

MARIA ALICE DE MIRANDA ARANDA

**O SIGNIFICADO DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO
NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA NOS
ANOS INICIAIS DO SÉCULO XXI: O DECLARADO NO
PPA “BRASIL DE TODOS (2004-2007)”**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO
CAMPO GRANDE/MS
2009**

MARIA ALICE DE MIRANDA ARANDA

**O SIGNIFICADO DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO
NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA NOS
ANOS INICIAIS DO SÉCULO XXI: O DECLARADO NO
PPA “BRASIL DE TODOS (2004-2007)”**

**Tese apresentada como exigência final
para obtenção do grau em Doutor em
Educação à Comissão Julgadora da
Universidade Federal de Mato Grosso do
Sul (UFMS), sob a orientação da Prof^ª.
Dr^ª. Ester Senna.**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO
CAMPO GRANDE/MS
2009**

FICHA CATALOGRÁFICA

Aranda, Maria Alice de Miranda

O significado do princípio da participação na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI: o declarado no PPA “Brasil de Todos (2004-2007)” / Maria Alice de Miranda Aranda. Campo Grande, MS, 2009.

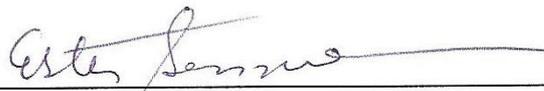
234 p.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Ester Senna

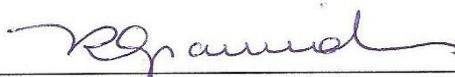
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul/Programa de Pós-Graduação em Educação.

1.Participação. 2. Política educacional. 3. Cidadania Ampliada. 4.Democracia. 5- Luta de classes. Pesquisa I. Senna, Ester. II. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

COMISSÃO JULGADORA



Prof.^a. Dr.^a Ester Senna



Prof.^a. Dr.^a. Regina Vinhaes Gracindo



Prof.^a. Dr.^a. Dirce Nei Teixeira de Freitas



Prof.^a. Dr.^a. Regina Tereza Cestari de Oliveira



Prof.^a. Dr.^a. Silvia Helena Andrade de Brito

Meu Sonho
(Ano de 1982)

Sonhei, parei e pensei. . .
E o sonho não dispensei.
Um objetivo tracei
Para ser o que sonhei.

E entrei pro Magistério,
Um Curso deveras sério.
Que obedece a um critério,
Porém, não é um mistério.

[. . .]

Meu sonho: ser professora.
O que me fez lutadora.
No assunto, ser “Doutora”!
Uma grande educadora!

*Dedico a todos os sujeitos
históricos que impulsionam
para a necessidade de discussão
e compreensão do tema em
questão e representando-os,
registro:*

*Jeancarlo, Rhian, Eder
Lucas, Ana Clara, Leonardo,
[...], estes, em especial,
intensificam minha coragem,
reafirmam o meu norte e a
medida do meu sonho...*

“O que busco é o entendimento da história [...]. O século XX terminou. O século XXI começa com crepúsculo e obscuridade. É [...] para ajudar os jovens a enfrentar as perspectivas cada vez mais obscuras do século XXI, não apenas com o necessário pessimismo, mas com visão mais clara, sentido de memória histórica e capacidade de desligar-se das paixões imediatas [...], não nos desarmemos, mesmo em tempos insatisfatórios. A injustiça social ainda precisa ser denunciada e combatida. O mundo não vai melhorar sozinho.”

(HOBBSBROWN, 2002, p. 11, 445, 448, 449)

AGRADECIMENTOS

Por mais simples que se apresente uma produção intelectual ela é “um concreto pensado” que resultou de um momento histórico de alguém, e, de alguém que não vive e produz só. Por isso, ficam registrados os agradecimentos que seguem.

À Prof^a. Dr^a. Ester Senna, amiga e incentivadora incansável, que com uma orientação criteriosa, pautada no conhecimento, na dedicação e no empenho, possibilitou a produção desta Tese de Doutorado.

