferentes estágios de desenvolvimento social que, entre outros aspetos, baseiam-se na industrialização, no incremento da ciência e da tecnologia, na urbanização, na criação de infraestruturas e no acesso a um mercado capitalista mundial. [...]. Aliás, quando se pensa a mudança social, tendo como referência, por exemplo, o debate entre modernidade e ‘modernidades múltiplas’ (Eisenstadt, 2001) [...].

Na perspectiva de modernidades múltiplas, deve-se atentar que o ideário de modernidade brasileiro é paradoxal, está ligado ao modelo eurocêntrico. Todavia, esta imagem (eurocêntrica) projetada é parcialmente capturada, uma vez que perdura no país os princípios da *modernidade conservadora*: “se opera pelo processo de mudanças de atitude do grupo dirigente da sociedade, sem ruptura formal de identidade do grupo dirigente”. (RANGEL, 2005, v. II, p. 61). Por isto, Fernandes (2006, p. 144) explica que a dominação burguesa se apresenta, no Brasil, em

[...] dois polos: um interno, representado por classes dominantes que se beneficiam da extrema concentração da riqueza, do prestígio social e do poder, bem como do estilo político que ela comporta, no qual exterioridades ‘patrióticas’ e ‘democráticas’ ocultam o mais completo particularismo e uma autocracia sem limites; outro externo, representado pelos setores das nações capitalistas hegemônicas que intervêm organizada, direta e continuamente na conquista ou preservação de fronteiras externas, bem como pela forma de articulação atingida, sob o capitalismo monopolista, entre os governos dessas nações e a chamada ‘comunidade internacional de negócios’.

A modernização conservadora brasileira atende aos interesses da burguesia

nacional e internacional, ambas gestam um país de capitalismo periférico e dependente. Os grupos hegemônicos (elites) se apropriam do discurso modernizador, com suas noções de progresso e desenvolvimento, disseminando um ideário de civilização ocidental. Em outras palavras, como destaca Afonso (2013, p. 270), citando Piotr Sztompka, a modernidade pode “ser referenciada, [para os países periféricos] de forma restrita, aos ‘esforços para alcançar os países avançados ou mais desenvolvidos’ sublinhando, no mesmo momento histórico, ‘o movimento das periferias em direção ao centro da sociedade moderna.’”

Martins (2011), na obra *A política do Brasil: lúmpen e místico*, ao tratar da formação e desenvolvimento social brasileiro, tendo como *locus* a questão agrária, expõe a problemática dos arranjos sociopolíticos entre os interesses conservadores das oligarquias nacionais e os anelos de modernização econômicas do país. Enquanto sociedade com forte traço conservador e autoritário, inserida na ordem capitalista, os avanços econômico-sociais se operam em “tempo lento”, em uma *modernidade seletiva* (SOUZA, 2000).

As mudanças só se operam no país, conforme Martins (2011), mediante um acordo com os setores sociais tradicionais, alojados no poder e que deles não é retirado, ou como Bursztyń (2008) definiu *O poder dos donos*, parafraseando *Os donos do poder*¹⁴⁹ de Faoro (2001). Essas mudanças são fruto do tensionamento das elites com os desalojados do poder, todavia, estas transformações são superficiais.

Elas mudam para preservarem o controle hegemônico da sociabilidade do capital. E, antes de preservarem as bases do poder neopatrimonialista, familiarista e personalista elas preservam seu perfil de sociedade tradicional, modernizando-se. Isso forma/constitui uma identidade nacional anômala, mas, sem deixar o arcaico e sua sociabilidade comandada pelo conservadorismo clientelista:

[...] como a naturalização da desigualdade social de países periféricos de modernização recente como o Brasil pode ser mais adequadamente percebida como consequência, não a partir de uma suposta herança pré-moderna e personalista, mas, precisamente do fato contrário, ou seja, como resultante de um efetivo processo de modernização de grandes proporções que toma o país paulatinamente a partir de inícios do século XIX. Nesse sentido, meu argumento implica que nossa desigualdade e sua naturalização na vida cotidiana são modernas, posto que vincula a eficácia de valores e instituições modernas com base em sua bem-sucedida importação “de fora para dentro”. Assim, ao contrário de ser personalista, ela retira sua eficácia da “impessoalidade” típica dos valores e instituições modernas (SOUZA, 2003, p. 17).

A exploração social no país se traveste com roupagens camaleônicas, sendo as políticas de avaliação em largo espectro só mais uma das peças desta roupa. Ao seguir a moda

¹⁴⁹ Ressalte-se que se trata apenas de um jogo de palavras, tento em vista que Souza (2000; 2003) discorda da tese de Faoro relativa ao patrimonialismo.

ditada pelos centros de *alta costura* (países centrais do capitalismo financeiro) e pelos alfaiates dos organismos multilaterais (BM, Unesco, OCDE, FMI) os setores hegemônicos (as elites nacionais) preservam a ordem reinante nas passarelas do *consumerism* e do próprio Capital. Assim como a introdução das relações de trabalho assalariado no Brasil, os processos avaliativos não eliminaram as relações de marginalização social, deu-lhes na realidade outros tons: justificativa por meritocracia, competência e habilidades.

As políticas de avaliação são apresentadas como as novas roupas da modernidade, por alfaiates experientes. Este enredo rememora o conto de fadas narrado por Christian Andersen (Dinamarca, 1805-1875)¹⁵⁰, *A roupa nova do imperador* [rei] (1997 [1837]). Semelhantemente à roupa nova do rei, as políticas de avaliação, como vestes belas e modernas, são ilusões que buscam ocultar a realidade da subcidadania: a nudez – indivíduos livres da escravidão, contudo despidos dos meios de produção, em uma liberdade crivada pela individuação do homem, fechado em si mesmo. (MARX, 2013 [1867], p. 786; CHAGAS, 2012, p.1).

Uma sociedade marcada pela subcidadania, como retrata Souza (2003) na obra *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica* retrata. A subcidadania assenta-se em uma espécie de “ralé” estrutural, cuja existência é naturalizada pela reprodução social da modernidade periférica. Esta “ralé” não se reporta à ideia de indivíduos inadaptados ao sistema, às demandas produtivas, ela é a face da *pobreza funcional*.

A “ralé” muito aquém de ser identificada com os desprovidos de competência, habilidades ou com baixo capital humano representa o processo de reprodução do padrão de acumulação do capital em um país de capitalismo periférico e estruturado em torno das relações de superexploração do trabalhador. A formação de “uma gigantesca ‘ralé’ [...] [condena] dezenas de milhões a uma vida trágica sob o ponto de vista material e espiritual, quanto sociopolítica como a endêmica insegurança pública e marginalização política e econômica desses setores.” (SOUZA, 2003, p. 184).

É nessa senda que a expressão *darwinismo social*, aplicado por Afonso (2009, p. 49) às políticas de avaliação de largo espectro sob a batuta do Estado-avaliador e dos

¹⁵⁰ Andersen (1997 [1837]) conta que um certo dia um alfaiate (na realidade um bandido foragido, disfarçara-se de alfaiate para ocultar sua identidade real) vendeu uma roupa ao rei: "Nas terras distantes de onde vim, inventei uma forma de tecer a melhor de todas as roupas!" disse o farsante alfaiate. E continuou "Consigo tecer uma roupa que somente os inteligentes conseguem ver!". O rei, vaidoso, gostou da proposta e decidiu comprá-la. O esperto alfaiate sem saber tecer apresentou ao rei uma peça invisível, que apenas os inteligentes podiam ver. Todos acreditaram e elogiaram a beleza da veste, até que um dia uma criança gritou "O rei está nu!" e o grito foi absorvido por todos.

organismos multilaterais, pode ser compreendida: lógica em evolução e formatação de um Estado em sintonia com as movimentações e acomodações do mercado. Assim, a estruturação do Estado em sinergia com as políticas de avaliação pode ser enquadrada, a nível internacional, em três estágios (fases) ao longo das últimas décadas (1980-2018)¹⁵¹, seguindo os percursos adotados por Afonso (2013). (Quadro 17 – Comparação das diferentes fases do Estado-avaliador).

Quadro 17 – Comparação das diferentes fases do Estado-avaliador

ESTADO-AVALIADOR (1ª FASE, ANOS DE 1980/1990)	ESTADO-AVALIADOR (2ª FASE, FINAL DOS ANOS DE 1990 E ATUAIS ANOS 2000...)	PÓS-ESTADO-AVALIADOR (ANTEVISÃO COM BASE EM ALGUNS INDICADORES)
<p>Expressiva autonomia relativa do Estado-nação na definição de políticas públicas. Prioridade ao controle social por parte do Estado. Estreita vinculação ideológica neoliberal e neoconservadora com as políticas avaliativas e de accountability. Incremento de avaliações externas nacionais em larga escala (provas de aferição, exames nacionais, exames estaduais...). Maior incidência nos níveis de ensino básico e secundário (fundamental e médio). Participação não sistemática em avaliações comparativas internacionais. Emergência de formas de avaliação externa do ensino superior em muitos países sem essa tradição. Empréstimo e aprendizagem como principais mecanismos de transferência de políticas, nomeadamente no que diz respeito a países centro-europeus e norte-americanos, estando, no entanto, mais presentes os mecanismos de imposição para países do Sul onde o Fundo Monetário Internacional (FMI)/Banco Mundial e o “Consenso de Washington” têm sido mais precoces e ortodoxos.</p>	<p>Retração crescente da autonomia relativa do Estado-nação e maior protagonismo de instâncias internacionais e transnacionais (União Europeia, OCDE, Banco Mundial...). Prioridade do Estado ao processo de acumulação. Expansão dos processos de globalização (cultural, política e econômica...). Consenso transideológico em relação à necessidade de políticas de avaliação. Incidência nos níveis de ensino básico e secundário (fundamental e médio) e maior diversificação e precocidade das avaliações externas nacionais. Consolidação de agências autônomas ou de direito privado para a avaliação e acreditação do ensino superior nacional. Protagonismo de agências internacionais para a qualidade, como a European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) em contexto europeu. Regulação pelo conhecimento, definição de indicadores e adesão a políticas baseadas em resultados e evidências. Participação mais frequente e regular em avaliações comparativas internacionais, com indução de rankings (PISA da OCDE, por exemplo). Harmonização, disseminação, estandardização, imposição, entre outros, como mecanismos de transferência de políticas.</p>	<p>Estado-nação recentemente inserido em contraditórios processos de governance e confrontado com a crise de regulação da economia mundial, paralelamente à emergência de uma sociedade civil mundial (que poderá ser mais afirmativamente contra-hegemônica face àquelas agendas). Manutenção do ensino básico público e universal como preocupação do Estado-nação, principalmente em países periféricos. Exacerbação de processos de transnacionalização da educação e aumento da mercadorização e mercantilização no âmbito do ensino superior. Referenciação a acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC) e de outras organizações similares. Novo ímpeto do Banco Mundial na promoção das políticas de privatização da educação. Expansão de oferta educativa (superior e não superior) em regime de franchising e maior tendência para a modularização e estandardização curricular. Ampliação da privatização dos sistemas e agências de avaliação e sua conexão internacional e/ou incremento de políticas de avaliação comuns no âmbito de blocos regionais como a União Europeia ou o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).</p>

Fonte: Afonso (2013, p. 278)

¹⁵¹ O recorte temporal adotado por Afonso (2013) se estende de 1980 a 2010, mas para atender as demandas deste trabalho estendeu-se este prazo até 2016 em função dos documentos da OCDE analisados.

O primeiro estágio é demarcado como o período de acomodação da ideologia neoliberal às políticas de avaliação e accountability, resultando no incremento de mecanismos de avaliação de largo espectro em nível nacional. Nesta etapa “as políticas de avaliação [...] [dependeram de uma] autonomia relativa dos Estados nacionais ou, mesmo, da autonomia relativa de Estados enquanto unidades de uma Federação [como no caso brasileiro].” (AFONSO, 2013, p. 271).

O segundo, abarcou o momento em que os Estados-avaliadores aderiram a formas de avaliação internacional, principalmente os padrões ditados pela OCDE. Conforme Afonso (2013, p. 275) “a entrada em cena da OCDE, já nos anos de 1990 abre as portas para que ‘as políticas internacionais de avaliação tomem um novo caminho [...] [Bottani, 2006, p. 75, tradução o autor]’”. Ademais o *Programme for International Student Assessment* (PISA), Programa Internacional de Avaliação de Alunos, “é hoje ‘um dos principais meios de ação da OCDE no setor educativo’ e constitui também um importante ‘instrumento de regulação baseado no conhecimento’ (Carvalho, 2011, p. 11).” (AFONSO, 2013, p. 275).

Desde o ano de 1997, a OCDE apresenta o Pisa como um de seus principais programas educacionais, além de formular e propor políticas aos países-membros e colaboradores, utilizando dos seus resultados para estabelecer um *ranking* internacional entre os países participantes. Desde o início do século XXI o Brasil participa do Pisa, tendo sido realizadas até 2015 seis edições do programa: 2000, 2003, 2006, 2009, 2012 e 2015.

Dentre os valores medidos pela OCDE, ligados ao Pisa, pode-se identificar: competências e habilidades, gestão pública e avaliação dos sistemas. Pois, para a OCDE,

[...] análises comparativas realizadas em nível internacional podem complementar e enriquecer o trabalho realizado a nível nacional, por determinação dos níveis de competência alcançados pelos alunos em diferentes países e proporcionando um contexto mais amplo dentro do qual possa interpretar os resultados nacionais. Eles ajudam a definir as orientações em matéria de ação nas instituições de ensino e a aquisição de conhecimentos pelos alunos. Eles também dão indicações sobre os pontos fortes e fracos do currículo. Combinado com os incentivos adequados, eles podem incentivar os alunos a aprender melhor, professores a ensinar melhor, e escolas a serem mais eficazes. Finalmente, eles podem oferecer aos governos instrumentos para monitorar as mudanças em níveis de desempenho, mesmo em casos de sistemas de educação descentralizados onde a gestão é exercida em cooperação com as autoridades locais. [...] O PISA é um conjunto de dados de entrada para a definição dos critérios e avaliação de desempenho, e destaca os fatores que contribuem para o pacote de desenvolvimento de competências [...]. (OCDE, 2000, p. 3-4).

Os resultados do Pisa, seus indicadores de qualidade e de formulação de um *ranking* internacional são a aparência fenomênica de um processo ideológico mais amplo conduzido pela OCDE, em parceria com outros organismos/agências multilaterais. Entender o

movimento desta engrenagem consiste em apreender a essência do fenômeno do Estado-avaliador – é se aproximar da essência do objeto, superar a aparência – “Sem o fenômeno, sem sua manifestação, sem a sua revelação, a essência seria inatingível” (KOSIK, 1976, p.12), ou seja:

O fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde. A essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos. O fenômeno indica algo que não é ele mesmo e vive apenas graças a seu contrário. A essência não se dá imediatamente; é mediata ao fenômeno e, portanto, se manifesta em algo diferente daquilo que é. A essência se manifesta no fenômeno. O fato de se manifestar no fenômeno revela o seu movimento e demonstra que a essência não é inerte nem passiva. Justamente por isso o fenômeno revela a essência. A manifestação da essência é precisamente a atividade do fenômeno. (KOSIK, 1976, p.11).

Aparência e essência fenomênica estão presentes no jogo das mensurações avaliativas, em vista que os dados estatísticos podem ser manuseados para retratar o real ou ocultá-lo. Assim, na segunda fase de consolidação do Estado-avaliador o processo avaliativo se complexifica e as ingerências dos organismos e agências multilaterais se ampliam, dando início a terceira fase com a disseminação dos ideários de modernização em caráter de constrangimento sociopolítico – desempenho insatisfatório nas avaliações projeta a noção de atraso educacional, técnico e cultural aos Estados-nação.

O terceiro estágio, fase atual, é definido pelo processo de transnacionalização da prática avaliativa. Segundo Afonso (2013), esta fase possui contornos “fluidos e incertos”; é o momento das formas de avaliação comparada, com forte impacto em países periféricos e semiperiféricos, países “seduzidos por ímpetos de progresso (ou de desenvolvimento)” (AFONSO, 2013, p. 276) que se espelham nos países mais desenvolvidos e competitivos, e, em uma confluência perversa promovem reformas nas políticas educacionais a nível nacional.

Nóvoa (2010, p. 35), ao analisar a disseminação das avaliações comparadas, considera que as organizações multilaterais ao estabelecerem “pontos de referência” e “práticas de comparação” as definiram como “forma principal da política”, o que compõe a razão de ser do Estado-avaliador, presente tanto nos países periféricos como nos centrais, embora em perspectivas distintas.

A *accountability* educacional, em sua dimensão avaliativa, tem gerado consequências negativas à educação. O sistema de *rankings*, *os standards* e os testes *high-stakes* (relacionados a sanções) tem afetado o acesso aos conhecimentos sistematizados e historicamente acumulados prejudicando, sobretudo, os alunos mais vulneráveis.

O slogan *No Child Left Behind* (*Nenhuma criança deixada para trás* - NCLB) da

Lei assinado pelo presidente George W. Bush, que passou a reger a educação dos EUA, oculta o “esforço” do Estado em impedir que os mais vulneráveis frequentem a escola: as diferenças são negadas pela homogeneização e pela performatividade – os inadaptados ou “incapazes” são tratados como refugio (recusados, não aceitos, transferidos).

E, na mesma *linha de montagem* (taylorista-fordista da captura da objetividade, e toyotista da captura da subjetividade), na qual a escola tem sido enquadrada, os professores passaram a ser tratados como meras peças descartáveis, como retrata Darling-Hammond ao abordar os impactos da *accountability* educacional nas escolas do Texas/EUA:

[...] **such a system of so-called ‘accountability’ provides no incentives or capacity for schools to work with students who are challenging to teach.** The accountability that students and parents desire and should be entitled to – that is, the high quality teaching and instructional support needed to learn what the standards demand – is lacking when testing replaces investing as a lever for improvement. (DARLING-HAMMOND, 2010, p. 93, grifo nosso).¹⁵²

Ravitch (2012) vai além destacando as reais intenções (ocultas) por trás das reformas, afirmando que:

They insist that our public schools are failing, despite the clear evidence in the national assessments that test scores have never been higher for every group tested. They insist that merit pay is necessary, even though it has never "worked," in any sense of the word, not in raising test scores or in making teaching more attractive as a profession. They insist that charters are better than public schools, even though study after study shows this is not true. They insist that vouchers will ‘save’ poor children, even though this has not happened in any of the districts that have vouchers. (Milwaukee, Cleveland, DC). **Their goal is privatization. Their goal is to push schools into a market-system despite any evidence that such a system makes any sense for anyone except those selling stuff to schools or wanting to take over schools and make a profit by cutting costs (teachers).** (RAVITCH, 2012, s/p, grifo nosso).¹⁵³

Kyung Hee Kim (2010), comenta os possíveis efeitos da Lei NCLB:

¹⁵² “[...] **um sistema como esse conhecido como ‘accountability’ não fornece incentivos ou capacidade para as escolas trabalharem com alunos que são difíceis de ensinar.** A accountability que os alunos e familiares desejam e devem ter direito – ou seja, um ensino de alta qualidade e o apoio pedagógico necessário para aprender o que os padrões demandam – está faltando quando os testes substituem os investimentos como uma alavanca para a melhoria.” (Tradução de Horta Neto [2013, p. 77-78], grifo nosso)

¹⁵³ “Eles insistem que nossas escolas públicas estão fracassando, apesar da clara evidência das avaliações nacionais de que as pontuações dos testes nunca estiveram tão altas para qualquer grupo testado. Eles insistem que o pagamento por mérito (*merit pay*) é necessário, apesar de nunca ter ‘funcionado’ em nenhum sentido da palavra, seja elevando a pontuação dos testes, seja tornando a profissão de professora mais atraente. Eles insistem que as escolas *Charters* são melhores que as escolas públicas, apesar de estudo após estudo mostrar que isso não é verdade. Eles insistem que o sistema de *vouchers* ‘salvará’ as crianças pobres, apesar disso não ter acontecido em nenhum distrito que o tenha adotado (Milwaukee, Cleveland, DC). **Seu objetivo é a privatização. Seu objetivo é empurrar as escolas para um sistema de mercado, apesar de não haver qualquer evidência que tal sistema faça sentido para ninguém, exceto para aqueles que vendem material para as escolas ou que querem assumir o controle das escolas e realizar lucros cortando custos (professoras).**” (Tradução de Horta Neto [2013, p. 78], grifo nosso)

Standardized testing forces emphasis on rote learning instead of critical, creative thinking, and diminishes students' natural curiosity and joy for learning in its own right. Further, NCLB may stifle teachers' creativity because the high pressure to cover the content required to produce passing test scores overrides the desire (and time) to stimulate children's imagination and curiosity. NCLB does not value teachers' skills that could encourage the creative application of classroom learning to real life situations. Teaching professionals are reduced to teaching technicians with less ability to develop creative approaches to engage students because they are required to cover what is on the tests. [...] NCLB has stifled any interest in developing individual differences, creative and innovative thinking, or individual potential. (KIM, 2010, s/p, grifo nosso).¹⁵⁴

A partir das análises de Ravitch (2012), Darling-Hammond (2010) e Kim (2010) é possível perceber os impactos da *accountability* sobre a educação. O processo de exclusão por segregação dos não ajustados ao sistema, a implantação dos modelos de Mercado (educação privada) e Quase-Mercado (parceria público-privada) na gestão educacional, o avanço das pedagogias acríticas e da preparação dos testes avaliativos em largo espectro.

Isso tem conduzido segundo Guisbond, Neill e Schaeffer (2012), em seu texto *A década de progresso educativo sob a NCLB: que lições tirar desse fracasso político?*, a crise do sistema educacional estadunidense

Passaram-se dez anos desde que o presidente George W. Bush assinou a lei *No Child Left Behind* (NCLB – “Nenhuma criança deixada para trás”), que passou a reger a educação dos EUA. Basta rever as provas que se acumularam no período para afirmar que foi um fracasso retumbante tanto em termos dos objetivos almejados, quanto em termos gerais: não houve aumento significativo das performances acadêmicas ou redução expressiva das diferenças de desempenho, nem mesmo segundo os resultados de provas padronizadas. [...] Muitos estabelecimentos, em particular os que atendem alunos de baixa renda, transformaram-se em pouco mais do que programas preparatórios para testes. Está na hora de admitir esse fracasso e de conferir um rumo mais eficiente ao papel do governo na educação. [...] Os dados reunidos nesses dez últimos anos deixam três coisas claras: 1) A NCLB tem prejudicado seriamente a qualidade e a equidade da educação, com efeitos de estreitamento e limitação que afligem os pobres de modo mais implacável. 2) A NCLB fracassou significativamente em aumentar a performance acadêmica média ou em diminuir expressivamente as diferenças de desempenho. 3) As chamadas “reformas” da lei, como as isenções do governo Obama e a revalidação, pela Comissão de Educação do Senado, da Elementary and Secondary Education Act (Esea – Lei do ensino fundamental e médio), não afetam muitos dos erros fundamentais da NCLB e, em certos casos, agravaram-nos, pois vão dar continuidade a uma “década perdida para as escolas estadunidenses”. (GUISBOND; NEILL; SCHAEFFER, 2012, p. 406-407).

¹⁵⁴ “Os testes padronizados obrigam à aprendizagem rotineira, em vez do pensar crítico, criativo, e diminuem a curiosidade natural dos alunos e a alegria de aprender sozinho. Além disso, a NCLB pode sufocar a criatividade das professoras, porque a alta pressão para cobrir o conteúdo necessário para produzir o desempenho esperado substitui o desejo (e o tempo) para estimular a imaginação e a curiosidade das crianças. A NCLB não valoriza as habilidades das professoras, que poderiam incentivar a aplicação criativa do que se aprende em sala de aula a situações da vida real. **Profissionais do ensino são reduzidos a técnicos de ensino com menos capacidade de desenvolver abordagens criativas para envolver os alunos, porque são obrigados a cobrir o que é cobrado nos testes.** [...] A NCLB tem sufocado qualquer interesse em desenvolver as diferenças individuais, o pensamento inovador e criativo ou o potencial individual.” (Tradução de Horta Neto [2013, p. 80]).

No Brasil, transcorrida quase duas décadas de aplicação dos testes avaliados em largo espectro, a melhoria na aprendizagem dos alunos, semelhantemente ao caso estadunidense, é questionável. O debate permanece priorizando a aprendizagem (focando nas competências para as necessidades do mercado), em detrimento do ensino (formação humana).

Saviani (2009), em sua obra *Escola e Democracia*, afirma que os homens necessitam produzir (mediante o trabalho) sua própria existência e, *vis-à-vis*, aprender (processo educativo) a produzir essa existência, logo a natureza do trabalho educativo corresponde ao “[...] ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens.” (SAVIANE, 2009, p. 13).

A educação tem uma especificidade: a questão do saber (o conhecimento) relacionado ao desenvolvimento histórico objetivo da humanidade, logo, deve haver a socialização do saber sistematizado – quais sejam, a ciência, as artes e a filosofia, oriundos de um longo processo de complexificação da prática humana e distinto do saber espontâneo ou religioso. Este saber deve ser ensinado, transmitido.

No entanto, as políticas de avaliação têm primado pela aprendizagem – condicionando o saber a resultados mensuráveis e a processos de treinamento para os testes avaliativos. Esses aspectos têm pervertido a elaboração das políticas educacionais brasileiras, dentre estas a estruturação e implantação do Plano Nacional de Educação (PNE).

6.2 O Plano Nacional de Educação: campo profícuo para a *accountability* educacional

Em artigo intitulado *Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual*, Saviani (2013) reconstruiu o processo histórico em torno da elaboração do segundo PNE (2001-2010) da educação brasileira¹⁵⁵, documento

¹⁵⁵ A expressão PNE foi citada pela primeira vez em um texto de lei em 16/jul./1934: “Constituição Federal promulgada em 1934 determina, em seu artigo 150, ‘fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País’”. No texto da *Primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (Lei nº 4.024, de 1961) ao regulamentar o sistema de ensino do Brasil, tratou-se de questões como os conselhos estaduais de Educação, formação mínima exigida para professores e a implantação de um plano nacional de Educação. Na sequência, em 01/jan./1962, aprovou-se o Primeiro Plano Nacional de Educação. O “Documento trazia um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos. Sofreu sua primeira revisão em 1965, quando foram introduzidas normas que estimulavam a elaboração de planos estaduais. Em 1966, teve sua segunda revisão, chamou-se Plano Complementar de Educação, e introduziu importantes alterações na distribuição dos recursos federais. Vale lembrar que esse Plano não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura aprovada pelo então Conselho Federal de

inserido no campo das reformas e contrarreformas da educação no Brasil, no qual destacam-se dois fenômenos: a correlação de forças opondo, em um polo, o Governo Federal¹⁵⁶ (em confluência de interesses com os setores hegemônicos do grande capital) e, no outro polo, o *Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública* (FNDEP)¹⁵⁷, em franca defesa da educação pública.

O segundo fenômeno referia-se à elaboração do documento PNE-Sociedade Brasileira, por parte do FNDEP, em oposição ao PNE-governo. Desse modo, delineou-se dois projetos conflitantes:

As duas propostas de PNE materializavam mais do que a existência de dois projetos de escola, ou duas perspectivas opostas de política educacional. Elas traduziam dois projetos conflitantes de país. De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro lado, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo. (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 98).

Durante o trâmite de aprovação do PNE 2001-2010 a sugestão do FNDEP foi rechaçada pelo Congresso, fazendo prevalecer a proposta governamental que privilegiava o diálogo com setores empresariais, defensores do princípio de privatização da educação, logo, mercantilização da educação.¹⁵⁸ Para Valente e Romano (2002), a distância entre a proposta PNE-Sociedade Brasileira e PNE-governo eram enormes, como expõem-se, resumidamente, no Quadro 18 (Comparação entre PNE-Sociedade Brasileira e PNE-Governo):

Quadro 18 – Comparação entre PNE-Sociedade Brasileira e PNE-Governo

PNE-SOCIEDADE BRASILEIRA	PNE-GOVERNO (TEXTO APROVADO)
Garantir uma educação pública gratuita e de qualidade , assegurando investimentos e insumos necessários à superação do atraso educacional e ao pagamento da dívida social que marca a história do	Educação tomada como solução dos problemas nacionais, definindo a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência na educação pública.

Educação”. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).

¹⁵⁶ Segundo Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172, com vigência de dez anos contados a partir de 2001. Na conjuntura nacional o país era governando pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, com Paulo Renato de Souza à frente do MEC.

¹⁵⁷ O fórum foi composto por intelectuais e organizações da sociedade civil, como: ANPEd (Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação); ANDE (Associação Nacional da Educação); FASUBRA (Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil); ANPAE (Associação Nacional dos Profissionais da Administração Educacional); SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência); UBES (União Brasileira dos Estudantes Secundários); UNE (União Nacional dos Estudantes); CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores); CUT (Central Única dos Trabalhadores); e, OAB (Ordem dos Advogados do Brasil).

¹⁵⁸ O PNE aprovado atendeu interesses empresariais e governamentais, desfigurando o PNE-Sociedade Brasileira reduzida a uma carta de intenções: “O PNE governo insistia na permanência da atual política educacional e nos seus dois pilares fundamentais: máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, com o progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade.” (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 98).

país.	
Assegurar a expansão e o desenvolvimento da educação escolar/universitária em todos os níveis (educação básica e superior) e modalidades (Jovens e Adultos; Especial; Profissional e Tecnológica; Campo; Escolar Indígena e Quilombola; EAD), em todos os sistemas de educação.	Ensino Fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos de idade. Assegurar o ingresso e a permanência na das crianças e adolescentes na escola e a conclusão desse ensino. Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino (educação infantil, ensino médio e educação superior).
Ampliar e consolidar a Gestão Democrática da Educação Pública, garantindo a autonomia das escolas e universidades na elaboração do projeto político-pedagógico: atendendo as necessidades da comunidade e financiamento público.	
Consolidar um Sistema Nacional de Educação.	Não aborda o tema – na realidade há uma oposição a tal projeto.
Democratizar o ensino superior , ampliando o ingresso, as instituições educacionais, os recursos humanos (docentes e técnicos) devidamente qualificados.	Forte teor privatista da educação superior.
Estruturar e garantir a educação pública para crianças, jovens e adultos com necessidades educacionais especiais , em todos os sistemas públicos regulares de educação e em todos os níveis e modalidades de ensino.	Não aborda o tema em nível de prioridade.

Fonte: Autoria própria – Baseado em Valente e Romano (2002).

O diálogo Mercado-Estado foi ampliado durante a gestão do governo Lula (2003-2011), período no qual foi criado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE; 2007)¹⁵⁹, outro campo de tensão entre governo, mercado e entidades ligadas à defesa da educação pública.

A nova arena de batalha resultou, na conjuntura dos debates para a criação do 3º PNE, na criação das Conferências Nacionais de Educação (CONAE – ocorrendo entre os anos de 2010-2014) – tendo como tema inaugural “Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação” – e no *Fórum Nacional de Educação* (FNE)¹⁶⁰ – criado em 2010 pelo MEC.

A efetivação da CONAE foi precedida por uma série de conferências que tiveram como suporte para os debates dois documentos: “Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação”, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e “Educação e Federalismo no Brasil”, da Unesco.

A CONAE constituiu-se em “espaço social de discussão, articulando os diferentes agentes institucionais, da sociedade civil e dos governos” (CONAE, 2010, p.14), apontando

¹⁵⁹ O PDE foi criado na gestão do presidente Lula pelo Decreto nº 6.094/2007, dispondo sobre “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Em mera coincidência do destino, este mesmo título correspondia à denominação da organização dos empresários que propunham mudanças na educação pública (privatização) – Movimento Todos Pela Educação.

¹⁶⁰ Criado pela Portaria Ministerial nº 1.407/2010 em decorrência da CONAE (Portaria Ministerial nº 10/2008).

cinco desafios a serem enfrentados:

(a) Construir o Sistema Nacional de Educação, responsável pela institucionalização da orientação política comum e do trabalho permanente do Estado e da sociedade para garantir o direito à educação. (b) Promover de forma permanente o debate nacional, estimulando a mobilização em torno da qualidade e valorização da educação básica, superior e das modalidades de educação em geral, tendo como princípio os valores da participação democrática dos diferentes segmentos sociais. (c) Garantir que os acordos e consensos produzidos na CONAE redundem em políticas públicas de educação, que se consolidarão em diretrizes, estratégias, planos, programas, projetos, ações e proposições pedagógicas e políticas, capazes de fazer avançar a educação brasileira de qualidade social. (d) Propiciar condições para que as referidas políticas educacionais promovam: o direito do estudante à formação integral com qualidade; o reconhecimento e a valorização à diversidade; a definição de parâmetros e diretrizes para a qualificação dos profissionais da educação; o estabelecimento de condições salariais e profissionais adequadas e necessárias para o trabalho dos docentes e funcionários; a educação inclusiva; a gestão democrática e o desenvolvimento social; o regime de colaboração, de forma articulada, em todo o País; o financiamento, o acompanhamento e o controle social da educação; e a instituição de uma política nacional de avaliação no contexto de efetivação do Sistema Nacional de Educação. (e) Indicar, para o conjunto das políticas educacionais implantadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, que seus fundamentos estão alicerçados na garantia da universalização e da qualidade social da educação em todos os seus níveis e modalidades, bem como da democratização de sua gestão. (CONAE, 2010, p. 14-15).

Frente a esses desafios, o PNE (2014-2024) colocou-se como uma política educacional estratégica para o avanço da qualidade da educação, em íntima conexão ao Sistema Nacional de Educação, integrando normativamente todos os entes federados, como externa Saviani:

[...] a formulação do Plano Nacional de Educação se põe como uma exigência para que o Sistema Nacional de Educação mantenha permanentemente suas características próprias. Com efeito, é preciso atuar de modo sistematizado no sistema educacional; caso contrário, ele tenderá a distanciar-se dos objetivos humanos, caracterizando-se especificamente como estrutura (resultado coletivo inintencional de práxis intencionais individuais). (SAVIANI, 2010, p. 388).

Para a nova fase estratégica da educação nacional, diversamente de um projeto de integração propiciador da democratização educacional, operou-se: a vinculação da educação à abertura e crescimento de novos mercados, principalmente no setor de serviços – uma saída lucrativa diante da crise econômica que se arrastava desde a década de 1970.

Assim, “a crise pode criar oportunidades significativas para realizar reformas” (OCDE, 2010, s/p.), o que converte a educação tanto em mercadoria como força produtiva, assumindo “um lugar estratégico capaz de produzir ganhos adicionais para o capital” (LEHER, 2014, s/p.), passando “[...] a ser concebida como dotada de um valor econômico próprio e considerada um bem de produção [capital] e não apenas de consumo.” (SAVIANI,

2005, p. 22). É a materialização da *Teoria do Capital Humano* e do *Capital Social*¹⁶¹.

O PNE enquadra-se, portanto, no rol das políticas sociais implementadas na América Latina sob as orientações de organismos multilaterais, tais como o BM e o BID, que impuseram como pré-requisito para investimentos na região a adequação/ajustes nos sistemas de ensino segundo padrões de qualidade empresarial para a educação:

Na verdade, se qualidade é um fruto natural, consubstancial à ordem institucional do mercado, será a orientação empresarializada e mercantilizada da educação aquela que melhor assegurará essa mesma qualidade, seja através: de inscrições e políticas de portas abertas; da publicação de indicadores de performance e da marketização da imagem da escola; da publicitação de rankings de escolas; da contratação de professores com capacidades especiais; de ofertas diferenciadas de actividades complementares; da competição por recursos públicos, por apoios empresariais ou de parceria; da profissionalização empresarializada da gestão; da maior atenção ao controlo dos resultados e às medidas e padrões de performance; da exigência de um *new management*, integrador de pressupostos de excelência da gestão privada e adaptado a “todas as estações”. (ESTÊVÃO, 2013, p. 20).

O forte carácter gerencialista-mercadológico presente no PNE pode ser identificado na centralidade das seguintes questões: financiamento; controle e *ethos* da pedagogia de resultados (avaliação). E, até temas ligados às ideias progressistas como: democracia, escola pública, autonomia institucional; ampliação e inclusão; formação e a valorização docente; trabalho e educação foram subsumidos aos interesses da expansão no setor privado e na mercantilização da educação. (COLEMARX; ADUFRJ, 2013).

Definido pelo COLEMARX e ADUFRJ (2013) como “Cavalo de Tróia da mercantilização” o Plano Nacional de Educação (PNE - Lei 13.005/2014), após 2.915 emendas e quase quatro anos de tramitação foi aprovado no Congresso, tendo sido celebrado pelo MEC como expressão democrática em vista da participação de segmentos da sociedade civil.

O PNE tem como uma de suas funções articular os esforços nacionais (federal, estadual e municipal) com o objetivo de tornar universal a oferta obrigatória da educação de 4 a 17 anos. (BRASIL, 2014). Todavia, mesmo com potencial educativo e contando com expressiva participação da sociedade civil nos debates para sua elaboração, seja com o CONAE, ou FNE, não se retirou o carácter privatizante do PNE 2014-2024.

O PNE 2014-2024 foi estruturado em duas partes: 1. O corpo da Lei – organizado

¹⁶¹ Segundo os pressupostos da *Teoria do Capital Humano* a educação é pensada como meio de produção, o que resulta na conversão do processo educativo em componente da produção, logo, devendo gerar taxas de retorno aos investimentos aplicados. Ao ser concebida como meio de produção a educação é tomada como capital social – “o termo capital social se refere à infraestrutura social relacionada ao investimento e modernização dos setores produtivos e de reprodução do capital – educação, saúde, seguridade, assistência social – de um determinado país”. (MOTTA, 2011, p. 42).

em 14 (quatorze) artigos aborda as diretrizes, as formas de monitoramento e avaliação, a articulação, as esferas governamentais, a participação da sociedade e os prazos para a elaboração/adequação dos entes federados para a instituição do Sistema Nacional de Educação; 2. Os anexos – apresentam as metas e as respectivas estratégias para se alcançar cada uma das metas. (Quadro 19 – PNE: Grupos, Metas e Objetivos).

Quadro 18 – PNE: Grupos, Metas e Objetivos

GRUPOSS / METAS / CONTEÚDO
<p>Grupo I: 1, 2, 3, 4, 5 e 6 As seis metas iniciais versam sobre o acesso, a universalização da alfabetização e a ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais. A noção de “universalização” é recorrente, compreendida como uma necessidade.</p>
<p>Meta 1 – Educação Infantil: <u>Objetivo 1:</u> Matricular todas as crianças de 4 a 5 anos na Pré-Escola até 2016. Resultado parcial: Em 2015, pois 90,5% das crianças nessa faixa estavam na escola. <u>Objetivo 2:</u> Atendimento de 50% dos menores de 3 anos e 11 meses na Creche até 2024. Resultado parcial: 30,4% das crianças dessa faixa etária eram atendidas em Creches em 2015. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Meta 2 – Educação Fundamental: <u>Objetivo 1:</u> Matricular todas as crianças e jovens de 6 a 14 anos na escola. Resultado parcial: 97,7% das crianças de 6 a 14 anos estavam na escola em 2015. <u>Objetivo 2:</u> Garantir, até 2024, que 95% dos alunos concluam o Ensino Fundamental até os 16 anos. Resultado parcial: 76% dos jovens de 16 anos concluíram essa etapa em 2015. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Meta 3 – Ensino Médio: <u>Objetivo 1:</u> Matricular todos os jovens de 15 a 17 anos na escola até 2016. Resultado parcial: 84,3% dos jovens de 15 a 17 anos estavam na escola em 2015. <u>Objetivo 2:</u> Garantir, até 2024, que 85% dos jovens de 15 a 17 anos estejam no Ensino Médio. Resultado parcial: 62,7% dos jovens de 15 a 17 anos cursavam essa etapa em 2015. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Meta 4 – Educação Especial/Inclusiva: <u>Objetivo 1:</u> Matricular todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação e ofertar atendimento educacional especializado para todos esses alunos - preferencialmente em escolas comuns. <u>Objetivo 2:</u> Garantir todo o sistema educacional inclusivo, salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. Resultado parcial: Até o momento, não temos dados que mostram quantas crianças e jovens têm deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação no Brasil. Desse modo, não se sabe também, quantos deles estão fora da escola. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Meta 5 – Alfabetização: <u>Objetivo:</u> Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o 3º ano do Ensino Fundamental até 2024. Resultado parcial: Em 2016, 45,3% das crianças do 3º ano do Ensino Fundamental tinham aprendizagem adequada em leitura, 66,1% em escrita e 45,5% em matemática. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Meta 6 – Educação Integral: <u>Objetivo 1:</u> Oferecer em, no mínimo, 50% das escolas públicas jornadas diárias de sete horas ou mais até 2024. Resultado parcial: Em 2014, 42% das escolas públicas ofertavam a Educação em tempo integral. <u>Objetivo 2:</u> Garantir que, no mínimo, 25% dos alunos da Educação Básica sejam atendidos em jornadas diárias de sete horas ou mais até 2024. Resultado parcial: Em 2017, 15,3% das matrículas eram em Educação em tempo integral. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Grupo II: 7, 8 e 9 As três metas subsequentes enfatizam a elevação da qualidade e a elevação dos índices de desempenho educacional, além da redução das desigualdades entre subgrupos, por exemplo, negros e não negros.</p>
<p>Meta 7 – Aprendizado adequado na idade certa: <u>Objetivo 1:</u> chegar ao Ideb 5,5 nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º a 5º ano) em 2017. Resultado: meta intermediária foi cumprida e excedida dentro do prazo: Ideb de 5,8 em 2017. <u>Objetivo 2:</u> chegar ao Ideb 5 nos Anos Finais do Ensino Fundamental (6º a 9º ano) em 2017. Resultado: meta não foi cumprida dentro do prazo, pois em 2017 a etapa chegou ao Ideb 4,7. <u>Objetivo 3:</u> chegar ao Ideb 5 no Ensino Médio em 2017. Resultado: meta não foi cumprida dentro do prazo, pois em 2017 a etapa chegou ao Ideb 3,8.</p>

(OPNE – Todos Pela Educação, 2019).
<p>Meta 8 – Escolarização média: Objetivo 1: Aumentar até 2024 para, no mínimo, 12 anos a escolaridade média das seguintes populações entre 18 e 29 anos: Residente no campo; Residente na região com menor escolaridade no País, que é o Nordeste; Pertencente aos 25% mais pobres do Brasil. Resultado parcial: Em 2015, a escolaridade média da população de 18 a 29 anos: Que morava no campo era de 8,3 anos. Que morava no Nordeste: 9,3 anos. Que fazia parte dos 25% mais pobres: 8,5 anos. Objetivo 2: Igualar a escolaridade média dos negros e não negros. Resultado parcial: Em 2015, a escolaridade média da população negra era de 9,5 anos, mesma quantidade dos pardos. Entretanto, os brancos estudam cerca de 10,8 anos. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Meta 9 – Alfabetização e alfabetismo funcional de jovens e adultos: Objetivo 1: Até 2015, garantir que 93,5% dos brasileiros com mais de 15 anos estejam alfabetizados. Esse objetivo cresce com o passar dos anos, devendo atingir, portanto, a totalidade dessa população em 2024. Resultado: Meta não foi cumprida pois, em 2015, 92% da população era alfabetizada. Objetivo 2: Reduzir para 13,5% a porcentagem de pessoas com mais de 15 anos que sejam analfabetas funcionais. Resultado parcial: Em 2018, 29% dos brasileiros maiores de 15 anos eram considerados analfabetos funcionais. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Grupo III: 10 e 11 Aborda-se nas metas 10 e 11 sobre a formação profissional em nível técnico (BRASIL, 2014b, p. 10).</p>
<p>Meta 10 -EJA integrada à Educação Profissional: Objetivo: Fazer com que, no mínimo, 25% dos alunos da Educação de Jovens e Adultos (EJA) tenham oportunidade de também cursar, de forma integrada, a Educação Profissional até 2024. Resultado parcial: Em 2017, 0,5% dos alunos de EJA do Ensino Fundamental cursavam Educação Profissional de forma integrada. Na EJA do Ensino Médio esse número era de 3%. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Meta 11 – Educação Profissional: Objetivo 1: Alcançar o número de 5.224.584 matrículas da Educação Profissional de nível médio até 2024. Resultado parcial: Em 2017, o Brasil teve quase 1,8 milhões. Objetivo 2: Garantir que 50% dessas matrículas estejam na rede pública até 2024. Resultado parcial: Em 2017, 82,2% das novas matrículas dessa modalidade eram no segmento público. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Grupo IV: 12, 13 e 14 Tratam da qualidade e ampliação ao acesso ao ensino universitário nos níveis de graduação e pós-graduação (BRASIL, 2014b, p. 13).</p>
<p>Meta 12 – Educação Superior: Objetivo 1: Aumentar a porcentagem de estudantes da Educação Superior em relação à população de 18 a 24 anos para 50%, a chamada taxa bruta de matrícula, até 2024. Resultado parcial: Em 2015, o Brasil possuía uma taxa bruta de matrículas da Educação Superior de 34,6%. Objetivo 2: Garantir que 33% dos jovens de 18 a 24 anos estejam na Educação Superior, até 2024, a chamada taxa líquida de matrícula. Resultado parcial: Em 2015, 18,1% dos jovens de 18 a 24 anos cursavam essa etapa. Objetivo 3: Certificar que 40% das novas matrículas da Educação Superior sejam em instituições públicas, até 2024, assegurando a qualidade do ensino. Resultado parcial: Em 2016, 7,7% das novas matrículas foram no segmento público. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Meta 13 – Titulação de professores da Educação Superior: Objetivo 1: Até 2024, garantir que, no mínimo, 75% dos professores da Educação Superior tenham Mestrado ou Doutorado. Resultado parcial: Meta já foi cumprida: em 2016, o País possuía 78,2% de docentes com essa formação acadêmica. Objetivo 2: Até 2024, assegurar que, no mínimo, 35% dos professores da Educação Superior possuam Doutorado. Resultado parcial: Meta já foi cumprida: em 2016, o Brasil possuía 39% de docentes com essa formação acadêmica. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Meta 14 – Pós-graduação: Objetivo 1: Até 2024, aumentar para 60 mil o número de pessoas tituladas em Mestrado. Resultado parcial: Meta está próxima de ser cumprida, em 2016 o Brasil formou 59.614 novos mestres. Objetivo 2: Até 2024, aumentar para 25 mil o número de pessoas tituladas em Doutorado. Resultado parcial: Em 2016, o Brasil formou 20.603 novos doutores. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Grupo V: 15, 16, 17 e 18 Estabelecem orientações da atividade letiva e visam à valorização dos profissionais de educação, por meio de formação profissional (graduação e pós-graduação) e implantação de um plano de carreira.</p>
<p>Meta 15 – Formação de professores: Objetivo 1: Até 2015, criar uma Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação. Resultado: Meta foi cumprida em 2017. Objetivo 2: Até 2024, garantir que todos os professores da Educação Básica possuam Educação Superior obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que lecionam.</p>

<p>Resultado parcial: Em 2017, 47,3% dos professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental possuíam formação superior na área em que trabalham, já no Ensino Médio esse número era de 55,6%. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Meta 16 – Formação continuada e pós-graduação de professores: Objetivo 1: Até 2024, ter metade dos professores da Educação Básica formados na Pós-graduação. Resultado parcial: Em 2017, 36,2% dos professores da Educação Básica tinham Pós-graduação. Objetivo 2: Até 2024, garantir que todos os professores da Educação Básica tenham acesso a um aperfeiçoamento profissional, chamado de formação continuada, em sua área de atuação. Resultado parcial: Em 2017, 35,1% dos professores da Educação Básica tinham acesso à formação continuada. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Meta 17 – Valorização do professor: Objetivo: Até 2020, igualar o salário médio dos professores à renda de outros profissionais com a mesma escolaridade. Resultado parcial: Em 2015, os professores ganhavam 52,5% do salário médio de outros profissionais com a mesma escolaridade. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Meta 18 – Plano de carreira docente: Objetivo: Até 2016, criar planos de carreira para os professores da Educação Básica e Superior pública de todos os sistemas de ensino, usando como referência o piso salarial nacional profissional, definido na Constituição. Resultado: O Brasil ainda não possui um plano de carreira nacional para os docentes. Apenas iniciativas estaduais. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Grupo VI: 19 Aborda a participação da comunidade escolar em projetos político-pedagógicos e contempla a efetivação da gestão democrática.</p>
<p>Meta 19 – Gestão Democrática: Objetivo: Até 2016, garantir a gestão democrática da Educação. Esse conceito abarca a participação dos profissionais da Educação e de toda a comunidade escolar no projeto político pedagógico, na gestão da instituição de ensino, com a atuação de associações como grêmios, conselhos e fóruns. A nomeação do diretor escolar associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar também faz parte da gestão democrática. Resultado: Não há um indicador que permita acompanhar o cumprimento desta meta. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>
<p>Grupo VII: 20 Trata do investimento econômico na educação: 10% do Produto Interno Bruto (PIB) ao final de dez anos.</p>
<p>Meta 20 – Financiamento da Educação: Objetivo: Até 2019, aumentar o investimento em Educação pública para 7% do Produto Interno Bruto (PIB) e, em 2024 para, no mínimo, 10% do PIB. Resultado: Não há um indicador que permita acompanhar o cumprimento desta meta. (OPNE – Todos Pela Educação, 2019).</p>

Fonte: Elaboração Própria – Baseado em Brasil (2014) e OPNE (2019)

Para o acompanhamento do PNE estabeleceu-se, em seu Art. 5º, § 2º, que ao longo de sua vigência realizar-se-ão a cada 2 anos, sob a coordenação do INEP, tendo iniciado a série histórica em 2016, estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas, sendo os mesmos divulgados. Associado às avaliações externas padronizadas e indicadores, as políticas educacionais impõem-se como elementos centrais para políticas governamentais da educação básica e superior.

Com os dispositivos avaliativos, dissemina-se no Brasil o *ethos* da pedagogia de resultados, com seus espectros de eficiência e eficácia na educação, tanto na educação básica como na superior. O PNE estipula metas a serem alcançadas de modo progressivo – nos anos de 2015, 2017, 2019 e 2021 – a serem medidos, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e no ensino médio, por meio do Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação

Básica. No Art. 11 (PNE, 2014)¹⁶² é estabelecido que a coleta de dados deve ser obtida pelo Saeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica¹⁶³ –, considerado pela Lei como o meio adequado para avaliar a qualidade das políticas públicas, gerando indicadores de desempenho dos estudantes (obtidos em exames) e indicadores associados às instituições de ensino. O Saeb engloba a *Avaliação Nacional da Educação Básica* (Aneb), a *Prova Brasil* e a *Avaliação Nacional da Alfabetização* (Ana)¹⁶⁴.

Os totens do sistema de avaliações padronizadas, baseados no Ideb, voltam-se para habilidades e competências considerando a organização do conhecimento humano de forma hermética, além de desconsiderar as peculiaridades regionais e institucionais. Isto tende a projetar uma abordagem dos currículos escolares sem considerar a pluralidade dos projetos, das linguagens e dos contextos regionais, quadro agravado na busca de resultados pelas avaliações em largo espectro, pois, obscurece-se a educação em prol das estatísticas –

¹⁶²162 “Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino. § 1º O sistema de avaliação a que se refere o *caput* produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos: I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica; II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes. § 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles. § 3º Os indicadores mencionados no § 1º serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede. § 4º Cabem ao Inep a elaboração e o cálculo do Ideb e dos indicadores referidos no § 1º. § 5º A avaliação de desempenho dos (as) estudantes em exames, referida no inciso I do § 1º, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus Municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação.” (BRASIL, 2014, grifo nosso).

¹⁶³ Criado nos anos 1990, no governo do Presidente Fernando Henrique, o SAEB foi reorganizado e teve seu alcance ampliado em 2005, durante o governo do Presidente Lula, sendo constituído, a partir de então, por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) – realizada bianualmente, é aplicada em escolas públicas e privadas no 5º e no 9º anos do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio; e, a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) – conhecida como Prova Brasil, é bianal e aplicada em todas as escolas públicas no 5º e no 9º anos do Ensino Fundamental. Os dados coletados na Prova Brasil (desempenho) e a taxa de rendimento (aprovação e reprovação) compõem o Ideb.

¹⁶⁴ Como componentes do *ethos* pedagógico avaliativo, tem-se o Ideb (criado no ano de 2007 como um dos eixos centrais do PDE), a Provinha Brasil (instituída em 2007, no âmbito do PDE), a reformulação do ENEM (realizada em 2009, como processo seletivo para as universidades públicas federais, por meio do Sistema de Seleção Unificada – Sisu), a Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA (instituída no ano de 2013, compondo o SAEB no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC). A ANA é destinada a avaliar os alunos matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental, considerando a qualidade, a equidade e a eficiência dos alunos do ciclo de alfabetização das redes públicas. De caráter censitário é aplicada anualmente, por meio de provas de língua portuguesa e matemática. (SILVA, 2013).

fenômeno que resulta na secundarização dos conhecimentos historicamente acumulados e sistematizados.

Nas tessituras do PNE, com seus mecanismos de avaliação, consubstancia-se as políticas de *accountability* educacional – qualificada de mecanismo neutro e construtora de caminhos aplainados para o progresso educacional da nação, tendo suas *moiras* (responsabilização, prestação de contas, avaliação e informação, dentre outras) como depuradoras das políticas educacionais. (Leia-se: purificar, limpar, desembaraçar a educação destinada aos trabalhadores *de agentes indesejáveis* – o conhecimento historicamente acumulado e sistematizado –, com isso desenvolve-se uma política de educação mínima, prática – aprender a aprender –, ou como expressa Shiroma (2008, p. 12) que “[...] a ideologia da ‘educação de qualidade’ e a apologia da *accountability* são estratégias utilizadas para produzir a fetichização dos resultados.”).

As políticas de *accountability* educacional apartada de princípios de emancipação humana, logo, restringida a dispositivos de avaliação, mensuração, prestação de contas e responsabilização desconsiderando as especificidades dos sujeitos históricos, além de mitigar seus potenciais como instrumento para o avanço da democracia, acaba por encapsular suas qualidades aos ditames do controle social ditados pela normatividade neoliberal.

Nessa peja, o Estado subverte o valor (emancipatório) da educação ao rendê-la aos princípios utilitaristas e individualistas (concorrencialistas) do mercado: estuda-se o que é útil para a ascensão econômico-social, em uma relação paradoxal com a coletividade – deve-se saber conviver com o coletivo, mas, a busca do sucesso é individual – e cabe ao docente ser um facilitador desse processo, ou seja,

[...] busca[-se] reorientar o trabalho docente adequando-o aos valores neoliberais, à lógica do mercado, ao padrão da qualidade compatível com as atuais demandas da acumulação capitalista. Nesta perspectiva, o espírito de competitividade convive, sem contradições com o espírito de solidariedade, remetendo às orientações do “aprender a fazer” e “aprender a conviver”. (COSTA, 2012, p.3).

Nesse contexto de *competitividade* (novo darwinismo social) e *solidariedade* (utilitarista e individualista) formaliza-se o *Plano de Ações Articuladas* (PAR), pelo qual apresentam-se indicadores consolidados para quatro dimensões: 1. gestão educacional; 2. formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar; 3. práticas pedagógicas e de avaliação, e 4. infraestrutura física e recursos pedagógicos. Com essas informações, o governo federal define as ações educacionais com assistência técnica e investimentos vinculados para *Manutenção e Desenvolvimento do Ensino* (MDE).

Segundo Rodrigues *et al* (2013, p. 203), o monitoramento da execução do PAR,

realizado por meio de visitas técnicas e acompanhamento on-line, “vem se configurando em um mecanismo de esvaziamento da autonomia dos municípios, no tocante ao planejamento educacional”, em vista que condiciona a liberação de recursos, por parte do governo federal, aos municípios à adesão destes ao PAR e à consequente elaboração de um “plano de metas” (PDE Escola). Conforme COLEMARX e ADUFRJ (2013, p.20):

Esta “ferramenta gerencial” possibilitou iniciativas como o Ação Educação – projeto desenvolvido pela Fundação Vale em parceria com a Comunidade Educativa CEDAC, o Ministério da Educação, a Secretaria de Educação do Estado do Maranhão, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, o movimento Todos Pela Educação, além de prefeituras e secretarias municipais de 66 municípios em 5 estados –, que promove formação continuada de diretores, vice-diretores, coordenadores pedagógicos, supervisores de escolas, professores e técnicos das secretarias municipais de educação. Cabe ressaltar que este mesmo programa da Fundação Vale foi indicado como modelo no Parecer CEB/CNE nº 9/2011, que trata da aprovação dos arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs) como um tipo de regime de colaboração horizontal.

A vinculação entre as políticas de avaliação e os investimentos financeiros nas escolas, em conexão com o PNE (estratégias 7.5 e 7.6)¹⁶⁵, tem forte caráter instrumental de gestão da *qualidade total*, reverberando na associação da gestão escolar a princípios gerencialistas, ou conforme Gentili (1994) a valores mercadológicos de produtividade, rentabilidade e competitividade. Para Cabral Neto e Silva (2001, p.15):

Dentro dessa perspectiva, a escola passa a ser entendida como uma empresa e os professores, alunos e dirigentes transformam-se em trabalhadores que precisam se empenhar, ao máximo, para atingir a excelência proclamada. Partindo dessa premissa, os referidos trabalhadores da educação passam a ser responsabilizados pelo baixo rendimento acadêmico da escola, ausentando a parcela de responsabilidade do poder público.

Ademais, a interconexão entre PAR e PNE, em sincronia com o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* (Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007) – delegando à iniciativa privada a tarefa de “conjuguar esforços em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” – tem impactado a educação ao reforçar a visão tecnicista na gestão escolar, ou como destaca Nardi (2014), citando Adrião e Garcia (2008), projeta a corresponsabilização

¹⁶⁵ A estratégia 7.5 do PNE 2014-2024 estabelece: Plano de Ações Articuladas (PAR) – “Formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a Educação Básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar”. A estratégia 7.5 está em andamento, considerando o PAR apresentado e aprovado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A estratégia 7.6 do PNE 2014-2024 estabelece: Assistência Técnica e Financeira para Redes com baixo IDEB – “Associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos e nas condições estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional.” A estratégia está em andamento, cujas ações são direcionadas a partir do PAR e do Ideb. (OPNE, 2019).

das escolas por seus resultados, uma espécie de contrapartida à ampliação de sua autonomia administrativo-financeira e descentralização da gestão.

A Gestão Democrática da Escola Pública continha em sua gênese administrativo-financeira, mesmo que indiretamente, ou por meio de outras inferências conceito-categoriais, os princípios de: responsabilização, prestação de contas, avaliação e informação resultando, em seu processo de desenvolvimento jurídico-gestacional, na simbiose com o mecanismo de *accountability* educacional.

Com a evolução da Gestão Democrática operou-se, gradativamente, na conjuntura da contrarreforma do Estado, a conversão de seus princípios em dispositivos de *accountability*. O sistema de gestão educacional passou a obedecer a parâmetros baseados em metas pré-estabelecidas: avaliação em largo espectro, política de incentivos e sistema de monitoramento.

A *accountability* incidiu sobre professores, gestores, alunos e suas famílias, resultando em uma nova feição da responsabilização, com um espectro mais amplo, não restrita ao campo administrativo-financeiro: agregou-se a responsabilidade por resultados educacionais. O Estado, nesse redesenho, é tomado como coadjuvante, o que demonstra uma inversão de papéis: a escola passa a ser encarada como principal responsável pelos resultados.

Inscrita no campo do PNE, a Gestão Democrática se interconectou com a *accountability* e a perspectiva tecnicista-empresarial, como depreende-se da Meta 19 – delineando estratégias para a sua efetivação associada a “critérios técnicos de mérito e desempenho”:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014).

As estratégias da referida meta também condicionam os repasses da União para os entes federados àqueles que se adequarem à legislação, vinculando a “nomeação” do diretor de escola à “critérios técnicos de mérito e desempenho” (estratégia 19.1)¹⁶⁶. Essa ação induz a perspectiva tecnicista-empresarial em detrimento da autogestão escolar e secundariza a participação da comunidade escolar. Desse modo, “a meritocracia é uma categoria [...] que

¹⁶⁶ Estratégia 19.1 – “Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regularmente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar.” (OPNE, 2019). Ressalte-se que segundo o OPNE este objetivo do PNE 2014 ainda não foi realizado.

perpassa a responsabilização.” (NEY FREITAS, 2007, p. 383).

Nessa direção, opera-se uma transferência da lógica gerencialista para o campo da educação que se alinha às avaliações externas, “reconfigurando, por um lado, o papel do Estado e, por outro, a própria noção de educação pública ao difundir uma ideia de qualidade que supõe diferenciações no interior dos sistemas públicos de ensino, como condição mesma de produção de qualidade.” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 34).

Com o *PL de Responsabilidade Educacional*¹⁶⁷, opera-se um constrangimento que induz a gestão escolar no PNE à educação por resultados. Em seu Art. 4º, o PL estabelece que caso não haja melhoria dos índices educacionais, os responsáveis podem ser enquadrados em infração político-administrativa com implicações jurídico-políticas com base na *Lei de Improbidade Administrativa* (Lei 8429/1992).

O delineamento dessa política produz uma gestão educacional

[...] sob a forma de uma ‘teoria da responsabilização’, meritocrática e gerencialista, onde se põe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de ‘standers’, ou expectativas de aprendizagens medidas em testes padronizados, em ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus, punições) [...]. (FREITAS, 2012a, p. 383).

Enfim, o papel restritivo e secundarizado da comunidade escolar, representada pelo conselho escolar, é de fiscalizar a destinação dos recursos financeiros recebidos pela escola por meio do *Programa Dinheiro Direto na Escola* (PDDE), que, por sua vez, está atrelado ao cumprimento das metas e da elevação do Ideb, e de monitorar os índices de aprendizagem atingidos pela escola. Estes tomam como parâmetros os índices estipulados pelo PISA, uma iniciativa da OCDE.

Destarte, com o Ideb (no Brasil) e o PISA (a nível mundial) a concepção político-ideológica disseminada pelos organismos multilaterais de que a educação é um meio para promover a redução da pobreza ganha maior envergadura, sendo largamente incorporada aos discursos e ações governamentais. Os mecanismos de avaliação são apresentados como instrumentos de controle da qualidade do serviço educacional desenvolvido e da aprendizagem dos alunos (avaliações em larga escala).

¹⁶⁷ O Projeto de Lei n.º 7.420, de 2006, "Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção". Segundo seu substitutivo, ainda em processo de aprovação os gestores públicos (municipal, estadual e federal) devem implementar políticas que elevem o nível educacional da sociedade brasileira sob a qual lhe recai responsabilidades. Disto resulta que, caso ocorra retrocesso nos índices de qualidade da educação básica durante seus governos, os mesmos serão responsabilizados com base na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/1992), podendo haver punições como a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos por até 5 anos. A comprovação de avanços ou retrocessos será mensurado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, o Inep, mediante a divulgação, a cada dois anos, dos resultados educacionais.

O PNE ampliou o espectro avaliativo ao firmar a Meta 5, estratégia 5.2 – quanto à alfabetização, definindo que até o final do terceiro ano do ensino fundamental deve-se avaliar o nível de alfabetização mediante exames anuais. Além disso, estabeleceu-se que tanto escolas como sistemas de ensino deveriam criar/aplicar instrumentos de avaliação e verificação. Segundo Shiroma (2008, p.10), “Da cultura da avaliação dos anos 90 marcada pela implantação das primeiras edições do SAEB, ENEM, Provão, passamos para a cultura da avaliação por resultados que tendem a prescindir da análise dos processos.”

O *ethos* avaliativo, ou cultura avaliativa foi reforçada com a estratégia 7.7, ao incluir as áreas de ciências nas provas finais do ensino fundamental em integração com o ENEM – esta medida estimulava a adaptação dos currículos aos conteúdos exigidos/cobrados nas avaliações em largo espectro. Outro reforço ao *ethos* avaliativo foi a estratégia 7.11, ao declarar metas (resultados esperados) para os anos de 2015, 2018 e 2021 a serem mensurados a partir do PISA, em clara sintonia com a preparação para avaliações internacionais.

Essa cultura avaliativa não se restringiu a educação básica, estendeu-se a educação superior. O PNE, na estratégia 13.1, propõe: “Aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão” (BRASIL, 2014). O SINAES é constituído por informações de censo e cadastro, autoavaliação, Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE; cuja finalidade visa averiguar qualidade da aprendizagem nos cursos de graduação) e avaliação externa.

Destaca-se, ainda, as estratégias 13.8 (Fluxo de Qualidade)¹⁶⁸ – estabelecendo metas de desempenho nos cursos de graduação (mensurados pelo ENADE) – e a estratégia 13.4 (Avaliação do curso de pedagogia e licenciatura)¹⁶⁹ - “integrando-os [curso de pedagogia e licenciaturas] às demandas e necessidades das redes de educação básica”. (BRASIL, 2014).

Pode-se depreender de Ney Freitas (2007, p. 187) que este *ethos* pedagógico e avaliativo consubstancia “princípios político-administrativos e pedagógicos que enfatizaram a

¹⁶⁸ Estratégia 13.8: “Elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir 90% e, nas instituições privadas, 75% em 2020, e fomentar a melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que, em 5 anos, pelo menos 60% dos estudantes apresentem desempenho positivo igual ou superior a 60% no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - ENADE e, no último ano de vigência, pelo menos 75% dos estudantes obtenham desempenho positivo igual ou superior a 75% nesse exame, em cada área de formação profissional”. (OPNE, 2019).

¹⁶⁹ Estratégia 13.4: “Promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior - CONAES, integrando-os às demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias a conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos(as), combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a diversidade e as necessidades das pessoas com deficiência”. (OPNE, 2019).

administração gerencial, a competição e a *accountability*, na perspectiva de uma lógica de mercado”.

A política de *accountability* educacional, em interconexão com a administração gerencial e a competição (marca da democracia concorrencialista), tem contribuído para mascarar/eclipsar os problemas educacionais brasileiros. Ao responsabilizar professores, diretores e/ou escolas como culpados pela fragilidade educacional no país, desvia-se o foco dos reais alçozes da educação pública nacional: mercantilização da educação, desinvestimento em insumos, desprestígio da carreira docente, crise socioeconômica, ou como destacam Shiroma e Evangelista (2011, p. 144,145):

Um projeto para educação de um país não pode se limitar à perseguição de índices e metas; ao contrário, precisa explicitar a que projeto de sociedade se vincula. Ações que pretendem mudar resultados ou índices sem considerar e investir na melhoria das condições materiais para que sejam produzidos podem ser inócuas para a relação ensino-aprendizagem, mas são bastante eficazes para operar profundas reorganizações no interior das instituições educacionais – competição, concorrência, segmentações são efeitos da implantação dessa avaliação que produz rankings.

O modelo de *accountability* educacional em sua materialização no PNE, nas políticas de avaliação à Gestão Democrática, foi implantado de forma impositiva (leis e decretos), processo que pode ser explicado por três metáforas: 1. foi um *presente de grego* (dádiva que traz prejuízo para quem a recebeu) – a autonomia da escola foi marcada pela desresponsabilização do Estado de suas obrigações sociais e a respectiva transferência de responsabilidade para a sociedade civil.

As outras duas são: 2. Foi uma *lei draconiana* (lei, decreto ou regulamentação excessivamente rígida ou com punições desproporcionais) – o Estado passa a responsabilizar professores, diretores e/ou escolas sem dar as devidas condições estruturais e de ensino; 3. Foi uma construção inspirada no *labirinto de Midas* (labirinto de onde não se encontra saída / destino funesto) – os alicerces e caminhos da conexão Gestão Democrática e *accountability* foram montadas para encurralar o processo educacional subsumidos à lógica gerencialista e à *Teoria do Capital Humano*.

Apesar desse cenário, no exercício da Gestão Democrática e da *accountability* educacional, na materialidade histórico-dialética é possível encontrar outros caminhos. Assim, a semelhança do mito de *Enéias* – que sobreviveu à queda de Tróia e ligou-se a fundação de Roma; ou, de *Sólon* (Atenas, 638 a.C. – 558 a.C.) – que redefiniu a lei de Atenas, após Drácon (Atenas, 650 a.C. – 600 a.C.); e, de Teseu – que matou o Minotauro, escapando do Labirinto – é possível *romper a camisa de força* (MARX, 2013 [1867]; MÉSZÁROS, 2005) e construir outros caminhos para as políticas educacionais.

Mesmo que no atual contexto educacional haja o avanço das políticas de avaliação em largo espectro deve-se buscar alternativas de resistência, por mais ingloria que aparente ser este enfrentamento. A dialeticidade histórica comprova que sempre é possível sair do labirinto, o qual é representado na atual conjuntura educacional pela *accountability* e sua dimensão avaliativa: a avaliação em largo espectro com consequências.

6.3 A avaliação externa: as políticas com consequência

A adoção de metas, responsabilidades, cobranças e indicadores de resultados como fim nas políticas educacionais tem gerado distorções no âmbito da educação, obscurecendo as possíveis virtudes das práticas de *accountability* como: o direito à informação e à transparência. Se as ferramentas de *accountability* pautam-se no poder discricionário dos servidores públicos o controle externo passou a ocupar lugar central nesse processo como dispositivo para assegurar os resultados esperados pela lógica capitalista.

O controle externo ampara-se para obter o grau de eficiência no monitoramento, na prestação de contas, na transparência e na responsabilidade dos sujeitos/instituições avaliados. Por seu turno, a *accountability* deve

[...] orientar-se pela transparência, atender ao direito de informação e ter em consideração outros princípios legais e éticos congruentes com especificidades das situações, de modo que não possam ou não devam ser accionados senão procedimentos tão objectivos quanto possível para recolher “factos autênticos”, informações fidedignas e “razões válidas”. (AFONSO, 2009a, p. 59).

No campo da educação a meta de melhora da educação (ideário propalado pelos defensores das avaliações externas) está intimamente ligado “à promoção de unidade nacional e à coesão social em torno de um projeto hegemônico de sociedade, no qual a função social em torno da educação subordina-se às demandas do capital.” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 77, grifo nosso).

Considerando as três dimensões da prestação de contas e da responsabilização – informação, justificação e sanção – a *accountability*, em sua dimensão avaliativa, segundo Afonso (2009a, p. 59), “diz respeito ao processo de recolha e de tratamento de informações e dados diversos, teórica e metodologicamente orientado, no sentido de produzir juízos de valor sobre uma determinada realidade ou situação.” Afonso (2009a, p. 59-60) ainda pondera que:

[...] quando se justifica ou se considera necessário, a avaliação pode anteceder a prestação de contas (avaliação *ex-ante*); pode ocorrer, posteriormente, entre a fase da prestação de contas e a fase da responsabilização (avaliação *ex-post*); ou pode, ainda, ela própria, desenvolver-se autonomamente através de estudos ou relatórios

elaborados por entidades internas e/ou externas, assumindo-se assim como instrumento estruturante da prestação de contas (integrável ou não num modelo ou sistema mais amplo de *accountability*).

No amálgama que envolve a tríade responsabilização, prestação de contas e avaliação pode-se ponderar que três atores estão interconectados: escola, docentes e discentes, cada um com papéis bem definidos, resumidamente: 1. “[...] las escuelas deben responsabilizarse por los resultados que producen [...]”¹⁷⁰ (MCMEEKIN, 2006, p. 20); “são os professores que ‘fazem funcionar’ [segundo Mcmekin (2006)] a *accountability*. Logo, seriam eles que poderiam pôr em marcha um sistema de prestação de contas para a escola” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 84); 3. os discentes devem progredir em sua aprendizagem, a qual será avaliada, verificada – “a via para a verificação da aprendizagem são as provas de rendimento, passíveis de serem medidas nacionalmente e não tanto os insumos do processo educativo [...]” (SCHNEIDER; NARDI, 2019, p. 82).

Os fenômenos que envolvem as políticas de consequências, no âmbito das *high-stakes*, são importantes para a investigação da envergadura da *accountability* educacional. Tal política, ligada aos mecanismos de avaliação externa, pode ser analisada em cinco aspectos: 1. Medidas de valor agregado; 2. Padrões estaduais básicos comuns; 3. Rankings escolares; 4. Consequências – soluções para as escolas de baixo desempenho; 5. Fraudes e maquiagem nos testes. (HORTA NETO, 2013).

As políticas com consequências atribuem aos docentes o principal fator de influência no desempenho discente. Desta concepção educacional definiu-se o interesse por medidas de valor agregado: passa-se a acompanhar o desempenho dos alunos nas avaliações externas conectando-as à efetividade do docente, buscando mensurar ao final de um determinado período o quanto cada professor agregou ao desempenho discente. (RAVITCH, 2010).

Essas medidas devem ser relativizadas e problematizadas, pois, na estrutura educacional marcada pela concorrência por resultados existe a tendência de designar os “melhores” professores para ministrar aulas em turmas com melhores condições de aprendizagem (CARNOY, 2010); sendo que não é possível comparar, igualmente, professores que atuam em realidades com grandes diferenças socioeconômicas. (DURSO, 2011).

Em uma sociedade marcada pelo concorrencialismo, as medidas de valor agregado apenas alimentam um sistema de *rankings* dos docentes ampliando o individualismo. Com isso, maquia-se a meritocracia, reforça-se a pressão sobre os professores

¹⁷⁰ “[...] as escolas devem assumir a responsabilidade pelos resultados que produzem [...]” (Tradução nossa).

para a obtenção de resultados. Isso coloca a formação humana em segundo plano. Além disso, mina-se o trabalho coletivo, a troca de experiências – o outro é tomado por concorrente.

A partir da década de 1990, tendo como epicentro os EUA, com sua política de Padrões Estaduais Básicos Comuns (*Common Core State Standards*), disseminou-se a ideia de implantação de um sistema educacional baseado em padrões (*standards*) que dimensionavam as habilidades que deveriam ser exigidas dos discentes. Estes seriam aferidos por meio de testes nacionais (ROTHMAN *et al.*, 2002) centrados nas áreas de Matemática e Língua Inglesa (no caso dos EUA, focando gramática, redação, leitura, compreensão e expressão).

Com a aplicação das avaliações externas e a consequente publicização dos resultados tem-se estabelecido um sistema de *ranking* entre as escolas, gerando a atribuição de notas/valores, que conduzem a distinção entre as unidades escolares (hierarquia). Com base no desempenho, ao invés da avaliação promover a identificação de aspectos a serem corrigidos, acabam por gerar processos de estigmatização. (RAVITCH, 2012).

Dentre os efeitos maléficos do *ranking* escolar está a estigmatização das escolas tidas como de baixo desempenho (*failing schools*). Seu corpo técnico e docente passa a estar sujeito a sanções – demissão (no caso de terceirizados, no Brasil), transferência de unidade escolar e ter seu nome exposto (denegrado) entre seus pares. (DARLING-HAMMOND, 2010). Além disso, os alunos tidos como de desempenho insatisfatório são relegados a segundo plano no processo formativo.

Uma vez mensurado o desempenho das unidades escolares, por meio das avaliações externas, tem-se disseminado (ainda segundo padrões estadunidenses) três procedimentos como consequência - soluções para as escolas de baixo desempenho: fechamento de escolas; escolas *Charter*; e, sistema de *Voucher*; mecanismos copiados, mesmo que parcialmente, em outros países, como resultado do efeito de contaminação das políticas de *accountability*.

Com as escolas responsabilizadas pelo baixo desempenho nas avaliações, passa-se a discutir se é vantajoso o investimento em escolas que “falham” em sua missão educacional: o ideal é melhorá-las ou fechá-las? (SPRENG, 2005). Uma das soluções apresentadas é a implantação das escolas *Charters* – unidades escolares arrendadas à iniciativa privada, sendo financiadas pelo Estado e tendo como índice de medição de repasses o número de matrículas efetivadas e o desempenho estudantil. A terceira estratégia é o sistema de *Vouchers*, amparada no conceito da escolha da família (*Parent Choice*), pela qual os pais escolhem a escola para matricular seus filhos, recebendo do Estado os recursos para arcar com os custos educacionais.

O *Parent Choice*, cuja origem remonta a década de 1950 nos EUA, na conjuntura de avanço dos direitos civis, é um reflexo da cultura velada de segregação racial estadunidense. Em virtude da recusa de vários grupos brancos em matricular seus filhos nas escolas frequentadas por negros autorizou-se nos EUA, a liberdade do estudo/educação domiciliar, bem como em escolas pagas, ou arrendadas pelo Estado. Estas práticas reforçam tanto a exclusão social como os sentimentos/comportamentos preconceituosos que reproduzem a opressão de grupos hegemônicos (política e economicamente) sobre outros segmentos sociais.

Além disso, as escolas *Charters* convertem-se em um grande negócio – educação-mercadoria e a mercadoria-educação:

[...] ‘A mercadoria é misteriosa simplesmente por encobrir as características sociais do próprio trabalho dos homens, apresentando-os como características materiais e propriedades sociais inerentes aos produtores do trabalho: por ocultar, portanto, a relação social entre os trabalhos individuais dos produtores e o trabalho total, ao refleti-la como relação social existente, à margem deles, entre os produtos do seu próprio trabalho [Marx, 1994, p. 81].’ Existem duas formas básicas de a burguesia, isto é, o capital, encarar a educação escolar: *educação-mercadoria* ou *mercadoria-educação*. Cada uma dessas perspectivas se liga diretamente a forma como o capital busca a autovalorização e cada uma delas é face de uma mesma moeda, ou seja, são formas sob as quais a mercadoria se materializa no campo da formação humana. (RODRIGUES, 2007, p. 5).

Nessa perspectiva, as escolas *Charters* convertem-se em uma ótima oportunidade de negócios, gerando lucros significativos para os conglomerados formados em torno desta política. (RAVITCH, 2010). Além disso, suscita-se uma disputa cada vez maior entre escolas públicas e privadas, sendo o estudante convertido em um consumo de produtos educacionais, ampliando ainda mais o fosso/exclusão social: tem educação de elevado padrão quem pode pagar, caso contrário o cliente deve contentar-se com uma educação de nível inferior.

A mercantilização da educação, bem como, as disputas entre escolas sejam “pública vs pública” e “pública vs privada” tem impactado a educação. A pressão sobre as escolas em função da concorrência e do medo de punição geradas pelas políticas de *high stakes*, tem reverberado em mecanismos de reação entre professores e escolas - práticas que visam burlar e/ou fraudar as avaliações externas.

Dentre estas práticas tem-se: 1. orientação do planejamento das aulas (conteúdos) com base no que vai ser cobrado nos testes avaliativos – essa ação impacta diretamente nos currículos, reduzindo os conteúdos a serem ministrados; 2. alteração das respostas dadas pelos estudantes, por parte dos fiscais/professores ao final ou durante a aplicação dos testes; 3. seleção dos alunos que devem participar dos testes, seja das avaliações centrais ou dos testes

alternativos (aplicados a crianças “deficientes”).

Na cidade de Sobral/CE, apontada por especialistas como referência educacional no Brasil, na edição de 2017 do Ideb a nota alcançada foi de 9,1 pontos, sendo que a meta para o ano era 5,6. Nesse contexto de euforia, recaiu sobre as avaliações no município cearense críticas e acusações de fraude:

Estudantes de Sobral, berço de Ciro, relatam pressão para fraudar provas.

Alunos dizem ter substituído colegas em testes para avaliar redes de ensino. Autor de vídeos sobre a “**Educação do mal**” é processado”. “Lembro bem que da minha turma chamaram eu e mais colegas que estavam entre os mais inteligentes e nós fizemos no lugar de outros alunos. Neste dia, disseram que o meu nome era Maria Clara.” Quem fala é Teresa (nome fictício), de 14 anos, aluna da escola municipal Maria do Carmo Andrade em Sobral (a 231 km de Fortaleza). Ela era estudante do oitavo ano em 2017, mas diz ter feito uma prova no lugar de outra aluna do sexto ano. Na cidade com melhor desempenho do país no ensino fundamental e alardeada pelo presidente Ciro Gomes (PDT) como referência na educação, estudantes ouvidos pela Folha de S. Paulo relatam pressões e dizem terem sido incentivados por professores a fraudar avaliações em nome de um resultado coletivo de suas respectivas escolas. Em três dias, a Folha conversou com estudantes nas escolas da rede municipal de Sobral, berço político de Ciro - o atual prefeito é Ivo, irmão do presidente. Nove alunos e cinco ex-alunos afirmaram ter se envolvido em algum tipo de fraude em provas por orientação dos professores. Os depoimentos dos 14 estudantes foram colhidos na presença de suas mães. Sete alunos dizem ter substituído outros alunos de baixo desempenho. Quatro dizem terem sido incentivados a tentar trocar de provas com os colegas. Três dizem ter praticado os dois tipos de fraude. (GAZETA DO POVO, 2018).

As ações que visam burlar as avaliações externas devem ser compreendidas em sua dialeticidade: prática social de resistência subterrânea contra um mecanismo de pressão que impacta o trabalho docente e subverte a aprendizagem discente, enquadrando-a em uma dimensão meramente quantificável ou mensurável. Além disso, o próprio Estado se coloca como artífice de procedimentos que burlam, paradoxal e contraditoriamente, o próprio sistema por ele gestado, pois o governo fica refém de dados estatísticos a serem apresentados (informados e divulgados) à sociedade como reflexo da qualidade da gestão governamental.

Como resultado das diretrizes do Estado Gerencial-Avaliador, ampliam-se as pesquisas que focam nos resultados da aprendizagem. Em resultado coligido no Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE, 2015)¹⁷¹, coordenado pelo Orealc/Unesco (Santiago/Chile), ao tratar sobre o processo de aprendizagem dos estudantes latino americanos, sinalizou-se avanços no desempenho escolar na região, entretanto, a maioria ainda se encontra nos níveis mais baixos de desempenho, conhecimento e

¹⁷¹ Os resultados do TERCE amparam-se em uma amostra representativa que envolveu 134 mil crianças em instituições latino americanas do ensino fundamental (no Brasil a faixa escolar envolveu alunos do 4º ao 7º ano; nos demais países correspondeu a faixa da 3ª à 6ª série). Os países participantes da pesquisa foram: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai.

desenvolvimento de habilidades avançadas em matemática, linguagem e ciências naturais.

Para o TERCE (2015) os fatores associados à aprendizagem estão relacionados: ao *status* socioeconômico dos estudantes; ao apoio familiar; ao absenteísmo escolar; aos professores (formação, pontualidade e boas práticas de ensino); as práticas pedagógicas; as escolas (recursos e infraestrutura); e, a violência. O relatório ressalta a persistência de dificuldades na aprendizagem, sobretudo entre os segmentos mais vulneráveis, sugerindo intervenções em termos de práticas e políticas educacionais centradas em reformas e dispositivos de *accountability*. Não são elencadas questões macroeconômicas ou políticas avaliativas como responsáveis pela exclusão (crise) educacional.

Em relatório divulgado no ano de 2017, levando em consideração dados da Prova Brasil e do Saeb, ano de 2015, o Movimento Todos Pela Educação (MTPE, 2017) revela que apenas 7,3% dos alunos brasileiros do 3º ano do ensino médio têm aprendizagem satisfatória em matemática, e 27,5% em língua portuguesa. Em comparação ao ano de 2013 estes resultados são desalentadores: não houve avanço em língua portuguesa, o percentual foi de 27,2% e matemática de 9,3%.

A pesquisa aponta para um quadro desalentador de duradouro retrocesso escolar nas últimas duas décadas. Em 1997, ano de início da série histórica analisada pelo *Todos Pela Educação*, registram quedas na qualidade do ensino. Neste ano 39,7% dos alunos do 3º ano do ensino médio tinham aprendizado recomendado para a série. Em 2015 houve uma queda de aproximadamente 12 pontos.

Comparativamente o resultado entre as regiões também não é positivo. Em Matemáticas todas as regiões apresentaram recuo na aprendizagem: Sudeste (9,3%), Sul (9%), Centro-oeste (7,7%), Nordeste (4,7%) e Norte (3,5%). Na disciplina de Língua Portuguesa, mesmo com alguns avanços, o cenário ainda é preocupante: Nordeste (2013 – 18,6%; para, 2015 – 20,4%), Norte (2013 – 16,2%; para, 2015 – 20,6%), Sul (32,9%), Sudeste (32,2%) e Centro-oeste (30,9%).

Segundo dados do Saeb/MEC (2018), resultantes da Prova Brasil, os índices na aprendizagem revelam, além da desigualdade, a piora do desempenho nas avaliações. Embora, os fatores sejam diversos, evidencia-se nos dados aferidos, o impacto dos fatores econômicos relacionados ao baixo desempenho educacional. O levantamento indicou que 7 de cada 10 alunos no ensino médio (70% por cento) têm desempenho insuficiente em português e matemática, sendo registrado uma estagnação do ensino médio desde 2009 – quadro agravado pelo viés de queda. Além disso existe uma disparidade de proficiência entre as redes “pública vs privada”, das escolas “rural vs urbana” e entre regiões do país.

Na escala de proficiência em língua portuguesa no ensino médio, estabelecido pelo MEC, definiu-se a aprendizagem em: inadequado (0-3); básico (4-6); e, adequado (7-8). No desempenho dos alunos, entre 2009-2017, registrou-se uma queda de 269 pontos para 268, o que coloca o país no nível 2 em uma escala de 0-8. Esse dado projeta que os alunos deixaram o ensino médio sem reconhecer uma crônica ou a informação central em uma reportagem.

No caso da disciplina de matemática, a média atingido foi 270 pontos, ou seja, os alunos brasileiros atingiram o nível 2 de uma escala de 0-10. Este nível indica que os alunos não sabem resolver problemas utilizando as operações básicas da matemática – soma, subtração, multiplicação e divisão.

Os dados comparativos retratam as desigualdades regionais, sendo que a maioria dos estados das regiões Norte e Nordeste registraram, em média, as pontuações inferiores à média nacional. As tabelas abaixo revelam outros dados relevantes para demonstrar as disparidades educacionais no Brasil, não solucionadas com a adoção das políticas de *accountability* educacional, mesmo que em casos específicos passa ter ocorrido avanços estes não alteraram o quadro de exclusão educacional no país.

A disparidade na disciplina de língua portuguesa entre a média obtida pelas escolas públicas (209,13) e privadas (241,62) foi de 32,49 pontos; já a diferença em matemática alcançou 33,29 pontos (tendo as públicas registrado 218,56 pontos e as privadas, 251,82). Em nível nacional, na prova de português, há uma diferença média de 30,42 pontos, considerando os estudantes de áreas urbanas (217,96) e rurais (187,54); em matemática, a discrepância foi de 28,69 pontos (urbanas – 227,33; rurais – 198,54). O desempenho das regiões mais ricas apresentou desempenho superior ao das localidades mais pobres, em média 55 pontos (áreas pobres – 183 pontos; regiões ricas – 249 pontos). (Tabela 01 – Escolas Públicas e Privadas: 5º ano – média de pontos em português).

Tabela 01 – Escolas Públicas e Privadas: 5º ano – média de pontos em português

ESTADO	Públicas	Privadas	Diferença	ESTADO	Públicas	Privadas	Diferença
Amapá	190,95	231,39	49,54	M.G do Sul	212,14	248,51	36,37
Sergipe	181,85	231,39	49,54	R.G do Sul	213,19	249,5	36,31
Maranhão	177,97	226,84	48,87	Acre	214,12	249,31	35,19
R.G do Norte	184,84	233,07	48,23	Pernambuco	192,66	226,91	34,25
Pará	184,23	231,48	47,25	Rondônia	209,95	242,93	32,98
Tocantins	200,65	247,14	46,48	Santa Catarina	224,87	256,73	31,86
Paraíba	189,07	233,70	44,63	Rio de Janeiro	209,40	237,78	28,38
Piauí	193,92	237,13	43,21	Distrito Federal	220,24	246,95	26,71
Espírito Santo	214,09	257,06	42,97	São Paulo	225,75	249,94	24,19
Roraima	196,97	241,41	42,44	Goiás	215,93	239,02	23,09
Amazonas	199,10	240,42	41,32	Paraná	225,62	246,47	20,85

Mato Grosso	205,59	246,18	40,59	Ceará	217,90	231,22	13,32
Minas Gerais	223,00	263,54	40,54	Brasil	209,13	241,62	32,49
Bahia	190,52	230,92	40,40				
Alagoas	189,25	228,73	39,47				

Fonte: Autoria própria – Dados: Saeb/MEC (2018).

No 9º ano, a diferença nas provas de português entre os alunos das escolas públicas (251,58) e particulares (293,81) registram 42,13 pontos. Em matemática a diferença é de 52, 54 pontos (privadas – 302,47; públicas 249,93). Em nível nacional a diferença entre as áreas urbanas e rurais na disciplina de português foi de 24,8 pontos (campo – 235,93; urbano – 260,73); já na prova de matemática a disparidade foi de 24,94 pontos (campo – 235,82; urbano – 260,76). No confronto entre mais ricos e pobres registra-se uma diferença nas provas de língua portuguesa de 44 pontos (ricas – 279; pobres – 235); na prova de matemática registra-se uma discrepância de 50 pontos (ricas – 284; pobres – 234). (Tabela 02 – Mais ricos e mais pobres: 9º ano – média de pontos, perfil socioeconômico)

Tabela 02 – Mais ricos e mais pobres: 9º ano – média de pontos, perfil socioeconômico

ESTADO	Ricos	Pobres	Diferença	ESTADO	Ricos	Pobres	Diferença
Distrito Federal	297	247	50	Pará	250	216	34
São Paulo	294	245	49	Amapá	248	215	33
Rio de Janeiro	291	244	47	M.G. do Sul	282	250	32
Amazonas	262	218	44	Bahia	256	225	31
Minas Gerais	287	243	44	Paraná	284	253	31
Piauí	274	230	44	Acre	267	237	30
Roraima	269	255	43	Paraíba	259	230	29
Tocantins	282	240	42	Sergipe	266	237	29
Maranhão	247	209	38	Pernambuco	262	238	24
R.G do Sul	290	253	37	Goiás	280	258	22
Alagoas	270	234	36	Rondônia	270	254	16
R.G do Norte	264	228	36	Ceará	269	255	14
Espírito Santo	291	256	35	Brasil	284	234	50
Santa Catarina	290	255	35				
Mato Grosso	271	237	34				

Fonte: Autoria própria – Dados: Saeb/MEC (2018).

As notas atingidas no 3º ano do ensino médio nas provas de língua portuguesa registram uma diferença de 55,3 pontos, com as escolas públicas tendo atingido a média de 259,45 e as escolas privadas de 314,75; a disparidade nas provas de matemática foi de 70,09 pontos (públicas – 259,39; privadas – 329,48). A nível nacional a diferença foi de 23,96 pontos na prova de língua portuguesa (campo – 244,49; urbano – 268,45) e de 23,34 pontos (campo – 247,23; urbano – 270,57). Entre as regiões mais ricas e pobres a diferença foi de 43 pontos na prova de português (regiões ricas – 298; locais pobres – 255) e de 52 pontos em matemática (áreas ricas – 307; pobres – 255). (Tabela 03 – Zona urbana e zona rural: 3º ano – média de pontos em português).

Tabela 03 – Zona urbana e zona rural: 3º ano – média de pontos em português

ESTADO	Urbanos	Rurais	Diferença	ESTADO	Urbanos	Rurais	Diferença
Amazonas	254,40	218,86	35,54	Pernambuco	269,36	255,27	14,09
R.G do Norte	253,77	224,42	29,35	Paraná	274,82	260,83	13,99
R.G do Sul	279,24	251,53	27,71	Bahia	249,57	236,38	13,19
Piauí	257,94	230,29	27,65	Rio de Janeiro	274,48	261,51	12,97
M.G. do Sul	273,60	248,26	25,34	Alagoas	256,6	245,50	11,10
Maranhã	254,07	229,52	24,55	Pará	245,23	235,46	9,77
Paraíba	259,16	235,56	23,60	Acre	264,45	255,02	9,43
Sergipe	266,41	242,86	23,55	Ceará	266,28	256,90	9,38
Tocantins	261,26	238,93	22,33	São Paulo	274,06	266,97	7,09
Roraima	255,32	235,23	20,09	Goiás	276,26	270,00	6,25
Amapá	253,52	235,11	18,41	Distrito Federal	278,44	272,25	6,19
Minas Gerais	275,86	257,73	18,18	Espírito Santo	283,72	281,81	1,91
Mato Grosso	263,20	247,14	15,06	Brasil	268,45	244,49	
Rondônia	268,33	253,88	14,45				
Santa Catarina	275,22	269,78	14,44				

Fonte: Autoria própria – Dados: Saeb/MEC (2018).

Em que sociedade vivemos? Como ela se estruturou? O que é o homem? Os dados relativos à aprendizagem não levam em consideração a relação intrínseca entre a educação e a concepção de mundo dos indivíduos. Os dados, embora graves, ainda conseguem ocultar a face mais nefasta da exclusão educacional e do próprio estranhamento do homem em relação ao conhecimento, tanto por parte de professores quanto alunos.

O conjunto dos dados relativos à aprendizagem, muito mais que revelar as disparidades educacionais envolvendo escolas públicas e privadas, sujeitos ricos e pobres, moradores das zonas rural e urbana, desvela meandros da exclusão educacional a que estão submetidas fatias significativas da sociedade regida pela dinâmica do neoliberalismo.