Às Professoras: Dr^a. Dirce Nei Teixeira de Freitas (UFGD), Dr^a. Regina Vinhaes Gracindo (UnB), Dr^a. Regina Cestari de Oliveira (UCDB), Dr^a. Sílvia Helena Andrade de Brito (UFMS) e Dr^a. Mônica de Carvalho de Magalhães Kassar (UFMS), componentes da Banca Examinadora, pelas significativas contribuições e sugestões que enriqueceram teoricamente o estudo feito.

Aos componentes da Linha de Pesquisa “Estado e Políticas Públicas de Educação” da UFMS, pelas discussões teóricas que impulsionaram para a busca de aprofundamento de temas essenciais para a Tese, bem como ao Grupo “Estado, Política e Gestão da Educação” (GEPGE), da Faculdade de Educação da UFGD, cujos estudos e discussões iniciados desde o ano 2000, ainda no antigo “Grupo Reflexão e Memória – Estudos e Pesquisas em Educação”, da UFMS/*Campus* de Dourados, foram e são de extrema relevância na formação continuada desta docente/pesquisadora.

Aos professores do Doutorado em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e convidada, pelas discussões e reflexões proporcionadas durante todo o curso:

Prof^a. Dr^a. Acácia Kuenzer (convidada)

Prof^a. Dr^a. Alexandra Ayach Anache

Prof. Dr. Antônio Carlos do Nascimento Osório

Prof^a. Dr^a. Eurize Caldas Pessanha

Prof^a. Dr^a. Ester Senna

Prof^a. Dr^a. Mônica de Carvalho de Magalhães Kassar

Prof^a. Dr^a. Regina Tereza Cestari de Oliveira

Prof^a. Dr^a. Sônia Urt

Às Professoras Doutoras Maria Dilnéia Espíndola Fernandes e Fabiany de Cássia Tavares Silva, Coordenadoras do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado da UFMS.

Aos meus familiares, razão da minha dedicação, e, em especial, nomeio: Jaime (*in memorian*) e Ana, Edinei, Éderson e Flávia, Everton e Viviane, Jean e Edinéia, e, Jeancarlo, Rhian, Eder Lucas, Ana Clara, Leonardo.

Aos colegas do curso pela riqueza dos debates e discussões, pela interação no aprendizado, fortalecimento de amizade e de profissionalização e evidência na busca de um mesmo objetivo em prol da escola/universidade pública. Em especial à primeira turma do Doutorado em Educação da UFMS iniciado em 2005, que o processo histórico oportunizou que essa pesquisadora fizesse parte, cujos nomes ficam registrados com carinho e saudades:

Carina Elisabeth Maciel de Almeida

Carla Busato Zandavalli Maluf de Araújo

Cristiane Hengler Correa Bernardo

Fernando Cezar de Carvalho Moraes

Lara Nassar Scalise

Maria Cecília de Medeiros Abras

Renato Gomes Nogueira (*in memorian*)

Rosemeire de Lourdes Monteiro Ziliani

Vivina Dias Sol Queiroz

E, ainda, colegas/amigos que integram turmas posteriores (2006/2007/2008):

Elielma Velasquez de Souza Maiolino

Luís Antônio Martins

Maria Gládis Sartori Proença

Rosimeire Messa Nogueira

Sônia Maria Borges de Oliveira

Vilma Miranda de Brito

Ao Dr. Luciano Cavini Martorano, estudioso em Ciência Política (Iuperj-RJ), pelos “pitacos” *on-line*, possibilitando algumas reflexões teóricas para além do olhar educacional desta pesquisadora.

A amiga Idália Pereira da Cruz Schaustz, pela ajuda indiscutível na busca da coerência, coesão e análise lingüística desta produção, algumas de suas muitas especialidades.

À secretária do PPGedu/UFMS, Jaqueline Mesquita, pelas solicitações atendidas e, acima de tudo, pela amizade.

Enfim, aos colegas educadores/pesquisadores da Faculdade de Educação da UFGD, pelo apoio e compreensão nos dois últimos anos do Curso de Doutorado em Educação, momento em que esta pesquisadora precisou conciliar a pesquisa para elaboração desta Tese e a docência na graduação, que por ocasião de aprovação em Concurso Público se deparou com um imperativo legal que impossibilita, no período denominado estágio probatório, solicitar afastamento das atividades oriundas desse Concurso para concluir o Curso de Doutorado em andamento.