Essa exclusão é alimentada/forjada por um sistema/lógica educacional subsumida a mecanismos de mensuração (testes avaliativos em largo espectro e instrumentos como o TRI – Teoria da Resposta ao Item) que arrancam do homem (dilacerado/apartado do conhecimento historicamente acumulado e sistematizado, em um modelo curricular cada vez mais fragmentado e reduzido) seu direito de constituir-se humano. Ao homem é imposto, pela lógica do mercado, o dilema shakespeariano: “Ser ou não ser, eis a questão” (Hamlet, Ato III, Cena I. *In*: SHAKESPEARE, 1976 [1609]) – ser humano ou ser empregável, eficiente, eficaz, empresa de si mesmo?

Esse homem cuja formação acomoda-se/ajusta-se aos ditames utilitaristas (atender as demandas específicas do mercado e carregar sobre os ombros o fardo de seu próprio fracasso) é induzido a adotar o paradoxo da modernidade (na verve teórica pós-moderna): *ser tudo* e *ser nada*. *Ser tudo* em sua *flexibilidade* e capacidade de *aprender a aprender* (sujeito pragmático – acororado à reestruturação produtiva); e, *ser nada* em sua formação humana

(homem desumanizado), sujeito imediatista com conhecimento superficial/parcial, sujeito vazio/fútil (líquido/fluido), ou seja, sujeito estranhado – do produto de sua atividade, da atividade produtiva, do gênero humano, do homem pelo homem. (MARX, 2010b [1844]; 2013 [1867]).

Indivíduo fragmentado, angustiado (na conjuntura concorrencialista, atomizado, coisificado), refém dos dilemas da vida mercantilizada em guerra consigo e com o mundo que, semelhantemente a Hamlet, é um ser: relativista - incrédulo, “há mais coisas entre o céu e a terra do que sonha a nossa vã filosofia” (Hamlet, Ato I, Cena V); é um pessimista – temente das “dores do coração e das mil mazelas naturais a que a carne é sujeita” (Hamlet, Ato III, Cena I); é um fatalista – prisioneiro do destino, “só te acontece o que merece” (Hamlet, Ato II, Cena II). (SHAKESPEARE, 1976 [1609])

No entanto, a despeito desse cenário desumanizador e dos resultados pouco consistentes das políticas avaliativas, no que toca à melhoria educacional, como demonstra a obra de Ravitch (2011), “*Vida e morte do grande sistema escolar americano*”, as políticas de avaliação passaram a constituir “um dos eixos estruturantes das reformas da administração pública” (AFONSO, 2013, p. 271) ao longo das últimas décadas. Essas avaliações não atentam para as demandas que as escolas enfrentam, as especificidades sociais dos estudantes, as características de formação dos professores e/ou as necessidades concretas da sociedade.

Quanto mais o trabalho educativo centra-se nos processos da aprendizagem para competências, relegando ao aluno a mediação do conhecimento científico, artístico e filosófico para a compreensão do mundo, mais este sujeito desumaniza-se, tornando-se cada vez mais refém da comparabilidade educacional do Estado Avaliador tanto em países centrais como periféricos.

No âmbito europeu, a “lógica de comparações contínuas” teria a intenção de influenciar os países a se adaptarem às transformações oriundas da sociedade do conhecimento¹⁷² e a “encontrar as soluções mais proveitosas ou eficientes [para o

¹⁷² A sociedade do conhecimento ergue-se como mais um dos *Cantos de Sereia* do capitalismo, ou como um dos “fios de cabelo” (serpentes) de Medusa. O conhecimento é esvaziado do seu cerne, o próprio conhecimento – opera-se uma instrumentalização do conhecimento voltado para atender necessidades específicas do mercado, aprofundando o processo de estranhamento do sujeito (estranhado do próprio conhecimento que é treinado a ter), ou como expressa Frigotto: “A produção desta teoria e seu corpo de ideias guarda uma ligação estreita com as relações sociais de produção. Trata-se de um tipo de conhecimento que carrega a marca e a ótica burguesa. Neste sentido, como ressalta Limoeiro, ‘a produção do conhecimento responde sempre a necessidade. O conhecimento que vai sendo produzido na filosofia, na ciência, na arte (na economia, na educação) não é alheio à vida dos homens, não é neutro frente aos problemas concretos que os homens vivem, num tempo e lugar determinados, numa sociedade específica. [...] Este conhecimento (enquanto responde a necessidade concretas) sempre presta um serviço. Cabe perguntar: serve a quê? Serve a quem?’ (Cardoso, Miriam Limoeiro. Universidade e estrutura de poder. *Cadernos de Cultura da USU*, Rio de Janeiro, v. 3, p. 33, 1981.) [...] Esta

desenvolvimento econômico]” servindo como “um mecanismo para legitimar a ingerência da União Europeia nos temas educativos nacionais” dos Estados-membro. (NÓVOA, 2010, p. 35).

Essa política dos Estados Europeus desencadeia-se na conjuntura de críticas ao sistema educacional. Poullaouec (2009), em seu artigo, intitulado *La France des années 98 – débats sur l'école* (“França do ano 98 - debates sobre a escola”, tradução nossa), rememorando o *Maio de 1968* na França e a análise althusseriana sobre a escola, aponta que: na década de 1940 existiam mais jovens estudantes nas universidades do que no ensino médio; em 1962, 28% das crianças, do 5^a ano do Ensino Fundamental (*Classe Moyenne 2*), eram ditas como medianas ou fracas, enquanto este índice expandia-se para 55% das crianças de classes superiores. Poullaouec (2009) destacou que a permanência escolar foi acompanhada nas décadas de 1960-70 pela manutenção – (re)produção – das desigualdades entre classes sociais, mediante os processos formativos.

No bojo desse processo, nos anos 1990, a União Europeia desencadeou uma série de propostas e programas destacando-se, como exemplo, o *Processo de Bolonha* (1999), que buscou reorganizar e padronizar o conteúdo curricular ministrado nas universidades europeias de modo a atender às necessidades oriundas da reestruturação produtiva e as demandas mercadológicas. Para a União Europeia:

O crescimento da sociedade do conhecimento depende da produção de novos conhecimentos, da sua transmissão através da educação e da formação, da sua divulgação pelas tecnologias da informação e comunicação e da sua utilização em novos serviços ou processos industriais. As universidades têm de singular o fato de participarem em todos estes processos, devido ao papel fundamental que desempenham em três domínios: em primeiro lugar, a investigação e exploração dos seus resultados, graças à cooperação industrial e às novas empresas nascidas da investigação (spin-offs); em segundo lugar, a educação e a formação dos investigadores; em terceiro lugar, o desenvolvimento regional e local, para o qual podem assegurar um contributo importante (UNIÃO EUROPEIA, 2003, p.2).

No Brasil o processo de avaliação do ensino universitário reporta-se ao *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras* (PAIUB), implementada no governo Itamar Franco, em 1996, e que resultou no *Exame Nacional de Cursos* (Provão). Todavia, o principal programa de avaliação universitária, oriunda das influências da OCDE e da *Conferência de Bolonha* (1999), implementado no Brasil foi o *Sistema Nacional de Avaliação*

pseudoconcreticidade, ao produzir um conjunto de conceitos, postulados e técnicas, passa a ter uma função – a de evadir a gênese real das leis que regem as relações sociais de produção no interior do capitalismo. O mascaramento fundamental decorre da visão burguesa de que cada indivíduo é, de uma forma ou de outra, proprietário e, enquanto tal, dependente dele – e não das relações sociais, das relações de poder e dominação – o seu modo de produção da existência.” (FRIGOTTO, 2010, p. 153).

da Educação Superior (SINAES), criado em 2004, com a aprovação da Lei nº 10.861, sob a coordenação da *Comissão de Avaliação da Educação Superior* (CONAES). (Quadro 20 – Elementos constitutivos do SINAES)

De acordo com Lacerda, Ferri e Duarte (2016, p. 976), o SINAES é integrado por três modalidades de avaliação: “a AVALIES [Avaliação da Educação Superior], processo de avaliação institucional conduzido pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPA) e comissões externas; a ACG – Avaliação dos Cursos de Graduação; e, o ENADE, o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes”. O SINAES afirma-se como um sistema de avaliação que sistematiza três tipos de procedimento: “[...] a avaliação por pares para os cursos, [...] por meio da ACG; a avaliação somativa do processo de ensino, [...] desempenho dos alunos no ENADE; e a avaliação formativa de toda a instituição, [...] processo contínuo de autoavaliação dirigido pela CPA, a AVALIES.” (LACERDA; FERRI; DUARTE, 2016, p. 976).

Quadro 20 – Elementos constitutivos do SINAES

	Instrumentos avaliativos	Procedimentos	Resultados
SINAES	*Avaliação Institucional	<ul style="list-style-type: none"> * Autoavaliação – coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada IES, análise das dimensões definidas pela lei que regulamentou o SINAES; * Avaliação Externa – avaliação <i>in loco</i> realizada por comissões designadas pelo INEP, incluindo: <ul style="list-style-type: none"> -Análise da documentação institucional; - Análise do auto estudo; - Análise de informação pelos outros instrumentos; - Visita. 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração de relatórios; Divulgação dos resultados; Elaboração de um balanço crítico; Relatório das Comissões enviado à CONAES para parecer conclusivo que posteriormente deverá ser encaminhado à SESu para fins de regulação.
	*Cursos de graduação	<ul style="list-style-type: none"> *Preenchimento formulário eletrônico, composto por três grandes dimensões: a qualidade do corpo docente, a organização didático-pedagógica e as instalações físicas, com ênfase na biblioteca; * Visitas <i>in loco</i> de comissões externas. 	<ul style="list-style-type: none"> Relatório das avaliações dos cursos de graduação; Reconhecimento ou renovação de reconhecimento dos cursos de graduação, representando uma medida necessária para a emissão de diplomas.
	*Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE)	<ul style="list-style-type: none"> *Teste composto de questões de múltipla escolha e discursiva; *Questionário sobre a percepção dos alunos sobre o exame; *Questionário sócio-econômico-educacional o aluno; * Questionário respondido pelo coordenador do curso submetido à avaliação. 	<ul style="list-style-type: none"> Resumo técnico; Relatório de curso; Relatório de IES; Relatório de Síntese; Boletim Individual de Desempenho; Conceito Preliminar de Curso.

Fonte: Rodrigues (2008); Rodrigues e Peixoto (2009).

Para Afonso (2013), essa expansão das práticas de avaliação comparada é o mote que caracteriza o terceiro estágio nas políticas de avaliação, o “pós-Estado-avaliador”, que mesmo com “contornos pouco definidos” é percebido no âmbito do ensino superior, ainda que não exclusivamente. Essa terceira fase revela-se “[nas] agendas nacionais e dos efeitos externos da globalização sobre os diferentes países, [...] [na] exacerbação e diversificação de lógicas neoliberais de transnacionalização da educação, com ênfase na privatização, mercadorização e mercantilização.” (AFONSO, 2013, p. 276).

Nesse processo os conteúdos e habilidades que fundamentam as avaliações e a definição de níveis ou padrões de rendimento são questionáveis, pois estão condicionados à lógica de mensurar um conhecimento seletivo: o que atende às demandas do mercado, obscurecendo o caráter técnico (o que medir e como medir) quanto pedagógico das avaliações. Isso resulta na elaboração de um processo avaliativo orientado por conteúdos básicos (reduzidos) e padrões mínimos, não condizentes às reais necessidades sociais.

O estabelecimento de *standards* de proficiência atados a uma estandardização avaliativa tende a gerar um empobrecimento curricular, impulsionando os sistemas a centrarem seus esforços na busca por garantir o ensino do que é “cobrado”, relegando a segundo plano ou descartando outros conteúdos essenciais à educação básica e/ou universitária. Como explica Iaies (2003, p. 18): “Os sistemas educativos deixaram de trabalhar para melhorar a qualidade [...] educativa e passaram a trabalhar para o melhoramento dos resultados das avaliações.”

Assim, para compreender a natureza da *accountability* deve-se levar em consideração, além do contexto social e teórico, que aspectos conceituais (sócio historicamente construídos) estão presentes em sua constituição. Quais valores permeiam seus elementos constituidores? Para pensar *accountability* é fundamental entendê-la em seu conjunto, e como os elementos desse conjunto se definem, sócio historicamente.

Diante do exposto, evidencia-se que as políticas em torno do fechamento de escolas, das escolas *Charter*, do sistema de *Voucher* e, sobretudo, do *Parent Choice* revelam que a *accountability* educacional, com suas políticas de consequência *high-stake* (alto impacto) ou *low-stake* (baixo impacto) devem ser analisadas também no campo do sistema socio metabólico do capital, possível instrumento de controle social.

O processo de (des)construção educacional, no plano político e ideológico, que se alastra pela maioria dos países latino-americanos, nas últimas décadas (1980-2010), tem reduzido a capacidade de diminuição da desigualdade social. Na perda da frágil soberania nacional, os Estados-nação aprofundam-se em crises político-econômicas e sociais, resultando

no desmanche e perda de autonomia institucional (privatizações).

As políticas de avaliação e gerenciais têm agravado as mazelas sociais na região. O Estado Gerencial-Avaliador tem desenvolvido ações políticas que visam enquadrar as nações ao processo de modernização, de adequação às demandas da reestruturação produtiva, justificando como necessidade de sobrevivência em um mercado internacional a cada dia mais competitivo. Os ideólogos neoliberais professam a grande importância de se “igualar” o desenvolvimento das ações, entre os países centrais e os periféricos, por meio de ações pautadas pela lógica de *accountability* – gestando dentre estas a *accountability* educacional e seus mecanismos de avaliação, responsabilização e prestação de contas.

Esse projeto, no entanto, apenas maquia, traveste uma mazela que corrói a América Latina: o neoliberalismo, que desde a década de 1960-70 tem se disfarçado de modernização, em uma perspectiva desenvolvimentista e de abertura das economias nacionais, privatização, competitividade e necessidade de igualar-se às economias centrais, para a preservação da ordem ou construção do consenso social. É nesta toada que a *accountability* educacional se insere, como meio para a preservação do *establishment* no marco das políticas educacionais e do neoliberalismo.

7 ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL: A PRESERVAÇÃO DO ESTABLISHMENT

“[...] A consciência é, portanto, já de antemão um **produto social**, e o seguirá sendo enquanto existirem seres humanos. A consciência é, em princípio, naturalmente, consciência do mundo imediato e sensível que nos rodeia, e consciência dos nexos limitados com outras pessoas e coisas, fora do indivíduo consciente de si mesmo.” (MARX; ENGELS, 2007 [1845 / 1932], p. 23, grifo nosso).

O homem, em interação *vis-à-vis* com o mundo (natural e social, ou mundo exterior) – homem-mundo e mundo-homem – desenvolve uma consciência da realidade humana-social, ao mesmo tempo que no processo de (re)conhecimento da exterioridade este homem se (re)conhece como criação e criador destas relações. Sendo que a realidade, seja a natural ou a social, só pode existir numa objetividade determinada que impõe os limites existenciais do ser. (MARX; ENGELS, 2007 [1845 / 1932]).

Essa formulação é compreendida à luz da relação dialética entre aparência e essência: a aparência da realidade remete a sua essência, sendo que esta última não está dada. Seu desvelamento opera-se por meio de uma abstração que transcende o fenômeno, a realidade dada. A apreensão da essência é fruto de um processo de abstração intelectual, mediada pelo conhecimento (científico ou filosófico) possibilitando transcender a realidade imediatamente dada (aparência). Pelo movimento do pensamento recompõe-se a realidade na concreticidade mais densa do ser, recordando a expressão de Marx (2017 [1894], p. 880): “toda ciência seria supérflua se houvesse coincidência imediata entre a aparência e a essência das coisas”.

A realidade é objetividade determinada, é um substrato histórico-social de relações materiais de produção; e, na relação homem e realidade afloram consciências sociais. Desta forma, a percepção da realidade não pode ser tratada como ilusão, mas como emanção das formas de relações materiais. Assim,

Os homens são os produtores de suas representações, ideias e assim por diante, mas apenas os homens reais e ativos, conforme são condicionados através de um desenvolvimento determinado de suas forças de produção e pela circulação correspondente às mesmas, até chegar as suas formações mais desenvolvidas. **A consciência (Bewusstsein) não pode ser jamais algo diferente do que o ser consciente (bewusstes Sein), e o ser dos homens é um processo de vida real.** [...]. A moral, a religião, a metafísica e qualquer outra ideologia e as formas de consciência que a elas possam corresponder não continuam mantendo, assim, por mais tempo, a aparência de sua própria autonomia (MARX; ENGELS, 2007 [1845 / 1932], p. 48 – 49, grifo nosso).

A produção de ideias é um *conditio sine qua non* orientador da ordem social, ao

mesmo tempo que procede de um constructo histórico-social em conexão com as relações materiais de produção. Pelo conjunto das ideias ergue-se uma racionalidade manifesta na forma de instituições (a moral, a religião, a política etc.) a exercerem o papel nas relações sociais de forças apaziguadoras das tensões existentes na sociedade, como elucida Marx:

[...] quando se considera tais transformações, convém distinguir sempre as transformações materiais das condições econômicas de produção – que podem ser verificadas fielmente com a ajuda das ciências físicas e naturais – e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas sob as quais os homens adquirem consciência desse conflito e o levam até o fim (MARX, 2008 [1859], p. 48).

Nas relações imediatas com mundo (natural e social – mundo exterior) os homens tomam consciência da realidade passando a assumir uma ideologia determinada, relacionada aos processos materiais historicamente dados. O apreender as determinações materiais da ideologia é compreendê-la nos processos das relações reais entre os homens, os interesses sociais dialeticamente estabelecidos, em um tempo histórico determinado. Logo, como assevera Mészáros (2004) não existe na sociedade de classes sujeitos desprovidos de ideologia; pois, a ideologia é o elemento que possibilita consciência social, na qualidade de materializadora dos comportamentos sociais e compreensão da realidade.

Althusser, ao abordar a teoria de reprodução cultural, demonstra a força da ideologia presente no Estado (aparelhos estatais de repressão e ideológicos) como elemento de reforço à desigualdade social na conjuntura da luta de classes, opondo, classe “dominante” e “dominada”:

Toda formação social concreta depende de um modo de produção dominante. Isso implica imediatamente que, **em toda formação social, exista mais de um modo de produção**: pelo menos, dois e, por vezes, muito mais. **No conjunto desses modos de produção, um deles é dito dominante e outros dominados.** Os modos dominados são, sejam aqueles que subsistem do passado da antiga formação social, ou aquele que, eventualmente, está em vias de nascer no momento presente da formação social (ALTHUSSER, 2008, p.42, grifo nosso).

Toda sociedade possui seu modo de (re)produção. Para Althusser (2008) o modo de produção “É a unidade entre o que Marx chama, por um lado, de Forças Produtivas e, por outro, de Relações de Produção. Cada modo de produção, seja dominante ou dominado, possui, portanto, em sua unidade, suas Forças Produtivas e suas Relações de Produção”. (ALTHUSSER, 2008, p.43).

Para assegurar o funcionamento de uma determinada lógica societal (como a capitalista) é imperioso a produção e reprodução de uma formação social – da divisão técnica do trabalho, das organizações sociais, do conhecimento, das ideologias: “uma formação social

não reproduz as condições de produção ao mesmo tempo em que produz não conseguirá sobreviver um ano que seja. A condição última da produção é, portanto, a reprodução das condições de produção” (ALTHUSSER, 1980, p. 9), a perpetuação das próprias relações de produção.

Diante dessa concepção dos mecanismos de reprodução das relações de produção a *accountability* educacional se insere, como instrumento para a preservação do *establishment*, relacionada à (re)produção do conhecimento e ao controle do poder. No campo específico da produção dos conhecimentos, segundo Althusser, é preciso definir onde este conhecimento é veiculado e onde ele é produzido: Quem o produz? É produzido em meio a uma “filosofia universitária”¹⁷³. Quem o veicula? Sua disseminação ocorre no interior de uma instituição formal. (ALTHUSSER, 1979, 2008).

Para Thompson (1981), Althusser recai em um erro ao restringir a auto formação do homem nos espaços institucionais formais:

Mas fora dos recintos da universidade, outro tipo de produção de conhecimento se processa o tempo todo. Concordo em que nem sempre é rigoroso. Não sou indiferente aos valores intelectuais nem inconsciente da dificuldade de se chegar a eles. Mas devo lembrar a um filósofo marxista que conhecimentos se formaram, e ainda formam, fora dos procedimentos acadêmicos. E tampouco eles têm sido, no teste da prática, desprezíveis. Ajudaram homens e mulheres a trabalhar os campos, a construir casas, a manter complicadas organizações sociais, e mesmo, ocasionalmente, a questionar eficazmente as conclusões do pensamento acadêmico (THOMPSON, 1981, p. 17).

Mesmo concordante com Thompson sobre a produção do conhecimento, bem como, se reconheça a existência de outros problemas na teoria althusseriana (as quais não são objeto deste estudo), deve-se fazer jus a Althusser - identificado como crítico-reprodutivista¹⁷⁴. Sua teoria dos AIE e AE possibilita, em diálogo com outras concepções teóricas (Gramsci, Thompson, Mészáros etc.), uma compreensão dos mecanismos ideológicos do Estado e do Mercado. Além disso, não se deve restringir o estudo de Althusser (1980) à obra *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*.

É necessário, para a análise da *accountability* educacional e sua atuação na

¹⁷³ Para Althusser esse conhecimento, o saber mais elaborado, é produzido entre os cientistas, os praticantes da “Filosofia Espontânea”, os “Filósofos de Ofício”, os “Filósofos de Profissão”, os “Filósofos Fabricados”, entre os pensadores cujo conhecimento insere-se na relação entre a filosofia e as ciências – portadores de uma filosofia espontânea a que chamamos filosofia espontânea dos cientistas. (ALTHUSSER, 1979).

¹⁷⁴ No Brasil, predomina a classificação da “tendência crítico-reprodutivista” estabelecida por Saviani (1995): Bourdieu e Passeron - A reprodução; Althusser - Ideologia e Aparelhos Ideológicos de Estado; e, Baudelot e Establet - A escola capitalista na França. No decorrer da década de 1980 foi estabelecida nova classificação para as teorias da reprodução: 1. Teoria da reprodução social, representadas por de filiação marxista, principalmente Althusser, Baudelot e Establet, Bowles e Gintis; 2. Teorias da reprodução cultural, figuradas nos trabalhos de Bourdieu, Passeron e seus seguidores. (NOGUEIRA, 1990, p. 50).

preservação do *establishment*, entender que para Althusser a escola não pode ser pensada como um simples aparelho “reprodutor” das relações e do modo de produção capitalista. A escola, na perspectiva althusseriana, reproduz as “condições”¹⁷⁵ de produção do modo de produção capitalista – uma vez que a escola está inserida em um contexto histórico-social determinado: “É somente no próprio seio dos processos de produção e de circulação que esta reprodução¹⁷⁶ é realizada” (ALTHUSSER, 1980, p. 36).

Para Althusser (1980, p.14), a “reprodução” não restringe a escola ao papel de mero mecanismo (mecanicismo), ou imobilismo reafirmador¹⁷⁷. Pode-se indagar: é possível viver um modo de produção distinto do qual se está inserido? Seguindo este raciocínio: é possível pensar uma *accountability* educacional apartada do modo de produção a qual ela está ligada? A questão não é afirmar o determinismo fatalista, o nó górdio é compreender que: em um modo de produção hegemônico, as instituições participam direta e/ou indiretamente na preservação do *status quo* e do *establishment*.

No entanto, é importante destacar a crítica tecida por Zizek a Althusser. Ao analisar a teoria althusseriana da reprodução, deve-se perceber sua incompletude, sua fraqueza, pois esta teoria da reprodução concentra-se na “externalidade da máquina simbólica (‘autônoma’)”, e esta não é simplesmente externa: “Quando nos sujeitamos à máquina do ritual religioso, já acreditamos sem saber; nossa crença já se materializa no ritual externo; em outras palavras, já acreditamos *inconscientemente* [...]” (ZIZEK, 2013, p. 321-322). Além disso:

Em sua teoria dos Aparelhos Ideológicos de Estado, Althusser forneceu uma elaborada versão contemporânea dessa “máquina” pascalina; mas o ponto fraco de sua teoria é que ele ou sua escola nunca conseguiram discernir o vínculo entre os Aparelhos Ideológicos de Estado (a “máquina” pascalina, o “automatismo significante”) se “internaliza”? Como produz o efeito da crença ideológica numa

¹⁷⁵ Conforme Walter Evangelista, em sua obra, *Marxismo e Ciências Humanas*, é inegável, a parte às críticas que podem ser tecidas a teoria dos AIE e AE de Althusser, sua contribuição para a compreensão da noção de “reprodução”: “estes aparelhos ideológicos de Estado reproduzem as condições sob as quais se dá a luta de classes. Reproduzem as condições do conflito e não o resultado dele. Logo, permite considerar a famosa oposição produção x reprodução de um ponto de vista bem mais rico e complexo”. (EVANGELISTA, 2003, p. 211).

¹⁷⁶ A noção de “reprodução”, em Althusser (2008), tem um valor tautológico ligado à escola – vista como resultante de relações sociais comparável a um fato social (DURKHEIM, 2002 [1895]). Esta tautologia é justificada pelo fato de que se há na organização das relações sociais humanas, um modo de produção determinado, a escola está não apenas inserida nela, faz parte dela. Logo, a escola “reproduzirá”, de qualquer forma (direta ou indiretamente), as “condições” deste modo de produção determinado.

¹⁷⁷ Althusser, em Notas sobre os AIE busca rebater a crítica desferida a sua teoria rotulada de funcionalista e imobilizadora: “penso que não foram lidas, com a devida tenção, as notas finais de meu ensaio, que destacam o caráter ‘inconcluso’ de minha análise, e colocava, explicitamente, no centro da minha concepção, a luta de classe. Pode-se dizer, de fato, que a característica que pode-se extrair de Marx sobre a ideologia é afirmar o primado da luta de classes sobre as funções e o funcionamento do aparelho de Estado, dos aparelhos ideológicos de Estado”. (ALTHUSSER, 1980, p. 253).

Causa e o efeito interligador da subjetivação, do reconhecimento da posição ideológica que cada um ocupa? A resposta a isso, como vimos, é que essa “máquina” externa dos Aparelhos de Estado só exerce sua força na medida em que é vivenciada, na economia inconsciente do sujeito, como uma injunção traumática e sem sentido. Althusser fala apenas do processo de interpelação ideológica mediante o qual a máquina simbólica da ideologia é “internalizada”, na experiência ideológica do Sentido e da Verdade: mas podemos aprender com Pascal que essa “internalização”, por uma necessidade estrutural, nunca tem pleno sucesso, que há sempre um resíduo, um resto, uma mancha de irracionalidade e absurdo traumáticos que se agarra a ela, e que *esse resto, longe de prejudicar a plena submissão do sujeito à ordem ideológica, é a própria condição dela*: é precisamente esse excedente não integrado de trauma sem sentido que confere à Lei sua autoridade incondicional; em outras palavras, é ele – na medida em que escapa ao sentido ideológico – sustenta o que poderíamos chamar de *jouis-sens* ideológico, o gozo-no-sentido (*enjoy-meant*) que é próprio da ideologia. (ZIZEK, 2013, p. 321-322, grifos do autor)¹⁷⁸.

Zizek (2013, p. 321-322) ao destacar a “internalização” como um processo que “nunca tem pleno sucesso, que há sempre um resíduo, um resto [...] e que *esse resto, longe de prejudicar a plena submissão do sujeito à ordem ideológica, é a própria condição dela*”, traz à baila a questão da *subjetivação*, do imponderável que envolve o homem. As instituições externas ao homem, isoladamente, são incapazes de encapsulá-lo integralmente; sempre é possível, em virtude da “mancha de irracionalidade”, escapar a estas instituições e seus dispositivos; e, é sobre a *irracionalidade* que a ideologia busca agir.

O investigar a preservação do *establishment* é ponderar sobre a *irracionalidade* a ser controlada no homem, que influencia a relação homem-mundo e mundo-homem. É perceber as conexões da *subjetivação* e *objetivação* da própria educação, na dialeticidade entre *estrutura* e *superestrutura*. A compreensão dessas interações possibilita entender a relação entre educação e estratificação social, principalmente os processos de *naturalização* dessa estratificação.

¹⁷⁸ Zizek complementa sua exposição considerando: “[...] no que concerne a esse *jouis-sens* ideológico, podemos dizer que Kafka desenvolve uma espécie de crítica a Althusser *avant la lettre*, permitindo-nos ver o que é constitutivo da lacuna entre a “máquina” e sua “internalização”. Acaso a burocracia “irracional” de Kafka, esse aparelho cego, gigantesco e absurdo, não é precisamente o Aparelho Ideológico de Estado com que o sujeito se confronta *antes* que ocorra qualquer identificação, qualquer reconhecimento – qualquer *subjetivação*? [...] Numa primeira aproximação, o ponto de partida dos romances de Kafka é uma interpelação: o sujeito kafkiano é interpelado por uma entidade burocrática misteriosa (a Lei, o Castelo). Mas essa interpelação tem uma aparência meio estranha: é, por assim dizer, uma *interpelação sem identificação/subjetivação*; não nos oferece uma Causa com que nos identificarmos – o sujeito kafkiano é **o sujeito na busca desesperada de um traço com que se identificar**, não entende o sentido do chamamento do Outro. **Essa é a dimensão desconsiderada na explicação althusseriana da interpelação**: antes de ser captado na identificação, no reconhecimento/desconhecimento simbólico, o sujeito (\$) é captado pelo Outro através de um paradoxal objeto-causa do desejo em meio a isso, (a), mediante o segredo supostamente oculto no Outro: $\$ \Delta a$ – a fórmula lacaniana da fantasia. Que significa, mais exatamente, dizer que a fantasia ideológica estrutura a própria realidade? Expliquemos isso **partindo da tese lacaniana fundamental de que, na oposição entre o sonho e a realidade, a fantasia fica do lado da realidade: ela é, como certa vez disse Lacan, o suporte que dá coerência ao que chamamos ‘realidade’**”. (ZIZEK, 2013, p. 321-322, grifo nosso). O sujeito em sua formação objetiva-subjetiva não é anulado, ou tampouco, integralmente abduzido/capturado por uma entidade burocrática misteriosa. Existem, no conjunto das múltiplas determinações que envolvem o sujeito, dimensões tão singulares (individuais), subjetivas, que os AIE são incapazes de controlar.

Tendo em vista que a educação, na ordem burguesa, é seletiva e redutora das potencialidades do educando, não é suficiente permitir o acesso a todos, como propugnam as convenções internacionais ou as recomendações da OCDE, Unesco, Orealc/Preal, dentre outras; é necessário disponibilizar a todos os sujeitos uma educação com conteúdo adequado à produção de saberes necessários ao desenvolvimento humano.

Uma educação que afirme a instituição educativa como espaço de saber e de cultura, que se contraponha à educação subserviente à projetos de inserção profissional (ascensão financeira), desvincilhando-se dos mecanismo de legitimação meritocrático da sociedade – como as avaliações em largo espectro, pois “através da avaliação, contribui[-se] para uma seleção objetiva dos mais capazes para o desempenho de funções mais relevantes (VASCONCELOS, 2002, p. 141): O que está em jogo com o avanço dos testes avaliativos, com a política de *accountability* educacional?

É possível construir, nesse ponto, um liame entre as teorias AIE e AE de Althusser – com a ideia de manutenção da ordem e reprodução das condições de produção do modo de produção capitalista – e a noção de “ideologias orgânicas” em Gramsci – estando a ideologia para além das instituições, ela é socialmente generalizada abarcando uma visão de mundo em todos os espaços sociais e da vida (literatura, arte, economia, política etc.). (GRAMSCI, 1978, p. 377).

A convergência entre os pensadores pode ser localizada no entendimento de que o Estado não se reduzia ao aparelho repressivo de Estado, mas abarcava instituições da *sociedade civil* como escolas, igrejas, sindicatos, partidos políticos, dentre outras, instituições qualificadas por Gramsci de Aparelhos privados de hegemonia. Sendo que em Gramsci verifica-se uma maior autonomia (potencialidade) à ação política dos sujeitos oriunda da ideologia.

Na ação política gramsciana ideia (ideologia) e prática se entrelaçam. Existe uma ligação orgânica entre estrutura e superestrutura, e dentro desse processo tem-se a formação do *bloco histórico*, com forças materiais e ideologias se inter-relacionando: “as forças materiais não seriam historicamente concebíveis sem forma e as ideologias seriam fantasias individuais sem as forças materiais”. (GRAMSCI, 1999, p. 238).

A educação, entendida como espaço social estruturado, insere-se nas tessituras do *bloco histórico* no campo ideológico como uma das arenas em que se travam disputas entre os diferentes projetos políticos que visam à hegemonia. E, a *accountability* educacional, gestada neste espaço social, dissemina-se como expressão da luta entre homens em determinadas relações objetivas de produção e de troca, ecoando, no âmbito das relações socioeconômicas e

formas político-ideológicas, na reprodução societal.

A reprodução societal, no atual nível de desenvolvimento do capitalismo, precisa ser compreendida tendo por base as múltiplas determinações que a envolvem e que dão forma à sociedade, marcada pela exploração das capacidades humanas de produção (DUARTE, 2004) e que intensificam os processos de estranhamento do homem e de sua vida, operando uma subsunção *formal* ou/e *real* da subjetividade do indivíduo à lógica do capital.

Para os teóricos do *Capital Humano* o conhecimento na forma de capital e a decisão de adquiri-lo, por investimento na capacitação, é tomado como uma deliberação individual ou das partes interessadas em melhorar e/ou aumentar a produtividade. Com a *Teoria do Capital Humano* (SCHULTZ, 1973) subordina-se, de forma controlada, a função social da educação às demandas do capital em vista que a função da educação passa a ser compreendida não voltada à formação humana, mas a habilitar, de forma distinta, os diferentes grupos sociais – técnica, sociocultural e ideologicamente – para o trabalho subsumido à lógica do capital. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000).

A questão da desigualdade social é deslocada dos desajustes socioeconômicos e políticos, ou seja, das diferenças de classe, logo da luta de classe, para o âmbito da responsabilidade do indivíduo em função de seus méritos. Passa-se a justificar a estratificação social na relação direta entre a melhor qualificação profissional/escolarização e a diminuição da pobreza, seja do indivíduo ou da nação.

Na contramão dessa teoria, deve-se compreender que a lógica do “investimento em si mesmo” conduz ao engodo de que o indivíduo é o responsável exclusivo por seu sucesso ou fracasso em um sistema excludente como o capitalista. Este princípio afirma a lógica da mercantilização do próprio homem, visto como capital, o que assevera a ideia de que o *Capital Humano* agudiza a crescente precarização educacional com os princípios de *reprodução societal* marcada pela individualidade egoísta.

As desigualdades sociais estão vinculadas à exploração do homem pelo homem, em uma estrutura econômica desumana. Não são o mero esforço humano (individual) e/ou a *mão invisível do mercado* (SMITH, 1996) os responsáveis pela superação e transformação da realidade do indivíduo. Mas, mudança do próprio modo de produção capitalista – gerador dos processos de estranhamento do trabalho humano e do próprio homem –, logo, a luta contra os mecanismos que geram a exclusão social dos sujeitos histórico-sociais.

Este capítulo se apresenta como um campo de análise da inclusão/exclusão dos sujeitos-históricos no “admirável mundo novo”, no ideário de modernidade apresentado pelas políticas de *accountability* educacional, mediante a promessa de aburguesamento daqueles

que “desprezavam as classes dominantes e tentavam desesperadamente se comportar como elas.” (PYNCHON, 1998, p. 66).

Organizado segundo a lógica do capital, o Estado estrutura-se a cada período histórico incorporando valores, na hodiernidade assimila o princípio gerencial-avaliador: o Estado confirma sua centralidade no controle da educação (*accountability* - responsabilização, avaliação e prestação de contas). Essa estrutura político-econômica para preservar-se e implementar suas políticas encapsula a democracia aos ditames neoliberais, definindo seus parceiros: tecnocratas, *think tanks*, ideologias e formas de cooptação e controle, tendo por finalidade a preservação do *establishment*.

Diante do exposto, este capítulo objetiva discutir a preservação do *establishment* em interrelação com a *accountability* educacional, estruturando-se em quatro seções: na primeira seção, *O Establishment: decifrando seu enigma*, discute-se o significado de *establishment* e seu processo de organização; na segunda seção, *O cidadão do admirável mundo novo: a concorrência pacífica*, aborda-se a sociedade do conhecimento marcada por apreensões do mundo assentadas nas ideias de *eutopia* (“lugar do bem) e fuga da *distopia* (“lugar do mal”).

Na terceira seção, *A accountability educacional e neoliberalismo: confluência de interesses*, investigam-se as políticas de *accountability* educacional ditados pelos organismos multilaterais, como Unesco/Oreale; e, na quarta seção, *Accountability educacional: preservação do establishment?*, tem-se por finalidade compreender as relações entre tecnocracia, *think tanks*, Estado e *accountability* educacional para a preservação do *establishment*.

7.1 O Establishment: decifrando seu enigma

O avanço do neoliberalismo, a partir da década de 1970-1980, modificou as relações sociais e a face do Estado moderno. A intensificação do processo de exclusão/exploração social tomou novos contornos. O Estado não é o mesmo de épocas passadas – apesar de seus traços serem ineludíveis, fruto de um Futuro-passado. A semelhança de Dorian Grey¹⁷⁹, o Estado neoliberal é um jovem-velho narcisista e hedonista, belo e

¹⁷⁹ Dorian Grey é o personagem central da obra *O Retrato de Dorian Grey*, do escritor e dramaturgo Oscar Wilde (Dublin/Reino Unido, 1854-1900), publicado 1890. A história se desenrola em torno de Dorian, que entendendo que sua beleza irá desaparecer, faz um pacto com forças “ocultas” e expressa o desejo de vender sua alma, para garantir que o retrato, a conter sua jovial, em vez dele, envelheça e desapareça. O desejo é concedido, e a pintura/imagem real é ocultada/escondida da vista de todos, e Dorian persegue uma vida libertina de

fascinante em sua exterioridade que a todos encanta com seu discurso de ordem e progresso, o que possibilita ocultar sua verdadeira natureza assassina nos porões/sótãos dos detentores do poder.

Compreender o retrato que oculta a verdadeira face/imagem/natureza do Estado tem se revelado uma das tarefas mais hercúleas. Frédéric Bastiat (Baiona/França, 1801-1850), político liberal, ainda no século XIX percebeu a complexidade do Estado e que sua essência era em parte misteriosa, desta feita, institui um prêmio a quem conseguisse decifrá-lo:

Que grande serviço essa pessoa estaria prestando à sociedade! O Estado! O que é? Onde ele está? O que faz? O que deveria fazer? Tudo o que dele sabemos é que se trata de um personagem misterioso e, sem sombra de dúvida, o mais solicitado, o mais atormentado, o mais ocupado, o mais aconselhado, o mais acusado, o mais invocado e o mais provocado que exista no mundo. (BASTIAT, 1989, p.87).

Para Bastiat, a sociedade em geral concebe o Estado como o provedor do leite para as crianças, até o incentivo à arte; entretanto, este Estado precisa de recursos financeiros (impostos) que a sociedade não está disposta a pagar: “Não queremos que nos assale com novos impostos, mas que nos retire a obrigação de pagar os impostos antigos! Acabem com: o imposto do sal, o imposto das bebidas, o imposto das cartas, (...)” (BASTIAT, 1989, p. 89).

As pessoas exigem mudanças, declara Bastiat (1989), entretanto não estão dispostas a pagar o preço necessário, esquecem que estão “condenado[s] pela natureza ao sofrimento da privação, se não se der[em] a pena do trabalho” (BASTIAT, 1989, p. 90). Existem, afirma o autor, poucas opções para escapar dos males da dor e do sofrimento. Como evitá-los? – “aproveitar-se do trabalho de outrem[?]” (p. 90). Daí surgem, para Bastiat (1989), as variadas formas de opressão, as forças de exploração do homem pelo homem.

Contra a inclinação primitiva do ser humano em buscar satisfação/prazer em detrimento da pena e do sacrifício de outrem, reflete Bastiat (1989, p. 91), surge o Estado, o ente intermediário: “O opressor não age mais diretamente sobre o oprimido por suas próprias forças. Não! Nossa consciência tornou-se muito meticulosa para isso. Existem ainda o tirano e a vítima, mas, entre eles, se coloca um intermediário que é o Estado, ou seja, a própria lei”.

O Estado deve ser a Lei, pensa Bastiat (1989, p. 91). Contudo, ele ficou grande demais, muito forte. Todos buscam fazer parte dele. “O ESTADO é a grande ficção através da qual TODO MUNDO se esforça para viver às custas de TODO MUNDO” (p. 91, grifos do autor). A quem o Estado está servindo? – indaga Bastiat. E ele responde ponderando que não se deve acreditar em falsas promessas, o Estado “não é ou não deveria ser outra coisa senão a

experiências variadas e amorais; enquanto isso seu retrato envelhece, registrando todas as coisas ruins que o corrompem na alma.

força comum instituída, não para ser entre todos os cidadãos um instrumento de opressão e de espoliação recíproca, mas, ao contrário, para garantir a cada um o seu e fazer reinar a justiça e a segurança.” (p. 99-100, grifo nosso).

As reflexões de Bastiat (1989), celebram o Estado jurídico, mecanismo de controle social, e acima de tudo defende a propriedade privada – “a cada um o seu”, salvaguardada pela ordem. Sua interpretação liberal não compreende que o Estado é complementar às estruturas econômicas do capital e co-reprodutor da exclusão socioeconômica.

Sua ação mediadora dos antagonismos estruturais obedece, histórica-socialmente, à coesão exigida do sistema do capital como um todo. Para Mészáros (2002, p. 60), "Um Estado historicamente dado contribui de maneira decisiva para a determinação - no sentido já mencionado de co-determinação - das funções econômicas diretas, circunscrevendo ou estendendo a viabilidade de algumas contra outras."

Ao investigar-se a natureza do Estado averigua-se que este não foi criado para beneficiar um todo social. Para gerir este todo, ele é “um comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo.” (MARX; ENGELS, 2008 [1848], p. 12). O Estado é o produto de uma sociedade de classes e não como algo além dela: ele é resultado das relações sociais assentadas na propriedade privada dos meios de produção, dividindo a sociedade em classes antagônicas com interesses inconciliáveis; ele resulta da

[...] contradição do interesse particular e do interesse comunitário que o interesse comunitário assume uma organização [Gestaltung] autônoma como Estado, separado dos interesses reais dos indivíduos e do todo, e ao mesmo tempo como comunidade ilusória, mas sempre sobre a base real [realen basis] dos laços existentes. (MARX; ENGELS, 2008 [1848], p. 46-47).

Esse Estado é o instrumento de submissão de uma classe sobre outra, tendo seu poder materializado nos aparelhos repressivos da modernidade – a polícia, a burocracia e o exército centralizados (LENIN, 2010, p. 23-53) –, como afirma Engels “um dos traços característicos essenciais do estado é a existência de uma força pública separada da massa do povo.” (ENGELS, 1984, p. 150). Ele “é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema” (MÉSZÁROS, 2002, p. 107), tanto dentro quanto fora do Estado-nação, o que lhe priva de autonomia em relação ao sistema do capital.

Nessa simbiose, os interesses da classe hegemônica são apresentados como se fossem correspondentes aos interesses da sociedade em geral. Para referendar esta tese criam-se leis, políticas e instituições com o fim de disseminar os valores do grupo hegemônico, mediados pelo Estado: “Daí a ilusão de que a lei assentaria na vontade e, mais ainda, na

vontade dissociada da sua base real, na vontade livre. Do mesmo modo que o direito é, por sua vez, reduzido à lei.” (MARX; ENGELS, 2008 [1848], p.112).

No entanto, o sistema do capital e o Estado só subsistem por meio da alienação da classe-que-vive-do-trabalho, a qual deve ser mantida sob sujeição, apesar da liberdade formal que lhes é atribuída. Logo, “o problema é que o 'fator material de produção' não pode deixar de ser o sujeito real da produção.” (MÉSZÁROS, 2002, p. 66).

Diante de suas contradições o sistema do capital busca subsistir idealizando uma “paz perpétua” inexistente entre o capital e o trabalho – operam-se esforços mistificadores: “engenharia humana”, “administração científica”, “teoria do capital humano”; induz-se a classe-que-vive-do-trabalho a comprar meia dúzia de ações nos mercados de valores, ou distribuem-se bonificações (divisão dos lucros) construindo a ilusão de “co-proprietários”.

Porém, esses instrumentos dissuasórios do capital não estagnam o potencial questionador, muito menos eliminam as aspirações emancipatórias (autocontrole) da classe-que-vive-do-trabalho, exigindo diuturnamente novos mecanismos que mantenham a ordem socio metabólica do capital e preservem o *establishment*:

The Establishment is a general term for those people in finance, business, and the professions, largely from the Northeast, who hold the principal measure of power and influence in this country irrespective of what administration occupies the White House.... [It is] a working alliance of the near-socialist professor and the internationalist Eastern banker calling for a bland bi-partisan approach to national politics. (ROVERE, 1962, p. 3).¹⁸⁰

Com o conceito de *establishment* reforça-se a crítica à chamada *technical intelligentsia*, suposta casta tecnocrática que exerceria o poder ocultamente (FISCHER; FORESTER, 2002). A constituição de instrumentos como a *accountability* são expressões tecnocráticas do Estado Gerencial-Avaliador. Estes, outrossim, por meio de seus *think tanks*¹⁸¹

¹⁸⁰ “O *establishment* é um termo geral para aqueles que trabalham com finanças, negócios e profissões, principalmente do Nordeste, que detêm a principal medida de poder e influência neste país, independentemente de qual administração ocupa a Casa Branca. Uma aliança de trabalho entre o professor quase socialista e o banqueiro internacionalista do Leste, pedindo uma abordagem bipartidária branda à política nacional.” (Tradução nossa).

¹⁸¹ O conceito de *think tanks* foi criado nos Estados Unidos, no século XIX, para definir as salas secretas em que oficiais americanos e seus aliados discutiam as estratégias militares durante as guerras. Posteriormente o termo passou a ser aplicado às organizações que objetivavam profissionalizar a política estadunidense, durante o período do Progressivismo (primeira metade do séc. XX). Nesse período propagou-se a ideia de eficiência e neutralidade pública, culminando no princípio de incorporação de quadros técnicos ligados à administração na máquina pública. Nessa conjuntura se inicia o delineamento, na segunda metade do século XX, a definição de *think tanks* como organizações ligadas à análise de políticas públicas (*policy analysis*), defesa de causas ou políticas (*policy advocacy*) ou instituições elaboradoras de recomendações para a esfera governamental, e sociedade em geral. (SOARES, 2009). Destacam-se nesse campo de atuação, no Brasil, as *think tanks* vinculados: a partidos (Fundação Teotônio Vilela – ITV-PSDB), a grupos de interesse (Fundação Bradesco – Bradesco), a universidades (Fundação Getúlio Vargas – FGV), de legado (Instituto Fernando Henrique Cardoso –

– “a group of experts brought together, usually by a government, to develop ideas on a particular subject and to make suggestions for action” (CAMBRIDGE DICTIONARY)¹⁸² – desenvolvem um conjunto de ideologias, mecanismos e procedimentos que são disseminados nos mais diversos círculos universitários, escolares, midiáticos, jurídicos, dentre outros, sedimentando os valores hegemônicos da ordem vigente.

O *establishment* é uma expressão das estruturas oligárquicas¹⁸³ – econômicas e sociopolíticas – a nível global e local. Embora o *establishment* esteja ligado ao *status quo* (o estado das coisas), no jogo geopolítico e estratégico, dele se diferencia. No *establishment* há uma interação inseparável com o sujeito, uma pessoa do sistema que observa/considera a sociedade como um todo. Analisa o que lhe convém de uma perspectiva macro, global – o sujeito assume o *status quo* como um dínamo, uma engrenagem para o sistema funcionar, todavia seu compromisso vai além do *status quo* (o qual pode ser desmontado para outro ser construído). Seu compromisso é com o futuro, diversamente do *status quo* que retrata a ordem presente, como as estruturas de poder estão sedimentadas no tempo presente.

Para o *establishment* mover-se forjam-se seus intelectuais, os tecnocratas, que nas organizações/agências e/ou instituições/órgãos governamentais assumem as características que interessam, condutores de uma ideologia:

O tecnocrata é o demiurgo fácil. Sôfrego dos resultados, ele procura alcançá-los por todos os meios à mão. A sua ideia de eficiência é muito mais imediata do que a do filósofo, ou a do sociólogo [...], ele se caracteriza pela habilidade técnica, isto é, pela capacidade de fazer, sem que venha a dispor do poder, ele mistura os dois poderes: o de fazer com facilidade, o de impor com facilidade [...], o tecnocrata desse tipo é o antieducador. Pois o educador conhece os ritmos longos e densos que a práxis engendra e articula para dentro e para fora de cada homem. (MENDES, 1985, p.59-60).

iFHC) e com fins lucrativos (Patri Políticas Públicas). (GROS, 2002).

¹⁸² “grupo de especialistas reunidos, geralmente por um governo, para desenvolver ideias sobre um objeto em particular e para fazer sugestões de ações”. (Tradução nossa).

¹⁸³ Na ciência política, oligarquia (do grego *oligarkhia* – governo de poucos) é a forma de governo em que o poder está concentrado nas mãos de um pequeno grupo. Diz, de igual modo, Aristóteles: “... poder-se-á dizer que existe democracia quando governam os livres; com maior razão ter-se-á uma Oligarquia quando governam os ricos, sendo geralmente muitos os livres e poucos os ricos” (ARISTÓTELES, 1985 [330-323 a. C]). “Dado o uso corrente de Oligarquia na ciência política contemporânea, mantém-se ainda o interesse pela distinção entre Oligarquia e democracia, mesmo por parte daqueles que afirmam ser todos os regimes Oligarquias, reconhecendo muito embora que existem diferenças relevantes entre Oligarquias que governam em sistemas democráticos (o próprio Duverger, que fala de “novas Oligarquias”, chama “tecnodemocracia” ao regime em que elas atuam) e Oligarquias que governam em sistemas não democráticos. Estas diferenças, que são relevantes, dizem respeito quer à fonte, quer ao exercício do poder. Quanto às fontes, aquelas vão buscar sua legitimidade ao voto popular periódico, pelo menos formalmente livre, estas ao voto dirigido, de opção única, à tradição, ou à força carismática dos chefes, quando não se regem pelo terror (neste caso, caem na velha categoria montesquiana do despotismo). Quanto ao exercício, aquelas reconhecem a oposição legal, garantindo, dentro de certos limites, a liberdade de expressão; estas não reconhecem nem uma nem outra, antes as perseguem, onde quer que se manifestem.” (BOBBIO, org. *et al*, 1998, p. 845)

Os tecnocratas são figuras centrais para o funcionamento das *think tanks*. São eles que estruturam as bases das ações ideológicas dissociando o fenômeno educacional da conjuntura econômica e sociopolítica. Rovere (1962) destaca a atuação tecnocrata e das *think tanks* para a preservação do *establishment* nos EUA, quando aqueles se organizam exercendo influência tanto no partido Democrata quanto entre os Republicanos; e, sua relação imbricada com universidades, com os mais diversos segmentos midiáticos (especialmente o *New York Times*) e institutos de pesquisa (como os ligados à família Rockefeller).

Gramsci (1991) ao observar e analisar a camada dos intelectuais tradicionais – filósofos, artistas, professores etc. –, mediadores entre a sociedade e o Estado, percebe que estes sujeitos-históricos se arvoram neutros, pensadores de ciência. Porém,

[...] uma das mais marcantes características de todo grupo social que se desenvolve no sentido do domínio é sua luta pela assimilação, pela conquista “ideológica” dos intelectuais tradicionais, assimilação e conquista que são tão mais rápidas e eficazes quanto mais o grupo em questão elaborar simultaneamente seus próprios intelectuais orgânicos. (GRAMSCI, 1991, p. 9).

As *think tanks*, o Estado, as organizações multilaterais cooptam intelectuais tradicionais, convertendo-os em intelectuais orgânicos que ocupam espaço em instituições acadêmicas e de pesquisa, outorgando-lhes legitimidade científica. Assim,

[...] os intelectuais são os “comissários” do grupo dominante para exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce “historicamente” do prestígio (e, portanto, da confiança) que o grupo dominante obtém, por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparato de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que não “consentem”, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo. (GRAMSCI, 1991, p. 9).

Harvey (2008) em sua obra *O Neoliberalismo: história e implicações*, faz um apanhado histórico da criação das *think tanks* nos EUA e como nas décadas de 1960 e 1970 (período de efervescência contestatória – lutas identitárias, antirracista, além do movimento pacifista contra a Guerra do Vietnã) o *establishment* neoliberal desenvolveu estratégias para refrear em diversas instituições (universidades, escolas, mídia, tribunais) as ideologias contra hegemônicas sobre as corporações, a lei, a cultura e os indivíduos. Harvey destaca a criação de entidades como a *Heritage Foundation*, o *Hoover Institute*, o *Center for the Study of American Business*, e o *American Enterprise Institute*, todas para apoiar as políticas neoliberais. (HARVEY, 2008).

De empresários, tecnocratas à intelectuais, e sua posterior propagação nas

instâncias governamentais e da sociedade civil, as *think tanks* constituem-se como organizações especializadas na análise de políticas públicas (*policy analysis*) e defesa de políticas (*policy advocacy*) ditas como de relevância coletiva – as *think tanks* produzem recomendações objetivando influenciar na tomada de decisões nas áreas de políticas públicas, como educação, saúde, segurança, gestão, meio ambiente, relações internacionais etc. (STONE, 2007; SOARES, 2009).

Valores e princípios propagados por organizações transnacionais (multilaterais) como FMI, BM, ONU e OCDE, com suas Conferências e Agendas globais impingindo a construção de uma democracia títere aos interesses das grandes corporações. Estas organizações, por seu turno, são “imunes aos processos políticos democráticos” e sua atuação e deliberações “têm pelo menos o mesmo impacto sobre a vida diária dos cidadãos” (HOBSBAWM, 2007, p.109) que os governos nacionais.

A envergadura de influência política do sujeito-cidadão não alcança essas organizações – elas são como espectros inteligíveis ao cidadão de um Estado-nação em crise. A “vontade do povo” não prevalece e não determina as ações governamentais, e nem avalia ou efetivamente fiscaliza as finalidades dos seus projetos. Este sujeito-cidadão pode apenas tecer opiniões e participar dos pleitos eleitorais que “dão legitimidade e proporcionam aos governos, paralelamente, um modo conveniente de consultar o ‘povo’ sem necessariamente assumir qualquer compromisso muito concreto.” (HOBSBAWM, 2007, p.114).

Fato similar ocorre no Brasil com a criação de entidades/associações de investimentos sociais (institutos, fundações ou empresas) como o *Grupo de Institutos Fundações e Empresas* (GIFE). Tendo como foco gerar conhecimento, a articulação em rede, o aperfeiçoamento político e institucional, a GIFE congrega mais de 137 associados, dentre estas a *Fundação Lemann*, *Fundação Roberto Marinho* (maior conglomerado midiático da América Latina), *Fundação Ford*, *Instituto Ayrton Senna* (*Programa Educar para o século 21*), *Fundação Bradesco* (projeto *Escola Virtual*), *Fundação Itaú Social*, *Instituto Unibanco*, todas disseminando os valores da importância do investimento social privado.

Essas instituições exercem influência sobre os indivíduos e sobre a dimensão política. Como destacam Hall e Taylor (2003, p. 198):

[...] as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários, de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico, como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação.

Destacam-se nesse campo de atuação as *think tanks*: vinculados a partidos – *Instituto Teotônio Vilela* (ITV-PSDB); vinculados a grupos de interesse – *Fundação Bradesco* (Bradesco); vinculados a universidades – *Fundação Getúlio Vargas* (FGV); de legado – *Instituto Fernando Henrique Cardoso* (iFHC); e, com fins lucrativos – *Patri Políticas Públicas*. (GROS, 2002; CASIMIRO, 2011; TEIXEIRA, 2013).

Um exemplo ímpar da capacidade (de)formativa das *think tanks* pode ser localizado na Universidade de Chicago/EUA. Sua influência pode ser percebida com o projeto dos chamados *Chicago Boys*, especificamente, quando universitários chilenos receberam bolsas de estudo e ficaram sob a orientação de Milton Friedman. Ao regressarem ao Chile, ocuparam cargos na máquina pública (durante o governo Pinochet) e transformaram o país na primeira experiência neoliberal em um governo nacional – ao lado dos EUA, de Ronald Reagan (1981-1989), e da Inglaterra, de Margaret Thatcher (1979-1990).

No Brasil, semelhantemente ao modelo estadunidense, as *think tanks* nacionais formam intelectuais orgânicos do *establishment*, disseminando as ideologias hegemônicas, investidas de fortes princípios tecnocráticos. Nesse sentido são mecanismos importantes destas organizações: traduções de livros de autores pró-mercado para o português – divulgação e disponibilização para venda ou consulta.

Behring (2003) cita que “Para discutir os fundamentos e propostas concretas do Plano diretor da Reforma do Estado, foram convidados intelectuais e gestores públicos brasileiros e estrangeiros”. Shiroma, Moraes e Evangelista (2000) em seu texto *Os Arautos da Reforma e a Consolidação do Consenso*, destacam a figura dos arautos, educadores que promoviam o discurso de justificação das reformas educacionais com base na produtividade. Todavia, os intelectuais em si não constituem os *think tanks*, eles compõem os grupos/instituições que disseminam tais ideias.

Os ideários, valores, políticas que estas organizações propagam retratam as políticas de *accountability* (educacional), em sua tripartição: responsabilização, avaliação e prestação de contas, como abordado nos capítulos precedentes. Estes elementos, congruentes em suas interações, são mecanismo fundamentais para a preservação do *establishment*, pois, são os processos de avaliação, como o Pisa, que:

Oferece[m] aos condutores das políticas educacionais e aos educadores uma forma de identificar, em outros países, as políticas educacionais mais eficientes que possam ser adaptadas aos seus contextos nacionais [...] Assim, se você perguntar por que você deve preocupar-se com os resultados do PISA, leve em conta o futuro de suas crianças, o seu próprio desempenho na escola e no trabalho, e a capacidade de seu país de competir em uma economia globalizada. Eis por que preocupar-se.

(OCDE/Pisa em Foco, 2013b, n. 34 p.2-4).

O que está em questão com as avaliações, na perspectiva dos tecnocratas da OCDE, é desenvolver uma *accountability* que supere a ineficiência dos métodos pedagógicos, a autonomia excessiva e danosa dos professores, uma vez que estes executam suas atividades sem o devido controle. Outros aspectos referem-se ao fortalecimento dos mecanismos de controle social e da racionalização dos investimentos públicos. Com isso, “Propaga-se um modelo retórico de *accountability*, cujas concepções político ideológicas, sobrepujam os governos nacionais e descaracterizam o sistema enquanto instrumentos para a legitimação de um regime democrático substantivo, participativo e crítico.” (SCHNEIDER, NARDI, 2012, p. 6).

A definição da faixa etária de 15 anos¹⁸⁴ para os estudantes que podem/devem participar do Pisa demonstra os interesses do capital-educação da OCDE, pois nesta etapa ela tem a intenção em aferir as competências básicas para o mundo do trabalho:

Estes resultados [do Pisa] mostram a importância de oferecer aos alunos a oportunidade de alcançar um elevado nível de competência desde a tenra idade e garantir que eles mantenham este nível no futuro. A aquisição de habilidades é em si mesmo um desafio, mas seu uso, é outro. Habilidades não utilizadas são habilidades perdidas. Os sistemas de ensino que oferecem um elevado nível de habilidade para os seus alunos devem garantir que essas habilidades sejam utilizadas após o fim da escolaridade obrigatória, a fim de obter melhores benefícios sociais e profissionais, quando os alunos saem da escola. (OCDE/Pisa em Foco, 2014b, n.45, p.3).

A relação entre os testes padronizados e a responsabilização potencializam os processos de exclusão destas políticas educacionais, uma vez que não consideram os contextos sociais e as particularidades dos sujeitos. As políticas tecnocráticas ligadas ao modelo de *accountability* educacional, ditadas pelos organismos multilaterais, impõem uma lógica gerencial que não assegura a possibilidade de uma *accountability* ampliada; além de igualar a todos os sujeitos em seus processos avaliativos para melhor controlar: inclusão-excludentes e exclusão-includente. (KUENZER, 2005).

Como abordado ao longo deste trabalho, as políticas de *accountability* educacional têm sido disseminadas em uma confluência de interesses. E, em virtude das metas educacionais ditadas pelos organismos multilaterais e a busca por atingir os objetivos e as

¹⁸⁴ Para os tecnocratas, [...] os sistemas educacionais desempenham um papel crucial na canalização de habilidades e de talentos para o mercado de trabalho, bem como na ajuda aos jovens em sua transição da adolescência para a idade adulta. O desafio para os sistemas escolares é guiar essa transição de maneira eficiente. O processo começa cedo, quando os estudantes começam a criar expectativas para si mesmos e para o futuro. Os sistemas escolares precisam orientar essas expectativas para garantir que as competências dos estudantes e seus interesses encontrem um correspondente adequado na economia e na sociedade. (OCDE/Pisa em Foco, 2012, n.23, p.1)

metas estabelecidas, tem conduzido as instituições de ensino a estabelecerem estratégias condicionadas aos dados estatísticos. No entanto, não há uma sintonia entre os dados mensurados e reais mudanças educacionais, ou seja, melhora dos sistemas educacionais. (SCHNEIDER, NARDI, 2012, p. 7-8).

As políticas de *accountability* educacional, ao restringirem-se a processos de avaliação, prestação de contas e responsabilização no plano meramente formal reproduzem as mazelas sociais, responsabilizando o estudante por seu fracasso e marginalização – com isso eximisse o Estado e o Mercado de suas responsabilidades macroestruturais. Nesta peça, as avaliações em largo espectro, como formas parcelares de *accountability* (AFONSO, 2009a), sustentam uma visão tecnocrática de educação:

Se queremos uma sociedade democrática que concretize e pratique certos princípios e valores fundamentais, não podemos deixar de defender a necessidade de essa mesma sociedade estar informada e conhecer com o máximo de objetividade possível o que ocorre nas suas instituições, nomeadamente nas escolas. Mas não é com a utilização de exames nacionais ou outras formas similares de avaliação externa estandardizada, transformadas em instrumentos e controle social, redutores e fortemente centralizados do Estado, que se promove a avaliação, a prestação de contas e responsabilização adequadas à pluralidade de objetivos, missões, estruturas e actores que constituem o sistema educativo. (AFONSO, 2009a, p. 23).

Os tecnocratas passam a desenvolver ações de cunho harmonizador, de equalização social, de despolitização das organizações sociais e educacionais, bem como, da superação das teorias relativas à *luta de classe*, objetivando com isso a manutenção do *establishment*. A *accountability* educacional insere-se, portanto, na conjuntura das teorias, valores, crenças e ideologias disseminadas por tais intelectuais orgânicos, que em virtude de sua inserção nos espaços acadêmicos, midiáticos, sociais e culturais são apresentados imagetivamente como apologetas, arautos da verdade (neoliberal), (re)significando os ideários de igualdade, liberdade, cidadania e democracia.

Essa (re)significação que escamoteiam a realidade social (marcada pela exclusão e exploração humana) ampara a ideia de que os problemas econômicos, sociais e educacionais, enfrentados na sociedade brasileira, serão solucionados com a aplicação de políticas pautadas no concorrencialismo e/ou gerencialismo. Oculta-se, em tal (re)significação, ligadas às concepções de habilidade e competência, que tais políticas só ampliam o fosso social – gerando o novo darwinismo social.

Além disso, tais soluções, ligadas a um discurso modernizador, ocultam as raízes de nossos problemas sociais que não são derivados de resquícios pré-modernos, ou da não inserção do país à lógica liberal. São decorrências da própria modernização conservadora e

sua conformação à ordem liberal-burguesa no Brasil. A modernidade brasileira conformou a diferenciação social, mantendo os privilégios de um pequeno grupo social e o aburguesamento ilusório de pequenos grupos das classes subalternas (lógica que perdura até a contemporaneidade).

Para Souza (2003), o processo civilizatório Ocidental conformou os sujeitos à ordem capitalista disciplinando-os por meio de uma “legislação sanguinária contra a vagabundagem” até o Estado Social. Sempre objetivando produzir o sujeito racional, útil e produtivo. Este processo civilizatório universalizou, relativamente, o *habitus* primário na sociedade Ocidental. Este *habitus*¹⁸⁵ consiste em “esquemas avaliativos compartilhados objetivamente, ainda que opacos, e quase sempre irrefletidos e inconscientes, que guiam nossa ação e comportamento efetivo no mundo.” (SOUZA, 2003, p. 174). O esquema avaliativo compartilhado, nos termos aqui exposto,

[...] é essa “dignidade”, efetivamente compartilhada por classes que lograram homogeneizar a economia emocional de todos os seus membros numa medida significativa, que me parece ser o fundamento profundo do reconhecimento social infra e ultrajurídico, o qual, por sua vez, permite a eficácia social da regra jurídica da igualdade e, portanto, da moderna noção de cidadania. (SOUZA, 2003, p. 166).

No Brasil e nos demais países periféricos, distintamente das sociedades dos países

¹⁸⁵ Embora a palavra *habitus* tenha origem na noção grega de *hexis*, designando características do corpo e da alma obtidas no processo de aprendizagem, e seu conceito reporte-se à escolástica (corrente de pensamento cristã entre os séculos IX-XVI), sua disseminação teórica vincula-se a Durkheim, no livro *A evolução pedagógica*, e a Bourdieu. Utiliza-se a categoria *habitus* nesta dissertação ligada a interpretação de Bourdieu, sobre o qual são guardados os devidos freios teóricos (uma vez que Bourdieu assenta-se em um campo não marxista, o que poderia gerar conflitos analíticos). O estabelecimento dos liames teóricos, com isso, preserva a densidade investigativa. Segundo Bourdieu, em seu texto *Esboço de uma teoria prática*, o mundo social é objeto de três modos de conhecimento teórico, que se opõem ao conhecimento prático: “O conhecimento que chamaremos de *fenomenológico* [...] que explica a verdade da experiência primeira do mundo social, isto é, a relação de familiaridade com o meio familiar, apreensão do mundo social como mundo natural e evidente, sobre o qual, por definição, não se pensa, e que exclui a questão de suas próprias condições de possibilidade. O conhecimento que podemos chamar de *objetivista* (de que a hermenêutica estruturalista é um caso particular) (que) constrói relações objetivas (isto é, econômicas e lingüísticas), que estruturam as práticas e as representações práticas ao preço de uma ruptura com esse conhecimento primeiro e, portanto, com os pressupostos tacitamente assumidos que conferem ao mundo social seu caráter de evidência e natural [...] Enfim, o conhecimento que podemos chamar de *praxiológico* (que) tem como objeto não somente o sistema das relações objetivas que o modo de conhecimento objetivista constrói, mas também as relações dialéticas entre essas estruturas e as disposições estruturadas nas quais elas se atualizam e que tendem a reproduzi-las, isto é, o duplo processo de interiorização da exterioridade e exteriorização da interioridade. (BOURDIEU, 1983, p. 46-47). O *habitus* surge como um sistema de esquemas individuais, em uma relação indivíduo e sociedade. É um conceito que concilia a oposição ‘realidade exterior’ vs. ‘realidades individuais’, expressando o diálogo e a troca (constante e recíproca) entre o ‘mundo objetivo’ e o ‘mundo subjetivo’ a envolver as individualidades – coletivamente orquestrada, socialmente constituídas de disposições estruturadas e estruturantes, ou seja, no social e nas mentes, respectivamente, e que são adquiridas nas/pelas experiências práticas. Disso resulta que no *habitus* o individual, o pessoal e o subjetivo são simultaneamente sociais, ou seja, é uma subjetividade socializada. Como disse o próprio Bourdieu, o *habitus* é: “[...] um sistema de disposições duráveis e transponíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona a cada momento como uma matriz de percepções, de apreciações e de ações – e torna possível a realização de tarefas infinitamente diferenciadas, graças às transferências analógicas de esquemas [...]” (BOURDIEU, 1983, p. 65).

centrais, houve a consolidação de um *habitus* precário, o “limite para baixo” do *habitus* primário, ou seja, a ausência dos pressupostos da “economia emocional e das precondições cognitivas para um desempenho adequado ao atendimento das demandas (variáveis no tempo e no espaço) do papel de produtor, com reflexos diretos no papel de cidadão, sob condições capitalistas modernas.” (SOUZA, 2003, p. 170).

O *habitus* precário é a sina do brasileiro não-europeizado, do sujeito que não se libertou dos vícios da incivilidade (sujeitos não afeitos ao trabalho e a concorrência, presos as práticas sociais clientelistas), que não desenvolveu suas habilidades e competências, não se tornou um empreendedor de si mesmo. Este indivíduo de *habitus* precário, são os infelizes que não conseguem sucesso nos processos avaliativos.

Esse indivíduo de *habitus* precário não possui nenhum valor agregado, capital humano, para o coletivo, seja de desempenho e/ou de disciplina. Sem valor para o coletivo, este indivíduo está fadado ao infortúnio, a marginalidade social e ao ostracismo do *consumerism* – para o qual muitos se sacrificam por serem incluídos/repatriados. Por isso os tecnocratas, os intelectuais orgânicos e as *think tanks* atuam massivamente disseminando seus valores.

É do coletivo social, que possui o *habitus* primário, que derivam as fontes morais, a aceitação social; é o lugar de origem das “redes invisíveis que desqualificam os indivíduos e grupos sociais precarizados como subprodutores e subcidadãos” (SOUZA, 2003, p. 177), em um admirável mundo novo: o da concorrência.

7.2 O cidadão do admirável mundo novo: a concorrência pacífica

O sociólogo britânico Thomas Humphrey Marshall (1893-1981), no início do século XX, em sua obra *Cidadania e Classe social* (2002) teoriza a noção de cidadania a partir de três elementos de natureza normativa: civil (direitos civis – século XVIII), política (direitos políticos – século XIX) e social (direitos a um mínimo de bem-estar social – século XX). Em sua estruturação histórico-conceitual de cidadania, T. H. Marshall¹⁸⁶ destacou o teórico Alfred Marshall (1842-1924) que, em seu texto *The Future of the Workink* (1873), acreditava em um futuro próspero para as classes trabalhadoras.

T. H. Marshall assinala que, para Alfred Marshall, o problema do futuro próspero não repousava na ideia se todos os homens serão iguais, pois certamente não o serão. Para o

¹⁸⁶ Visando evitar confusões interpretativas utiliza-se nesta seção o nome abreviado para T. H. Marshall e o nome por extenso de Alfred Marshall.

autor a questão estaria na possibilidade, ou negativa, de manter o avanço do progresso até que todos os homens estivessem ocupados (trabalhando) e convertidos a cavalheiro. Conversão mediada por um aprendizado, entre os trabalhadores ingleses do século XIX, oriundo de um trabalho não enfadonho e tampouco alienado, promotor de uma independência e respeito másculo; logo, um respeito cortês pelos outros, reconhecendo os deveres público e privado – o homem vê-se como cidadão, logo, não seria máquina produtora. (MARSHALL, 2002).

Segundo T. H. Marshall, na reflexão liberal-burguesa de Alfred Marshall, pode-se “[...] substituir a palavra ‘cavalheiro’ pela expressão ‘civilizado’.” (MARSHALL, 2002, p. 61). Os conceitos assimetricamente opostos presentes nas metáforas de Alfred Marshall – ‘alienado x independência’, ‘enfadonho x trabalho’, ‘desocupado x respeito másculo/cortês’, ‘público x privado’, ‘homem x máquina’ – expõem os pressupostos dos valores da cidadania na modernidade. Distintos dos contra conceito assimétrico (KOSELLECK, 1997), estes pares antitéticos expressam valores de liberdade e igualdade libera-burgueses dependes da universalização de um modelo ideal de cidadão: o homem / cidadão burguês.

Esse modelo de homem ideal, esse cidadão burguês foi percebido por Weber em sua obra *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, ao retratar o homem que se desloca de sua cela nos mosteiros para o exercício da ascese na vida profissional, “[edificando o] poderoso cosmos da ordem econômica moderna ligado aos pressupostos técnicos e econômicos da produção pela máquina, que hoje determina o estilo de vida de todos os indivíduos que nascem dentro dessa engrenagem” (WEBER, 2004, p. 165).

Mas, se esse homem é distinto da máquina, passa a ser também distinto do cidadão. O homem converte-se em uma expressão jurídica. Em parte, por essa razão, Marx, critica a *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789, pois o homem só passava a ser reconhecido socialmente quando lhe era dado atributos jurídico-burgueses, esquecendo-se que “o *homem* não é um ser abstrato, acororado fora do mundo. O homem é o *mundo do homem*, o Estado, a sociedade”. (MARX, 2010a [1844], p. 145, grifos do autor) e “os assim chamados *direitos humanos*, os *droits de l’homme*, diferentemente dos *droits du citoyen*, nada mais são do que os direitos do *membro da sociedade burguesa*, isto é, do homem egoísta, do homem separado do homem e da comunidade” (MARX, 2010d [1844], p. 48).

Esse homem, na conjuntura moderna, é o cidadão, sujeito que aceita as regras do jogo, compreende seus direitos e deveres ao seguir as leis do Estado e participa da vida política – elegendo seus governantes, eleitos em uma democracia semidireta, representativa e de caráter liberal, gozando assim das beneficias do Estado de Direito – cidadão representado.

Jean-Paul Sartre (Paris/França, 1905-1980) foi sagaz na percepção da essência

deste cidadão, na era moderna, em um artigo intitulado *Eleições, armadilha para otários*, publicado em 1973, ainda sobre os vultos das manifestações de *Maio de 1968*, na França:

Os eleitores pertencem a agrupamentos os mais diversificados. Contudo, não é enquanto membros de um grupo, mas como cidadãos, que a urna os aguarda. [...] A cada um ela diz: “ninguém te vê, dependes apenas de ti; vais decidir no isolamento; depois, poderás esconder tua decisão, ou mentir sobre ela”. Nada mais é necessário para transformar os eleitores que entram nessa sala em traidores potenciais uns aos olhos dos outros. E a desconfiança ainda aumenta a distância que os separa. [...] Em uma palavra: quando voto, abduco do meu poder. Abro mão da possibilidade, presente em cada um, de, ao lado de todos os outros, constituir um grupo soberano. Renuncio a construir um grupo desprovido da necessidade de representantes. Afirmando que nós, os votantes, continuamos sendo outros que não nós mesmos, e que – a não ser por pessoas interpostas – nenhum de nós é capaz de abandonar a serialidade em benefício do grupo. [...] Tudo está bastante claro: se refletirmos, chegaremos à conclusão de que a democracia indireta é uma mistificação. Pretende-se que a Assembléia eleita seja a que melhor reflita a opinião pública. Mas só há opinião pública serial. A imbecilidade dos meios de comunicação de massa, as declarações do governo, a maneira parcial ou truncada pela qual os jornais refletem os acontecimentos, tudo isso vem encontrar-nos em nossa solidão serial e nos empanturrar de idéias pré-fabricadas, feitas daquilo que pensamos que os outros pensarão. (SARTRE, 2004, p. 6-11).

O ponto central da crítica de Sartre repousa no problema do homem atomizado, sujeitos pulverizados na condição de estranhamento institucional, sujeitos serializados. No ato do voto abre-se mão do poder, ou como pensava Rousseau (1991 [1762]), da soberania da vontade política (geral). O estranhamento é decorrente do sistema social como um todo, a atomização-seriação que (de)formam a consciência coletiva.

O pensamento de Sartre aproxima-se das críticas de Marx em relação ao sistema político representativo. Para Marx (2011 [1852], p. 340-346).

Enquanto cada representante do povo representa apenas este ou aquele partido, esta ou aquela cidade, esta ou aquela cabeça de ponte, ou até mesmo a mera necessidade de eleger algum dos setecentos e cinquenta candidatos, sem levar na devida consideração nem a causa nem o homem, ele é o eleito da nação e o ato de sua eleição é o trunfo que o povo soberano lança uma vez a cada quatro anos. A Assembléia Nacional exhibe realmente, em seus representantes individuais, os múltiplos aspectos do espírito nacional, enquanto que no presidente esse espírito nacional encontra sua emancipação. Em comparação com a Assembléia, ele possui uma espécie de direito divino; é presidente pela graça do povo. [...] O período que temos diante de nós abrange a mais alta e heterogênea mistura de contradições clamorosas: revolucionários declaradamente constitucionalistas; uma Assembleia Nacional que quer ser onipotente e permanece sempre parlamentar.

Marx coloca-se como um crítico do sistema representativo, muito embora reconheça a importância do sufrágio universal. Ao observar a Comuna de Paris (1871), Marx recoloca a questão do sufrágio universal: “A Comuna era composta de conselheiros municipais eleitos por sufrágio universal nos diversos distritos da cidade. Eram responsáveis e substituíveis a qualquer momento.” (MARX, 1975 [1850], p. 197). Ele é mais crítico em

relação à prática da representação do que ao conceito. “A Comuna devia ser não um órgão parlamentar, mas uma corporação de trabalho, executiva e legislativa ao mesmo tempo” (MARX, 1975 [1850], p. 197). Para Marx (2010a [1844]) a democracia verdadeira (direta), com seu sufrágio universal expandido, é o contraponto da representação do Estado burguês.

Diante dos movimentos sociais da década de 1960, por direitos civis, políticos e sociais Pitkin (2006), traça novas discussões sobre o sistema liberal de representação. Para a autora há um paradoxo no sistema de representatividade: “Esse debate pode ser sintetizado nessa escolha dicotômica: um representante deve fazer o que seus eleitores querem, ou o que ele acha melhor?” (PITKIN, 2006, p. 16).

A dificuldade em responder essa questão e a problemática do exercício de uma democracia direta trazem à baila “o papel dos partidos políticos, na medida em que os interesses locais e parciais se encaixam no bem nacional, a forma pela qual a deliberação se relaciona com o voto e ambas se relacionam com o exercício do governo etc.” (PITKIN, 2006, p. 16). Esta relação define a natureza do regime representativo e a própria essência da cidadania burguesa – a universalização do *habitus* ou do *ethos* da classe burguesa, o padrão de humanidade (sujeito e reconhecimento social).

A cidadania passa a ser uma categoria excludente (cidadão x não-cidadão/”bárbaro” – conceitos assimetricamente opostos) – abarcando os conformados ao *habitus* da civilidade burguesa e excluindo os que não adquirirem o *ethos*, as precondições socioeconômicas que garantem o seu exercício: cidadão-cavalheiro-civilizado, opostos ao vagabundo-louco-criminoso; em suma, a todos os que se recusam a assumir o *habitus*, adquirir o *ethos*, não tem competência-habilidades-conhecimentos e/ou não foram modelados pelo processo civilizatório burguês: não se converteram no sujeito-ideal.

Para Alfred Marshall, como retratado por T. H. Marshall (2002) o esforço pela cidadania universal é a busca pela igualdade ou diminuição das desigualdades, possíveis apenas se houver a universalização de um modo de vida (burguês), permitindo que certo sujeito participe com possibilidade de sucesso dos mecanismos/instituições do mundo moderno: sujeito adaptado – eficiente, eficaz, empreendedor, agente racional, calculador, prospectivo – que se tornou *cidadão do admirável mundo novo*.

Nesse *mundo novo* coexistem duas condições societais: a *eutopia* (do grego *eu* + *tópos*, “lugar do bem) e *distopia* (do grego *dys* + *tópos*, “lugar do mal”)¹⁸⁷ - divisão, em

¹⁸⁷ O termo *utopia* (do grego *ou* + *tópos*, o “não-lugar”) foi teorizado por Thomas More em 1516, em sua obra *Utopia*; esta expressão engloba, enquanto heterônimo, duas categorias, ou hipônimos: os neologismos *eutopia* e

grande medida selada pela *sociedade do conhecimento*: os incorporados à sociabilidade neoliberal, segundo os ditames ideológicos da *sociedade do conhecimento* encontram-se na *eutopia*; os excluídos, por comporem a massa do exercício de reserva, encontram-se na *distopia*.

Parafraseando Aldous Huxley (Godalming/Inglaterra, 1894-1963), *Admirável mundo novo* (2009 [1932])¹⁸⁸, vive-se na *sociedade do conhecimento* uma cisão entre trabalho manual (trabalhadores) e intelectual (dirigentes). Formam-se indivíduos para os trabalhos “menos valorizados” (menos *status* social e menor remuneração), educam-se as camadas abastadas e médias para atividades mais “reconhecidas”, assentadas no trabalho intelectual.

No *Admirável mundo novo* são necessários homens saudáveis, obedientes e paradoxalmente satisfeitos com sua condição – aceitam as regras do jogo (satisfeitos), esforçando-se no trabalho (sem usar da violência), na busca em melhorar de vida (insatisfeitos controlados). Este homem, como uma peça, vive para fazer funcionar a engrenagem da máquina-sociedade – estrutura sócio metabólica do capital (MÉSZÁROS, 2002), na qual o homem é convertido em apêndice da máquina (MARX, 2013 [1867]).

Na “sociedade do conhecimento”, o *conhecimento* é execrado. A semelhança do *Admirável mundo novo* de Huxley (2009), onde os livros eram considerados desnecessários, pois alimentavam uma diversão solitária e perigosa (em virtude do tempo desperdiçado com a reflexão), vivencia-se na “sociedade do conhecimento” um desprezo pelas obras clássicas, pelo conhecimento historicamente acumulado, sobremodo o ligado ao humanismo. Assim, se os livros não são queimados, como no período da Alemanha nazista, ou como na obra de Ray

distopia - representação social cujo valor é a antítese da utopia, lugar ou estado imaginário em que se vive sob condições de extrema opressão ou privação.

¹⁸⁸ A obra *Admirável mundo novo*, publicada originalmente em 1932, pelo escritor inglês Aldous Huxley, descreve uma sociedade totalitária, governada por uma casta (estratificação social baseada no nascimento, pela qual gozam de honra e prestígio diferenciadas) detendo o poder e o acesso ao conhecimento. Nesta sociedade hipotética os governantes – personificados nos *Administradores Mundiais* – administravam o notável desenvolvimento técnico-científico, e coordenavam a massa da população destinada a operarem as máquinas e moverem a engrenagem produtiva. Em uma espécie de ditadura científico-tecnológica operava-se um condicionamento biológico e psicológico das castas. Com reprodução *in vitro* e pela clonagem as castas mais elevadas eram dotadas de capacidades e habilidades elevadas, e, as castas inferiores eram preparadas para serem tolerantes e aceitarem a predileção por determinadas ocupações, temperaturas e ambientes etc. Uma vez geradas, as castas eram educadas mediante as técnicas comportamentais do *estímulo-resposta* e da *hipnopédia*. Huxley no *Admirável mundo novo*, bem como em sua continuação *Retorno ao Admirável mundo novo* (2015 [1932]), direciona sua reflexão para as teorias psicológicas e educacionais de Sigmund Freud (1856-1939), Ivan Pavlov (1849-1936), Edward Thorndike (1874-1949) e de Burrhus Skinner (1904-1990). Pela *hipnopédia* adaptava-se a sociedade de produção e mercado de massa aos princípios éticos e a filosofia de superconsumo. Movimentando personagens que se ligam a Karl Marx, Sigmund Freud e Henry Ford, Huxley constrói uma obra futurista, com tons conservadores e que estabelece uma visão das principais distopias do século XX. Como máxima alegoria, destaque-se que a história se passa no ano de 632 ‘depois de Ford (D.F)’, logo, no ano de 2495, considerando que Henry Ford nasceu em 1863. Ford ocupa lugar proeminente na obra, culminando na utilização do T (referência ao carro *Modelo T*, fabricado pela Ford em 1908).

Bradbury (Waukegan/EUA, 1920-2012), *Fahrenheit 451* (2009, [1953]), eles são descartados, deixados de lado, substituídos pela informação.

Em tempos de reestruturação produtiva e de avanço da Teoria do Capital Humano o conhecimento voltado ao mercado assume proeminência no contexto ideológico da sociedade capitalista. Na era do trabalhador flexível o mito de valorização da educação é revigorado, por sua relevância para o desenvolvimento das nações – em uma conjuntura de “concorrência pacífica”. O conhecimento em voga, no *Admirável mundo*, é estabelecido segundo diretrizes pedagógicas que privilegiam o desenvolvimento de habilidades e competências indispensáveis para os indivíduos da nova ordem se qualificarem para o mercado de trabalho: desenvolve-se a capacidade de “aprender a aprender”.

Ao naturalizar as relações capitalistas, esta proposta obstaculiza a compreensão das relações econômico-sociais que geram o estranhamento dos indivíduos; além disso, a escola acaba privilegiando o “adestramento” para o mercado de trabalho. As pedagogias do “aprender a aprender” ao buscarem capacitar os indivíduos têm por meta formar neles as competências para “encontrar novas formas de ação” que permitam “melhor adaptação aos ditames das relações regidas pelo capital”. (DUARTE, 2003, p. 12).

Assim, no *Admirável mundo* a essência da sociedade capitalista não foi alterada, não se está “vivendo uma sociedade radicalmente nova, que pudesse ser chamada de sociedade do conhecimento”. A “sociedade do conhecimento é uma ideologia produzida pelo capitalismo, é um fenômeno no campo da reprodução ideológica do capitalismo”. (DUARTE, 2003, p. 13).

Essa sociedade é uma ilusão que encapsula os indivíduos no mundo (real) de *exclusão includente* e *inclusão excludente*, alimentando a esperança de pertencimento a *eutopia* (“lugar do bem) e fuga da *distopia* (“lugar do mal”). Esta ilusão cumpre um papel na lógica do capital. Para Duarte (2003), deve-se compreender as armadilhas da ilusão da “sociedade do conhecimento”, propalada pelas pedagogias do “aprender a aprender” que desqualificam as ações educativas. As ilusões são múltiplas:

- **Primeira ilusão: o conhecimento nunca esteve tão acessível como hoje**, isto é, vivemos numa sociedade na qual o acesso ao conhecimento foi amplamente democratizado pelos meios de comunicação, pela informática, pela internet etc.
- **Segunda ilusão: a capacidade para lidar de forma criativa com situações singulares no cotidiano, ou como diria Perrenoud, a habilidade de mobilizar conhecimentos, é muito mais importante que a aquisição de conhecimentos teóricos**, especialmente nos dias de hoje, quando já estariam superadas as teorias pautadas em metanarrativas, isto é, estariam superadas as tentativas de elaboração de grandes sínteses teóricas sobre a história, a sociedade e o ser humano.
- **Terceira ilusão: o conhecimento não é a apropriação da realidade pelo pensamento**, mas sim uma construção subjetiva resultante de processos semióticos

intersubjetivos, nos quais ocorre uma negociação de significados. O que confere validade ao conhecimento são os contratos culturais, isto é, o conhecimento é uma convenção cultural.

• **Quarta ilusão: os conhecimentos têm todos o mesmo valor**, não havendo entre eles hierarquia quanto à sua qualidade ou quanto ao seu poder explicativo da realidade natural e social.

• **Quinta ilusão: o apelo à consciência dos indivíduos**, seja por meio das palavras, seja por meio dos bons exemplos dados por outros indivíduos ou por comunidades, constitui o caminho para a superação dos grandes problemas da humanidade. Essa ilusão contém uma outra, qual seja, a de que esses grandes problemas existem como consequência de determinadas mentalidades. As concepções idealistas da educação apóiam-se todas em tal ilusão. Essa é a razão da difusão, pela mídia, de certas experiências educativas tidas como aquelas que estariam criando um futuro melhor pela preparação das novas gerações. Assim, acabar com as guerras seria algo possível por meio de experiências educativas que cultivem a tolerância entre crianças e jovens. A guerra é vista como consequência de processos primariamente subjetivos ou, no máximo intersubjetivos. Nessa direção, a guerra entre os Estados Unidos da América e Afeganistão, por exemplo, é vista como consequência do despreparo das pessoas para conviverem com as diferenças culturais, do consequência da intolerância, do fanatismo religioso. Deixa-se de lado toda uma complexa realidade política e econômica gerada pelo imperialismo norte-americano e multiplicam-se os apelos românticos ao cultivo do respeito às diferenças culturais. (DUARTE, 2003, p. 14-15, grifo nosso).

O conhecimento não é único e, tampouco, homogêneo, ele é diverso, com múltiplas particularidades, hierarquicamente distinto. O conhecimento para cozinhar é distinto e menos elaborado do que o conhecimento para construir uma nave espacial; há distinção entre escrever uma rima e compor uma sinfonia; entre o resolver uma operação básica de soma e encontrar a solução de uma equação neperiana.

Mas, no mundo das ilusões, o conhecimento equipara-se à informação – desenvolve-se a díade sociedade da informação e do conhecimento; a formação técnica assume primazia, em detrimento da humana. Além disso, as classes sociais menos privilegiadas são privadas do conhecimento historicamente acumulado e sistematizado, tomado por desnecessário no processo de aprendizagem condicionada pela prática – é o “aprender fazendo”.

A *accountability* educacional insere-se nesse contexto de “*Admirável mundo novo*”. Os seus elementos constitutivos de responsabilização, prestação de contas e avaliação estão em sinergia com a *Teoria do Capital Humano*, refletindo os princípios da ideologia da “sociedade do conhecimento”. Os processos de mensuração da aprendizagem presentes na *accountability* educacional não exprimem o real nível de conhecimento (historicamente acumulado) do estudante, referendam: o homem empreendedor, o homem-empresa, o conhecimento para o mercado e não para a vida (formação do humano no homem).

O que está oculto nas políticas de *accountability* educacional são os processos de formação/conformação dos indivíduos ao mercado de trabalho. As avaliações em largo

espectro geram tanto resultados, como condicionamentos – condicionando a aprendizagem a uma seleção (por descarte) de conteúdos que devem ser priorizados para a formação do trabalhador flexível, homem-empresa, empreendedor, responsável, panóptico de si mesmo.

Esse homem vai sendo gradativamente conformado ao *habitus* da civilidade burguesa, adquirindo o *ethos* do ser-burguês. As avaliações externas são apenas uma etapa de um processo que perpassa a vida na democracia liberal, o ser cidadão com valores de liberdade (de ter propriedade privada), de igualdade (formal, conforme o Estado de Direito). No *Admirável mundo novo* o que se (re)afirma é a sociabilidade do capital, e o indivíduo deve ser responsável pelo seu próprio sucesso ou fracasso nessa ordem socio metabólica.

No *Admirável mundo novo* os indivíduos são induzidos a aburguesarem-se (para tentarem sair da *distopia*), não porque todos venham a ser acolhidos, mas, porque são levados a incorporar a subjetividade exigida - a moralidade burguesa. Tal moralidade “passa a ser o fundamento dos papéis sociais básicos da sociedade moderna, o papel do trabalhador útil e produtivo na economia e o papel do cidadão na política.” (SOUZA, 2009, p. 401). Conforme Souza,

Os requisitos psicossociais para o trabalho produtivo são os mesmos da cidadania política. Sem autocontrole, disciplina e a noção correlata de autorresponsabilidade não é possível nem a adaptação ao ritmo produtivo da máquina e da fábrica capitalista – que se impõe de “fora para dentro” para o trabalhador – nem a contenção do cidadão que percebe seu espaço e respeita o espaço alheio. Não há cidadania possível sem a “internalização”, ou melhor, sem a “in-corporação” de uma dada “economia emocional”. (SOUZA, 2009, p. 401).

Nesta ordem paradoxal que impõem novas configurações político-sociais emerge a problemática do Estado, que não pode ser reduzido a simples instituição de dominação a serviço de uma classe, ou uma instituição regida pela lei, que serve a todos os segmentos sociais. As novas configurações de democracia liberal, de representatividade, sociabilidade e o próprio sistema do capital, com sua prole – neoliberal, globalização, capital financeiro e reestruturação produtiva – têm impingido novas relações entre Estado e sociedade civil.

É difícil imaginar a formulação de políticas públicas definida apenas por determinação jurídica (constitucionalismo), como se o Estado fosse uma instituição neutra, com parâmetros gerenciais visando o bem comum, o interesse de todos os segmentos sociais. Esta crença nega a dinâmica conflitiva, a correlação de forças existentes entre os interesses distintos dos mais diferentes segmentos sociais ou classes. (BONETI, 2010).

Desenvolve-se um discurso de “concorrência pacífica” entre Estados-nação e entre indivíduos, tendo a educação como um dos mediadores – é a disputa entre os indivíduos mais qualificados e entre as nações mais desenvolvidas por mercado. Os valores da

sociabilidade burguesa e da modernização se colocam como carro chefe um arranjo global, seja no mundo do trabalho, no mercado de trabalho e na disputa por mercados consumidores, dentre outros espaços. Nessa relação,

A educação passa a ser evocada como um instrumento de modernização – o fator preponderante, para a diminuição das disparidades regionais. O equilíbrio entre as regiões – subdesenvolvidas, não desenvolvidas, em desenvolvimento e desenvolvidas – se daria mediante a modernização dos fatores de produção, especialmente pela qualificação da mão de obra. (FRIGOTTO, 2010, p. 128-129).