RESUMO

A presente tese de doutoramento insere-se na Linha de Pesquisa “Estado e Políticas Públicas de Educação” do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e tem como objetivo “Apreender o significado do princípio da participação presente na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI”. Teve como objeto de pesquisa o significado do princípio da participação, empiricamente buscado no Plano Plurianual (PPA) “Brasil de Todos: inclusão e participação (2004-2007)”, documento que legalmente norteia a primeira gestão governamental (2003-2006) de Luiz Inácio Lula da Silva, que atende pelo cognome de “Lula”, uma particularidade que se desdobra dinamicamente numa totalidade. Nessa direção, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental orientada pelos princípios dialéticos do materialismo-histórico. Partiu-se do entendimento de que a participação é uma categoria histórica construída e conquistada nas relações sociais (educacionais), políticas e econômicas, orientada pela luta de classes. E foi com base no caráter contraditório presente no entendimento de sociedade, educação e democracia que a análise e a interpretação feitas possibilitaram chegar às seguintes constatações: (1) a ênfase na participação no limiar do século XXI continua sendo um meio para consolidar e aperfeiçoar projetos hegemônicos na sociedade, demonstrando a prevalência da participação política, agora incrementada pela cidadania ampliada; (2) a concepção de participação social/popular declarada demarca nitidamente distância em relação à noção presente na orientação dada pelas lutas de classes; (3) a política educacional, no conjunto de suas ações, com destaque feito às voltadas aos “Conselhos Escolares”, não dispensa o significado de participação declarada no PPA, cuja concepção prevalece nos princípios educativos que a encaminha; (4) a noção de participação supera o foco presente na política educacional da década de 1990 no sentido de que o sujeito da educação antes concebido como “cliente/consumidor” recebe agora a denominação “cidadão”. Em tese, o significado do princípio da participação na política educacional brasileira no limiar do século XXI está fundamentado nos pressupostos da cidadania ampliada projetada pelos ideais liberais que visam ao bem-estar material ao nível da civilização vigente na sociedade capitalista e não como proposta alternativa no que concerne à superação da relação capital/trabalho, demonstrando que é preciso persistir na continuidade do principal objetivo do projeto marxista: a crítica radical ao capitalismo.

Palavras-chave: Participação. Política Educacional. Cidadania Ampliada. Democracia. Lutas de classes.

ABSTRACT

This doctoral thesis is part of the Research Line "State and Public Policies of Education" of the Program of Post-Graduate Education, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, and its aim is "understand the meaning of the beginning of the present participation in the Brazilian educational politics in the initial years of the century XXI". The study research was focused in the meaning of the principle of participation, investigated empirically in the multi-year plan (Plano Plurianual - PPA) 2004-2007 "Brazil of Everybody: inclusion and participation", document that legally orientates the first government administration (2003-2006) of president of the republic Luiz Inácio Lula da Silva, that assists for Lula nickname, a peculiarity that unfolds dynamically in all. For so much, it carried out researches bibliographical and documental guided by the beginnings dialectics of the historical-materialism. It begins of the understanding of that the participation is a built historical category and conquered in the social relationships (educational), policy and economic, guided by the class struggles. And it was with base in the contradictory character of society, of education and of democracy that the analysis and the done interpretation facilitated to arrive to the following verifications: (1) the emphasis in the participation in the threshold of the century XXI continues being a middle to consolidate and to improve dominant projects in the society, demonstrating the strength of the political participation, now increased by the enlarged citizenship; (2) the participation declared social/popular receives a connotation that demonstrates something different in relation to the political participation, but it demarcates distance sharply in relation to the present notion in the orientation given by the class struggles; (3) the educational policy, in all their actions, especially aimed at the "School Boards", does not relieve the meaning of participation declared in the PPA, the idea prevails in the educational principles that guides it; (4) the participation notion overcomes the focus in the educational policies of the decade of 1990 in the sense that the subject of the education before conceived as "client/consumer" it receives the denomination "citizen" now. In thesis, the meaning of the beginning of the participation in the Brazilian educational policies in the threshold of the century XXI is based in the presuppositions of the enlarged citizenship projected by the liberal ideals that seek the good to be material at the level of effective civilization in the capitalist society and don't like proposal alternative in the sense of the surpassing of the relationship capital/work, demonstrating that is necessary to persist in the continuity of the main objective of the Marxist project: the radical critic to the capitalism.