A qualificação dos “recursos humanos”, ou capital humano, na perspectiva das políticas neoliberais estabelece um vínculo entre a educação e a reorganização produtiva, criando um suporte ideológico aos programas/projetos das reformas educacionais implementadas na América Latina desde a década de 1970. Para Bruno (2011), na lógica das políticas educacionais ditadas pelos organismos multilaterais e implementadas pelo Estado liberal, o real consumidor da qualificação da força de trabalho é o capital:

Vejam primeiro como se coloca essa questão do ponto de vista do capital. A qualificação, isto é, a capacidade de trabalhar, é valor de uso para o capitalista, pois é ele quem irá explorá-la. No capitalismo, o real consumidor da qualificação da força de trabalho é o capital, já que para o trabalhador ela é mercadoria alienável, valor de troca. Daí ser do interesse do capitalista controlar os processos formativos, que devem produzir capacidade de trabalho dentro de certos padrões exigidos pela organização do trabalho e pela tecnologia utilizada, o que envolve conhecimento e disciplina. (BRUNO, 2011, p. 556-557).

Com o controle do capital nos processos formativos afirma-se a inexistência de uma suposta neutralidade do Estado, seja no plano nacional ou internacional, especificamente no campo educacional. Este fato pode ser constatado na realização da conferência *Crescimento econômico e investimento na educação* (Washington, 1961), promovida pela OCDE. No evento foram debatidas estratégias a serem adotadas pelos países-membros e parceiros a fim de ampliarem os investimentos em educação – ação necessária para ampliar as reservas de capital humano, para combater o avanço soviético e preparar os países para a “concorrência pacífica” (disputa por mercados, em virtude do crescimento econômico).

A “concorrência pacífica” representa um dos lemas da OCDE, tendo sido estabelecida como estratégia político-econômica dos EUA:

É também óbvio que, dentro do clima de **competição pacífica** que, esperamos, irá caracterizar o desenvolvimento deste mundo ao longo do próximo século, o **prêmio do progresso** será outorgado àqueles países e sistemas sociais que tiverem tido maior êxito no **desenvolvimento dos seus recursos humanos**. O chefe de Estado soviético não podia ter sido mais claro ao definir este tema: está perfeitamente convencido de que o modo de vida por ele representado é capaz de **desenvolver os talentos da população através do ensino e de transmitir o poder da ciência em termos de realidade material com uma eficácia muito superior à nossa**. Eis o

desafio que nós, os países da OCDE, ora encaramos, e estou confiante em que o não recusaremos. (Discurso de Philip H. Coombs, secretário de Estado adjunto da Educação e Cultura do governo norte-americano. Seção de abertura da conferência *Crescimento econômico e investimento na educação*, 1961. In MELO, 1975, p.106, grifo nosso)

O direcionamento dado às políticas educacionais da OCDE, em um cenário de disputa militar e econômica pelo governo norte-americano evidencia a importância do capital humano e da educação para sua constituição – elementos imprescindíveis para o sistema do capital, que se locupleta no processo desigual e combinado de desenvolvimento: os mais eficientes e eficazes conseguem extrair maior quantidade de riqueza da produção, logo, se desenvolvem.

O Estado, diante da nova ordem global tem o valor de nação fragilizado, as fronteiras nacionais sofrem as influências mundiais, os organismos multilaterais tomam envergadura de Estados-nação e alimentam formas competitivas entre os governos, ampliando a exclusão social. As desigualdades sociais compõem a conjuntura dos Estados-Nação e na ordem neoliberal o Estado perde paulatinamente soberania, por sua incapacidade de resolver os problemas socioeconômicos:

“Neoliberalismo” e “Estado neoliberal” são termos usados para designar um novo tipo de Estado que surgiu na América Latina nas duas últimas décadas. [...] Os governos neoliberais promovem as noções de mercados abertos, livre comércio, redução do setor público, menos intervenção do estado na economia e a desregulação de mercados. [...] A fundamentação política racional do estado neoliberal é feita de uma **mistura de teorias e grupos de interesse** que estão ligados à economia de oferta, ao monetarismo, a setores culturais neoconservadores, grupos opostos às políticas de redistribuição do estado do bem-estar e a setores preocupados a todo custo com o déficit fiscal. Em outras palavras, é uma aliança contraditória. Tais modelos de estado são uma resposta às crises de **confiança dos cidadãos** são importantes para o **exercício da representação democrática** e confiança nos governos. Neste **modelo culturalmente conservador** e economicamente liberal, o estado, o intervencionismo do Estado e as empresas do estado constituem parte do problema, e não parte da solução. Como tem sido apontado em várias ocasiões pela ideologia neoliberal, o melhor estado é o governo pequeno. (TORRES, 2001, p.65, grifo nosso).

Como reflexo do avanço neoliberal sobre o Estado, este submete-se à agenda global ditada pelo mercado que impõe uma autonomia mitigada, sobretudo no campo das políticas públicas, em especial na área educacional – nas instituições escolares e universitárias. Por estarem na esfera de influência/dependência das estruturas políticas e econômicas financeiras e/ou multilaterais o Estado-nação passa a sofrer interferências/ingerências na elaboração de suas políticas educacionais – o que ocorre tanto nos países centrais como periféricos, de formas distintas.

Nessa conjuntura intensifica-se o estabelecimento de metas para o

desenvolvimento educacional que atendam às necessidades de formação de mão de obra e consenso social. Diante da importância estratégica assumida pela educação passa-se a conceber que esta não pode ser deixada sob a responsabilidade dos pedagogos. (PAPADOPOULOS, 1994, p.45; PEREIRA, 2016).

Na década de 1970, realizou-se a *Conferência da OCDE*, em Paris, sob o tema *Políticas para o crescimento educacional*, em contexto posterior as manifestações estudantis de maio de 1968 que, no aspecto educacional, segundo os intelectuais da OCDE, foram motivadas por: a) incerteza quanto aos objetivos da sociedade; reivindicavam satisfação material; queriam ser partícipes das decisões de modelamento da universidade e da sociedade; b) preocupação com o mercado de trabalho após a graduação; c) insatisfação com os modelos educacionais – estrutura, organização, conteúdos e métodos do sistema educacional. (PAPADOPOULOS, 1995, p. 66; THIOLENT, 1998; PEREIRA, 2016).

Entretanto, distintamente do que indica Papadopoulos (1995) os movimentos estudantis, universitários, lutavam por: 1. participação democrática na educação; 2. dimensão social da educação; 3. e, acesso ao conhecimento sistematizado produzido historicamente. Ideias opostas às apresentadas pela OCDE. (PEREIRA, 2016). Os estudantes não se mobilizaram na busca de sua inserção no mercado de trabalho, porém:

[...] de modo geral, entre os principais temas de contestação universitária, destacam-se: a recusa do caráter classista da universidade; a denúncia da falsa neutralidade e da falsa objetividade do saber; a denúncia da parcelização e tecnocratização do saber; a contestação dos cursos ex-cathedra; a denúncia dos professores conservadores ligados à política do governo; o questionamento do lugar que, na divisão capitalista do trabalho, os diplomados irão ocupar; a denúncia da escassez de possibilidade de empregos qualificados (problemas dos “débouchés”). (THIOLENT, 1998, p. 70).

A apreciação dos intelectuais da OCDE das manifestações de maio/1968, contraposta à leitura de Thiollent (1998), demonstra a ação da organização em tentar descaracterizar o movimento social. Pode-se supor que tal postura da OCDE é deliberada, executada por seus intelectuais orgânicos, a fim de garantir interesses privados em detrimento dos projetos educacionais na esfera pública.

O que toma corpo no movimento da ordem socio metabólica do capital, são as mudanças na função do Estado, as ingerências dos organismos/agências multilaterais, a intrincada relação entre cidadania burguesa, representatividade e democracia. Todos estes elementos estão presos à tessitura que molda a *accountability* (educacional) e move a engrenagem da máquina que reproduz o “estranhamento universal, de degradação do homem” (ALVES, 1997, p. 171) oculto em um projeto de cidadania e em uma vaga noção de igualdade

(jurídica) e liberdade (política).

A *accountability* (educacional) à medida que personifica a engrenagem desse mecanismo converte-se em palavra fetiche ao lado de democracia – valor pelo qual muitos declaram entusiasmo e buscam associar-se; mas, tal entusiasmo limita seu conceito, reduz sua universalidade e acaba por instrumentalizá-la para a preservação por *establishment*. O excesso de adjetivações converte-se em elemento paradoxal, pois, na ampliação conceitual esvazia-se o significado gerador.

Responsabilização, prestação de contas e avaliação, sob a égide do neoliberalismo, erguem-se como mecanismos de informação e controle do poder que minimizam a igualdade substantiva e a liberdade real (de indivíduos livres da exploração socioeconômica, livres dos processos de estranhamento – homens livres para serem humanos); passando a maximizar, com seus lemas de eficácia, eficiência, competitividade, empreendedorismo e *equidade* (palavra mágica que encobre com seu manto de invisibilidade o valor da igualdade), a força do Mercado.

Mas, esse dinamismo só pode ser possível com a construção de ideologias que sedimentem, normatizem, normalizem, disseminem valores. A *accountability* é configurada e reconfigurada em um movimento de rupturas e continuidades. Seu valor conceitual-categorial é definido na incorporação de elementos/dispositivos a partir de confluências de interesses a envolver o primado na ontopositividade da política (presente no Estado Gerencial-Avaliador) e o Mercado (tomado como neutro).

7.3 A *accountability* educacional e neoliberalismo: confluência de interesses

As políticas de *accountability* educacional, em seus mais diversos espectros, foram implementadas na América Latina como expressão dos princípios educacionais ditados pelos organismos multilaterais, como Unesco/Orealc. A ideologia disseminada por estes organismos definiu que as mudanças e transformações na sociedade conduziriam a um mundo mais justo e desenvolvido, tendo a educação, por conseguinte, a escola a responsabilidade de conduzir este processo.

Em documentos da Unesco/Orealc – *Necessidades Especiais em sala de aula e Educar na Diversidade*, respectivamente, nas décadas de 1990 e 2000 – destinados aos países do Mercosul definiam-se os papéis e importância dos professores para a construção da *escola para todos*. E, a fim de cumprirem sua função social como educador, o professor deveria adquirir habilidades que lhe capacitasse ao exercício de suas práticas de ensino, em sintonia com seus pares e comunidade local, construindo uma *educação para todos*. (Unesco, 2005).

A parte da beleza estética do discurso, o aspecto relevante contido nos dois documentos é a noção de responsabilização: o Estado transferia atribuições e funções de sua competência para a comunidade escolar, o que coaduna com o Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe (1979-2001). Com isso, delineou-se o ideário de Estado mínimo para as políticas sociais e um Estado máximo para o capital – ou seja, mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital:

[...] a forma de Estado liberal e a forma de Estado intervencionista são apenas modos específicos de mediação às relações capitalistas de produção. A forma presente de Estado – intervencionista – não representa uma transgressão aos fundamentos das relações de produção capitalista e, conseqüentemente, não transgride na essência os princípios do Estado liberal. O Estado intervencionista é apenas a expressão histórica do Estado ao exercer sua função de construtor e unificador da classe capitalista, na fase imperialista das relações de produção. O Estado liberal ou intervencionista não são escolhas, mas a própria forma de o modo de produção capitalista gerir as crises que lhe são orgânicas, decorrências, em última instância, das formas que as relações capitalistas de produção vão assumindo dentro do movimento de acumulação, concentração e centralização do capital. (FRIGOTTO, 2010, p. 102).

As diretrizes estabelecidas pelas reformas educacionais, segundo orientação da Unesco/Orealc, construíam um equilíbrio instável entre o avanço do neoliberalismo e os desafios da modernização (conservadora) na América Latina. Como bandeira desta conciliação afirmava-se ser possível desenvolver economicamente a região, sem ampliar a exclusão social, adotando-se como um dos pressupostos a *democratização da educação* nos moldes neoliberais – expansão, equidade e integração – e ligada aos valores da democracia liberal, conforme a teoria schumpeteriana de competitividade.

A busca por construir o equilíbrio econômico na região e de coesão social levou a Unesco, em cooperação com a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), a realizarem conferências a fim de identificar os problemas educativos da região:

[...] los ministros concibieron el PPE [Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe] como una apuesta que ayudaría a resolver no sólo los problemas educativos, sino también a procurar la equidad social, consolidar la democracia, sentar las bases de un desarrollo duradero y avanzar en la integración regional. (UNESCO, 2001, p. 13).¹⁸⁹

A despeito das Recomendações e Declarações da Unesco/Cepal/OEA sinalizarem uma reforma positiva, cujos objetivos seriam a redução do analfabetismo, da evasão escolar,

¹⁸⁹ “os ministros conceberam o PPE [Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe] como uma aposta que ajudaria a resolver não apenas os problemas educacionais, mas também a buscar a equidade social, consolidar a democracia, lançar as bases de um desenvolvimento duradouro e avançar na integração regional.” (Tradução nossa).

reprovações e avanço da qualidade educacional, a razão concreta, ou a motivação (o dínamo) da reforma estava subsumida ao interesse do capital – mercantilização da educação e formação de mão de obra. Prova contumaz, deste quadro, são as reiteradas propostas de diminuição da intervenção do Estado no que se refere às políticas sociais, em uma região marcada pela pobreza.

São recorrentes as orientações para a redução do investimento na educação pública e ampliação de linhas de investimentos para o setor privado, na esfera da educação. Gentili (2001) aponta que os reais interesses dos organismos multilaterais podem ser identificados no uso de palavras como equidade, terminologia que se contrapõe ao valor de liberdade:

O conceito de igualdade articula-se, assim, com um conceito de justiça que reconhece a necessidade de respeitar, e inclusive promover, as diferenças naturais existentes entre as pessoas. Justo é o sistema social onde tais diferenças são respeitadas contra toda pretensão arbitrária (política) por garantir uma suposta igualdade. (GENTILI, 2001, p. 43).

A educação, tomada como meio indispensável para a consolidação da democracia liberal e desenvolvimento econômico dos Estados-nação, passa a ser meio para alcançar a equidade e a justiça social. É neste cenário que a *accountability* educacional toma acento, ela se insere como instrumento de controle e dispositivo para o desenvolvimento de mecanismos de regulação do Estado.

Com a transparência, informação, responsabilização, prestação de contas e avaliação aplicadas na dimensão educacional seria possível definir políticas públicas baseadas na *New Public Management*, capazes de corrigir os qualificados erros do Estado (keynesiano) e definir políticas educacionais que atendessem as demandas do mercado.

Para alcançar tais alvos, o Estado democrático é tomado como indispensável, ocultando a luta de classes em uma sociedade concorrencialista: o mais hábil, capacitado e qualificado vence a concorrência no mercado – passasse a justificar os problemas sociais a partir de um novo darwinismo social, mascarado pelo “aprender ao longo da vida” e por valores de uma democracia liberal.

Moraes (2001), em seu artigo intitulado *Contra a canonização da democracia*, ao tecer ponderações contrárias a famosa declaração de Enrico Berlinguer (Sessári/Itália, 1922-1984)¹⁹⁰ – de que “a democracia é hoje não apenas o terreno no qual o adversário de classe é

¹⁹⁰ Político italiano e secretário nacional do Partido Comunista Italiano de 1972 até sua morte, em 1984. Fala proferida “em 1977, por ocasião das comemorações dos 60 anos da Revolução de Outubro, tomando a palavra

obrigado a retroceder mas é também o valor historicamente universal sobre o qual fundar uma original sociedade socialista” (COUTINHO, 1980, p. 34) – descreve a simbiose entre democracia e capitalismo.

Para Moraes (2001) deve-se desmistificar esta suposta universalidade da democracia. Este regime político não pode ser pensado como o paradigma das instituições políticas de toda a humanidade. A democracia burguesa deve ser compreendida em sua dialeticidade: o quanto ela expressa os interesses dos trabalhadores; mas, também, o quanto a democracia expressa os interesses da classe burguesa, logo, ratificadora dos dogmas do capitalismo como projeto societal. Nesta senda,

Para o marxismo, a democracia, como forma do Estado, tampouco é um fim em si, um valor universal, e sim um instrumento de dominação política. Os fins a que se subordina esse meio ou instrumento são determinados principalmente pelos interesses de classe. O princípio da soberania popular não paira, indiferente, acima da base econômica da sociedade, nem, portanto, da alternativa capitalismo ou socialismo. Na democracia, ao predomínio dos interesses burgueses correspondem os fins supremos do liberalismo; a minoria mais protegida é a oligarquia (etimologicamente, o poder de poucos) que comanda a valorização do capital. Já na perspectiva da democracia das Luzes, e mais ainda na do movimento socialista, os valores supremos são a igualdade, não somente entre concidadãos, mas para toda a humanidade, o interesse público e a satisfação das necessidades coletivas. (MORAES, 2001, p. 20).

A unidade construída entre educação e democracia liberal, como díade necessária para o desenvolvimento nacional produziu uma nova cultura na América Latina, na qual a escola assume centralidade – espaço formador do indivíduo adaptado às novas determinações do mercado. Segundo Dal Ri e Vieitez, (2009) a classe burguesa, grupo hegemônico no controle do Estado, molda políticas educacionais de acordo com os parâmetros retirados do universo da fábrica – o aprendizado profissional – delegando à instituição escolar o formar os novos trabalhadores flexíveis:

A escola na sociedade capitalista desempenha várias funções, porém, a mais imediata para o capital é a de formar a força de trabalho para o mundo do trabalho. Entretanto, a relação entre escola e o mundo do trabalho não é direta, mas encontra-se mediada pelo mercado. Desse ponto de vista, o estudante é um trabalhador em potencial, mas que deverá integrar o mercado para poder realizar esse potencial. (DAL RI; VIEITEZ, 2009, p. 282).

Ao analisar-se os documentos produzidos pela Unesco/Oreale para a América Latina, essas concepções podem ser encontradas na *Declaração do México* (1979). Este documento tenta explicar as diferenças existentes entre indivíduos, bem como, entre as nações

em Moscou na qualidade de secretário-geral do então Partido Comunista Italiano (PCI).” (MORAES, 2001, p. 9).

latino americanas exprimindo valores da *Teoria do Capital Humano*. Para Frigotto (2010), passa-se a reforçar a noção de quanto maior investimento social em educação (diga-se de passagem individual) maior produtividade e sucesso do indivíduo, preservando, conforme Finkel (1977), o poder burguês – ocultando a exploração do trabalhador:

O conceito de capital humano vai mascarar, do ponto de vista das relações internacionais, a questão do imperialismo, passando a ideia de que o desenvolvimento nada tem a ver com as relações de poder, mas se trata fundamentalmente de um problema de mudança ou modernização de alguns fatores, onde os recursos humanos qualificados – capital humano – se constituem no elemento fundamental. O desenvolvimento é concebido como uma entelúquia a-histórica, sem conflitos de classes nem de países, e a educação, o treinamento, a chave para montar uma política gradualista. (FINKEL, 1977, p. 264-265).

Para os defensores da *Teoria do Capital Humano*, as desigualdades sociais e o próprio antagonismo/conflito capital-trabalho seriam superados por um processo meritocrático. Para Frigotto (2010, p. 126).

Mascara-se o caráter orgânico da acumulação, concentração e centralização do capital e a própria luta de classes, na medida em que se nivela, sob a categoria de capital, a capacidade de trabalho dos indivíduos potenciada com educação ou treinamento, ao capital físico, ou seja, a força de trabalho se apresenta como uma mercadoria – um capital do mesmo valor que o capital físico.

A *Declaração do México* (1979) ao propor “como tarefa fundamental nas próximas décadas lutar contra a extrema pobreza, utilizando todos os recursos e meios disponíveis a fim de generalizar uma educação básica para todas as crianças em idade escolar” (UNESCO, 1979) oculta os interesses do capital. A ênfase na educação não se restringe à redução da pobreza, foca-se no *capital humano*, ou seja, na formação de mão de obra adequada aos novos padrões de acumulação.

Com a *Recomendação de Quito* (1981) definem-se as bases do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe (PPE): “- eliminar el analfabetismo antes del fin de siglo, y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos; - mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias.” (UNESCO, 1981)¹⁹¹, reafirmando os princípios contidos na *Declaração do México*.

No delineamento das propostas para a América Latina, a *Declaração de Bogotá* (1987) – *Promedlac II*¹⁹² destaca-se ao conter, de forma ostensiva, os primeiros mecanismos a

¹⁹¹ “- eliminar o analfabetismo antes do final do século, e desenvolver e expandir serviços educacionais para adultos; - melhorar a qualidade e a eficiência dos sistemas educativos através da implementação das reformas necessárias.” (Tradução nossa)

¹⁹² Reuniu-se na cidade de Bogotá/Colômbia, entre 24/março e 4/abril de 1987, a II Reunião do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe e a VI Conferência de Ministros de Educação, contando com a presença de representantes da condução educativa de, praticamente,

sinalizarem em direção à implantação dos dispositivos de *accountability* são utilizados, como informação e avaliação. Embora a palavra *accountability* ainda não seja empregada, afirma-se: “melhoramento dos sistemas de informação e avaliação para determinar os reais avanços na luta contra o analfabetismo.” (BOGOTA, 1987, s/p).

Deve-se salientar que a *Conferência de Bogotá* ocorre no contexto de globalização, de abertura dos mercados latino americanos e avanço da (re)democratização na região. A abertura econômica, em plena reestruturação produtiva e de disputas por mercados, conduziu os países da região, ao incorporarem os ideários neoliberais, a promoverem ações visando a formação de mão de obra, a fim de “recompensar conjuntamente os efeitos da revolução tecnológica e econômica que caracteriza a globalização.” (CORAGGIO, 2000, p. 78).

Para atingir esse objetivo o Promedlac II recomendou as seguintes estratégias: “adaptar o currículo às condições regionais e locais”; “vincular a educação geral com o trabalho”; “incrementar as instituições de formação e capacitação de docentes”; “promover reformas na organização e na administração educativas”; “criar sistemas de avaliação da qualidade da educação”. (BOGOTA, 1987, s/p).

Na composição do texto *Avanços, Limitações, Obstáculos e Desafios – Material de Trabalho da Declaração de Quito* (1991) – *Promedlac IV*¹⁹³, em seu último capítulo, intitulado *Os grandes desafios da nova etapa do desenvolvimento educativo*, estabeleceu-se como orientações aos países-membros: a formulação de mecanismos de avaliação de resultados; a promoção de acordos entre Estado (a nível nacional e local), setor privado e a modernização da máquina pública, visando maior eficiência na administração dos recursos existentes. (QUITO, 1991, s/p).

todos os Estados-membros da região.

¹⁹³ O Promedlac IV (Quito 1991) definiu: “La articulación cualitativa entre la educación y las estrategias de desarrollo; El fortalecimiento de la dimensión democrática y participativa como estrategia de desarrollo educativo; La articulación de nuevas alianzas en torno a la educación; La modernización de las modalidades de planificación y gestión; La reorientación del currículo: desde las disciplinas, las necesidades básicas de aprendizaje; Una nueva conceptualización de la alfabetización y la educación de adultos; La incorporación de nuevos actores: familia, empresas, organizaciones comunitarias y medios de comunicación social; Mejoramiento de las condiciones laborales y de trabajo de los docentes; La diversificación de las fuentes de financiamiento.” (UNESCO, 1991). “A articulação qualitativa entre estratégias de educação e desenvolvimento; O fortalecimento da dimensão democrática e participativa como estratégia de desenvolvimento educacional; A articulação de novas alianças em torno da educação; A modernização das modalidades de planejamento e gestão; A reorientação do currículo: das disciplinas, as necessidades básicas de aprendizagem; Uma nova conceituação de alfabetização e educação de adultos; A incorporação de novos atores: família, empresas, organizações comunitárias e meios de comunicação social; Melhoria das condições de trabalho e trabalho dos professores; A diversificação de fontes de financiamento.” (Tradução nossa).

No ano de 1993 realizou-se a Conferência de Santiago – Promedlac V¹⁹⁴, e em na *Declaração de Santiago* (1993) explicitou-se as competências necessárias aos sujeitos e a sociedade:

Esto implica ampliar el número de actores sociales que definen los objetivos del currículo y diseñar modalidades pedagógicas que formen individuos creativos y solidarios; que se comuniquen tanto en forma oral como por escrito, que sean capaces de identificar problemas y buscar información pertinente y que opten con racionalidad entre alternativas. (UNESCO, 1993, p. 19).¹⁹⁵

A recomendação do Promedlac V definiu a urgência em superar o enfoque tradicional das políticas públicas dos Estados latino americanos, as quais, segundo a Unesco eram desvinculadas das demandas da sociedade – modernização, inserção no mercado global e qualificação para o mercado de trabalho. Em sintonia com o Promedlac V e com as novas condições econômico-sociais, do final do século XX, realizou-se a *Conferência da Jamaica*, em Kingston no ano de 1996, o Promedlac VI. E, simultaneamente, realizou-se a sétima *Reunião de Ministros de Educação da América Latina e Caribe* (Minedlac) VII.

Dentre as orientações presentes na *Recomendação do Minedlac VII*, destacam-se: “a educação como política de Estado”; “protagonismo da comunidade educativa local e papel mais estratégico da administração central”; “democratização e cultura da paz na educação”; “aliança da educação com os meios de comunicação, trabalho e família”; “avaliação e medição da qualidade da educação”; “educação como uma aprendizagem contínua”.

Diante desse conjunto de recomendações, tendo por pilar a *qualidade educacional*, foca-se na formação de mão de obra, avaliação, informação e modernização, por controle administrativo, construindo uma cultura escolar a gestar uma sociabilidade *harmônica*, com *equidade*, onde todo o corpo social da escola trabalha para a formação de indivíduos adaptados para viver em paz e que o esforço pessoal (meritocracia) se sobrepõe.

Com isso, evidencia-se a sintonia com as deliberações da *Conferência Mundial sobre Educação para Todos* (Jomtien/Tailândia, 1990) e com os valores apregoados no *Relatório Delors - Educação, um Tesouro a Descobrir*, 1996 (com seus pilares: aprender a conhecer - adquirir os instrumentos da compreensão; aprender a fazer - para poder agir sobre o meio; aprender a viver juntos - participar e cooperar com os outros; e, aprender a ser -

¹⁹⁴ A Conferência realizou-se em Santiago/Chile, no período de 8 a 11 de junho de 1993. Esta foi a Quinta Reunião do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe – Promedlac V.

¹⁹⁵ “Isso implica ampliar o número de atores sociais que definem os objetivos do currículo e projetar modalidades pedagógicas que formam indivíduos criativos e solidários; que eles se comuniquem oralmente e por escrito, que eles são capazes de identificar problemas e procurar por informações pertinentes e que eles escolham racionalmente entre alternativas.” (Tradução nossa).

integra as três precedentes).

A Pedagogia do Aprender reproduz as ideologias da sociedade do conhecimento e da informação, ou seja, aprofundam o distanciamento do estudante do conhecimento historicamente acumulado, teorizando uma noção de *qualidade educacional* apartada da formação humana – ao estudante bastaria *aprender a aprender* para inserir-se no mercado. Para Alves (2001), a questão presente no ideário da *qualidade educacional* é um artifício retórico liberal, pois, ao discorrer o problema da educação, no âmbito restrito da qualidade do ensino, não se aborda seus determinantes sociais:

[...] a melhoria da qualidade dos serviços escolares tem sido um artifício retórico no discurso oficial dos órgãos do Estado. Mas, não somente nele. **A imprensa [...] o repete à semelhança de um decalque.** Também os educadores, suas associações e seus sindicatos, não importa se movidos por boas intenções, quando **clamam por uma escola pública, universal, gratuita e de boa qualidade, nem de longe tocam as suas determinações últimas** e terminam por repetir, basicamente, as mesmas reivindicações de mais escolas, mais salas de aula e maior qualificação do magistério. (ALVES, 2001, p. 185, grifo nosso).

Segundo Frigotto e Ciavatta (2001), muitos governos, ao tratarem da *qualidade*, ocultam o desempenho escolar, desenvolvem políticas que disfarçam a realidade educacional, e com um discurso de reforma e modernização realimentam a negação do direito à educação básica de qualidade. Os mecanismos de responsabilização, informação, prestação de contas e avaliação vão se firmando como instrumentos de controle do poder e controle social, seja sobre a escola, professores ou até mesmo estudantes. Vive-se uma *distopia*, em outras palavras:

Vivemos imersos em um mundo de altas tecnologias acessíveis na vida cotidiana e de informações abundantes, caóticas e dispersas, em que as imagens visuais prevalecem sobre a linguagem verbal, oral e escrita. Só muito lentamente vamos percebendo que se gerou uma nova sociabilidade e o que significa viver na “sociedade do espetáculo”, tal como intuiu e teorizou Guy Débord nos anos de 1960. “O espetáculo não é um conjunto de imagens, mas uma relação social entre pessoas mediada por imagens.” É uma visão de mundo que se materializou e não apenas o abuso da visão ou o produto de tecnologias sempre mais sofisticadas. É um resultado e um modo de produção da existência. Constitui o modelo atual de vida dominante na sociedade, sob todas as suas formas: informação, publicidade, televisão, filmes, vídeos, consumo de divertimentos. Não se trata apenas de novas linguagens, mas de uma nova forma de viver e de se inserir no mundo. “Toda a vida das sociedades nas quais reinam as modernas condições de produção se apresenta como uma imensa acumulação de espetáculos. Tudo o que era vivido diretamente se tornou representação” (Débord, 1997, p. 13-14). (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 101-102).

A partir do conjunto de estratégias referendadas e propostos pela *Declaração de Quito* (1991), observa-se um processo de reestruturação das políticas educacionais nos países da América Latina, isso “[...] apresenta, no limiar do século XXI, um cenário educativo que,

sob o fetiche da modernidade e da democratização, vivifica os fundamentos neoliberais que estão experimentando nossas sociedades.” (KRAWCZYK, 2000, p. 4).

O fetiche da modernidade (leia-se modernização, e no caso brasileiro modernização conservadora) e da democracia (liberal burguesa) inseridas nos projetos/programas e ideários do Estado Gerencial-Avaliador mascaram/ocultam as relações mediadas pelo Mercado, envolvendo Estado e sociedade civil.

As políticas neoliberais de reestruturação produtiva impactam a educação mesclando instrumentos de responsabilização, prestação de contas, avaliação e informação como dispositivos de controle social/poder. A *accountability*, panaceia dos Estados ditos democráticos, ramifica-se, desenvolve-se e dissemina-se tendo o campo do controle (do poder e social) como um lócus.

A contrarreforma do Estado, sob os auspícios neoliberais, reorganiza o sistema educacional adequando a educação à demanda do mercado e a serviço dele. Nesse viés a *cultura da paz* (Minedlac VII, 1993), como um dos pilares educacionais para o século XXI, surge como baliza para a construção social, sociabilidade sem conflito. A educação e a escola são tidas por essenciais para o equilíbrio na democracia concorrencialista – cabem a ambas a atribuição de estabelecer uma *paz*, selada pela *coesão social* - a aceitação das regras do jogo. Esta *paz*, como diria Zizek (2013, p. 28).

[...] não é possível isolar nenhum processo ou mecanismo social “objetivo” cuja lógica mais íntima não implique a dinâmica “subjetiva” da luta de classes; ou, dito de outra maneira, a própria “paz”, a ausência de luta, já é uma forma de luta, é a vitória (temporal) de um dos lados na luta. Na medida em que a própria invisibilidade da luta de classes (a “paz de classes”) já é um efeito desta – ou seja, da hegemonia exercida por um dos lados na luta –, fica-se tentado a comparar a situação da luta de classe com a do McGuffin de Hitchcock: “Que é luta de classes? – É o processo antagônico que constitui as classes e determina suas relações. – Mas, na nossa sociedade, não há luta entre as classes! – Está vendo, é assim que funciona!”.

Os documentos do Preal ao enaltecerem o ideário de modernização, democratização, equidade tanto ocultam as raízes das crises sociais (oriundas da exploração sócio econômica promovida pelo sistema capitalista), como projetam a crise para a escola – eis um dos motivos para a disseminação da ideia de “crise da escola”. Para superar essa crise apresenta-se a necessidade de reformas educacionais; a avaliação, a responsabilização, a prestação de contas, a informação se insere nos documentos como meios para a superação da crise. Estes instrumentos, gradativamente aglutinados, conduzem às políticas de *accountability*.

Com a escola e os professores sendo responsabilizados pela crise educacional, ao

lado do Estado (ineficiente), passasse a eximir o capital de suas culpas. O mercado é apresentado como solução para o problema que ele mesmo produz¹⁹⁶. E as faces educacionais ditadas pelo mercado – fragmentação, flexibilização, individualismo, concorrencialismo, fragilização do currículo etc. – são apresentados como fenômenos positivos e valorizados. Nessa inversão de valores a *accountability* educacional, em suas dimensões, passa a ser incorporado e naturalizado pelo Estado Gerencial-Avaliador.

Com isso, estabelece-se uma sociabilidade assentada na culpa do *ser*: o indivíduo é culpado pelo seu fracasso, o que exime o Mercado. Para este *ser* superar tal estado ele deve aburguesar-se, assumir a identidade de homem-empresa, empreendedor, e se a escola e o professor não são capazes de auxiliá-lo nesse processo é porque fracassaram em sua atribuição.

Carvalho e Neto (2004) ao ponderarem sobre a crítica à escola trazem a lume os interesses do mercado manifestos na noção de “crise da escola”: “Declara-se, então, a crise do sistema escolar, materializada pela falência da estrutura educacional cristalizada pela má qualidade dos livros didáticos, pelos currículos, pela avaliação e pelos agentes educacionais: diretores, professores e equipe técnica.” (CARVALHO; NETO, 2004, p. 38).

Nesse contexto, a transmissão do conhecimento historicamente acumulado perde importância. Ocorre a valorização da formação do sujeito flexível e para garantir o sucesso dessa formação (des)humana torna-se imprescindível para o neoliberalismo o processo de avaliação, condicionada à mensuração de dados obtidos por testes avaliativos.

Mediante a avaliação seria possível mensurar, identificar as falhas no processo educativo e localizar (responsabilizar) o culpado da improdutividade ou ineficiência educacional, como sintetizou Silva e Gentili (1996, p. 18) a respeito da leitura neoliberal:

Não faltam escolas, faltam escolas melhores; não faltam professores, faltam professores qualificados; não faltam recursos para financiar as políticas educacionais, ao contrário, falta uma melhor distribuição dos recursos existentes. Sendo assim, transformar a escola supõe um enorme desafio gerencial: promover uma mudança substantiva nas práticas pedagógicas, tornando-as mais eficientes; reestruturar os sistemas para flexibilizar a oferta educacional, reformular o perfil dos professores, requalificando-os, implementar uma ampla reforma curricular etc.

¹⁹⁶ Segundo Boito Jr: “Essa ideologia de exaltação do mercado se expressa através de um discurso polêmico: ela assume, no mais das vezes, a forma de uma crítica agressiva à intervenção do Estado na economia. O discurso neoliberal procurava mostrar a superioridade do mercado frente à ação estatal.” (BOITO JR, 1999, p. 45). Esta ideologia neoliberal, centrada no liberalismo econômico e na exaltação do mercado (tomado como neutro), para consolidar sua expansão (tendo como um dos instrumentais a culpabilização das vítimas – o sujeito em miserabilidade econômica é responsável por sua condição, conforme a *Teoria do Capital Humano*) ocultam o fato que “a pobreza não é um dado natural com o qual se deparam os governos neoliberais; ela é produzida pela própria política econômica neoliberal, que reduz o emprego e os salários e reconcentra a renda.” (BOITO JR, 1999, p. 77).

O que está posto é uma cortina de fumaça que obscurece a compreensão da realidade. Os documentos das políticas educacionais ao invés de explicar a complexidade dos processos que permeiam a educação induzem à simplificação e distorcem a realidade. Faz-se necessário, para superar esse projeto liberal, não apenas reorganizar a dinâmica de funcionamento da escola pública, é fundamental alterar as próprias bases econômicas e sociais que a sustentam: educação dualista e subsumida à lógica do capital.

Os mecanismos que compõem a *accountability* educacional, gradativamente, foram se adensando nos documentos do Preal, retendo em seu arcabouço conceitual os valores, ou as balizas teóricas que as gestaram/moldaram: democracia liberal burguesa, modernização conservadora e *Teoria do Capital Humano*. O que é evidenciado no documento *Balance de los 20 Años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe* (UNESCO, 2001), o qual apresenta os impactos do PPE nas políticas educativas na América Latina.

Dentre esses impactos pode-se destacar: “políticas educativas de longo prazo e alianças com outros atores” – especifique-se setor privado, mediante a mercantilização da educação; “mudanças nos modelos de gestão e políticas de descentralização” – transferência de responsabilidade do Estado, reforçando o princípio de Estado Máximo para o capital e mínimo para o social; - desenvolvimento de sistemas de avaliação e qualidade da educação e das aprendizagens; “vinculação da qualidade com equidade” – afastando-se do valor substantivo da igualdade; “reorientação do currículo frente às necessidades básicas de aprendizagens” – currículo moldado à lógica do mercado.

7.4 *Accountability* educacional: preservação do *establishment*?

Freitas (2007, p. 966), ao analisar as políticas educacionais do final do século XX e princípios do XXI, na América Latina, pondera que se assiste, nesse período, à “conversão plena às propostas liberais de ‘responsabilização’ e de privatização do público”. A educação é tomada como produtora de capacidades flexíveis de trabalho constituindo-se num dos fatores para explicar a diferenciação econômico-social na região. Para a autora, convive-se com o

[...] aparecimento de novas formas de exclusão que estão sendo implementadas nos sistemas e sobre as quais temos pouco controle e conhecimento. Continuamos raciocinando em termos de reprovação, forma antiga de exclusão que coexiste, agora, com outras mais recentes desenvolvidas nos sistemas. (FREITAS, 2007, p. 972).

Sob os auspícios dos organismos multilaterais, na confluência de interesses, o

Brasil incorporou as mudanças dos setores de produção geradas pela reestruturação produtiva, os princípios ideológicos da *Teoria do Capital Humano* e os paradigmas da *New Public Management* à educação. Com os valores da *New Public Management* (eficiência, eficácia e o desempenho) opera-se uma espécie de *epidemia política* (BALL, 2002), a disseminação do discurso que os tecnocratas – os arautos/apologetas ou ideólogos das reformas educacionais – da OCDE, BM, Orealc, Unesco etc., detinham a solução do enigma da efígie, a resposta para sanar todos os males que afligiam a educação: as leis do mercado, a gestão para resultados e a performatividade.

Esses tecnocratas, ao formularem suas orientações – presentes nos documentos do Preal, na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, no Relatório Delors, na Agenda 2030 (2016), dentre outros – em uma confluência de interesses com as elites locais, intensificam a crítica à escolas públicas na América Latina, conceituada como ineficiente e que necessitava ser reformada, bem como, o próprio arcabouço das políticas educacionais – era necessário adequar à educação ao mundo moderno (neoliberal), com desenvolvimento e equidade.

Todavia, como salienta Mészáros (2015, p. 24-25, grifo nosso),

[...] o liberalismo foi caracterizado tanto pela evasão sistemática dos fundamentos, incluindo a questão da legitimidade do processo legislativo além dos termos técnicos/processuais, quanto de uma forma positiva pela defesa de melhorias sociais e políticas limitadas, incluindo a extensão da concessão estruturalmente controlável para as eleições parlamentares. Essa combinação de evasão “equilibrada” do conflito e reforma – as marcas reveladoras do liberalismo – pode muito bem explicar seu relativo sucesso entre todas as formações estatais do capital no passado. Mas de nenhuma maneira ele poderia atingir mudanças significativas. **O liberalismo nunca poderia defender uma sociedade equitativa, apenas uma “mais equitativa”, o que sempre significou muito menos do que equitativa.** Mesmo em sua fase mais progressiva de desenvolvimento, **o liberalismo restringiu seus pontos de vista reformatórios e correspondentes esforços práticos estritamente à esfera da distribuição dos bens produtivos;** naturalmente com sucesso de duração insignificante.

A educação, na sociabilidade neoliberal, é uma mercadoria inserida na dimensão da circulação de bens; tem acesso a este bem (de valor variado) quem pagar, logo, a *educação para todos*, decantada na *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*, afirma-se como uma *educação para poucos*. A *mercadoria educação / educação mercadoria* é disponibilizada a todos nas “prateleiras” dos shoppings center educacionais e quem adquirir (comprar) os *gold packets* terá sucesso profissional¹⁹⁷, assim: “[...] a **igualdade** de acesso [...]”

¹⁹⁷ O crescimento do consumo privado de educação, fruto da ideologia tecnocrática, em vez de garantir um posto de trabalho remunerado à altura da “especialização ou desespecialização”, funciona “[...] para o ciclo econômico como qualquer gasto de consumo, componente da demanda efetiva. Sua especificidade educacional não se põe

têm uma ideologia **baseada na meritocracia, no empreendedorismo pessoal**, não podem conviver com a igualdade de resultados sem competição. **Falam de igualdade de oportunidades, não de resultados**”. (FREITAS, 2007, p. 967, grifo nosso).

Essa igualdade (formal) constitui um dos pilares da cidadania (abstrata) – expressão da *subcidadania* da “ralé” na *modernidade periférica* (SOUZA, 2000, 2003, 2009) – e mascara a exclusão social, sob a efetividade da igualdade e liberdade reais no neoliberalismo:

O capitalismo tem que engendrar o sujeito livre e igual ante o direito, o contrato e a moeda, sem o que não poderia existir sua ação seminal: a compra e venda da força de trabalho e apropriação do valor. **Esta liberdade efetiva implica como paralelo seu a igualdade abstrata da cidadania** [...]. com isso, tal abstração converte-se em fundamento de um poder voltado à reprodução da sociedade e da dominação da classe que a articula.” (O’DONNEL, 1981, s/p, grifo nosso).

As recomendações e declarações dos organismos multilaterais, na racionalidade econômica do mercado, difundem uma ideologia do "progresso" que na dialética relação entre Estado e mercado busca afirmar a cidadania regulada: "Em lugar do cidadão formou-se um consumidor, que aceita ser chamado de usuário" (SANTOS, 1998, p. 13), ou cliente. Deteriora-se o potencial da noção de cidadania, passando à condicionalidade da obtenção de bens materiais, à luta insana (desumana) pelo sucesso, pelo ingresso no rol dos *iluminados* (*ilustrados?*), *os bem avaliados*.

Mas, “Há cidadãos neste país?”. Ao tecer tal interrogação, Santos (1998) problematiza se é possível haver cidadania em um país grassado pela miséria de milhões de pessoas em prol de um “progresso” econômico que nunca é compartilhado, ficando retido nas mãos de poucos – recordando as promessas das elites nacionais que afirmam ser necessário primeiro fazer o bolo crescer, para depois dividir, ou como diria Mészáros (2015, p. 26-27):

Durante muito tempo, a promessa gratuita de todos os tipos de apologias do capital – desde os postulados hipócritas do agora completamente abandonado “socialismo evolutivo” e das teorias da “modernização” para superar o “subdesenvolvimento do Terceiro Mundo” até a ficção do globalmente instituído *welfare State*, que agora está desaparecendo até mesmo do punhado de países por ele privilegiados – foi que *o bolo a ser distribuído crescerá eternamente*, trazendo felicidade plena para absolutamente todos. *A distribuição abundante cuidará de tudo*, ninguém deveria, portanto, se preocupar com os problemas da *produção*. Porém, o bolo simplesmente se recusou a crescer, de modo a corresponder a qualquer variedade da projetada “maior felicidade”. [...] A classe trabalhadora é gravemente afetada pelas medidas a que deve ser submetida, no interesse da manutenção da rentabilidade de um sistema fetichista e cruelmente desumanizante. [...] Isso ocorre porque não há solução viável para os nossos problemas cada vez mais agravados sem a adoção do princípio

para o ciclo, senão do ponto de vista de criar um circuito privado de apropriação desses gastos, primeiramente; e, secundariamente, funciona como indutor das indústrias da educação: papel, mobiliário, construção civil, gráfica e editorial. (Oliveira, F., e Borges, W., 1980).” (FRIGOTTO, 2010, p. 179).

orientador vital da *igualdade substantiva* como regulador fundamental do processo sociometabólico em um mundo verdadeiramente globalizado.

Pela formação social brasileira (escravocrata, latifundiária, oligárquica etc.), em um país cujo *bolo nunca é distribuído*, a meritocracia é a face translúcida do ‘direito de poucos = privilégios’. O próprio ideário de progresso é incorporado como legitimador, como ideologia que preserva a ordem, o *status quo*, construtor de uma miragem, de uma *eutopia* que projeta a ilusão de uma vida melhor tão somente haja o esforço, a abnegação, a superação dos limites, ou seja, que a pessoa seja competitiva – constrói-se, mediante a ideologia do consumo, a ideia que todos podem ser prósperos. Esse pensamento:

É uma distorção da realidade, fundada numa ideologia malsã do trabalho? já que a vida termina por ensinar que a prosperidade material não depende do esforço puro e simples: de outra forma, a prosperidade seria generalizada. **O chamado ao consumo busca retardar a tomada de consciência, mergulhando o consumidor numa atmosfera irreal**, onde o futuro aparece como miragem. (SANTOS, 1998, p.39, grifo nosso).

Para Santos (1998), esse consumo é um "ópio do povo", tal como professava Marx, pois tanto oculta a realidade, como a distorce. E, nessa distopia, a *mercadoria educação / educação mercadoria* obstaculiza o acesso ao saber elaborado, sistematizado e historicamente acumulado. Esse saber é negado socialmente a “ralé”, aos subcidadãos, a classe trabalhadora (a classe-que-vive-do-trabalho) e em seu lugar é oferecido/disponibilizado, vendido (a peso de ouro – de um *tempo roubado*, de uma *vida roubada*) um saber transmitido em uma educação aligeirada, fragmentada que torna o homem um ser flexível – adaptável e descartável.

A desqualificação da escola das classes subalternas (classe-que-vive-do-trabalho) não é casual. O próprio baixo investimento e desinvestimento em educação pública coaduna com os interesses hegemônicos receitados pelos organismos multilaterais. O BM ao tratar, em seu Documento Setorial, sobre as despesas com infraestrutura das escolas públicas é enfático: “essas despesas em construção não são imprescindíveis para a obtenção de resultados acadêmicos desejáveis.” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 33).

E, recorrendo a interpretação e comparação (anacrônica), para construir um relato que justifique sua tese, o BM, no mesmo documento, recorre à Grécia Clássica para afirmar que “em verdade, a primeira ‘academia’ na Europa foi um lugar aberto com árvores onde ensinava Platão.” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 33). Paradoxalmente, nos documentos dos organismos multilaterais tecem-se críticas a desestrutura física das escolas e a má qualidade educacional, ao mesmo tempo que declaram a importância de uma educação de qualidade e

investimentos em educação (que modelo de educação? para qual finalidade?), a ser verificada/mensurada induzindo a

[...] a falsa ideia de que notas mais altas significam uma boa educação e que a miséria infantil é apenas uma desculpa para as escolas não ensinarem as crianças. Com este discurso, o direito de aprender é habilmente usado para ocultar a própria miséria infantil e a falta de condições para a aprendizagem, e para fazer crer que as escolas e os professores são os únicos responsáveis pelo fracasso das crianças mais pobres. (FREITAS, 2012, p. 346).

As políticas educacionais de avaliação em seu pragmatismo (resultado/notas) e utilitarismo (cliente/consumidor de mercadorias) imprimem novos sentidos à educação. Tributária da *New Public Management*, a avaliação enquadra-se na *accountability* educacional como dispositivo voltado à responsabilização e prestação de contas das escolas, professores e alunos. O furor avaliativo – “delírio, loucura, fúria, violência e frenesi” (FERREIRA, 1999) – do Estado Gerencial-Avaliador, gera efeitos nefastos à estrutura curricular (minimizando-o e empobrecendo-o), fortalecendo o poder decisório da tecnocracia-gerencial, em vista que o saber tecnocrático se sobrepõe ao educacional.

A *accountability* educacional, tomada como *demiurgo* das políticas educacionais pelos tecnocratas, impõe-se como portadora das “boas novas”: prestação de contas, informação, bom uso dos recursos públicos, responsabilização, eficiência, eficácia, qualidade, transparência. No entanto, a parte das possibilidades positivas destas dimensões (afinal quem não deseja prestação de contas, informação etc.), a *accountability* educacional ao ser restringida à mensuração e à culpabilização (aspectos meramente gerencialista) afeta o âmago da razão de ser da educação: formação integral do indivíduo.

Nos sistemas em torno da *accountability* educacional “[...] **o desempenho individual é subsumido nas estatísticas** que lidam, preferencialmente, com tendências globais dos sistemas de ensino ao longo do tempo, a partir da proficiência média dos alunos.” (FREITAS, 2007, p. 973, grifo nosso). A prevalência dos dados estatísticos em detrimento do fator humano alimenta uma “doença social” de nossos tempos, no campo da gestão, como fala Gaulejac (2007, p. 94) ao discorrer sobre a “quantofrenia” e a “[...] incitação ao investimento [gerencial] ilimitado em produzir pendores narcísicos [dados estatísticos] e as próprias necessidades de reconhecimento”.

Ao mensurar a aprendizagem por meio de um processo avaliativo em larga escala padronizado o Estado Gerencial-Avaliador, com seus dispositivos de *accountability*, “Não leva em consideração as desigualdades internas ao sistema que é muitas vezes resultante de outras variáveis que não são escolares.” (OLIVEIRA, 2015, p. 641). A *accountability*

educacional, nesse cenário, como *panaceia* (AFONSO, 2012, p. 472) da *sociedade do espetáculo* (DÉBORD, 1997), promove rituais de passagem, *batismos como de sangue* (pelas mortes simbólicas que induz – do conhecimento humanista, do currículo emancipatório etc.), que introduzem as instituições e os indivíduos (estranhados) em uma competição frenética no mundo da democracia representativo-competitiva - mundo da consumação espetacular que segue os padrões do sistema normativo neoliberal. (DARDOT; LAVAL, 2016).

O *demiurgo* do Estado Gerencial-Avaliador ao coadunar com a instrumentalização dos indivíduos, na perspectiva abordada por Calligaris (1991, p. 110) – o homem para sair do sofrimento aliena “sua própria subjetividade a uma forma instrumentalizada” – retrata o mal-estar na sociedade. Tanto indivíduo (atomizado), como sociedade se veem capturados pela febre de avaliar, classificar, comparar e contabilizar. Como possibilidades de diferenciação social, esta sociedade naturaliza a mensuração, como robsonadas da *Era do Capital Humano* e da ideologia da *sociedade da informação-conhecimento*.

Nesse contexto, o desempenho individual fragmenta, individualiza (egoisticamente) os sujeitos sociais. Isso implica na constituição de uma sociabilidade em que “Trabalhamos e agimos numa frustrante sucessão de números, indicadores de desempenho, comparações e competições – de tal maneira que a satisfação da estabilidade é cada vez mais ilusória.” (BALL, 2002, p.10).

É nesse amálgama societal que a *accountability* – *demiurgo* da democracia liberal, dispositivo de controle do poder e guardião do Estado de Direito – se constitui como mantenedora do *establishment*. O que está *sob judicie* na questão da *accountability* educacional “[...] não é apenas o lado humano e formativo da eliminação da reprovação ou da evasão, mas seu lado econômico, sistêmico” (FREITAS, 2002, p. 300), o que ela mantém no reino da aparência ao lançar sobre a escola e professores a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso da aprendizagem do aluno:

No momento em que a política educacional passou a ser inscrita pela métrica dos padrões internacionais da gestão da qualidade de educação, isto é, a ser operada de modo hegemônico por meio das práticas e da avaliação em massa, destacam-se os efeitos de apagamento da diferença e do próprio desejo implicado no ato educativo [...]. Tal realidade revela a outra face do problema: o real do abismo psicossocial existente na educação brasileira, cujo **sistema de ensino público foi sendo sistematicamente montado para (re)produzir o fracasso escolar dos diferentes**, das crianças pobres, transformando as diferenças em desigualdades sociais, déficits de aprendizagem, problemas psicológicos e neurológicos dos alunos, etc. (PASSONE, 2015, p. 13, grifo nosso).

Nesse sentido, o que está em questão não é apenas a preservação do *status quo* – o estado das coisas – e sim a preservação do sistema – do *establishment* –, o funcionamento da

máquina sócio metabólica (a ordem do capital). E, a escola e a educação são engrenagens vitais para o funcionamento desse mecanismo. Em sua dialeticidade, a escola é um espaço de tensão contínua, seja de reprodução do sistema ou campo de disputa para sua superação, por isso sempre houve a busca por parte das classes hegemônicas em controlá-la.

As políticas *high-stakes* ao responsabilizarem a escola e os professores pelo “fracasso” da aprendizagem do aluno, os estigmatizam como ineficientes, resultando em ações que buscam adequá-los ao sistema educacional hegemônico; logo, esvaziando-os de qualquer viés revolucionário, transformador da ordem vigente. A escola é tomada como espaço da negação, ao negar as classes subalternas o acesso ao saber elaborado e historicamente acumulado¹⁹⁸. Com sua ineficiência a escola assume um papel no processo de acumulação capitalista.

[...] a ideia básica é que assim como o capital, no seu processo de acumulação, concentração e centralização pelo trabalho improdutivo, como se fossem verso e anverso de uma mesma medalha, a “improdutividade da escola” parece construir, dentro desse processo, uma mediação necessária e produtiva para a manutenção das relações capitalistas de produção. A desqualificação da escola, então, não pode ser vista apenas como resultante das “falhas” dos recursos financeiros ou humanos, ou da incompetência, mas como uma decorrência do tipo de mediação que ela efetiva no interior do capitalismo monopolista. (FRIGOTTO, 2010, p. 152).

Ou seja, a improdutividade da escola, nas relações capitalistas de produção, torna-se produtiva. E, na medida que se torna desqualificada para as camadas subalternas, a escola cumpre uma dupla função nas relações regidas pelo capital: justifica a situação de exploração e impede o acesso ao saber elaborado, o que resulta na fragilização das classes trabalhadoras na luta contra o capital.

É possível conceber a ideia de que uma escola produtiva, para o sistema do capital, seja a escola controlada que (re)produza sujeitos atomizados, sujeitados a um individualismo competitivo, à busca da felicidade efêmera (passageira) do consumo (sujeito tributário do *ter* em detrimento do *ser*). Nessa distopia os indivíduos sujeitados a uma cidadania abstrata vivem o gozo *solipsista* das democracias capitalistas, que lhes enxergam como mero dado estatístico das avaliações em largo espectro.

¹⁹⁸ Saviani, ao discorrer sobre a igualdade na escola afirma que “[...] a pressão em direção à igualdade real (na escola) implica a igualdade de acesso ao saber, portanto, à distribuição igualitária dos acontecimentos disponíveis. Mas aqui também é preciso levar em conta que os conteúdos culturais são históricos e o seu caráter revolucionário está intimamente associado à sua historicidade. [...] Uma pedagogia revolucionária centra-se, pois, na igualdade essencial entre os homens. Entende, porém, a igualdade em termos reais e não apenas formais. Busca, pois, converter-se, articulando-se com as forças emergentes da sociedade, em instrumento a serviço de uma sociedade igualitária. Para isso a pedagogia revolucionária, longe de secundarizar os conhecimentos descuidando a sua transmissão, considera a difusão dos conteúdos, vivos e atualizados, uma das tarefas primordiais do processo educativo em geral e da escola em particular.” (SAVIANI, 1995, p. 59).

Os sujeitos sujeitados às leis do capital que mercantiliza o próprio ato de estudar, aqui repousa uma tautologia, um jogo de palavras a apresentar a cidadania subordinada aos testes avaliativos. Os resultados convertem-se em passaporte para o *Admirável mundo novo*, para o reino da *entalpia*, para o mundo do Mercado. A busca do resultado/nota nos testes avaliativos condiciona, em uma espécie de hipertrofia utilitarista, o saber ao “estudar para”, como mostra Charlot (2013, p. 145): o “[...] aluno age por um motivo não relacionado ao saber, mas tão somente com a finalidade de tirar uma boa nota ou ganhar o celular prometido pelo pai”.

Apesar das evidências dos dados que demonstram o fracasso das políticas de *accountability* educacional vinculadas à responsabilização de escolas, professores e aos testes de alto impacto (*high-stake tests*) – o que pode ser atestado pelos levantamentos citados, que indicam recuos na aprendizagem dos estudantes nas últimas duas décadas, ou no mínimo poucos avanços na aprendizagem (Saeb, 2015, 2018; MTPE, 2017; Unesco – TERCE, 2015), semelhantemente ao que ocorre nos EUA (RAVITCH, 2012; DARLING-HAMMOND, 2010; KIM, 2010) – os decisores públicos, ainda, agarram-se a modelos desacreditados.

Isto é particularmente desalentador (para não dizer trágico) para uma nação marcada pela segregação social (elevados índices de pobreza e profunda concentração de renda), distinção gritante entre a educação do campo e dos centros urbanos, dos investimentos e resultados educacionais entre as regiões (ricas *vs* pobres), principalmente entre a educação ‘pública *vs* privada’. O sistema público de educação, alvo dos testes de alto impacto (mesmo que em fase inicial de implantação), nesse contexto, tem tido sua reputação maculada e sofrido com a fragmentação da classe docente, em virtude das disputas por alunos e resultados.

Os dados ajuntados do TERCE (2015), do Movimento Todos Pela Educação (2017) e Saeb (2018) não dão motivos para comemorações. As disparidades educacionais entre as ‘regiões ricas (Sul – Sudeste) *vs* pobres (Norte, Nordeste e Centro-oeste)’, ‘campo *vs* cidade’, escolas ‘públicas *vs* privadas’ demonstra que não é possível tratar uma sociedade homogeneamente (desconsiderando suas diferenças socioeconômicas) por meio de testes avaliativos.

O foco na responsabilização punitiva, ou premiações, bem como, a pandemia avaliativa com seu frenesi estatísticos (“quantofrenia”) levam os decisores públicos a minimizarem/ignorarem as consequências educativas reais: a preparação para testes substituiu a escolaridade; o currículo estreitou-se; a trapaça (maquiagem nos testes) oculta a realidade da crise educacional; as punições sobressaem às ações de auxílio; a recuperação de escolas

necessitadas cedem lugar ao louvor das escolas bem ranqueadas.

Essa lógica, a envolver o campo educacional, analisada a partir da teoria dos AIE de Althusser (1980, 2008) ajuda a entender os processos de seleção e exclusão socio-educacional na ordem da democracia liberal. A cultura sócio educacional sedimentada nos testes de alto impacto contribui para reforçar dispositivos de inculcação do fracasso, do sucesso, do acerto e do erro dos sujeitos – aspectos enevoados/obscurecidos por *slogans* como o *No Child Left Behind*, que mascaram a alienação, a privação ao conhecimento e a formação fragilizada que tende a estratificar a sociedade:

Cada **parcela que fica pelo caminho** é grosso modo praticamente provida, com mais ou menos erros ou fracassos, da ideologia que convém ao papel que ela deve desempenhar na sociedade de classes: o papel de explorado (com “consciência profissional”, “moral”, “cívica”, “nacional” e apolítica altamente “desenvolvida”); o papel de agente da exploração (saber dirigir e falar aos operários), de agente de repressão (saber dar ordens e se fazer obedecer “sem discussão” ou saber manipular a demagogia da retórica dos dirigentes políticos), ou de profissionais da ideologia (sabendo tratar as consciências com respeito, isto é, o desprezo, a chantagem e a demagogia que convêm, acomodados às regras da Moral, da Virtude, da “Transcendência”, da Nação, do papel da Pátria no Mundo, etc.). (ALTHUSSER, 2008, p. 169, grifo nosso).¹⁹⁹

Althusser (1979, 1980, 2008) ao chamar a atenção para os sujeitos que, ao longo da trajetória sócio educacional de enquadramento social foram ficando pelo caminho, semelhantemente a Durkheim, ressalta ser impossível investigar o processo educativo descolado de um contexto histórico-social. Na sociabilidade humana, as gerações anteriores, para Durkheim (2002 [1897]) tem a tarefa de transmitir/preparar as novas gerações. Ao educarem as novas gerações para se adaptarem (sobreviverem) à vida (em um dado contexto social), essas práticas educativas (produto das relações sociais) contribuem (não determinam) para a manutenção de um *status quo*.

¹⁹⁹ Althusser complementa: “É claro, um grande número dessas Virtudes contrastantes (por um lado, modéstia, resignação, submissão e, por outro, cinismo, desprezo, altivez, segurança, grandeza e sobranceira, até mesmo falar bem e habilidade) aprendem-se também nas Famílias, na Igreja, nas Forças Armadas, nos Belos Livros, nos Filmes e mesmo nos estádios. Mas nenhum Aparelho ideológico de Estado dispõe, durante *um número tão grande de anos*, da audiência obrigatória (e, realmente, por menos importante que isso seja, gratuita...) 6 dias em um total de 7, durante 8 horas por dia, *da totalidade das crianças da formação social capitalista*.” (ALTHUSSER, 2008, p. 169, grifos do autor). Para Althusser existe uma relação entre a formação ideológica, divisão do trabalho e formação escolar que conduz a organização do sistema educacional voltado a inculcação da ideologia da classe dominante e seleção dos conteúdos (conhecimentos) a serem transmitidos. Com isso opera-se uma reprodução das relações de produção “encobertos e disseminados por *uma ideologia da Escola que reina à escala universal*, já que se trata de uma das formas essenciais da ideologia burguesa dominante: uma ideologia que representa a Escola como neutra, desprovida de ideologia (na medida em que ...é laica), na qual os professores, respeitadores da ‘consciência’ e da ‘liberdade’ das crianças que lhes são confinadas (com toda a confiança) pelos ‘pais’ (os quais são também livres, isto é, *proprietários* dos filhos), levam-nas a ter acesso à moralidade e à responsabilidade de adultos através de seu próprio exemplo, pelos conhecimentos, pela Literatura e pelas virtudes ‘libertadoras’ bem conhecidas do Humanismo literário ou científico” (*Id., Ibid.*, p. 169, grifos do autor).

Pode-se conjecturar que no produto das relações sociais (práticas educativas) repousam elementos ideológicos (“consciência profissional”, “moral”, “cívica”, “nacional” e apolítica altamente “desenvolvida” e outros) que conduzem a acomodação, a aceitação, a resignação, a não luta de classe, logo, a manutenção do *status social*. Para Althusser a escola (AIE) é o aparelho mais eficiente nesse processo, tendo em vista que atua, mais que qualquer outro aparelho, na formação dos sujeitos a partir da educação (ensino de “saberes práticos”, saberes que servem para a (re)produção da lógica capitalista). (ALTHUSSER, 1980, p.65-66).

A *accountability* educacional, em suas dimensões de responsabilização, prestação de contas e avaliação, enquadradas como dispositivos da democracia liberal, constitui-se como reprodutora da sociabilidade na qual estão assentados – a ordem sócio metabólica do capital.²⁰⁰ Mas, o que é reproduzido? A igualdade e a liberdade formais, a “democracia representativa” – que priva a ampla participação social nos processos decisórios – e, além disso, reproduz-se a crença na culpabilidade dos sujeitos (a partir da crença dos valores da *Teoria do Capital Humano*) e a impossibilidade de transformação:

Os apologistas da “democracia representativa” querem limitar as soluções dos nossos graves problemas à igualdade estritamente *formal* e à mais óbvia *falta de equidade substantiva* da esfera *política* de regulação do Estado, em que elas não podem ser encontradas. É preciso sair desse círculo vicioso autodestrutivo com seus processos de tomada de decisão alienados sobrepostos sobre as pessoas. A verdadeira questão não é a “democracia direta” ou a “democracia representativa”, mas a eficaz e autorrealizável regulação de seu modo de existência pelos indivíduos sob as condições de *democracia substantiva*, em contraste com o vazio legislativo político da “democracia representativa” facilmente corruptível. E a única maneira viável de construir a democracia substantiva – e não a “representativa” de uma

²⁰⁰ A *accountability* educacional está inexoravelmente ligada à instância escolar e/ou universitária o que a torna relacionada ao segmento dos professores. Compreender esta conexão é importante tendo em vista que não se pode pensar a escola/universidade apenas enquanto uma estrutura/instituição estática/funcionalista e, muito menos, desprovida de tensionamentos, ou lutas de classe e seu interior. Em relação aos professores, alguns dos principais alvos das políticas de responsabilização, prestação de contas e avaliação, Althusser aponta que a estes assumem duas posturas distintas: a primeira ligada à resistência a ideologia dominante, por meio das armas político-científicas, também de cunho ideológico – este grupo é minoritário e trava uma luta inglória; e, o segundo grupo de professores, ampla maioria, desconhece e/ou não percebe o movimento ideológico promovido pelo sistema. Desta forma, o sistema conduz essa massa de professores a operarem de forma entusiástica suas atividades educacionais sem perceberem “que estão contribuindo com sua própria dedicação para manter e alimentar essa representação ideológica da Escola que, atualmente, torna a Escola tão ‘natural’ e indispensável-útil e, até mesmo, benfazeja para nossos contemporâneos, como a Igreja era ‘natural’, indispensável e generosa para nossos antepassados de alguns séculos atrás. De fato, *atualmente, a Igreja foi substituída pela Escola*: esta dá-lhe continuidade e ocupa seu setor *dominante*, embora ligeiramente restrito (uma vez que a Igreja, não-obrigatória, e as forças armadas, obrigatórias e ... gratuitas como a Escola, lhe fazem companhia com todo o cuidado). É verdade que a Escola pode contar com a ajuda da Família, apesar das ‘dissonâncias’ que, após o *Manifesto* ter anunciado sua dissolução, perturbam seu antigo funcionamento de Aparelho ideológico de Estado, outrora, particularmente seguro. Hoje em dia, já não é esse o caso: depois de Maio, as próprias famílias burguesas de posição mais elevada sabem algo do que isso significa – algo que as abala irreversivelmente e as deixa, muitas vezes, a ‘tremor’”. (ALTHUSSER, 2008, p. 169, grifos do autor). Ao perceber a importância que a Escola passou a exercer na nova ordem do capital, Althusser realizou uma enorme contribuição para o estudo das lutas de classes, mesmo que existam críticas/ressalvas a sua teoria é inegável a forte influência da escola no processo de reprodução do modo de produção no qual ela (escola) está imersa.

forma mais remota, e, ao mesmo tempo, claro, mais ou menos intensamente ressentida – é instituir uma forma de tomada de decisão da qual a *recalcitrância* está ausente, porque os indivíduos sociais *definem a lei para si mesmos* de modo a também serem capazes de *modificá-la de forma autônoma*, sempre que as circunstâncias de mudança de seus processos metabólicos sociais autodeterminados assim o exigirem. (MÉSZÁROS, 2015, p. 21-22).

Mas, sobretudo, a reprodução abrange as forças produtivas e as relações de produção: “Donde se segue que, para existir, toda a formação social deve, ao mesmo tempo em que produz, e para poder produzir, reproduzir as condições da sua produção. Deve, pois reproduzir: 1) as forças produtivas; 2) as relações de produção existentes.” (ALTHUSSER, 1980, p. 119).

Na esfera educacional para que a reprodução se opere, segundo a ordem hegemônica neoliberal, torna-se vital ao sistema garantir um processo de formação dos sujeitos flexíveis, centrados nas competências, atendendo as necessidades do mercado e preservando as regras do próprio Estado de Direito (que restringem a luta de classes ao campo judicial). Estas diretrizes justificam a ideia de neutralidade das políticas educacionais e de seus dispositivos, bem como, o papel atribuído aos professores e as escolas – responsabilizados quando os resultados são insatisfatórios, como depreende-se de documento do Preal (2006, p. 9):

Sin embargo, en lo que se refiere a las principales medidas de éxito —calidad, equidad y eficiencia — los niveles siguen siendo bajos y el progreso es escaso o inexistente. Los bajos niveles de aprendizaje, la falta de sistemas basados en el desempeño, la debilidad de la rendición de cuentas sobre los resultados y una profesión docente que se encuentra en crisis conspiran para privar a la mayoría de los niños latinoamericanos de los conocimientos y competencias necesarios para el éxito en las sociedades modernas. Por estas razones, el informe de progreso educativo de la región sigue siendo insatisfactorio.²⁰¹

Nas recomendações e orientações educacionais dos organismos multilaterais existe um projeto de caráter ideológico vinculado – reprodução de uma educação que reforça a fragilização do conhecimento, o que reverbera na aprendizagem deficitária. Os “conocimientos y competencias necesarios para el éxito en las sociedades modernas” (“conhecimentos e habilidades de que precisam para o sucesso nas sociedades modernas” – tradução nossa) (PREAL, 2006, p. 9) estão dispostos de maneira diferente a partir da classe social, como pode-se depreender das Tabelas XX – ao se diferenciar as disparidades entre a

²⁰¹ “No entanto, em termos das principais medidas de sucesso - qualidade, equidade e eficiência - os níveis ainda são baixos e o progresso é escasso ou inexistente. Níveis baixos de aprendizado, falta de sistemas baseados no desempenho, fraca responsabilização pelos resultados e uma profissão docente em crise conspiram para privar a maioria das crianças latino-americanas dos conhecimentos e habilidades de que precisam para o sucesso nas sociedades modernas. Por estas razões, o relatório do progresso educacional na região continua insatisfatório.” (Tradução nossa).

aprendizagem de estudantes das redes “pública vs privada” e “campo vs cidade”.

E nessa sociedade moderna, leia-se sociedade produtora da modernidade conservadora, reproduz-se a exclusão social – massa social que compõe a “ralé” nacional. Nessa sociedade busca-se gestar uma sociabilidade (na negação da “luta de classes”) na qual os indivíduos saibam seu lugar do processo de educação, os que devem ser educados para mandar e os que devem obedecer – estas são as *regras do jogo* estabelecido pelos grupos hegemônicos –, submissão obtida não somente pelo potencial uso da coerção,

[...] mas, ao mesmo tempo, uma reprodução da submissão desta [força de trabalho] às regras da ordem estabelecida, isto é, uma **reprodução da submissão desta à ideologia dominante** para os operários e uma reprodução da capacidade para manejar bem a ideologia dominante para os agentes da exploração e da repressão, **a fim de que possam assegurar também, “pela palavra” a dominação da classe dominante** [...] A reprodução da força de trabalho tem, pois como **condição sine qua non, não só a reprodução da “qualificação” desta força de trabalho**, mas também a reprodução da sua sujeição à ideologia dominante ou da “prática” desta ideologia. (ALTHUSSER, 1980, p.22).

Ao realizar-se o escrutínio da *accountability* educacional, investigando suas conexões com os interesses locais e internacionais (confluência de interesses – em uma confluência perversa) para a preservação do *establishment* é possível perceber como age o Estado (adotando como parâmetro seus dispositivos, pode-se perguntar: a partir do que age o Estado?). A figura/concepção do Estado como o *comitê executivo da burguesia* (MARX; ENGELS, 2008 [1848]), aparelho repressor, coercitivo, desenvolve dispositivos de dominação a serviço de quem domina.

A tradição marxista é peremptória: o Estado é explicitamente concebido [...] como aparelho repressivo. **O Estado é uma “máquina” de repressão que permite às classes dominantes [...] assegurar sua dominação sobre a classe operária para a submeter ao processo de extorsão da mais-valia** [...] o aparelho de Estado [...] compreende: não só o aparelho especializado (no sentido estrito) cuja existência e necessidade reconhecemos a partir das exigências da prática jurídica, isto é, a polícia – os tribunais – as prisões; mas também o exército [...] e acima deste conjunto o chefe de Estado, o governo e a administração [...] O aparelho de Estado que define o Estado como força de execução e de intervenção repressiva, “ao serviço das classes dominantes” [...]. (ALTHUSSER, 1980, p.31-32).

A incompreensão da dialeticidade dessa “máquina”, de seus dispositivos e contra dispositivos de controle, ou formas de atuação, dificulta a superação da desumanização humana, reforçando a disseminação de políticas educacionais que objetivam (re)produzir uma ordem ajustada a um modelo societal que priva o homem do acesso ao conhecimento historicamente acumulado e sistematizado.

Além disso, reforça-se a exploração do trabalho deste homem, convertido em um ser estranhado o que contribui para a preservação do *establishment*. O indivíduo fragmentado,

atomizado é educado (moldado/encapsulado) para restringir seu entendimento do mundo ao plano das aparências, passando a imaginar que o fenômeno expressa a totalidade histórico-social, ideia que oculta as múltiplas determinações, a essência das coisas, a própria dialética da sociedade.

Segundo os ditames do idealismo²⁰² a realidade social (vida prática com seus conflitos/tenções) não poderia ser o fundamento, a base, de uma cultura, logo, não poderia abalar ideias universais como a beleza, a liberdade, a bondade, a moralidade. Isto revela, aparando-se em Mészáros (2004), que o mundo não está livre das ideologias, existem tentativas de afirmar uma racionalidade neutra para a investigação desse mundo, erro idealista²⁰³ já criticado por Marx e Engels (2007 [1845 / 1932], ao citarem o caminho do “homem galhardo” que morre afogado pela indubitável força gravitacional.

Um homem galhardo um dia imaginou que os seres humanos apenas se afogavam na água porque estariam possuídos pelo pensamento da gravidade. Caso arrancassem essa noção de suas cabeças, por exemplo, esclarecendo a mesma como sendo uma noção supersticiosa, religiosa, eles seriam capazes de superar toda e qualquer ameaça representada pela água. [...]. (MARX; ENGELS, 2007 [1845 / 1932], p. 35).

A “tradição idealista subjetiva, que supervaloriza o poder das representações” (KONDER, 2002, p. 39), ao tratar o mundo, a história e o próprio ser humano como resultado do pensamento é criticada e ridicularizada por Marx e Engels. O idealismo dos jovens hegelianos desconsiderava as condições materiais da sociedade, incorrendo com isso em uma distorção ideológica que se repete (como farsa?) na atualidade.

Com novas vestimentas (roupas do imperador?) a segregação entre pensamento e realidade, marca do idealismo alemão, mantém-se na contemporaneidade: a explicação da realidade é travestida (reduzida), na atualidade, a meros dados matemáticos – mensurações

²⁰² A própria noção de razão, entrelaçada aos valores/princípios da classe (burguesa) que os cria, apresenta-se como instrumento de crítica às ideias oponentes ao seu projeto de modernização e à preservação de seu *status quo*. Na concepção filosófica do progresso civilizacional, iniciada no século XVIII com a ideia de que a história progride das formas bárbaras às organizações sociais mais evoluídas, a ideologia burguesa foi se afirmando e seu critério de verdade (concepção de mundo) foi gradativamente tornando-se hegemônico. Esse processo, ligado ao idealismo alemão – movimento que se desenvolve sob forte influência da Revolução Francesa (liberdade) e do protestantismo luterano (disciplina) e se sobressai aos princípios feudais (estamentais) – redundou em uma cultura erudita idealizada e em transformações seladas pela aliança entre burguesia ascendente e nobreza terratenente. O idealismo, enquanto corrente filosófica e ideológica, nos princípios gestacionais da hegemonia burguesa, como um movimento *sui generis*, amparou a fragmentação do indivíduo, atomizado e constituído por uma interioridade em oposição à exterioridade, ou como diz Marcuse (2004, p. 25), “ocupada com a ideia das coisas, mais do que com as próprias coisas”.

²⁰³ Ou, no caso do Estado Gerencial-Avaliador um erro premeditado, visando negar a existência da luta de classes, mediante a afirmação da coesão social e da racionalidade do Estado? Este erro mascara a realidade social, criando falsas noções de desenvolvimento (leia-se progresso, com uma meta a ser alcançada e com obstáculos a serem superados que convertem o ser humano em valor estatístico) e de democracia (amparada no concorrencialismo e igualdade formal), ambos processos que aprofundam o foço social que separa ricos e pobres.

estatísticas. Os dados estatísticos afirmam uma essência humana desconexa da história do sujeito²⁰⁴, que despreza a realidade e as múltiplas determinações que submetem o próprio homem.

A consciência social de sujeito reais (materialmente existentes) circunscreve-se à uma época histórica, determinada por relações e forças sociais que conduzem à formação social – marcada por inconciliáveis antagonismos, no sistema do capital. Logo, a consciência social, ligada à sociedade de classe, está dialeticamente conectada a um conjunto de valores e interesses e posição dos sujeitos no interior do conflito societal, pelo controle do metabolismo social. Sobre isto, Mészáros deduz:

[...] o que determina a natureza da ideologia, acima de tudo, é o imperativo de se tornar praticamente consciente do conflito social fundamental – a partir dos pontos de vista mutuamente excludentes das alternativas hegemônicas que se defrontam em determinada ordem social – com o propósito de resolvê-lo pela luta. (MÉSZÁROS, 2004, p. 66).

O mascaramento dessa luta/conflito é essencial para a preservação do *establishment*. Os intelectuais orgânicos (arautos-tecnocratas) do sistema neoliberal, mediante as políticas educacionais – implementadas pelo Estado e replicadas pelos AIE, como suas *think tanks* – desenvolvem uma espécie de racionalidade mistificadora, construtora dos ideários de ordem e progresso, modernidade e modernização.

A mistificação da própria *accountability* educacional, como expressão democrática, reverbera o discurso de pacificação dos conflitos sociais – inexistência de luta de classe. Suas dimensões de responsabilização, prestação de contas e avaliação ao apelarem para a “unidade” e “moderação” social (presentes na ideia de democracia liberal) transferem as disputas para o campo das habilidades e competências dos sujeitos (*Teoria do Capital Humano*) – o novo darwinismo social envolto pela cultura da paz.

Os dispositivos da *accountability* em suas múltiplas dimensões e adjetivações, dentre estas a educacional, assentam-se no Estado de Direito, na ordem normativa neoliberal e visam alcançar a paz em uma sociedade cindida e conflituosa, paz importante para a estabilidade sócio-política-econômica. É importante, mas isso não significa ser essencial, imprescindível, fundamental etc. para o Capital que haja paz, para que ele se expanda – o Capital é uma irracionalidade racional (MÉSZÁROS, 2004; MARX, 2013 [1867], 2017 [1894], 2011 [1858 / 1939]). A guerra e a paz na ordem sócio metabólica do capital também

²⁰⁴ Semelhantemente ao erro cometido por Feuerbach ao ignorar a relação indivíduo e história, o qual, segundo Marx e Engels (2007, p. 67) “[...] diz ‘o homem’ em vez de dizer ‘os homens históricos reais’. [E, afirma ainda que] ‘O homem’ é, na realidade, ‘o alemão’. [...]”.

se convertem em mercadoria.

Paz (expressa no formalismo e judicialização no Estado de Direito, na obediência as *regras do jogo*, na crença na ontopositividade da política, no enquadramento à Democracia Liberal); e, sua antítese, a Guerra (metamorfoseada na *Teoria do Capital Humano*, na responsabilização, na avaliação, no darwinismo social e outras) são como divindades no Olimpo do Capital (lar do deus Mercado).

Os avanços e recuos da Paz e da Guerra obedecem às leis imponderáveis (embora, não caóticas – pois até no caos há ordem) do Capital; seu controle (enquadramento, normatização, regulação, regulamentação etc.) é atribuição dos *senhores da guerra* (as nações centrais, por meio de seus organismos multilaterais). As ideologias, determinadas pela época histórica, são armas nesse processo em sociedades de classes, como depreende-se de Mészáros:

[...] a realidade dessa orientação conflituosa e estruturalmente determinada da ideologia não é de modo algum eliminada pelo discurso pacificador da ideologia dominante. Este último deve apelar para a “unidade” e para a “moderação” [...] precisamente para legitimar suas reivindicações hegemônicas em nome do “interesse comum” da sociedade como um todo. (MÉSZÁROS, 2004, p. 67).

Dessa forma, a *accountability* educacional traveste (com a *Roupa do Rei*) o sistema de controle do metabolismo social hegemônico, como se ele fosse porta-voz do bem comum, do interesse comum, escamoteando com seu discurso tecnocrático a essência da sociabilidade do capital: a divisão em classes antagônicas.

Com os testes avaliativos transmite-se a ideia que todos são iguais (em oportunidades) e gozam de liberdade (para serem o que desejarem ser). Esta ilusão (engodo), em sua composição ‘responsabilização, prestação de contas e avaliação’, ou ‘igualdade, liberdade e *accountability*’ rememora o jogo de palavras “liberdade, igualdade e Bentham”, montado por Marx em *O Capital* [2013 [1867]], sobre a qual Zizek esclarece²⁰⁵: “o ‘Bentham’

²⁰⁵ O que está em jogo aqui também poderia ser formulado como o problema do *status* do ‘e’ como categoria. Em Althusser, o ‘e’ funciona como uma categoria teórica precisa: quando aparece um ‘e’ no título de um de seus ensaios, essa palavrinha assinala inequivocadamente o confronto de alguma noção ideológica geral (ou, mais exatamente, de uma noção ambígua e neutra que oscila entre sua efetividade ideológica e sua potencialidade científica) com sua especificação, que nos diz como devemos concretizar essa noção para que ela comece a funcionar como não-ideológica, como um conceito teórico rigoroso. Assim, o ‘e’ *divide* a unidade ambígua inicial, introduzindo-a na diferença entre a ideologia e a ciência. Basta mencionarmos dois exemplos. ‘Ideologia e Aparelhos Ideológicos de Estado’: os AIE designam a rede concreta das condições materiais de existência de uma construção ideológica, isto é, aquilo que a própria ideologia tem que desconhecer em seu funcionamento ‘normal’. ‘Contradição e Sobredeterminação’: na medida em que o conceito de sobredeterminação designa a totalidade complexa irresolúvel, como modo de existência da contradição, ele nos permite descartar o fardo idealista-teleológico que costuma pesar sobre a idéia de contradição (a necessidade teleológica que garante de antemão a ‘suspensão’ da contradição numa unidade superior). [...] Portanto em certo sentido, o ‘e’ é tautológico: conjuga o mesmo conteúdo em suas duas modalidades – primeiro em sua evidência ideológica, depois nas

suplementar representa as circunstâncias sociais que fornecem o conteúdo concreto de expressões patéticas sobre a liberdade e a igualdade – bolsa de mercadorias, negociação de mercado, egoísmo utilitarista etc.” (ZIZEK, 2013, p. 29).

Refazendo o caminho percorrido por Marx e Engels pode-se afirmar, compreendendo-se as múltiplas determinações que reverberam sobre o ser social, que “as circunstâncias fazem o homem na mesma medida em que este faz as circunstâncias” (MARX; ENGELS, 2007 [1845 / 1932], p. 62). O ser social, o sujeito histórico, portanto, não é um ser determinado, preso a um mecanicismo que define o futuro; na materialidade histórica a dialeticidade revela totalizações recíprocas homem-mundo e, *vis-à-vis*, mundo-homem que possibilitam construir novas histórias indefinidas.

Marx e Engels, ainda afirmam, considerando circunstâncias econômicas e histórico-políticas, em conexão com a sociedade,

[...] que o **desenvolvimento de um indivíduo é condicionado pelo desenvolvimento de todos os outros**, com os quais ele se encontra em intercurso direto ou indireto, e que as diferentes gerações de indivíduos que entram em relações uns com os outros possuem uma conexão entre si, que a existência física das últimas gerações depende da existência de suas predecessoras, que essas últimas gerações, recebendo das anteriores as forças produtivas e as formas de intercâmbio que foram acumuladas, são por elas determinadas em suas próprias relações mútuas [...]. (MARX; ENGELS, 2007 [1845 / 1932], p. 442, grifo nosso).

Em Marx e Engels fica claro que às novas gerações, herdeiras do conhecimento historicamente acumulado e sistematizado, é legado o poder social (forças produtivas até formas de consciência) de desenvolver o indivíduo e a própria sociedade. Mas este poder lhe é tomado; as novas gerações são privadas das forças produtivas e de uma consciência de si e do mundo pelos processos de estranhamento, pela construção de uma organicidade social que reforça desde a exclusão social aos dispositivos de dominação/control social.

Diante do exposto, percebe-se que as políticas de *accountability* alicerçadas em uma democracia liberal, preservam o *establishment*, ao aprofundar: as ingerências internacionais; a concorrência; a lógica gerencial (despolitizando/instrumentalizando a sociedade); a educação voltada para a formação de mão de obra (relegando a formação humanística dos indivíduos); ao standardizar os processos avaliados (gerando processos educacionais excludente-includente e includente-excludentes). Além disto, a *accountability* ao amparar as políticas de desenvolvimento assentadas na modernidade conservadora reforça a

condições extra-ideológicas de sua existência. Por essa razão, nenhum termo terceiro faz-se necessário aqui para nomear o meio em si em que os dois termos, unidos através do ‘e’, encontram um ao outro: esse terceiro termo já é o próprio segundo termo, que representa a rede (o ‘meio’) da existência concreta de uma universalidade ideológica. (ZIZEK, 2013, p. 29).

diferença substancial entre os países centrais e periféricos, que é a “produção social de uma ralé estrutural nas sociedades periféricas.” (SOUZA, 2003, p. 175).

Entretanto, a história é dialética, indeterminada. Ao homem, sujeito histórico real, com suas *Experiências* (THOMPSON, 1987), cabe construir novas possibilidades e, por extensão, perverter os processos de formação desumana ditados pela ordem hegemônica do capital (neoliberalismo) que, (in)diretamente, atuam sobre os modos de agir e de pensar, normatizando os sujeitos. Nos movimentos contra hegemônicos (WILLIAMS, 1973, 1979; MORAES, 2010), deve-se estabelecer, nas contradições do próprio sistema socio metabólico do capital, outras possibilidades para os processos de transmissão da cultura, do conhecimento, da formação humana.

Gramsci ao indagar sobre *O que é o homem?* – “hoje, nas condições de hoje, da vida de hoje, e não de uma vida qualquer e de um homem qualquer” (GRAMSCI, 1977, p. 1.344) – muito mais que avançar no campo da antropologia filosófica ele suscita um debate sobre a historicidade e sociabilidade humana. A questão gramsciana, no entanto, não se encerra no refletir sobre o que é o homem, envolve a ontopositividade humana: *No que o homem pode se tornar?*

Diante das condições objetivas, das necessidades e dos desafios da sua época, na materialidade histórico dialética, o homem, com suas expectativas individuais e sociais, nas ambiências de sua atuação (re)inventa, (re)cria, (re)constrói possibilidades, pois, a história não é linear, tampouco, terminou (como acreditou-se com as interpretações equivocada do *Fim da História*) e, muito menos, é determinada. O homem é “um processo, precisamente o processo dos seus atos” (GRAMSCI, 1977, p. 1.344).

Ao recusar os termos *essência* e *natureza humana* para a compreensão sobre *O que é o homem?* Gramsci (1977, p. 1.345) tece rica ponderação sobre a individualidade:

[...] como uma série de relações ativas (um processo), no qual a individualidade tem a máxima importância, mas não é todavia o único elemento a ser considerado. A humanidade que se reflete em cada individualidade é composta de diversos elementos: 1) o indivíduo; 2) os outros homens; 3) a natureza.

O indivíduo humano é resultado de um processo amplo e complexo de relações, a partir de espaços sociais, de instituições estabelecidas entre o homem singular, a sociedade e a natureza (não por ser parte da natureza, mas por transformá-la pela mediação do trabalho). O homem é produto de seu meio (circunstâncias) e transforma seu meio (circunstâncias) de forma dinâmica e dialética. Para Gramsci (1977, p. 1.345),

[...] até agora, estes organismos supraindividuais têm recebido uma significação

mecanicista e determinista (tanto a *societas hominum* como a *societas rerum*); daí a reação contra esse ponto de vista. É necessário elaborar uma doutrina na qual todas estas relações sejam ativas e dinâmicas, fixando bem claramente que a sede desta atividade é a consciência do homem individual que conhece, quer, admira, cria, na medida em que já conhece, quer, admira, cria, etc.; e do homem concebido não isoladamente, mas repleto de possibilidades oferecidas pelos outros homens e pela sociedade das coisas.

Existe um embate/conflito produzido na *societas hominum* para dominar e usufruir a *societas rerum*. E, a educação está no campo de batalha posta como uma das armas, seja na trincheira, ou na infantaria. A formação coloca-se, por um lado, como uma questão individual e, por outro lado, como um elemento social, tendo em vista que a constituição da individualidade envolve o conjunto das relações sociais, ou como diria Thompson (1987), nas *Experiências*, na ambiência social – tais como a família, a classe, entre outras instâncias formativas das quais “os indivíduos fazem parte do gênero humano” (GRAMSCI, 1977, p. 1.346).

As avaliações externas, com seus processos de ranqueamento (alimentando a concorrência social, a ideia do mais competente ou mais capaz), e outros mecanismos de diferenciação socioeconômica e educacional, insere-se no rol de dispositivos que buscam construir uma normatização (naturalização) das *regras do jogo* neoliberais, gerando *experiências* desumanizadoras.

Com tais ações, fortalecem o individualismo, a fragmentação humana em uma sociedade concorrencialista que aspira à civilidade eurocêntrica. Os mecanismos que naturalizam (justificam) a exclusão social reforça o *habitus* precário (subcidadãos) e, por seu turno, o *habitus* primários (“europeizados”):

Não se trata de intencionalidade aqui. Nenhum brasileiro europeizado de classe média confessaria, em sua consciência, que considera seus compatriotas das classes baixas não-europeizadas “subgente”. Grande parte dessas pessoas votam em partidos de esquerda e participam de campanhas contra a fome e coisas do gênero. A dimensão aqui é objetiva, subliminar, implícita e intransparente. Ela é implícita também no sentido de que não precisa ser linguisticamente mediada ou simbolicamente articulada. (...) O que existe aqui são acordos e consensos sociais mudos e subliminares, mas, por isso tanto mais eficazes que articulam, como que por meio de fios invisíveis, solidariedades e preconceitos profundos e invisíveis. (SOUZA, 2003, p. 175).

No Brasil, o conflito de classes não se manifesta em sua forma tradicional (burgueses vs classe-que-vive-do-trabalho), mas entre a “ralé” (subcidadãos – empregada “enquanto mero ‘corpo’, ou seja, como mero dispêndio de energia muscular”) e todas as demais classes. (SOUZA, 2009, p. 24). A questão é que em “todos os países que lograram homogeneizar um tipo humano transclassista, este foi um desiderato perseguido de forma

consciente e decidida e não deixado a uma suposta ação automática do progresso econômico.” (SOUZA, 2003, p. 99).

Assim deve-se ter claro que é possível construir novos caminhos para a educação, no entanto, “o Estado moderno, como constituído sobre o fundamento material do sistema do capital, é o paradigma da alienação no que concerne aos poderes de decisão abrangentes/totalizantes.” (MÉSZÁROS, 2007, p. 289-290).

Os intelectuais orgânicos, das estruturais detentoras do poder político-econômico, disseminam que a redução das desigualdades será alcançada com a modernização, esquecendo as desigualdades sociais gerados pelo capital – que coisifica o homem. Logo, faz-se necessário ter plena consciência das limitações de uma transformação pela via política – ontopositividade da política.

O papel de um movimento revolucionário extraparlamentar é duplo. Por um lado, tem de formular e defender do ponto de vista organizacional os interesses estratégicos do trabalho como uma alternativa sociometabólica abrangente. O sucesso desse papel só é plausível se as forças organizadas do trabalho confrontarem de modo consciente e negarem forçosamente, em termos práticos, as determinações estruturais da ordem reprodutiva material estabelecida (...). Ao mesmo tempo, por outro lado, o poder político aberto ou oculto do capital, atualmente predominante no parlamento, precisa ser, e pode ser, desafiado – ainda que apenas em um grau limitado – por meio da pressão que as forças extraparlamentares de ação podem exercer sobre o legislativo e o executivo. (MÉSZÁROS, 2007, p. 291).

A verdadeira transformação deve conduzir à ontopositividade humana, gerar uma educação que prime pela emancipação humana, construtora de uma sociedade justa e igualitária. A ação dos movimentos sociais, da sociedade civil, dos intelectuais orgânicos da classe trabalhadora, da classe-que-vive-do-trabalho, baseadas na igualdade substantiva (e não meramente formal), é capaz (mesmo que a montanha aparente ser intransponível) de realizar a negação e a superação do *status quo*, contra o *establishment*, assumindo a missão histórica de caminhar rumo à construção de uma nova sociabilidade que supere a cisão/fragmentação do homem, para a qual o fenecimento do Estado é parte inescapável.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Que obra de arte é o homem!” exclamou *Hamlet*. (SHAKESPEARE, 1976, p. 87). Obra de arte que transcende a síntese das relações nas diversas sociedades; ele, na realidade, é “la storia di queste relazioni” [*a história dessas relações*] (GRAMSCI, 1977, p. 1346). Na formação humana expressa-se a dinâmica correlacional entre indivíduo e sociedade: síntese de várias ambiências, produzindo continuamente interesses, experiências e visões de mundo comumente múltiplas e contraditórias.

O processo de formação humana (personalidade, consciência, conhecimento, técnica) perpassa a composição e recomposição de influxos e estímulos inter-relacionados com as contradições intrínsecas e extrínsecas de suas relações sociais, acumulando experiências e criando sentidos associados a elas. (GRAMSCI, 1977). De forma análoga, pode-se inferir que a *classe* não é conceito, mas um *acontecimento*, a um só tempo sujeito e processo – a formar-se ao longo de suas lutas, em suas *Experiências*. (THOMPSON, 1987).

A *classe* não é uma simples estrutura formada nas relações econômicas, ela é uma relação produzida na *societas hominum* para dominar e usufruir a *societas rerum*, logo, ela não está restringida à distinção entre os detentores dos meios de produção e os despossuídos – sujeitos nus, que possuem apenas a força de trabalho. Sua constituição deve-se à tensão entre estas *estruturas estruturantes* e a cultura para um *fazer-se como classe*. (THOMPSON, 1987, 1998).