Word-key: Participation. Educational Politicy. Citizenship Extended. Democracy. Class Struggles.

LISTA DE SIGLAS

ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração em Educação
ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CE – Conselho Escolar
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF – Constituição Federal
CIAC - Centro Integrado de Assistência à Criança e ao Adolescente
CNE - Conselho Nacional de Educação
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSED – Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA – Educação de Jovens e Adultos
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
MERCOSUL - Mercado Comum do Cone Sul
ONGs – Organizações Não Governamentais
PAPE – Programa de Adequação de Prédios Escolares
PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Programa de Desenvolvimento da Escola

PDEpT – Plano Decenal de Educação para Todos

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PME – Programa de Melhoria da Escola

PNE – Plano Nacional de Educação

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PPAs – Planos Plurianuais

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

QUALISUS – Programa de Qualidade do Sistema Único de Saúde

SEB – Secretaria de Educação Básica/MEC

SGPR – Secretaria Geral da Presidência da República

SPI – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

SUS – Sistema Único de Saúde

UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados

UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Adolescência

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Governo José Sarney (1985-1989): indicadores econômicos.....	104
Tabela 2 – Governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco (1990-1994): indicadores econômicos	106
Tabela 3 – Governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002): indicadores econômicos.....	107
Tabela 4 – Situação anual do PIB brasileiro na vigência do PPA 2004-2007..	131
Tabela 5 – Taxas de analfabetismo no Brasil das pessoas de 10 anos de idade ou mais – 2004/2007.....	161

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Os governos federais brasileiros do pós-1988 e seus PPAs.....	103
Quadro 2 – Megaobjetivos do PPA 2004-2007.....	120
Quadro 3 – Síntese do PPA 2004-2007 “Brasil de Todos: inclusão e participação.....	136
Quadro 4 – “Dimensões primordiais que sustentam o PPA “Brasil de Todos: inclusão e participação”.....	137
Quadro 5 – Três modelos de administração pública.....	142
Quadro 6 – Política educacional do Governo Lula – PPA 2004-2007.....	158
Quadro 7 – Dimensões e diretrizes da política educacional no PPA 2004-2007.....	165
Quadro 8 – Kit do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.....	169

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Processo que antecedeu a elaboração do Plano Plurianual 2004-2007.....	113
Figura 2 – Proposta de gestão pública do PPA 2004-2007.....	117
Figura 3 – Dimensão social brasileira.....	122

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A – Síntese do Megaobjetivo 1: Inclusão social e redução das desigualdades sociais.....	198
Apêndice B – Síntese do Megaobjetivo 2: Crescimento com geração de emprego e renda ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais.....	199
Apêndice C – Síntese do Megaobjetivo 3: Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.....	200
Apêndice D – Apresentação sumariada do <i>Kit</i> referente ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.....	201

LISTA DE ANEXOS

Anexo A - Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004 - Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2004/2007.....	206
Anexo B - Agenda (2003) dos Fóruns de Participação Social do PPA 2004-2007 (cronograma de consultas).....	215
Anexo C - Programas Sociais do Governo Lula 2004-2007.....	216

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
INICIANDO A DISCUSSÃO.....	20
A GÊNESE DO ESTUDO.....	23
PROBLEMA, OBJETIVOS E HIPÓTESES.....	28
METODOLOGIA E FONTES.....	38
ESTRUTURA DO TRABALHO.....	47
CAPÍTULO I - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: DAS TEORIAS CLÁSSICAS ÀS CONTEMPORÂNEAS.....	50
1.DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: ORIGEM E CONSTRUÇÃO HISTÓRICA.....	51
2.DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NAS TEORIAS CLÁSSICAS.....	54
2.1. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EM MONTESQUIEU.....	55
2.2. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM ROUSSEAU.....	59
3.BREVES CONTRIBUIÇÕES DE EXPOENTES DO MATERIALISMO-HISTÓRICO AO TEMA.....	63
4.DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NAS TEORIAS CONTEMPORÂNEAS.....	69
4.1 O TEMA DA DEMOCRACIA.....	71
4.2 O TEMA DA PARTICIPAÇÃO.....	77
5.DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA.....	80
CAPÍTULO II - SOCIEDADE, CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E DEMOCRACIA: NEXOS ENTRE O UNIVERSAL E O PARTICULAR.....	87
1.SOCIEDADE, DEMOCRACIA E CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: QUESTÕES PREMENTES.....	88
2.DEMOCRACIA, SOCIEDADE BRASILEIRA E CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO.....	97