Esse *fazer-se* está em contínuo diálogo com o campo da cultura. Para Gramsci (1972, p. 59) essa cultura permanece um privilégio e a escola, ambiente de socialização da cultura, constitui-se como um espaço para poucos – realidade que deve ser superada. Todos deveriam ter acesso a escola e a cultura. Nesta senda, deve-se lutar para que os conhecimentos historicamente acumulados e sistematizados estejam acessíveis a todos os homens, como um direito universal e que seja possível formar um homem, uma obra de arte – “Que nobre na razão, que infinito nas faculdades, na expressão e nos movimentos, que determinado e admirável nas ações; que parecido a um anjo de inteligência, que semelhante a um deus!” (SHAKESPEARE, 1976, p. 87) seja um ser humanizado.

Não obstante a escola seja o espaço ideal para a realização da formação humana e escolarização, sua razão de ser é complexa e marcada por contradições. O aparelho (organização) escolar é uma *instituição* (conjunto de regras jurídicas) com estrutura (conjunto de valores) definida e conectada com os valores da sociedade, sobremodo dos grupos

hegemônicos.

Nesse contexto, ao mesmo tempo que a escola oferece as melhores condições para o acesso/domínio dos conhecimentos historicamente acumulados e sistematizados, ela também possibilita o estranhamento sociocultural das classes subalternas mediante uma formação educacional mediada por um conhecimento instrumentalizado.

A educação e as políticas educacionais que envolvem a escola por estarem conectadas à sociedade refletem as contradições e os valores do sistema hegemônico – o neoliberalismo. Nesta circunstância tanto o papel da educação, das políticas educacionais como da escola são (re)definidos. No lugar da rigidez e uniformização que caracterizaram o modelo educacional taylorista-fordista, passa-se ao modelo inspirado no toyotismo com uma educação que prima pela flexibilização do processo educativo – é o primado do *aprender a aprender*, deslocando os objetivos da educação do processo para os resultados.

Para Saviani,

Estamos, pois, diante de um neotecnicismo: o controle decisivo desloca-se do processo para os resultados. É pela avaliação dos resultados que se buscará garantir a eficiência e produtividade. E a avaliação converte-se no papel principal a ser exercido pelo Estado [...]. Trata-se de avaliar os alunos, as escolas, os professores e, a partir dos resultados obtidos, condicionar a distribuição de verbas e a alocação dos recursos [...] surgem tentativas de transpor o conceito de “qualidade total” do âmbito das empresas para as escolas. Com a mencionada transposição, manifestou-se a tendência a considerar aqueles que ensinam como prestadores de serviço, os que aprendem como clientes e a educação como produto que pode ser produzido com qualidade variável. [...] Consumando o processo de adoção do modelo empresarial na organização e no funcionamento das escolas, as próprias empresas vêm crescentemente se convertendo em agências educativas, configurando uma nova corrente pedagógica: “a pedagogia corporativa”. [...] Nesse contexto o educador, como tal, é ofuscado, cedendo lugar ao treinador: **a educação deixa de ser um trabalho de esclarecimento, de abertura das consciências, para tornar-se doutrinação, convencimento e treinamento para a eficácia dos agentes que atuam no mercado.** (SAVIANI, 2013, p. 439-441). (grifo nosso).

Com isso, as políticas educacionais voltadas para a lógica da “qualidade total” encapsulam a educação à “exclusão includente” e “inclusão excludente” (KUENZER, 2005, p. 91-94, grifo nosso) sinalizando para a preservação do *establishment*, por intermédio das políticas de *accountability* educacional – arquétipo do Estado Gerencial-Avaliador.

Esse quadro impele a ordem democrática aos (des)caminhos da normatividade neoliberal, ao mesmo tempo que induz as políticas educacionais a falsos consensos, selados por um projeto hegemônico de educação: universalizador da individualidade concorrencial, conformada por mecanismos de avaliação – verificação e mensuração da aprendizagem.

A educação uma vez subsumida ao *habitus* mercadológico neoliberal passa a definir o *ethos* das habilidades e competências, bem como de eficiência e eficácia, resultando

em uma *accountability* educacional que espelha a face translúcida do capital – o estranhamento: 1. do produto de sua atividade, que pertence a outro; 2. da atividade produtiva, pois, o trabalho deixa de ser visto como manifestação essencial para a formação do homem; 3. do gênero humano – o homem estranhado do seu ser não se reconhece gênero humano (humanidade); apartado da livre atividade consciente não percebe seu corpo-inorgânico e sua vida surge no trabalho *como meio de vida*; 4. do homem pelo homem – o homem tornou-se estranhado dos outros homens. (MARX, 2010b [1844]; 2013 [1867]).

Ao focar nos resultados e não nos processos, a política de avaliação em largo espectro produz e reproduz o estranhamento humano. O resultado da aprendizagem (competência e habilidade) relega o ensino a segundo plano, a transmissão do conhecimento socialmente construído ao longo da história humana e sistematizado é preterido ao avanço do conhecimento prático. Logo, condiciona-se o ato de educar à preparação para testes avaliativos e para a assimilação de um conhecimento adequado as demandas do mercado e não à humanização humana.

No processo de estranhamento a *accountability* educacional (com seus dispositivos de responsabilização, prestação de contas, avaliação, informação e controle do poder) e a democracia liberal (representatividade e participativa) afirmam-se como meios para o consenso social. Com isso, erguem-se como porta-vozes da autonomia (individualidade kantiana), reforçando a preservação do *status quo* e do *establishment*, mediante a aceitação das *regras do jogo*, em detrimento da luta pela emancipação humana (libertação integral do indivíduo e da sociedade).

A acomodação às *regras do jogo*, na ordem socio metabólica do capital, contribui para a preservação da *ordem social e incontrolável do capital* (MÉSZÁROS, 2002), mantendo o proletariado *no seu lugar* (GRAMSCI, 1968). Por meio dessa internalização, difundida pelo Estado, que defende os interesses hegemônicas, os indivíduos são levados a adotar a subjetividade objetivada do Mercado como se fossem seus, reproduzindo as metas, os ideários, o próprio sistema.

Desenvolve-se uma relação fetichizada e estranhada que deve ser superada, mesmo na existência de limitações na educação formal e diante da força do Estado, como deixa claro Sousa Junior (2010, p. 118):

[...] o limite das condições vigentes sob as relações de produção capitalistas, de maneira nenhuma os trabalhadores conquistarão um ensino radicalmente crítico e universal, absolutamente livre das mistificações burguesas e das relações fetichizadas. O Estado, todavia, não deixa de ser o interlocutor das reivindicações mais imediatas dos trabalhadores, pois é o mediador do embate entre as classes. Os

trabalhadores deverão arrancar do Estado, senão o ensino de acordo com suas aspirações históricas, pelo menos melhores condições de instrução minimamente necessárias para seu fortalecimento como sujeito social revolucionário.

Em Poullaouec (2009) é possível detectar uma imagem deste quadro em sua análise das contestações sociais na França em 1998, fruto das desigualdades escolares:

Le mouvement socialiste français a toujours été traversé par une opposition entre deux attitudes face à l'école. Dans la lignée des Lumières, la première tradition fait de l'éducation scolaire un instrument privilégié de l'émancipation individuelle et du progrès social. Mais cette conception se voit bien vite objecter que l'institution scolaire ne peut pas être réellement démocratique dans une société qui ne l'est pas non plus et que l'école de la bourgeoisie relaie au contraire sa domination de classe. (POULLAOUEC, 2009, s/p)²⁰⁶.

A escola é o “[...] aparelho ideológico de Estado nº 1 [...]” (ALTHUSSER, 1980, p. 78), pois é em seu interior que se trabalha com crianças, adolescentes e adultos, várias horas por dia, por muitos anos a fio. Ao concluírem uma etapa, outra se inicia – uma “educação ao longo da vida” em capacitações ininterruptas. Ao término de cada período saem com a ideologia capitalista internalizada, com suas subjetividades e objetividades capturadas.

Assim, conforme Saviani (2013), os teóricos críticos-reprodutivistas, perceberam que existia uma inter-relação entre escola-sociedade, e que a escola contribuía para a manutenção de certas relações (condicionantes) econômicas e sociais. Mesmo tecendo ressalvas a esta teoria, por se aterem ao campo da crítica, Saviani reconhece seu valor analítico.

Nessa toada, Saes (2013) problematiza o pensamento althusseriano (defende ser objetivo principal dos AE - força e dominação - e AIE - perpetuação ideológica - a reprodução capitalista), em torno da reprodução: “[...] as regras institucionais orientam de fato a prática dos agentes do sistema escolar? Ou a proclamação formal dessas regras pela escola destina-se, fundamentalmente, a ocultar os móveis reais da prática escolar, no seu conjunto?” (SAES, 2013, p. 283). Sua conclusão é:

A resposta mais simples a essa questão seria a seguinte: a) a instituição equivale a toda a realidade do processo social; b) não há nenhuma realidade subjacente ao seu funcionamento; c) nessa medida, conceitos complementares, destinados a designar outras dimensões do processo social, são desnecessários. Uma resposta mais complexa, inspirada na visão althusseriana da totalidade social, seria a seguinte: a) os agentes do sistema escolar seguem *em parte* as regras institucionais; b) ao mesmo tempo, tais agentes desconsideram *em parte* essas regras; c) a observância *parcial*

²⁰⁶ “O movimento socialista francês foi sempre atravessado por uma oposição entre duas atitudes frente à escola. Na linha dos Iluministas, a primeira tradição fez da educação um instrumento privilegiado de emancipação individual e do progresso social. Mas essa concepção se viu rapidamente se objetivar no sentido de que a instituição escolar não pode ser realmente democrática em uma sociedade que não é, e que ainda mais a burguesia retransmite sua dominação de classe.” (Tradução nossa).

das regras institucionais encobre, no cotidiano, a não-observância *parcial* dessas regras; d) desse modo, os agentes pensam estar cumprindo o espírito geral do regimento/regulamento escolar; porém, praticam ações que inconscientemente os desvia, dos objetivos formalmente proclamados pelo texto legal; e) se, na vida psicológica individual, o subconsciente do indivíduo, forjado desde a infância, tem papel decisivo, na ação econômico-corporativa o inconsciente coletivo, constituído por uma ideologia de classe, desempenha papel determinante; f) é, portanto, o peso inconsciente de uma ideologia de classe que faz que os agentes do sistema escolar se desviem dos objetivos consubstanciados nas regras constitucionais, sem terem a impressão de estarem promovendo esse desvio. (SAES, 2013, p. 283).

Mas, como salientado por Thompson (1987), com seu destaque às *Experiências*, e Zizek,(2013), com sua perspectiva de inconsciente, a reprodução não pode ser tomada como inevitável, existem dimensões do ser humano e da sociedade que escapam aos AIE e AE, ou como diria Mészáros (2005, p. 53): “muito do nosso processo contínuo de aprendizagem se situa, felizmente, fora das instituições educacionais formais”.

A história *dos de baixo*, dos *subalternos*, da *ralé* sempre foi rica, complexa e radical. Os processos de auto formação dos despossuídos (desprivilegiados, dos homens *nus*) sempre produziu uma cultura radical de enfrentamento/contestação/ruptura, sejam nos debates na ágora grega, nos banhos termais romanos, nas feiras medievais ou nas senzalas coloniais.

Da mesma forma, sejam nas cidades inglesas, em plena Revolução Industrial, às cidades francesas, as vésperas das Revolução de 1789, os mais profícuos e profanos textos eram lidos em voz alta para que todos ouvissem, até por aqueles que não sabiam ler. Impressos baratos circulavam de mão em mão nas tabernas e mercados, nas associações de trabalhadores criando uma rede de debate. Peças eram encenadas retratando a violência do Estado, a opulência dos ricos e a miséria dos pobres, contribuindo para a formação do homem simples. (THOMPSON, 1987, 1998).

O *fazer-se como classe* foi desenvolvido em *pari passu* com os grupos de leitura, no teatro popular, nas confecção e distribuição dos pasquins e cartoons, dentre inúmeros outros espaços formadores, cujas *Experiências* políticas e culturais eram desvalorizadas pela escola regular na sociedade de classes. Os saberes advindos dessas *Experiências* cumprem um papel fundamental para a formação da *consciência da classe* ao permitirem o acesso a domínios culturais apropriados pelos grupos hegemônicos (dominantes), gerando uma racionalidade e sensibilidade humanizadoras.

O processo de formação realiza-se, portanto, para além da organização formal. No entanto, os estudos de Thompson e de Gramsci mesmo reconhecendo os riscos do acesso à cultura universal (organizada e sistematizada) em um espaço de predomínio da ideologia burguesa, conduziram os autores a defenderem com veemência a escola, sem incorrer no

idealismo de seu caráter democrático e equalizador em uma sociedade de classes.

Por isso, o desenvolvimento da *accountability* não pode ser dissociado das experiências que formam os sujeitos/instituições históricas que se objetiva controlar. Desta forma, *accountability* foi/é adjetivada como expressão da complexificação das relações político-sociais e econômicas da sociedade moderna e do próprio Estado. Os pressupostos teóricos e político-ideológicos da *accountability*, ao sedimentarem as políticas centradas no gerencialismo, na meritocracia, nos valores do Capital Humano e em princípios avaliativos que *excluem incluindo e incluem excluindo*, justificam a marginalidade social ao atribuir a responsabilidade do insucesso/fracasso socioeconômico sobre o sujeito, isentando o Estado e o Mercado.

Esse processo insere-se em uma lógica global, confluência de interesses, um todo organizado, logo, não é um fenômeno isolado, mas faz parte de uma estrutura dinâmica e contraditória que alimenta e se retroalimenta da exclusão social e da exploração da força de trabalho do outro. Esses processos se entremeiam em uma tessitura orgânica com o *establishment*, expressão tecnocrática e meritocrática que estrutura as oligárquicas²⁰⁷ (econômica e sociopolítica) a nível global e local.

É uma dinâmica histórico-social e político-econômica – envolta no contexto de reestruturação produtiva, globalização e financeirização – que tem seus sustentáculos na reificação contínua do Estado, na atuação dos organismos multilaterais e nos processos de normatização presentes no neoliberalismo. Desta forma, a *accountability* educacional, nas conformações deste Estado Democrático de Direito – direito formal – é um instrumento para a preservação do *establishment* e que reproduz a marginalização e as condições de ampliação do capital.

Governos nacionais, em consonância com organismos multilaterais (OCDE, BM, Unesco, CEPAL, Orealc, Unicef, ONU, FMI e outros), tentam preservar a ordem do capital

²⁰⁷ Na ciência política, oligarquia (do grego *oligarkhia* – governo de poucos) é a forma de governo em que o poder está concentrado nas mãos de um pequeno grupo. Diz, de igual modo, Aristóteles: "... poder-se-á dizer que existe democracia quando governam os livres; com maior razão ter-se-á uma Oligarquia quando governam os ricos, sendo geralmente muitos os livres e poucos os ricos" (ARISTÓTELES, 1985 [330-323 a. C]). "Dado o uso corrente de Oligarquia na ciência política contemporânea, mantém-se ainda o interesse pela distinção entre Oligarquia e democracia, mesmo por parte daqueles que afirmam ser todos os regimes Oligarquias, reconhecendo muito embora que existem diferenças relevantes entre Oligarquias que governam em sistemas democráticos (o próprio Duverger, que fala de "novas Oligarquias", chama "tecnodemocracia" ao regime em que elas atuam) e Oligarquias que governam em sistemas não democráticos. Estas diferenças, que são relevantes, dizem respeito quer à fonte, quer ao exercício do poder. Quanto às fontes, aquelas vão buscar sua legitimidade ao voto popular periódico, pelo menos formalmente livre, estas ao voto dirigido, de opção única, à tradição, ou à força carismática dos chefes, quando não se regem pelo terror (neste caso, caem na velha categoria montesquiana do despotismo). Quanto ao exercício, aquelas reconhecem a oposição legal, garantindo, dentro de certos limites, a liberdade de expressão; estas não reconhecem nem uma nem outra, antes as perseguem, onde quer que se manifestem." (BOBBIO, org. *et al*, 1998, p. 845)

(seu *status quo* e o *establishment*) construindo um modelo educacional flexível, mais controlável, mensurável e comparável – no contexto de disputa entre indivíduos (por emprego, no mercado de trabalho) e entre Estados-nação (mercado consumidor, fornecedor de matéria prima e investimentos – estrutural e especulativo).

Essa concorrência, parafraseando Santos (2003), gera um globalitarismo que, à semelhança de um *tsunami*, invade ideologicamente as relações sociais, em suas mais diversas dimensões, afetando a própria relação *individualidade, particularidade e universalidade*. O homem (indivíduo) e a sociedade (particular) deslocam-se para a periferia, e o dinheiro (assumindo o papel de ‘particularidade’) passa a ser o mediador das relações humanas. O indivíduo atomizado vê suas capacidades transferidas para objetos dispostos pelo mercado e a ideologia do mercado impera a permear as relações interpessoais. O indivíduo deve, nessa sociedade ser o cidadão perfeito: assimilado, consumista, homem-empresa e *accountable* (responsável).

Os processos avaliativos ocupam acento especial nessa empreitada ao estabelecerem e divulgarem os *rankings* educacionais obtidos nos testes estandardizados. Com esta ação a *accountability* assume uma outra face de sua natureza nos Estados liberais: meio para atingir a modernidade e a modernização (conservadora) – estágio anelado pelos países periféricos, que almejam igualar-se aos países centrais. Para isso, Estado e Mercado envolvem a implantação de políticas educacionais de teor gerencialista e meritocrático desenvolvidas por seus tecnocratas, intelectuais orgânicos e instituições ideológicas (*think tanks*).

No Brasil essa realidade tem ampliado o campo de tensão social. A educação tem se transformado em ferramenta para atingir a ordem (controle) e o progresso (avanço técnico instrumental) convertendo-se em uma mercadoria, meio de ascensão social – que nem todos podem comprar e quando a compram é por diferenciação (produtos de má, razoável, média ou boa qualidade).

Ao ser convertida em mercadoria (*mercadoria educação e educação mercadoria*) e com o avanço da privatização dos serviços públicos (fruto de anos de contrarreforma, impondo a sociedade o Estado mini-max), a grande massa populacional é levada a “adquirir” (comprar) uma educação parcial, fragmentada, com conteúdo voltado para a sua (de)formação profissional (neotecnicismo).

Como resultando desse descaminho assiste-se ao avanço de um *novo darwinismo social*, justificado pelos tecnocratas do sistema como disputa/concorrência (luta) justa, na qual as habilidades e competências dos sujeitos são desenvolvidas, usadas e aperfeiçoadas. Este

ethos social conduz ao individualismo (egoísmo), a ampliação da exploração entre classes, inter classes e entre nações.

Em meio a uma educação focada em resultados avaliativos e não na formação humana operam-se políticas educacionais permeadas por contradições e conflitos, a gerar o subcidadão, a “ralé” (SOUZA, 2009), projeção da liberdade e igualdade atomizadas. Pensar *accountability* é entender que os mecanismos de controle do poder não se referem apenas ao controle dos governantes pelos governados. Existe, também, o controle dos representados pelos representantes, como revelam as relações políticas em torno do exercício da cidadania nas sociedades ocidentais desde a antiguidade clássica.

Mesmo diante desse cenário é possível a construção de caminhos contra hegemônicos. Ainda existem resistências comprometidas com a educação pública, sua qualidade social e sua função para os processos de emancipação humana, o que tem alimentado a oposição às políticas de *accountability*, identificando e denunciando suas implicações para a educação em seu conjunto.

Gramsci, no artigo *La vita della scuola*, assevera que qualquer escola, por mais perfeita que esta seja, ela possui limitação, logo, é insuficiente para a formação do indivíduo. A escola facilita o processo de ensino e aprendizagem, pois acelera a formação a partir de um método (como o sistema taylorista, por exemplo): ensina a estudar, cria uma disciplina intelectual. Todavia, a escola não substitui o espírito de iniciativa no campo do saber. A formação humana é mais ampla e dinâmica, envolve a vida em geral, a ação, as experiências dos sujeitos (individual e coletivamente). Essa dinâmica completa a escola, ou é complementada por ela. (GRAMSCI, 1978, p. 59).

Thompson e Gramsci ao tecerem críticas as propostas de exclusividade aos modelos formais de educação e, sobretudo, ao projeto de escolarização na sociedade burguesa, criticaram o *modus operandi* que engessa a transmissão da cultura, a qual, ignora o saber da gente comum, reproduzindo as desigualdades sociais. Mas, ambos reconhecem o potencial presente no espaço escolar, com as múltiplas experiências possíveis.

Mesmo diante do avanço dos processos de *accountability* educacional, moldados segundo a forma neoliberal, é possível mover-se em suas contradições para dominar o que os dominantes dominam: “Enquanto o dominado não dominar o que o dominador domina, não conseguirá sair de seu estado de dominação.” (SAVIANI, 1995, 66).

Dessa forma, não é possível ser um apologista romântico, nem denunciante idealista das práticas sociais de educação. Deve-se “rasgar a camisa de força [...] perseguir de modo planejado e consistente uma estratégia de rompimento do controle exercido pelo capital,

com todos os meios disponíveis, bem como todos os meios ainda a ser inventados, e que tenham o mesmo espírito”. (MÉSZÁROS, 2005, p. 36).

No contexto nacional segmentos sociais, professores, intelectuais orgânicos engajados com a causa social e entidades científicas de pesquisa também resistem à política de competências e habilidades, ao capital humano e à centralidade dada às metodologias de verificação/avaliação estandardizadas. Esta dissertação, portanto, procura agregar, por um lado, uma contribuição crítica aos projetos de preservação do *establishment* e do grande capital que orquestram ações para transformar a educação em mercadoria e atender aos seus interesses; e, por outro lado, busca somar força à produção acadêmica e social na luta por uma educação voltada para a formação humana, numa perspectiva crítico-emancipadora.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário e filosofia**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10. Brasília: ENAP, 1997.
- _____; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.
- _____; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PNE: o plano de ações articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.
- AFONSO, A. J. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 487-507, 2014.
- _____. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- _____. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, n. 69, p. 139-164, 1999.
- _____. Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 13-30, 2010b.
- _____. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, RJ, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr./jun. 2013.
- _____. Nem tudo o que conta em Educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes standardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, v. 13, n. 13, July 2009b.
- _____. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012.
- _____. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate ibero-americano. **Sísifo**, Lisboa, n. 9, p. 57-69, mai./ago. 2009a.
- _____. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, Ano XXII, n. 75, ago. 2001.
- _____. Um olhar sociológico em torno da *accountability* em educação. In: ESTEBAN, Maria Teresa; AFONSO, Almerindo Janela (Org.). **Olhares e interfaces**: reflexões críticas

sobra a avaliação. São Paulo, SP: Cortez, 2010. p. 147-170.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AGENDA 2030. **Plataforma Agenda 2030: Acelerando as transformações para a Agenda 2030 no Brasil**. 2016.

ALMEIDA, G. A. de. O sistema jurídico nos Estados Unidos - common law e carreiras jurídicas (judges, prosecutors e lawyers): o que poderia ser útil para a reforma do sistema processual brasileiro? **Revista de Processo, Direito estrangeiro e comparado – generalidades**, v. 251, s/p., 2016.

ALTHUSSER, Louis. **Análise crítica da teoria marxista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

_____. **Aparelhos ideológicos de estado: notas sobre os aparelhos ideológicos de estado**. 6. ed. Biblioteca de Ciências Sociais, 1992.

_____. **Filosofia e filosofia espontânea dos cientistas**. Lisboa: Presença, 1979.

_____. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. 3. ed. Lisboa: Presença, 1980.

_____. **Sobre a reprodução**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

_____; BADIOU, Alain. **Materialismo histórico e materialismo dialético**. São Paulo: Global Editora, 1979.

_____; BALIBAR, E.; ESTABELT, R. **Ler O Capital**. (Volume 2). Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

_____; RANCIÈRE, Jacques; MACHEREY, Pierre. **Ler o Capital**. (Volume 01). Zahar Editores, 1979.

ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. Campo Grande: UFMS; Campinas: Autores Associados, 2001.

ALVES, G. A. “globalização” como perversidade planetária do capital. **Lutas Sociais: Revista do Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais (NEILS)**, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais – PUC/SP. 1997.

ANDERSEN, Hans Christian. **A roupa nova do imperador**. São Paulo: Brinque-Book, 1997 [1837].

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

_____. **Linhagens do Estado Absolutista**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

_____. **Passagens da Antiguidade ao Feudalismo**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016a.

ANTUNES, Jadir. O fetiche forma-salário. *In*: SOUZA, Elaine C. de; CRAIA, Eladio C. **Ressonâncias filosóficas: entre o pensamento e ação**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2006.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2009.

ARATO, A. Representação, soberania popular, e accountability. **Lua Nova**. São Paulo, n. 55-56, p. 85-103, 2002.

_____; COHEN, Jean. **Civil Society and Political Theory**. 3. ed. Massachusetts: MIT, 1995.

ARISTÓTELES. **A Constituição de Atenas**. São Paulo: Editora Hucitec, 1995 [332-322 a.C].

_____. **Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília (UnB), 1985 [330-323 a.C].

ARMITAGE, David. **Declaração de Independência: uma história global**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ASSIS, C. C. O Constitucionalismo e os Limites do Estado de Direito. *In*: **Seção especial – Teorias e estudos científicos – DPU**, n. 49, jan./fev. 2012.

AUGUSTO, A. G. Fundamentos metodológicos da Abordagem da Regulação: origem histórica e questões fundadoras. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 427-442, out. 2004.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, 2000.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

_____. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.

BANCO MUNDIAL. Aprendizagem para todos. Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial. **Resumo Executivo**. Washington D. C: BM, 2011.

_____. **Educação primária** - Documento de política do Banco Mundial. Washington D. C.: BM, 1992.

_____. **O Estado num mundo em transformação: Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. World Bank. Whashington D.C., 1997.

_____. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial. Versão Preliminar. Washington, DC, BM: mayo 1995.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARKER, Sir Ernest. **Teoria política grega**. Brasília: Editora Universidade de Brasília (UnB), 1978.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

_____. Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 63-92, abr. 2003.

BASTIAT, Frédéric. **Textos**. Editado por Alexandre Guasti, Tradução Ronaldo Legey. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1989.

BAUBY, P. L'Europe des services publics: entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation. **Politiques et Management Public**, v. 20, n. 1, p. 15-30, mar. 2002.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, Ano 49, n. 4, 1998.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**. Barueri: Manole, 2003.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das "bases"**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BIGNOTTO, Newton. Nicolau Maquiavel (1469-1527) e a nova reflexão política. *In*: MAINKA, Peter Johann Mainka. (Org.). **A caminho do mundo moderno**: concepções clássicas da filosofia política no século XVI e o seu contexto histórico. Maringá: Eduem, 2007. p. 49-71.

BLOCH, MARC. **A sociedade feudal**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BOBBIO, Norberto. **Estado Governo Sociedade**: Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **O Futuro da Democracia**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. O Modelo Jusnaturalista. *In*: BOBBIO, Norberto; BOBERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant**. 4. ed. Brasília: UNB, 1997.

BOITO JR, Armando. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Ed. Xamã, 1999.

BORDENAVE, Juan e Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORON, Atílio Alberto. Alexis de Tocqueville, a democracia e o estatismo da sociedade burguesa. *In*: _____. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1994.

_____; GONZÁLEZ, Sabrina. Resgatar o inimigo? Carl Schmitt e os debates contemporâneos da teoria do estado e da democracia. *En publicacion*: **Filosofia Política Contemporânea: Controvérsias sobre Civilização, Império e Cidadania**. Atílio A. Boron, 1. ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); São Paulo: Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. Abril 2006.

BOTTOMORE, Tom (editor). **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. **Les héritiers, les étudiants et la culture**. Paris: Minuit, 1964.

_____. Sociologia. *In*: RENATO, Ortiz (org.). **A Sociologia de Pierre Bourdieu**. São Paulo: Ática, 1983.

_____; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1970.

BOVENS, M. A. P. "Mark". Two Concepts of Accountability: Accountability as Virtue and as a Mechanism. **West European Politics**. v. 33, n. 5, p. 946-967, 2010.

BRADBURY, Ray. **Fahrenheit 451**. São Paulo: Globo, 2009.

BRAGA, R. Mediações institucionais e inovações metodológicas: a teoria da regulação e a formalização da dinâmica econômica histórica. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 17, n. 2, p. 429-454, jul./dez. 2002.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

_____. **Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010)**: Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação de Educação. Brasília: Inep, 2009.

_____. Constituição de 1934. *In* POLETTI, Ronaldo. **Constituição de 1934**. 3. ed.

Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleção Constituições brasileiras; v. 3).

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, 2007.

_____. **Lei 8.429/1992** - Lei de Improbidade Administrativa. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: jul. 2018.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Plano Nacional de Educação – PNE. Brasília: MEC, 2014.

_____. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-sinaes>>. Acesso em: mai. 2018.

_____. **MEC. FNE.** Nota Pública n. 24 do Fórum Nacional da Educação em Comemoração à Lei 13.004/2014 que instituiu o Plano Nacional de Educação 2014- 2014. Brasília, 26 de junho de 2014.

_____. **PL 7420/06** - Lei de Responsabilidade Educacional. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoestemporarias/especiais/55a-legislatura/pl-7420-06-lei-de-responsabilidade-educacional>>. Acesso em: jul. 2018.

_____. **SAEB.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/aneb-e-anresc>>. Acesso em: mai. 2018.

_____. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado nos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado. 1997.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Ano 47, v. 121, n. I, jan./abr. 1996.

_____; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial.** 7.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006.

BRINKERHOFF, Derick W. **Taking account of accountability: a conceptual overview and strategic options.** Center for Democracy and Governance, Implementing Policy Change Project, Phase 2. Washington, DC: U.S. Agency for International Development, 2001.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, mai./ago. 2006.

_____. Sobre a equidade e outros impactos dos incentivos monetários para professores. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 24, n. 55, p. 34-62, abr./ago. 2013.

BRUNO, L. Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 48, p. 545-562, set.-dez. 2011.

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos**: planejamento e clientelismo no Nordeste. Rio de Janeiro: Garamond; Fortaleza: BNB, 2008.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. *In*: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maria Costa. (Org.) **Política educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Liber livro, 2009, p. 169-204.

_____; SILVA, J. G. A construção histórica do paradigma da qualidade total no campo empresarial e a sua transplantação para o campo educacional. **Revista Contexto e Educação**, Editora Unijuí, Ano 16, n. 12, p. 7-30, abr./jun. 2001.

CALLIGARIS, Contardo. A sedução totalitária. *In*: ARAGÃO, L. T. *et al.* (Org.). **Clínica do social**: ensaios. São Paulo: Escuta, 1991. p. 105-118.

CAMBRIDGE DICTIONARY. Disponível em:
<http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/think-tank>. Acessado em: abr./2018.

CAMINI, L. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **RBPAE**, v. 26, n. 3, p. 535-550, set./dez. 2010.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, v. 24, n. 2, p. 30-49. fev./abr. 1990.

CANOTILHO, José Joaquim Gome. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1999.

CARCANHOLO, M. D.; BARUCO, G. C. da C. A estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista: caráter e contradições. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 09-23, jul./dez. 2011.

CARNOY, Martin. Medindo os efeitos dos professores sobre os resultados dos alunos com valor agregado. Apresentação oral. *In*: **Encontro Temático ABAVE/GERES**, 1., 2010, Belo Horizonte.

CARRASQUEIRA, Karina. **A política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro**. 2013. 110 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - PPGE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2013.

_____. Avaliações educacionais externas: tipos e usos. *In*: **Encontro Nacional de Pesquisa e Práticas de Educação**, Natal/RN. Pôster, trabalho integral, v. 1, nov. 2012.

_____; ANDRADE, F.; KOSLINSKI, M. C.; PORTELA, C.; RÉGIS, A. Políticas de responsabilização escolar: um estudo exploratório sobre as estratégias de instâncias intermediárias na rede municipal do Rio de Janeiro. **Jornal de Políticas educacionais**, v. 9, n. 17-18, p. 75-89, jan./jun. e ago./dez. 2015.

CARVALHO, C. H.; NETO, W. G. Globalização e Estado: as iniciativas de transnacionalização da educação. **Série-Estudos** – Periódico do Mestrado em Educação da

UCDB, Campo Grande, n. 18, p. 33-48, jul./dez. 2004.

CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. **A construção simbólica do neoliberalismo no Brasil (1983 - 1998):** a ação pedagógica do Instituto Liberal. 2011. 193 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de História, Universidade Federal de São João Del Rei: UFJS, 2011.

CASSIMIRO, P. H. P. Alexis de Tocqueville e o Liberalismo Francês: Continuidades e rupturas sobre o conceito de democracia. **Revista Brasileira de ciências sociais**, v. 33, n° 96, 2018.

CASTELO BRANCO, P. H. V. B. A sociologia dos conceitos e a história dos conceitos: um diálogo entre Carl Schmitt e Reinhart Koselleck. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n.1, p. 133-168, jan./abr. 2006.

CASTRO, A. M. D. A. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 3, p. 389-406, set./dez. 2008.

_____. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. *In*: NETO, Antônio Cabral; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria Aparecida de. (orgs.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de; DOURADO, L. F. Política educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Ano XXII, n. 75, 2001.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos — uma revisão da literatura recente. *In*: **Encontro de administração pública e governança da ANPAD**, 2006, São Paulo. Anais... São Paulo: Anpad, 2006.

_____; FARAH, M. F. S. Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. *In*: Encontro de administração pública e governança da ANPAD. **Anais...** São Paulo: EnAPG ANPAD, p. 1-17, 2006.

CENPEC. Desigualdades educacionais no espaço urbano: o caso de Teresina. **Informe de Pesquisa**, n. 5, São Paulo, out. 2012. Disponível em: < <http://tinyurl.com/kp7k5yz>>. Acesso em: jun. 2017.

_____. **Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole**. n. 3. São Paulo, nov. 2011. Disponível em: < <http://bit.ly/nLH6tw> >. Acesso em: abril de 2017.

CEPAL. Desenvolvimento econômico local no Brasil: as experiências recentes num contexto descentralizado. **Projecto CEPAL/GTZ**, Santiago/Chile, 2000.

CERBONE, David R. **Fenomenologia**. Tradução de Caesar Souza. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo:

Prentice Hall, 2002.

CHAGAS, E. F. O indivíduo na teoria de Marx. **Revista Dialectus**. Ano 1, n. 1, p. 1-16, jul./dez. 2012.

CHARLOT, Bernard. **Da relação com o saber às práticas educativas**. São Paulo: Cortes, 2013.

CHASIN, J. Democracia, Política, e Emancipação Humana. **Ensaio**, São Paulo, v. II, n. 13, 1984.

_____. Marx. O Futuro Ausente. A conscientização da nova politicidade: Niccolò Machiavelli. *In*: _____. **Tomo III – Política**. Santo André: Ad Hominem, 2000b.

_____. Marx: A Determinação Ontonegativa da Politicidade. *In*: _____. **Tomo III – Política**. Santo André: Ad Hominem, 2000a.

_____. **Marx**: Estatuto ontológico e resolução metodológica. São Paulo: Boitempo, 2009.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CLAD. **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**. Buenos Aires: CLAD BID, 2000.

_____. **Uma nova gestão pública para América Latina**. Documento do CLAD, (Conselho Científico do Centro Latino Americano de Administração para o desenvolvimento). 1998.

COLÁS, Alejandro. **International civil society**. Social movements in world politics. Cambridge: Polity, 2002.

COLEMARX; ADUFRJ. **Plano Nacional de Educação 2011-2020**: Notas críticas. Rio de Janeiro: ADUFRJ, 2013.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação; Documento Final. Brasília (DF): MEC, 2010.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? *In*: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 75-123.

CORRALO, Giovani da Silva. O Município brasileiro: entre a dominação e os novos instrumentos de participação popular em busca de uma administração participativa. *In*: _____. (Org.). **Estudos de teoria do estado**: novas perspectivas do Estado Democrático de Direito. Passo Fundo: UPF, 2004.

CORREA, S.; ALVES, J. E. D. As Metas de Desenvolvimento do Milênio: grandes limites e oportunidades estreitas. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 22, n. 1, p. 177-189, 2005.

CORVALÁN, Javier. *Accountability* educacional: Rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación. *In*: CORVALÁN, Javier; MCMEEKIN, Robert. W. **Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional**. PREAL/CIDE. Santiago: Editorial San Marino, 2006. p. 11-18.

COSSE, G. Voucher educacional: nova e discutível panacéia para a América Latina. **Cadernos de Pesquisa**, n.118, p. 207-246, mar. 2003.

COSTA, C. F. Impactos teórico-pedagógicos e ético-políticos das avaliações externas sobre o trabalho docente. **XVI ENDIPE**, Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino, Unicamp, Campinas, 2012.

COSTA, Edmilson. **A globalização e o capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Reforma do Estado e contexto brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

COSTA, M.; KOLINSKI, M. C. Quase-Mercado oculto: disputa por escolas “comuns” no Rio de Janeiro. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 142. p. 246-266, jan./abr. 2011.

COSTA, Nelson Nery. **Ciência política**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. São Paulo: Lech, 1980.

_____. **Democracia e Socialismo**. São Paulo: Cortez, 1992.

CROCETTI, Priscila Soares; DRUMMOND, Paulo Henrique Dias. Formação Histórica, Aspectos do Desenvolvimento e Perspectivas de Convergência das Tradições de Common Law e de Civil Law. *In*: MARINONI, Luiz Guilherme (Coord.). **A Força dos Precedentes: estudos dos cursos de mestrado e doutorado em direito processual civil da UFPR**. Salvador: Juspodium, 2010. p. 11-51.

CRONBACH, Lee Joseph. Course improvement through evaluation. *In*: STUFFLEBEAM, Daniel L.; MADDAUS, George F.; KELAGHAN, Thomas. **Evaluation Model**. New York: Spring, 2002.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do direito constitucional**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2002.

CUNILL GRAU, Nuria. **Repensando lo publico a través de la sociedad**. Caracas: CLAD / Nueva Sociedad, 1997.

DABDAB TRABULSI, J. A. A democracia ateniense e nós. **Revista Científica das áreas de História, Letras, Educação e Serviço Social do Centro Universitário de Belo Horizonte**, v. 9, n. 2, ago./dez. 2016.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: Participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.

_____. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1988.

DAL RI, Neusa Maria; VIEITEZ, Candido Giraldez. Trabalho como princípio educativo e práxis político-pedagógica. *In*: MENDONÇA, S. G. L.; SILVA, V. P.; MILLER, S. **Marx, Gramsci e Vigotski: aproximações**. Araraquara, SP: Junqueira & Marin; Marília, SP: Cultura Acadêmica, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo**: Ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DARLING-HAMMOND, Linda. **The flat world and education**: how America's commitment to equity will determine our future. New York: Teacher College Press, 2010.

DAY, Patricia; KLEIN, Rudolf. **Accountabilities**: five public services. London and New York: Travistock, 1987.

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**: comentários sobre a sociedade do espetáculo. Trad. Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DELORS, Jaques (coord.). **Educação um tesouro a descobrir**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

DELUMEAU, Jean. **História do medo no Ocidente**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

_____. **Mil Anos de Felicidade**: uma história do Paraíso. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert. **The new public service: serving, not steering**. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2003.

DENHARDT, Robert. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DIAS SOBRINHO, José. **Universidade e avaliação**: Entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995.

_____. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Anpocs, n. 45, 1 sem. 1998.

_____. Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001.

DOMINGUES, J. M. A dialética da modernização conservadora e a nova história do Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002.

DORN, Sherman. **Accountability Frankenstein: understanding and taming the monster**. Charlotte: Information Age Publishing, 2007.

DUARTE, Newton (org.). **Crítica ao Fetichismo da Individualidade**. Campinas: Autores Associados, 2004.

_____. **Sociedade do conhecimento ou sociedade das ilusões?** Quatro ensaios crítico-dialéticos em filosofia da educação. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

_____. **Sociedade do conhecimento ou sociedade das ilusões: polêmicas de nosso tempo**. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

DUBNICK, Melvin J. Seeking Salvation for Accountability. **Paper read at American Political Science Association**, August 29-September 1, at Boston, MA. 2002.

DUNN, J. Situating political accountability. *In*: PRZEWORSKI, A.; SOTOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). **Democracy, Accountability & Representation**. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy). p. 329-344, 1999.

DURKHEIM, Emile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2002 [1895].

_____. **O suicídio. Estudo de Sociologia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000 [1897].

DURSO, C. S. An analysis of the use and validity of test-based teacher evaluations reported by the Los Angeles Times: 2011. **NEPC**, Boulder, 2012. Disponível em: <<http://nepc.colorado.edu/files/rb-latimesii.pdf>>. Acesso em: nov. 2018.

EAGLETON, Terry. **The Idea of Culture**. Oxford: Blackwell, 2000.

ELSTER, Jon. Accountability in Athenian politics. *In*: Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes (orgs). **Democracy, accountability, and representation**. Nueva York: Cambridge University Press, 1999, p. 253-278.

ENGELS, Friedrich. **A dialética da natureza**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979 [1883 / 1925].

_____. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. 9. ed. tradução

de Leandro Konder. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984 [1884].

_____. Ludwig Feuerbach e o Fim da Filosofia Clássica Alemã. *In* Karl Marx e Friedrich Engels. **Textos**. São Paulo: Edições Sociais. Primeira edição alemã. 1975 [1886 / 1888].

_____. The Festival of Nations in London. *In*. LAWRENCE; WISHART, **who hold the copyright for the Marx Engels Collected Works**, have directed Marxists Internet Archive to delete all texts originating from MECW. Accordingly, from 30th April 2014, no material from MECW is available from marxists.org. 2014 [1845].

ESCHINE. Contra Timarco. *In*: Ed. V Martin and G. de Budé Eschine. **Discours**, v. 1. Paris. 1927 [346? a. C]. (Les Belles Lettres).

_____. Contre Ctésiphon. Contra Timarco. *In*. **Ed. V Martin and G. de Budé Eschine. Discours**, v. 1. Paris: Les Belles Lettres. 1927.

_____. Contre Ctésiphon. *In* **Ceuvres complètes de Demosthène et D'Eschine, em grec et em français**. Traduction de L'Abrè Auger, de L'Academie des Inscriptions et Belles-Lettres de paris. Nouvelle Édition, Revue et Corrigée. Annèe 1820.

ESCORZA, T. E. Desde los Tests Hasta la Investigación Evaluativa Actual. Un Siglo, el XX, de Intenso Desarrollo de la Evaluación en Educación. **Relieve**, v. 9, n. 1, p. 11-43, 2003.

ESTÊVÃO, C. V. A qualidade da educação: suas implicações na política e na gestão pedagógica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 29, n. 1, p. 15-26, jan./abr. 2013.

ESTUDANTES DE SOBRAL, BERÇO DE CIRO, RELATAM PRESSÃO PARA FRAUDAR PROVAS. **Gazeta do Povo**, 1 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/estudantes-de-sobral-berco-de-ciro-relatam-pressao-para-fraudar-provas-1w6ztizlnmqnx8p1t89dmlo0p/>>. Acesso em: jan. 2019.

EVANGELISTA, Walter José. A filosofia do marxista Althusser e a Psicanálise. *In*: _____. **Marxismo e Ciências Humanas**. São Paulo: Xamã, 2003. p. 206-222.

FADUL, É. M. C.; SOUZA, A. R. de. Analisando a interface entre o gerencialismo, a criação das agências reguladoras e a inovação institucional. *In*: Encontro nacional da associação nacional dos programas de pós-graduação em administração – ENANPAD, n. 30, **Anais**. Salvador: ANPAD, 2006.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. A formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

FELIPE, Luiza Helena Lamego. Mercado escolar: contornos de um debate no campo educacional. **33º Encontro Anual da Anpocs - GT 17: Educação e Sociedade**, 2009.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Ensaio de uma interpretação sociológica. 5 ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. Qualidade da educação básica: avaliação, indicadores e metas. *In: VELOSO, Fernando et al. (orgs.). Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIATES, Gabriela Gonçalves Silveira. **Modelos de gestão e gestão pública: Livro Didático.** Palhoça: Unisul Virtual, 2007.

FIGLIO, D.; GETZLER, L. Accountability, ability and disability: Gaming the system? En T. Gronberg, e D. Jansen (Eds.). **Improving School Accountability: Check-Ups or Choice,** Advances in Applied Microeconomics. Amsterdam: Elsevier Science. 2002.

FIGLIO, D.; ROUSE, C. Do accountability and voucher threats improve low-performing schools? **Journal of Public Economics.** 2006.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. Em publicação: **Neoliberalismo y sectores dominantes.** Tendencias globales y experiencias nacionales. BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006.

FINKEL, Sara. Capital humano: concepto ideológico. *In: LABARCA, G. et al. La educación burguesa.* Mexico: Nueva Imagem, 1977.

FINLEY, Sir Moses. **Democracia antiga e moderna.** Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FISCHER, Frank; FORESTER, John. **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.** UCL Press: 2002.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002.

FOUCAULT, Michel. **O nascimento da Biopolítica.** São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOX, Jonathan; BROWN, David. Introduction. *In: FOX, Jonathan; BROWN, David. (eds.). The struggle for accountability: the World Bank, NGOs and grassroots movements.* Cambridge: The MIT Press. 1988.

FREITAS, Luiz Carlos de. A importância da avaliação: em defesa de uma responsabilização participativa. **Em Aberto, Brasília,** v. 29, n. 96 p. 127-139, maio/ago. 2016.

_____. A internalização da exclusão. **Educ. Soc., Campinas,** v. 23, n. 80, p. 299-325, set. 2002.

_____. Apresentação: Políticas públicas de responsabilização na educação. **Educ. Soc., Campinas,** v. 33, n. 119, p. 345-351, abr./jun. 2012.

_____. Caminhos da avaliação de sistemas educacionais no Brasil: o embate entre a cultura da auditoria e a cultura da avaliação. *In*: BAUER, Adriana.; GATTI, Bernadete A. (Org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**. Florianópolis: Insular, v. 2. 2013. p. 147-176.

_____. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da má (qualidade) do ensino. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007.

_____. Lei de responsabilidade educacional? **Com Ciência**: revista eletrônica de jornalismo científico, Campinas, v. 132, out. 2011.

_____. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out./dez. 2014.

_____. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à distribuição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012a.

_____. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 348-365, jan./abr. 2013.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo, Cortez, 2003.

_____. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Os circuitos. Século XXI. **Revista brasileira de educação**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, p. 235-254, jan./abr. 2011.

_____. **Teoria e educação no labirinto do capital**. Petrópolis, Vozes, 2001.

_____.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica de mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

FURET, F. Tocqueville: Da Democracia na América (Verbete). *In*: CHATELET, F.; DUHAMEL, O.; PISIER, E. **Dicionário de obras políticas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993. p. 1222-1236.

GAHYVA, H. De Boulainvilliers a Tocqueville: da liberdade como defesa de privilégios à liberdade como defesa de diferenças. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 14, n. 31, p. 168-190, set./dez. 2012.

_____. Boulainvilliers, Mably e Tocqueville: genealogia de uma exclusão. **Philosophos**, v. 11, n. 1, p. 129-144, jan./jun. 2006.