2.1 OS GOVERNOS FEDERAIS BRASILEIROS DO PÓS-1988, SEUS PPAS E UMA AMOSTRA DA POLÍTICA EDUCACIONAL.....	102
CAPÍTULO III - A PARTICIPAÇÃO NO PPA 2004-2007 “BRASIL DE TODOS: DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO DECLARADO NO DOCUMENTO.....	111
1.A PARTICIPAÇÃO COMO PRESSUPOSTO METODOLÓGICO.....	112
1.1 BREVE SISTEMATIZAÇÃO DO PPA 2004- 2007.....	118
1.2 OS MEGAOBJETIVOS DO PPA 2004-2007 INTEGRANDO A POLÍTICA SOCIAL E A POLÍTICA ECONÔMICA.....	119
2.BUSCANDO O SIGNIFICADO DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO...	138
CAPÍTULO IV - O SIGNIFICADO DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA.....	152
1.A POLÍTICA EDUCACIONAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA SOCIAL: RETOMANDO CONCEITOS E CONCEPÇÕES.....	153
2.A POLÍTICA EDUCACIONAL E A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO...	156
2.1 A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL: O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES.....	167
3.A CIDADANIA AMPLIADA COMO SIGNIFICADO DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS.....	177
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	187
APÊNDICES.....	198
ANEXOS.....	206
REFERÊNCIAS.....	220

INTRODUÇÃO

INICIANDO A DISCUSSÃO

Acontecimentos marcantes, de ordens econômica, social e política, vêm historicamente orientando a configuração da democracia no movimento educacional brasileiro, demonstrando que a participação, categoria imprescindível nessa configuração, nem sempre se sustenta num princípio que inspire um compromisso social e político que venha a assegurar uma concepção de educação que conceba o homem como sujeito da história e não sujeito a ela.

Uma concepção de educação que não hipoteque nem o presente nem o futuro do homem, que não constranja a sua vontade, a sua inteligência, a sua consciência dentro de um trilho com direção pré-fixada. Que seguindo Gramsci (1991) seja pautada no princípio educativo do saber e do fazer unidos (o teórico e o prático, a práxis), voltada para promover o “desenvolvimento de uma concepção histórico-dialética do mundo para a compreensão do movimento e do *devinir*” (p. 130, grifo do autor), orientando para a vida de modo que “cada ‘cidadão’ possa se tornar ‘governante’ e que a sociedade o coloque [...] nas condições [...] de poder fazê-lo” (Ibid., p. 137). Que todos possam ser sujeitos [intelectuais de novo tipo] de sua ação social, ação esta capaz de se tornar um instrumento de intervenção na realidade, de modo a transformá-la.

Nessa direção, concebe-se a participação como uma categoria histórica construída nas relações sociais, um princípio¹ orientador de ações que precisa ser constantemente aprendido e apreendido de modo que o homem possa se constituir em sujeito da história, fazer a história, mesmo com a percepção de que as condições para esse fazer não lhe são dadas *a priori*, mas conquistadas no movimento histórico presente nas relações sociais, políticas e econômicas, ou seja, possibilitadas pelas

¹ Adrião e Camargo (2001, p. 72), focando para o termo princípio como imperativo legal, registram que o mesmo é usado para designar “na norma jurídica escrita os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito, ou seja, são afirmações gerais no campo da legislação a partir das quais devem decorrer as demais orientações legais”. Nesta Tese de Doutorado o termo é utilizado como orientador da política social, em especial, a educacional.

lutas de classes, entendendo que por esta via é possível alcançar “uma época de revolução social” (MARX, 1977).