GAJARDO, Marcela; PURYEAR, Jeffrey M. Prefacio. *In*: CORVALÁN, Javier; MCMEECKIN, Robert. W. **Accountability educacional**: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. Santiago: CIDE; PREAL, 2006. p. 5-9.

GALIO, Morgana Henicka. História e formação dos sistemas civil law e common law: a influência do direito romano e a aproximação dos sistemas. *In*: ALMEIDA, Eneá de Stutz e; MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander; WOLKMER, Antonio Carlos (orgs.). **História do direito II**. Florianópolis: CONPEDI/UFPB, 2014, p. 233-255.

GAMBOA, SÁNCHEZ. **Epistemologia da pesquisa em educação**. São Paulo: Papirus, 1996.

GAULEJAC, Vincent de. **Gestão como doença social**: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. São Paulo: Ideias e Letras. 2007.

GENTILI, P. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. *In*: LOMBARDI, C. F.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L. (Orgs) **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2005.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição da reforma educacional do neoliberalismo. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____; SILVA, Tomás Tadeu (org). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 1994.

GIBERT, Pierre. **Alexis de Tocqueville: Égalité sociale et liberté politique**. Paris, 1977.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOLDHABER, D.; JANE, H. Accountability with a kicker: Preliminary observations on the Florida A+ Accountability Plan. **Phi Delta Kappan**, p. 598-605, 2004.

GONÇALVES, F. P. F. Revista dos Tribunais, v. 910, p. 21, ago./2011 - **Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo**, v. 1, p. 831, nov./2012.

GOODIN, Robert. **The theory of institutional design**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GRAMSCI, Antônio. Caderno 11 (1932-1933): Introdução ao estudo da filosofia. *In*: _____. Cadernos do Cárcere - Volume 1: **Introdução ao estudo da filosofia**. A filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. p. 83-225.

_____. **Cadernos do Cárcere**. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. **Cadernos do Cárcere**. v. 2. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

_____. **Concepção dialética da história**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

_____. *La vita della scuola. In: _____*. **La costruzione del Partito Comunista (1923-1926)**. 5. ed. Torino: Einaudi, 1978.

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.

_____. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

_____. **Quaderni del cárcere**. Torino: Einaudi, 1977.

_____. **Scritti giovanili (1914-1918)**. Torino: Einaudi, 1972.

GRIMAL, Pierre. **Dicionário da mitologia grega e romana**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

GRINDLE, M. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 17, n. 4, p. 525-548, 2004.

GROS, Denise Barbosa. **Institutos Liberais e Neoliberais no Brasil da Nova República**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Hoiser, 2002.

GROSSI, P. Globalização, Direito, Ciência Jurídica. Traduzido por Arno Dal Ri Júnior. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 10, n. 1, p. 153-176, jan./jun. 2009.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. Porto Alegre: L&pm, 1995.

GUISBOND, L.; NEILL, M.; SCHAEFFER, B. A década de progresso educativo perdida sob a NCLB: Que lições tirar desse fracasso político? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 405-430, abr./jun. 2012.

HABERMAS, Jürgen. Três Modelos Normativos de Democracia. *In: _____*. **A Inclusão do Outro**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2001.

HALL, P; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, v. 58, n. 1, p. 193-223, 2003.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993 [1787-1788].

HARNECKER, Marta. **Tornar Possível o impossível: A esquerda no liminar do século XXI**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

_____. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo. 2011.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações.** São Paulo: Loyola, 2008.

_____. **O novo imperialismo.** São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **Os limites do capital.** São Paulo: Boitempo, 2013.

HAYEK, Friedrich. **O Caminho da Servidão.** 6 ed. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises, 2010.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Enciclopédia das Ciências Filosóficas** (em compêndio: 1830). 2. ed. São Paulo: Loyola, 2005 [1817/1830].

_____. **Fenomenologia do Espírito.** 7. ed. rev. Rio de Janeiro: Vozes, 2002 [1807].

_____. **Lecciones sobre la filosofía de la historia universal.** Trad. de José Gaos. 2. ed. Madrid: Alianza, 1982 [1837].

_____. **Princípio da filosofia do direito.** São Paulo: Ed. Ícone, 2005a [1820].

HEIDEGGER, Martin. **Ser e tempo.** Tradução de Márcia Sá Cavalcante Schuback. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1986.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento** – Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2009.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado.** São Paulo: Mestre Jou, 1968.

HERÓDOTO. **História.** Brasília: Editora Universidade de Brasília (UnB), 1985 [440 a.C].

HILL, Paul; JOCHIM, Ashley. Political Perspectives on School Choice. *In*: BERENDS, M. *et al.* (Eds.) **Handbook of Research on School Choice.** New York and London: Routledge, s/d.

HOBBS, Thomas. **Diálogo entre um filósofo e um jurista.** Editora Landy, 2001.

_____. **Leviatã.** *In*. Os clássicos da Política. WEFFORT, Francisco (org.), v. 1., 2003.

HOBBS, Eric John *et al.* **História do marxismo,** v. 11. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. **Globalização, democracia e terrorismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. **Era dos Extremos: O breve século XX (1914-1991).** 2. ed. 44. reimp. Companhia das Letras, São Paulo 2011.

HOFFER, T. Accountability in Education. *In*: HALLINAN, M. **Handbook of the Sociology of Education.** New York: Springer, 2000.

HORTA NETO, João Luiz. **As avaliações externas e seis efeitos sobre as políticas**

educacionais: uma análise comparada entre a União e os estados de Minas Gerais e São Paulo. 2013. 358 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

_____. Avaliação externa de escolas e sistemas: questões presentes no debate sobre o tema. **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n. 227, p. 84-104, jan./abr. 2010.

HSIEH, C.; URQUIOLA, M. **The Effects of Generalized School Choice on Achievement and Stratification:** Evidence from Chile's Voucher Program. *Journal of Public Economics*, v. 90, p. 1477-1503, 2006.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda:** a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

HUXLEY, Aldous. **Admirável Mundo Novo.** São Paulo: Globo, 2009.

_____. **Retorno ao Admirável Mundo Novo.** Lisboa: Oficinas Gráficas de Livros do Brasil, 1958.

IAIES, Gustavo. Evaluar las evaluaciones. *In:* Unesco. **Evaluar las evaluaciones:** una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa. Buenos Aires: IPE; Unesco, 2003. p. 15-36.

IANNI, O. As ciências sociais na época da Globalização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 37, 1998.

_____. **Teorias da globalização.** 15 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

JACOB, B. Accountability, incentives and behaviour: The impacts of high-stakes testing in the Chicago public schools. **Journal of Public Economics**, v. 89, n. 5-6, p. 761-796, 2005.

JESUS, Antonio Tavares de. **Educação e hegemonia no pensamento de Antonio Gramsci.** São Paulo: Cortez, 1989.

JOMTIEN. **Conferência Mundial sobre Educação para Todos.** Jomtien, Tailândia – 5 a 9 de março de 1990. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>>. Acesso em: dez. 2017.

KALDOR, Mary. **Global civil society:** an answer to war. Cambridge: Polity Press, 2003.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura.** São Paulo: Abril Cultural, 1980 [1781].

_____. **A Metafísica dos Costumes.** São Paulo: Edipro, 2003 [1797].

KELLS, Herb R. Perspectivas básicas de regulação. *In:* SOUSA, Eda C. B. Machado de (org.). **Avaliação institucional:** leituras complementares. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, IESB, 2000.

KENNEY, Charles. Horizontal accountability: concepts and conflicts. *In:* MAINWARING,

Scott; WELMA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003. p. 55-76.

KEOHANE, Robert Owen. **Global governance and democratic accountability**. Unpublished paper from the Miliband Lectures, London School of Economics, Spring, 2002.

KERLINGER, Fred Nichols. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EPU, 1980.

KIM, Kyung. **Explaining the Decline of Creativity in American Children: A Reply to Readers**, 2010. Disponível em: <<http://www.britannica.com/blogs/2010/12/explaining-the-decline-of-creativity-in-american-children-a-reply-to-readers/>>. Acesso em: mai. 2018.

KLINGER, Don A.; DE LUCA, Christopher; MILLER, Tess. The evolving culture of large-scale assessments in Canadian education. **Canadian Journal of Educational Administration and Policy**, n. 76, July 3, 2008.

KONDER, Leandro. **A questão da ideologia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

KOPNIN, Pável Vasílievich. **A dialética como lógica e teoria do conhecimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado: Contribuição à semântica dos tempos históricos**. Rio de Janeiro: Contraponto (PUC-Rio), 2006.

_____. **Histórica y hermenêutica**. Barcelona: Paidós, 1997.

_____. Linguistic change and the history of events. **The Journal of Modern History**, v. 61, n. 4, p. 649-666, 1989.

_____. Uma História dos Conceitos: problemas teóricos e práticos. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, v.5, n. 10, p. 134-146, 1992.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KRAMNICK, Isaac. Introdução. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os Artigos Federalistas, 1787-1788**. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1993.

KRAWCZYK, Nora. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

_____. Inclusão excludente e Exclusão includente. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; SANFELICE, José Luís (Orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2005.

_____; VIEIRA, Vera Lúcia. **A Reforma Educacional na América Latina nos anos 1990: Uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paulo: Xamã, 2008.

KRITSCH, R. Rumo ao Estado Moderno: as raízes medievais de alguns de seus elementos formadores. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 23, p. 103-114, nov. 2004.

KUENZER, Acácia. Exclusão includente e inclusão excludente – a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. *In*: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D; SANFELICE, J. L. (org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. São Paulo: Autores Associados, 2002.

_____. **Ensino de 2º grau**: O trabalho como princípio educativo. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

LACERDA, L. L. V. de; FERRI, C.; DUARTE, B. K. da C. SINAES: avaliação, accountability e desempenho. **Avaliação**, Campinas, v. 21, n. 3, p. 975-992, 2016.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LAVAL, Christian. **A Escola não é uma empresa**: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Londrina: Editora Planta, 2004.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LE GOFF, Jacques. **A bolsa e a vida**: economia e religião na Idade Média. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 2014.

_____. **A civilização do Ocidente Medieval**. v. 1 e 2. Portugal: Editorial Estampo. 1995b.

_____. **A Idade Média e o dinheiro**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 2007.

_____. **Em busca da Idade Média**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 2014.

_____. **História e Memória**. São Paulo: Editora da Unicamp; Vértice, 1990.

_____. **O Imaginário Medieval**. Portugal: Editorial Estampo. 1994.

_____. **O Nascimento do Purgatório**. Portugal: Editorial Estampo. 1995a.

_____. **Para uma outra Idade Média**: Tempo, trabalho e cultura no Ocidente. Petrópolis: Editora Vozes. 2013.

_____; TROUNG, Nicolas. **Uma história do corpo na Idade Média**. Rio de Janeiro: Ed. Record Ltda. 2006.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal / lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

_____. **Sociologia de Marx**. Rio de Janeiro: Forence, 1968.

LEHER, Roberto. Organização, estratégia política e Plano Nacional de Educação. *In*: CEPAEP. **Curso de Especialização do MST**. São Paulo: USP, 2014.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a revolução**: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular. 2007.

LIGUORI, G. Estado e Sociedade Civil de Marx a Gramsci. **Revista Novos Rumos**. Ano 21, n. 46, 2006.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. **Instituições Políticas Democráticas**. O Segredo da Legitimidade. Editora Jorge Zahar Editor. 1997.

LIMA, Luiz Cesar de. **Classe, Cultura e Experiência**: E. P. Thompson e o culturalismo nas Ciências Sociais. 2008. 91 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo. Martins Fontes, 2005 [1690].

LOMBARDI, José Claudinei. Historiografia educacional brasileira e os fundamentos teórico-metodológicos da história. *In*: _____. (org.). **Pesquisa em Educação**. História Filosofia e Temas Transversais. 2. ed. Campinas – SP: Autores Associados.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo. **Revista de Economia Política**, v. 32, n. 4 (129), p. 615-633, out./dez. 2012.

LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências. *In*: LUCE, Maria Beatriz. MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de (org.). **Gestão escolar democrática**: concepções e vivências. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2006.

LÜCHMANN, L.; NOBRE, A.; CARVALHO, L.; MARTINS, M. Identidades e diferenças no movimento comunitário de Florianópolis. *In*: SCHERER-WARREN, I.; CHAVES, I. M. (Orgs.). **Associativismo civil em Santa Catarina: trajetórias e tendências**. Florianópolis: Insular, 2004.

LÚCIA BRUNO. Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 48, set./dez. 2011.

LUKÁCS, György. **Os princípios ontológicos fundamentais em Marx**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas Ltda, 1972.

_____. **Para uma ontologia do ser social**, v. 2. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **Prolegômenos para uma Ontologia do Ser Social**: Questões de princípios para uma ontologia hoje tornada possível. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

LUNA, Sergio Vasconcelos de. **Planejamento de pesquisa**: uma introdução. São Paulo: Educ, 1997.

MACPHERSON, Crawford. B. **A Democracia liberal**: origens e evoluções. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MADELIN, Louis. Sieyès. *In*: _____. **Los hombres de la Revolución Francesa**. Buenos Aires: Vergara, 2004. p. 301-333.

MADUREIRA, C. A organização neotaylorista no trabalho no fim do século XX. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 32, p. 159-182, 2000.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociologia**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. *In*: _____. **Democratic accountability in Latin America**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003. p. 3-33.

MÁIZ, Ramón. **Nación y revolución**: la teoría política de Emmanuel Sieyès. Madrid: Tecnos, 2007.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MANIN, Bernard. Checks, balances and boundaries. *In*: FONTANA, Biancamaria. **The Invention of the Modern Republic**. Cambridge University Press, 1994. p. 27-62.

MANSBRIDGE, Jane Jebb. Conflict and Self-Interest in Deliberation. *In*: BESSON, S.; MARTÍ, J. **Deliberative Democracy and its Discontents**. Hampshire: Ashgate, 2006.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007 [1531].

_____. **O Príncipe**. São Paulo: Nova Cultura, 2000 [1513/1532]. (Coleção Os Pensadores).

MARCUSE, Herbert. **Razão e Revolução**: Hegel e o advento da teoria social. Tradução de Marília Barroso. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

MAROY, Christian. Regulação dos sistemas educacionais. *In*: ZANTEN, Agnès van (Org.). **Dicionário de educação**. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 688-93.

_____. *In*: DUPRIEZ, V. Vers une régulation postbureaucratique des systèmes d'enseignement em Europe? **Sociologie et Sociétés**, v. 40, n. 1, p. 31-35, 2008.

MARSHALL, Thomas Humprey **Cidadania e Classe Social** [Ed. atual trad. e rev. Por EaD/CEE/MCT], 2. ed. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Ministério

da Ciência e Tecnologia, 2002.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de Economia**. Tradução Luiz João Baraúna, São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MARTINS, José de Souza. **A política do Brasil: lumpen e místico**. São Paulo: Editora Contexto, 2011.

MARTINS, Ricardo Chaves de Resende. Novos encontros, novas sínteses. In: XIMENES, Daniel de Aquino (Org.). **Avaliação e regulação da educação superior: experiências e desafios**. Brasília: Funadesp, 2005.

MARX, Karl. **Miséria da Filosofia**. São Paulo: Expressão Popular, 2009 [1847].

_____. **A Guerra Civil na França**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011 [1871].

_____. A Luta de Classes na França de 1848 a 1850. In: ENGELS, F.; MARX, K. **Textos 3**. São Paulo: Edições Sociais, 1975 [1850].

_____. Carta de Marx à Engels, em 27/06/1867. In: HOBBSAWM, Eric *et al* (orgs). **Marx e Engels: collected works**, v. 42. Letters 1864-68. GREAT BRITAIN, USA, USSR: Lawrence & Wishart, 2010.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008 [1859].

_____. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. 2. ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2010a [1844].

_____. **Glosas Críticas Marginais ao Artigo: “O Rei da Prússia e a Reforma Social”**, de um prussiano. São Paulo: Expressão Popular, 2010c [1844].

_____. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: UFRJ, 2011 [1858 / 1939].

_____. Introdução à Crítica da Economia Política. In: **Manuscritos Econômicos e Outros Textos Escolhidos**. São Paulo, Abril Cultural, 1974 [1859]. (Coleção Os Pensadores).

_____. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. 4. reimpr. São Paulo: Boitempo, 2010b [1844].

_____. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011 [1852].

_____. **O Capital: crítica da economia política – Livro III (o processo global de produção capitalista)**. Edição de Friedrich Engels. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017 [1894].

_____. **O Capital: crítica da economia política. Livro I (o processo de produção do capital)**. São Paulo: Boitempo. 2013 [1867].

_____. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010d [1844].

_____ ; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). São Paulo: Boitempo, 2007 [1845 / 1932].

_____ ; ENGELS, Friedrich. **A sagrada família** (A crítica da Crítica contra Bruno Bauer e consortes). 1. ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011 [1845].

_____ ; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Expressão popular, 2008 [1848].

MASCARO, Alysson Leandro Barbate. **Estado e forma política**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

MATURSCCELLI, D. E. Gramsci e Althusser como críticos de Maquiavel. **Revista de Sociologia Política**, v. 16, ago. 2008.

MAZZEO, Antonio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil**: origens da autocracia burguesa. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MCMEEKIN, Robert. Hacia una comprensión de la *accountability* educativa y como puede aplicarse em los países de América Latina. *In*: CORVALÁN, Javier; MCMEEKIN, Robert. **Accountability educacional**: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. Santiago: Cide; Preal, 2006. p. 19-49.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**, 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. edição. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. 'Relatividade' da competência discricionária. *In*. **Revista de Direito Administrativo** – Renovar/FGV, v. 212, p. 49-56, abr./jun. 1998.

MELO, A. Educação e capitalismo: uma certa economia política da educação recorrente. **Análise Social**, vol. XI, n. 41, p. 105-117, 1975.

MENDES, Durmeval Trigueiro. Existe uma filosofia da educação brasileira? *In*: BOSI, Alfredo *et al.* **Filosofia da Educação Brasileira**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985. p. 50-134.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo, Boitempo, 2005.

_____. **A montanha que devemos conquistar**: reflexões acerca do Estado. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

- _____. **A teoria da alienação em Marx**. São Paulo, Boitempo, 2006.
- _____. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- _____. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.
- _____. **O século XXI**. Socialismo ou barbárie? São Paulo: Boitempo, 2003.
- _____. **Para Além do Capital**. Campinas, Ed Unicamp – São Paulo, Boitempo, 2002.
- MÉXICO, IFAI – **Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)**, n. 3, jan. 2004.
- MILL, John Stuart. “Considerations on Representative Government”. *In: On Liberty and Other Essays*. Edição e notas de J. Gray. Oxford: Oxford University Press. 2008 [1861]. Disponível em: <<https://oll.libertyfund.org/groups/46>>. Acesso em: mai./2018.
- _____. **De la libertad, del gobierno representativo, la esclavitud femenina**. Madrid: Tecnos. 1965 [1861]. Disponível em: <<https://oll.libertyfund.org/groups/46>>. Acesso em: mai./2018.
- _____. On Liberty. *In: On Liberty and Other Essays*. Edição e notas de J. Gray. Oxford: Oxford University Press. 2008 [1859]. Disponível em: <<https://oll.libertyfund.org/groups/46>>. Acesso em: mai./2018.
- _____. **The Collected Works of John Stuart Mill**. Toronto: University of Toronto Press; Londres: Routledge and Kegan Paul. 33 vols., 1963-1991. Disponível em: <<https://oll.libertyfund.org/groups/46>>. Acesso em: mai./2018.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo; Rio de Janeiro: Hucitec; Abrasco, 2000.
- _____; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social**: Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Editora Vozes Limitada, 2011.
- MODESTO, P. E. G. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. **Revista do Serviço Público**, Brasília: Enap, ano 48, n. 2, 1997.
- MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. 3. ed. 4. reimp. São Paulo: Cortez. 2011. (Biblioteca básica de serviço social - vol. 05).
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de. **O espírito das leis**. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1982 [1748].
- MOORE JR, Barrington. **As origens sociais da ditadura e da democracia**: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. São Paulo: Martins Fontes, 1975.

MORAES, D. de. Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 54-77, jan./jun. 2010.

MORAES, J. Q. de. Contra a canonização da democracia. **Crítica Marxista**, n. 12, p. 9-40, 2001.

MORAES, Maria C. M. Recuo da teoria: dilemas na pesquisa em educação. **Revista Portuguesa de Educação**, Universidade do Minho, Braga, Portugal, v. 14, n. 1, p. 7-25, 2001.

MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Mathew S. The accountability deficit in Latin America. *In*: MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization), 2003.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil**: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. 2006. 250 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Educação, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, 2006.

MOTTA, Vania Cardoso. Desenvolvimento, Educação e Questão Social: empresários e banqueiros como organizadores da cultura. **Marx e o Marxismo 2011**: teoria e prática. Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2011.

_____. Educação e capital social: orientações dos organismos internacionais para as políticas públicas de educação como mecanismos de alívio à pobreza. *In*: ANDRADE, J.; PAIVA, L.G. de. **As políticas públicas para a educação no Brasil contemporâneo**: limites e contradições. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2011.

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

MÜLLER, Ricardo Gaspar. **Razão e Utopia**: Thompson e a História. 2002. 289 f. Tese (Doutorado em História Social) – Curso de História Social, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2002.

MURILIDHARAN, K.; SUNDARARAMAN, V. Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India. **Journal of Political Economy**. University of Chicago Press, v. 119, n. 1, p. 39-77, 2009.

NARDI, Elton Luiz. Políticas de responsabilidade e PNE: tendências, ensaios e possibilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 15, p. 281-292, jul./dez. 2014.

NEAVE, Guy. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe 1986-88. **European Journal of Education**, v. 23, n. 1-2, p. 7-23, 1988.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo e reificação**. São Paulo, Ciências Humanas, 1981.

_____. Relendo a teoria marxista da história. *In*: LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luiz; SAVIANI, Demerval. (orgs.) **História e História da Educação**: o

debate teórico-metodológico atual. Campinas: Autores Associados/ HISTEDBR, 1998.

_____.; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. *In*: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

_____. As reformas da educação escolar brasileira e a formação de um intelectual urbano de novo tipo. *In*: **Reunião anual da ANPEd**, n. 27, 2004, Caxambu. Anais. Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2004.

NEY FREITAS, Dirce. **A avaliação da educação básica no Brasil**: dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas: Autores Associados, 2007.

NOGUEIRA, M. A. A Sociologia da Educação do final dos anos 60/início dos anos 70: o nascimento do paradigma da reprodução. **Em Aberto**, n. 46, abr./jun., p. 49-58, 1990.

NÓVOA, A. La construcción de un espacio educativo europeo: gobernando a través de los datos y la comparación. **Revista Española de Educación Comparada**, n. 16, p. 23-42, 2010.

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

_____. Anotações para uma teoria de Estado II. **Revista Cultura e Política**, Rio de Janeiro, CEDEC/Paz e Terra, n. 4, fev./abr. 1981.

_____. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. *In*: MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher (eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

_____. Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America: a partial conclusion. *In*: MENDES, Juan; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sergio(eds.). **The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999.

_____. Teoria democrática e política comparada. **Dados**, v. 42, n. 4, 1999.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.

OAKERSON, Ronald. J. Governance structures for enhancing accountability and responsiveness. *In*: PERRY, James L. (ed.) **Handbook of Public Administration**, San Francisco, CA: Jossey-Bass publishers, 1989.

OBER, Josiah. Democracia direta. *In*: Darnton, Robert e Duhamel, Olivier. **Democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

OCDE. **Capital humano: Cómo influye en su vida lo que usted sabe.** Publicações OCDE. 2007.

_____. Fazer com que a reforma seja possível: prioridades estruturais em tempos de crise. **Secretariado geral da OCDE**, p.1-16, mai. 2010.

_____. **Governance and quality guidelines in Higher Education.** Publicações OCDE. Paris. 2010.

_____. **Melhores competências, melhores empregos, melhores condições de vida: Uma abordagem estratégica das políticas de competências.** Publicações da OCDE, 2013b.

_____. **O Inquérito sobre Competências de Adultos (PIAAC).** Publicações da OCDE. 2014b.

_____. **Panorama de la educación 2014.** Indicadores de la ocde. OCDE. 2014a.

_____. **Professores são importantes. Atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes.** São Paulo: Coedição Moderna: OCDE, 2006.

_____. **Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain,** OECD Publishing. Paris, 2015.

_____. **Vision d'avenir pour l'OCDE à l'occasion de son 50ème anniversaire.** Publicações OCDE. 2011.

_____. **Fazer com que a reforma seja possível: prioridades estruturais em tempos de crise.** Secretariado Geral da OCDE, 2010. p.1-16.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n.º 132, p. 625-646, jul./set., 2015.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

OPNE - OBSERVATÓRIO do PNE. **Plataforma online de monitoramento das metas e estratégias do PNE.** Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/>>. Acesso em: dez. 2018.

PAPADOPOULOS, George Demetrios. **Education 1960-1990: The Oecd Perspective.** Publicações da OCDE. Paris, 1994.

PARO, Vitor Henrique. Parem de preparar para o trabalho!!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica. In: FERRETTI, C. J. *et al.* (orgs.) **Trabalho, formação e currículo: para onde vai a escola.** São Paulo: Xamã, 1999. p.101-

120..

PASSONE, E. F. K. Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na Educação Básica. **Cadernos de Pesquisa**. v. 44, n. 152, p. 424-448, abr./jun. 2014.

_____. Notas psicanalíticas: os discursos contemporâneos acerca da avaliação educacional no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 185-201, 2015.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAUL, S. Accountability in public service: exit, voice and control. **World Development** 20, n. 7, p. 1047-1060, July 1992.

_____. Accountability in public services: exit, voice and control. **World Development**, v. 29, n. 7, p. 1047-1060, julho 2002.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Revista O&S**, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./set. 2008.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

_____. O Banco Mundial e a construção política dos programas de ajustamento estrutural nos anos 1980. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 33, n. 65, p. 359-381. 2013.

PEREIRA, Rodrigo da Silva. **A política de competências e habilidades na educação básica pública: relações entre Brasil e OCDE**. 2016. 285 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PERUZZOTTI, Enrique. **A Política de Accountability social na América Latina**. Tradução do original em espanhol de Daniela Mateus de Vasconcelos. 2014.

PESSANHA, Charles. Accountability e controle externo no Brasil e Argentina. In: GOMES, A. C. (coord.) **Direitos e cidadania – justiça, poder e mídia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **RAP** — Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PINTO, Denis Fontes de Souza. **OCDE: uma visão brasileira**. Brasília. IRBr; FUNAG, 2000. (Coleção ‘Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco’).

PIRES, Murilo José de Souza; RAMOS, Pedro. O Termo Modernização Conservadora: sua

origem e utilização no Brasil. **REN - Revista Econômica do Nordeste**, v. 40, n. 3, jul./set. 2009.

PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, n. 67, 2006.

_____. **The Concept of Representation**. University of California Press. Berkley. 1972.

PLATÃO. **Protágoras**. Lisboa: Relógio D'Água Editores, 1999 [320-319 a. C].

_____. **República**. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1997 [380-375 a. C].

POCOCK, John Greville Agard. Virtues, rights, and manners: a model for historians of political thought. *In*: POCOCK, John Greville Agard. **Virtue, commerce, and history**, Cambridge, Cambridge University Press. 1985.

POGREBINSCHI, T. O Enigma da Democracia em Marx. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 63, fev./2007.

POULLAOUÉC, T. **La France des années 68**. Débats sur l'école. 2009. Disponível em: <<https://www.democratisation-scolaire.fr/spip.php?article23>>. Acesso em: dez. 2018.

POWER, Michael. *The audit society – rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

PREAL. **El futuro esta en juego. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad económica**. CINDE: Santiago, abril de 1998. Disponível em: <http://www.preal.org/BibliotecaN.asp?Id_Carpeta=268&Camino=63|Preal%20Publicaciones/262|Informes%20de%20Progreso%20Educativo/268|Informes%20Regionales>. Acesso em: mar. 2018.

_____. **Programa de Promocion de la Reforma Educativa en America Latina y en Caribe**. Disponível em: <http://www.preal.org/Seminario.asp?Id_Seminario=3&Id_Seccion1=1> Acesso em: mar.2013.

_____. **Quedándonos atrás: un informe del progreso educativo en America Latina**. PREAL, 2001. Disponível em: <<http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones%5CInformes%20de%20Progreso%20Educativo%5CInformes%20Regionales/Qued%20El%20Nos%20Atr%20E1s.pdf>>. Acesso em: mar. 2018.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. *In*: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução de Carolina Andrade. 3. edição, Rio de Janeiro: FGV. 1998.

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

_____; SOTOKES, Susan Carol; MANIN, Bernard (eds). **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy), 1999.

PSEUDO-XENOFONTE. **A Constituição dos Atenienses**. Tradução do grego, introdução, notas e índices: Pedro Ribeiro Martins. 3. ed. Coimbra-Portugal: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2013 [332-322 a.C]. (Série Autores Gregos e Latinos – Textos).

PYNCHON, Thomaz. **O Arco-Íris da Gravidade**. Tradução de Paulo Henriques Britto. São Paulo: Cia das Letras, 1998.

RAMIRES, Maurício. **Crítica à aplicação de precedentes no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

RAMOS, Cesar Augusto. **Liberdade subjetiva e estado na filosofia política de Hegel**. Curitiba: UFPR, 2000.

RANGEL, Ignácio. **Obras reunidas**. vol. I e II. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

RAVELA, Pedro. **Para comprender las evaluaciones educativas: fichas didacticas**. Santiago/Chile: Preal, 2005.

RAVITCH, Diane. Denial as reform strategy. **Diane Ravitch's Blog**, 2012. Disponível em: <<http://dianeravitch.net/2012/08/21/denial-as-a-reform-strategy>>. Acesso em: jul. 2018.

_____. **The death and life of the great American School System**. New York: Basic Books, 2010.

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

REIS, S. C. G. Os Pressupostos Funcionalistas da Teoria da Modernização. **Revista Habitus: Revista da Graduação em Ciências Sociais do IFCS/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 07-28, nov. 2016.

REYNAUD, Jean-Daniel. Régulation de controle, régulation autonome, regulation conjunte. *In*: TERSSAC, Gilbert de (Dir.). **La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud: débats et prolongements**. Paris: La Decouverte, 2003. p. 103-113.

RIBZUK, P.; NASCIMENTO, A. R. do. Governança, Governabilidade, *Accountability* e Gestão Pública: Critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade. **Revista Direito Mackenzie**. v. 9, n. 2, p. 218-237, jun-dez, 2015.

RIBEIRO, Renato Janine. **Hobbes: o medo e a esperança**. São Paulo: Editora Ática. 2003. (Os Clássicos da Política. – V. 1).

RILEY, Jonathan. Mill's Neo-Athenian Model of Liberal Democracy. *In*: URBINATI, N.; ZAKARAS, A. J. S. **Mill's Political Thought**. Cambridge: Cambridge University Press. 2007.

RISTOFF, Dilvo. Avaliação institucional: pensando princípios. *In*: BALZAN, N.; DIAS SOBRINHO, José (org.). **Avaliação institucional: teoria e experiências**. São Paulo: Cortez, 1995. p. 37- 51.

ROCHA, A. C. *Accountability* na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, gestão e governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, mai./ago. 2011.

RODRIGUES, José. **Os empresários e a educação superior**. Campinas: Autores Associados, 2007.

RODRIGUES, Melânia Mendonça et al. Planos de ações articuladas (PAR) em municípios paraibanos: alguns estudos. In: SILVA, Andréia Ferreira da; RODRIGUES, Melânia Mendonça (Orgs.). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**: avaliação da educação, organização escolar e trabalho docente em escolas municipais do Estado da Paraíba. Campina Grande: EDUFCG, 2013. p. 197- 215.

RODRIGUES, Viviane Aparecida. **Enade**: contribuições, avanços e limites do processo de avaliação na formação dos estudantes de graduação. 2008. 153 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação: conhecimento e inclusão social. 2008.

_____; PEIXOTO, M. do C. de L. Desvendando a caixa preta do Enade: considerações sobre o processo de avaliação. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, v. 18, 2009.

ROSAVALLON, P. Por uma História Conceitual do Político. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, n. 30, p. 9-20, 1995.

ROTHMAN, Robert *et al.* Benchmarking and alignment of standards and testing. **Achieve**, 2002. Disponível em: <<http://www.achieve.org/files/TR566.pdf>>. Acesso em: ago. 2018.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social** (e outros escritos). São Paulo: Nova Cultura. 1991 [1762]. (Coleção Os Pensadores).

ROVERE, Richard. **The American establishment and other reports, opinions, and speculations (1962)**. Disponível em: http://archive.wilsonquarterly.com/sites/default/files/articles/WQ_VOL2_SU_1978_Article_05.pdf. Acessado em: abr./2018.

_____. Reprint: The American Establishment (1962). **The Wilson Quarterly (1976)**, vol. 2, n. 3, p. 170–181, 1978. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/40255491?seq=1#page_scan_tab_contents. Acessado em: mar./2018

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1980.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org). **Pós-neoliberalismo II** – que Estado para que Democracia? Petrópolis, RJ, 1999.

SAES, D. O lugar dos conceitos de estrutura e instituição na pesquisa em educação. In: **Cadernos Ceru**. São Paulo: v. 23. n. 1. 2013. p. 281-296.

SAMPAIO, J. A. L. **Constitucionalismo Whig**. 20 ago. 2010. Disponível em: <http://jalsacademico.blogspot.com.br/2010/08/constitucionalismo-whig.html>. Acessado em:

fev./2018.

_____. **O constitucionalismo termidoriano**. 25 jan. 2011. Disponível em: <http://www.domtotal.com/colunas/detalhes.php?artId=1782>. Acessado em: fev./2018.

SANO, Hironobu. **Nova Gestão Pública e accountability**: o caso das organizações sociais paulistas. 2003. 113 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Curso de pós-graduação da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-43.

SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, governança e democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1998.

_____. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, T. S. dos. Globalização e exclusão: a dialética da mundialização do capital. **Sociologias**, n.6, p. 170-198, 2001.

SARTRE, Jean-Paul. 2004. Eleições, armadilha para otários. Alceu, **Revista de Comunicação, Cultura e Política**, v. 5, n. 9. 2004 [Original de 1973].

SAVIANI, Dermeval. **Educação**: do senso comum à consciência filosófica. 18. ed. rev. Campinas: Autores Associados, 2009. (Educação contemporânea).

_____. **Escola e Democracia**: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política. 30 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

_____. História da formação docente no Brasil: três momentos decisivos. **Revista do Centro de Educação**, Santa Maria, v. 30, n. 2, p. 11-26, 2005.

_____. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, p. 380-393, ago. 2010.

_____. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educ. Soc.**, v. 34, n. 124, p. 743-760, 2013.

SCHEDLER, A. El voto es nuestro. C´omo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. Instituto de Investigaciones Sociales, **Revista Mexicana de Sociología**, v. 66, n. 1, p. 57-97, 2004.

_____. Conceptualizing accountability. *In*: SCHEDLER, A.; DIAMOND, Larry;

PLATTNER, Marc F. (Org.) **The self-restraining State**: power and accountability in new democracies. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999.

_____. Que es la rendicion de cuentas? Cuadernos de Transparencia. In SCHEDLER, Andrés; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Org.) **The self-restraining State**: power and accountability in new democracies. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHMITTER, Philippe C. The limits of Horizontal accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry and PLATTNER, Marc F. **The self-restraining state**: power and accountability in new democracies. Bolder, CO: Lynne Rienner: 1999.

SCHMITT, Carl. **O conceito do político**. Petrópolis: Vozes, 1992.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador? **ETD – Educ. Temat. Digit.**, Campinas, SP. v.17, n.1, p.58-74, jan./abr.2015.

_____; NARDI, Elton Luiz. **Políticas de accountability em educação**: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019.

SCHUELER, A. F. M. de. Educação, experiência e emancipação: contribuições de E. P. Thompson para a história da educação. **TrabalhoNecessário**, Ano 12, n. 18, 2014.

SCHULTZ, Theodore William. **O capital humano**: investimentos em educação e pesquisa. Tradução Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SCHULZ, Peter. O Banco Mundial contra-ataca. **Jornal da Unicamp**. 27/nov., 2017. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2017/11/27/o-banco-mundial-contra-ataca>. Acessado em mar./2018.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

SCRIVEN, Michael. The methodology of evaluation. In: TYLER, Ralph W.; GAGNÉ, Robert M.; SCRIVEN, Michael (Orgs.). **Perspectives of curriculum evaluation**. Chicago: Rand McNally, 1967. p. 39-83.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SHAKESPEARE, William. **Hamlet**. São Paulo: Abril Cultura, 1976 [1609].

SHIROMA, Eneida Oto. *et al.* **Indicadores de qualidade**: o fetiche da gestão por resultados. ANPED SUL, 2008. Disponível em: <http://www.portalanpedsul.com.br/admin/uploads/2008/Educacao_e_Trabalho/Trabalho/08_50_44_Indicadores_de_qualidade__o_fetiche_da_gestao_por_resultados.pdf>. Acesso em: fev. 2017.

_____ ; EVANGELISTA, O. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 127-160, jan./jun. 2011.

_____ ; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVAGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**. [Título original: *Qu'est-ce que le Tiers État.*]. 3.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001 [1789].

SILVA, Andréia Ferreira da. Políticas de avaliação em larga escala no Brasil: princípios, implantação e riscos. In: _____.; RODRIGUES, Melânia Mendonça (Org.). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**: avaliação da educação, organização escolar e trabalho docente em escolas municipais do Estado da Paraíba. Campina Grande: EDUFPG, 2013. p. 17- 30.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica. In: **Encontro de ensino e pesquisa em administração e contabilidade**, Distrito Federal. Anais.... Brasília: ANPAD, n. 4, 2013.

SILVA, Armando Correa da. As Categorias como Fundamento do Conhecimento Geográfico. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria A. (orgs). **Espaço Interdisciplinar**. São Paulo. Nobel, 1986.

SILVA, T. T. da; GENTILI, P. (Orgs.). **Escola S.A.**: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília, DF: CNTE, 1996, p. 9-49.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultura, 1996 [1776].

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability controls: two cases of a fruitful relationship. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press. 2003.

_____ ; 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.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito administrativo de participação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOARES, Junia Rosa. **Think tanks**: um esforço para a estruturação de conhecimentos sobre o fenômeno e sua influência sobre políticas públicas no Brasil. 2009. 167 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Mestrado Profissional em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina, 2009.

SÓFOCLES. **A trilogia tebana**: Édipo Rei, Édipo em Colono, Antígona. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2011 [427 a. C].

SOUSA JUNIOR, Justino de. **Marx e a crítica da educação**: da expansão liberal democrática à crise regressivo-destrutiva do capital. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2010.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2003.

_____. **A modernização seletiva**: uma interpretação do dilema brasileiro, Brasília, Universidade de Brasília, 2000.

_____. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. 3. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2009.

_____. **A tolice da inteligência brasileira ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

SOUZA, Renato Santos de. O Funcionalismo sistêmico nas Teorias Social e Organizacional: Evolução e Crítica. **Revista Read**. 19. ed., v. 7, n. 1, 2001.

SOUZA, Sandra Zákia Lian de. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 264-283.

_____; OLIVEIRA, R. P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 24, n. 84, p. 873-895, setembro 2003.

_____; OLIVEIRA, R. P. de. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p. 793-822, set./dez. 2010.

SOUZA, Thaís Rabello de. **(Con)formando professores eficazes: a relação política entre o Brasil e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)**. 2009, 300 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal Fluminense, 2009, 300f. Niterói, Rio de Janeiro, 2006.

SPRENG, Connor P. **Policy options for interventions on failing schools**. 194 f. Tese (Doutorado em Public Policy Analysis) – Pardee Rand Graduate School. Santa Monica, CA, 2005. Disponível em: <http://www.rand.org/pubs/rgs_dissertations/2005/RAND_RGSD187.pdf>. Acesso em: ago. 2018.

STONE, D. Recycling bins, garbage cans or think tanks? Three myths regarding policy analysis institutes. *In*: **Public Administration**, v. 85, n. 2, p. 259-278, 2007.

STRAYER, Joseph Reese. **On the medieval origins of the modern State**. Princeton: Princeton University Press, 1973.

SUCHMAN, Edward A. Evaluative research: principles and practice in public service and social action programs. **Teacher Center for Educational Research**. 1976. Disponível em: <http://www.tcer.org/research/documents/teacher_turnover_full.doc>. Acesso em: nov. 2018.

TARUFFO, M. Precedente e Jurisprudência. **Revista de Processo**: RePro, São Paulo, n. 199,

v. 36, p. 139-155, set. 2011.

TEIXEIRA, Claudener Souza. (2013) Brazilian think tanks: between the past and the future. *In: VAISTMAN, J.; RIBEIRO, J. M.; LOBATO, L. Policy Analysis in Brazil*. Policy Press, London, 2013.

TERCE - **Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo**. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227501_por>. Acesso em: set. 2018.

THE OXFORD ENGLISH DICTIONARY, Volume I, A-B. **Oxford at the Clarendon Press**, 1933 e The new Oxford American dictionary, Second Edition, 2005.

THIOLLENT, Michel. Maio de 1968 em Paris: testemunho de um estudante. **Tempo Social**, v. 10, n. 2, p. 63–100, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v10n2/v10n2a06>. Acessado em: mai./2017.

THOMPSON, Edward Palmer. **A Formação da Classe Operária Inglesa**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

_____. **A miséria da Teoria**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1981.

_____. **As peculiaridades dos ingleses e outros estudos**. Campinas, Edunicamp. 2001.

_____. **Costumes em Comum**. São Paulo, Cia das Letras, 1998.

_____. **Folclore, antropologia e história social**. *In: NEGRO, Antonio Luigi e SILVA, Sergio (orgs.)*. As Peculiaridades dos Ingleses e outros artigos. Campinas: Unicamp, 2001, p. 227-267.

THOMPSON, John Brookshire. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes. 1995.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1977 [1835].

_____. **Lembranças de 1848: as jornadas revolucionárias em Paris**. São Paulo: Cia. das Letras, 1991 [1859].

_____. **O Antigo Regime e a Revolução**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília / Hucitec, 1989 [1856].

TORRES, Carlos Alberto. **Democracia, educação e multiculturalismo: dilemas da cidadania em um mundo globalizado**. Rio de Janeiro: Vozes. 2001.

TORRES, João Carlos Brum. **Figuras do Estado moderno: elementos para um estudo histórico-conceitual das formas fundamentais de representação política no ocidente**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

TÓTORA, Silvana. A questão democrática em Florestan Fernandes. São Paulo: **Lua Nova**, n. 48, p. 109-24, 1999.

TOURINHO, Maria Antonieta de Campos. **O imperial instituto bahiano de agricultura e a eschola agrícola da Bahia.**

TRIPODI, L.; CARDOSO, G. B. B. A contribuição de Louis Le Fur ao neo-jusnaturalismo internacionalista: do combate teórico ao voluntarismo ao fundamento do direito internacional. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p.1-20, 2015.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas. 1987.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso.** Trad. do grego de Mário da Gama Kury. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2001 [431-411 a. C].

UNESCO. **A Unesco no Brasil: consolidando compromissos.** Brasília: UNESCO, 2004.

_____. **Boletín nº 24 do Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe.** Santiago: Orealc, 1991.

_____. **Declaración de Bogotá.** Bogotá: Unesco, 1987.

_____. **Declaración de Ciudad de México.** México: Unesco, 1979.

_____. **Declaración de Cochabamba.** Cochabamba: Unesco, 2001.

_____. **Declaración de Guatemala.** Guatemala: Unesco, 1989.

_____. **Declaración de Quito.** Quito: Unesco, 1991.

_____. **Declaración de Santiago.** Santiago: Unesco, 1993.

_____. **Educar na diversidade: material de formação docente.** Santiago: Orealc, 2005.

_____. **Recomendación de Ciudad de México.** Ciudad de México: Unesco, 1984.

_____. **Recomendación de Kingston.** Kingston: Unesco, 1996.

_____. **Recomendación de Quito.** Quito: Unesco, 1981.

_____. **Recomendación de Santa Lucía.** Santa Lucía: Unesco, 1982.

_____/ OREALC. **Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe.** Chile: Unesco, 2001.

_____/ SANTIAGO. **A Unesco e a Educação na América Latina e Caribe (1987-1997).** Chile, 1998. p. 5-22.

UNITED STATES OF AMERICA. **No Children Left Behind Act.** US Department of

Education. Washington, DC. Jan. 2002. Disponível em: <<https://www2.ed.gov/admins/lead/account/nclbreference/reference.pdf>>. Acesso em: dez. 2017.

URBINATI, Nadia. **Mill on Democracy: from the Athenian Polis to Representative Government**. Chicago e Londres: University of Chicago Press. 2002.

_____. **Representation as Advocacy: a Study of Democratic Deliberation**. *Political Theory*, v. 28, n. 6, 2000.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção? **Revista Edu. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

VASCONCELLOS, Maura Maria Morita. *Avaliação e ética*. Londrina: UEL, 2002.

VIANNA, Heraldo M. **Fundamentos de um programa de avaliação educacional**. Brasília: Liber Livro, 2005.

_____. **Avaliação Educacional**. São Paulo: IBRASA, 2000.

VIANNA, L. J. W. Lições da América: o problema do americanismo em Tocqueville. **Lua Nova**, São Paulo, n. 30, p. 159-193, 1993.

WALFORD, Geoffrey. Privatization in industrialized countries. *In*: LEVIN, Henry M. (ed.). **Privatising education: can the marketplace deliver choice, efficiency, equity and social cohesion?** Boulder, Colorado: Westview, 2001, p. 178-200.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Cia das Letras, 2004.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva – Vol. I**. Brasília: Editora Universitária de Brasília, 1991.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva – Vol. II**. Brasília: Editora Universitária de Brasília, 1999.

WERNECK VIANNA, L. Weber e a Interpretação do Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, v.53, p. 33-47, 1999.

WILLIAMS, R. Base and superstructure in marxist cultural theory. **New Left Review**, v. 1, n. 82, p. 3-16, Nov./Dec., 1973. Disponível em: <<https://newleftreview.org/issues/I82/articles/raymond-williams-base-and-superstructure-in-marxist-cultural-theory>>. Acesso em: jan. 2017.

_____. **Cultura e Sociedade**. São Paulo: Editora Nacional, 1969.

_____. **Marxismo e Literatura**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

WILLIAMS, Samuel. **The natural and civil history of Vermont** [electronic resource] / (Printed at Walpole, New Hampshire: By Isaiah Thomas and David Carlisle, Jun. ..., 1794) (page images at HathiTrust).

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

WORLD BANK. Learning for all. Investing in people's knowledge and skills to promote development. **Education Sector Strategy 2020**. Washington, D.C.: World Bank. 2011.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. **Avaliação de programas concepções e práticas**. São Paulo: Edusp, 2004.

ZIZEK, Slavoj (org.). **Um mapa da ideologia**. Tradução Vera Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.