E é nesse caráter contraditório de entendimento da participação que a educação pode dar direção à política educacional de um País num momento histórico de novo tipo, cujo significado indicaria para a transformação nas relações, superando orientações que apenas objetivam a manutenção da sociedade capitalista.

Os últimos quinze anos foram sugestivos quanto a uma participação contraditória e dinâmica, não só no Brasil, mas em outras partes do mundo, numa demonstração crescente da força anticapitalista em relação à mesma, num contínuo desafio para a superação de limites impostos para as áreas sociais, no caso deste estudo, a educacional, seja ela sistemática (educação formal) ou assistemática (educação não formal).

Pode-se afirmar que são paradoxais as evidências que demarcam nitidamente que o significado do princípio que vem regendo a participação não é o mesmo quando se faz a análise de situações ocorridas no Brasil nos anos finais da década de 1970 e anos iniciais da década de 1980 e as relaciona com situações ocorridas no pós-1988, em específico no decorrer da década de 1990 e, mais precisamente, nos anos iniciais do século XXI, tempo histórico deste estudo.

O primeiro momento, anos finais da década de 1970 e anos iniciais da década de 1980, o processo educacional foi marcado pela lenta, tensa e difícil transição do regime militar para o denominado regime democrático, observando que naquele momento estava presente uma determinada forma de democracia que indicava uma tendência para a participação popular em detrimento a participação política.

E foi nesse momento de conflitos, de lutas travadas pela defesa de projetos alternativos de sociedade e de educação em oposição a então política hegemônica representada pelos militares, que indícios dessa forma de participação evidenciam uma ativa e significativa organização da sociedade civil, anunciando uma nova era.

Foi um momento de luta dos então explorados pelo sistema na busca pela democratização das relações. E por meio de diferentes movimentos sociais, como exemplo, de educadores, estudantes, intelectuais, cientistas, trabalhadores e, em paralelo, dos sindicatos e dos partidos políticos, demonstravam a necessidade de transformações no processo histórico do País, em termos político, social e econômico.

A perspectiva era que a participação dos setores mais amplos da sociedade no processo em foco pudesse assegurar a democratização efetiva da educação pública, mesmo não negando os muitos empecilhos para se chegar a essa democratização. Spósito (1990) analisa que historicamente a busca pela participação dos sujeitos vem sendo marcada pela subordinação econômica e pela exclusão político e cultural, considerando o modo de produção em curso e que nessa direção torna-se necessário “aprofundar a reflexão, pois a questão envolve maior grau de complexidade do que aparenta” (p. 52).

Em vista disso, destaca-se algumas evidências que começavam a se materializar no pós-1988, marco da elaboração da Constituição Federal de 1988, com acento no início e decorrer da década de 1990, caracterizando outro momento com características visíveis do modelo econômico chamado de neoliberalismo.

Tais evidências podem ser assim resumidas: mudança na função do Estado em relação ao exercício das políticas públicas; ênfase nas reformas; a corrida pela busca da modernização administrativa e econômica; a descentralização, a defesa do consenso em substituição ao conflito; a busca de parcerias; a ênfase nas políticas de participação da sociedade civil. Esta última com uma conotação, cujo diferencial em termos do princípio fundamentador da participação de caráter popular articulado ao político se mostra nítido em relação aos acontecimentos dos anos finais de 1970 e anos iniciais da década de 1980.

Neves (2002) analisa a concepção de participação presente no espaço educacional no decorrer da década de 1990 destacando estar na mesma o ponto mais intrigante da política em voga, a sua contradição. O discurso é pautado na participação popular, mas na prática se percebe uma inibição da percepção dos sujeitos históricos quanto ao autoritarismo crônico atrelada à própria correlação de forças na busca do poder dentro das instituições, pontos que não deixam entrever limites impostos.

É uma análise, entre outras, anunciando que o significado do princípio da participação vem indicando que a democracia não tem conseguido se articular a uma concepção que legitime seus valores efetivos e empiricamente é afirmado que a participação é reduzida, restrita, mínima, controlada, regulada, cooptada, entre outros adjetivos, suscitando posicionamentos vários e dentre eles aqueles que apregoam que a participação da população não tem sentido ao parecer “[...] que tudo o que há de essencial e substantivo está previamente decidido” (DI GIORGI, 2004, p. 120).

Com o intuito de aprofundar teoricamente a compreensão sobre essa mencionada aparência seguida de tantos adjetivos, selecionou-se para este estudo o tema da participação na política educacional nos anos iniciais do século XXI. Política educacional entendida como o conjunto de ações, programas, projetos, leis que movimentam a área educacional, sempre pautada numa determinada concepção de sociedade e de homem.

A GÊNESE DO ESTUDO

A gênese do estudo aqui proposto se encontra numa trajetória praxiológica (teoria e prática), com base em ações desenvolvidas pela autora deste trabalho no espaço da docência, da gestão educacional/escolar, na busca da própria formação continuada, enfim, nas ações que envolvem o ensino, a pesquisa e a extensão. Dois trabalhos elaborados (ARANDA, 2001; 2004) são considerados fundamentais nessa caminhada por fazer referência à categoria participação demonstrando ser ela constituída por concepções, finalidades e práticas diferenciadas, portanto aqui resumidamente apresentados.

O primeiro resulta de estudos efetuados por ocasião da conclusão do curso de Especialização em Educação – Administração/Gestão Educacional (Monografia: *O Projeto Pedagógico (PP) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): buscando a distinção*, concluído em 2001); o segundo decorrente do curso de Mestrado em Educação (Dissertação: *A Constituinte Escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (1999 a 2001): uma proposta de gestão democrática*, concluído em 2004). Ambos concretizados na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

O primeiro estudo (ARANDA, 2001) menciona programas, projetos e planos do governo federal na década de 1990, voltados para a educação básica e oriundos entre outros² da Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, na Tailândia (BRASIL, 1990), trazendo muitas propostas que buscam

² Além da Conferência de Jomtien, o Brasil participou no decorrer da década de 1990 de outras, como por exemplo: a Conferência de Cúpula de Educação para Todos de Nova Delhi, Índia, 1993; da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo, Egito, 1994; da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social, Copenhague, na Dinamarca, 1995; da 4ª Conferência sobre a Mulher, em Beijing, na China, 1995; da Conferência Internacional da UNESCO, em Genebra - Suíça, 1996 e da Declaração de Hamburgo, na Alemanha em 1997.

assegurar o êxito da educação brasileira, considerando que um dos pontos levantados como entrave a tal êxito se refere ao padrão de gestão vigente.

Na discussão sobre como enfrentar esse quadro caótico, ao ser formulada a “Declaração Mundial de Educação para Todos” e em decorrência o “Plano de Ação para Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem”, uma das soluções colocadas foi a necessidade da participação da sociedade civil em geral na escola, mas sinalizando para o sentido do “voluntarismo”, ou participação voluntária. Como desdobramento desse momento, o Brasil elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos – PDEpT (1993), na gestão presidencial que iniciou com Fernando Collor de Melo e foi concluída por Itamar Franco.

O PDEpT, ao tratar do tema gestão da escola, orientou para a mobilização da sociedade e dos sujeitos diretamente envolvidos no processo, evidenciando a busca de elaboração de consensos, a afirmação de acordos, a negociação da participação. Enfim, o Plano menciona o fortalecimento da “[...] gestão democrática da escola mediante a constituição e aperfeiçoamento de colegiados de pais e membros da comunidade escolar que participem ativamente da definição dos objetivos de ensino e da avaliação de seus resultados” (BRASIL, 1993, p. 40).

Uma das linhas estratégicas de ação do PDEpT foi o “Desenvolvimento de novos padrões de gestão educacional” (p. 46), visando, entre outras coisas: (a) fortalecer a gestão da escola e ampliar sua autonomia, constituindo, a partir daí, direção prioritária da política educacional; (b) redefinir funções, competências e responsabilidades de cada nível da administração educacional com o intuito de descentralizar e integrar as ações, possibilitando a gestão articulada dos programas de educação fundamental. Essa linha estratégica deu origem a diversos programas e projetos implantados e implementados ao longo dos anos 1990.

O Programa “Acorda Brasil. Está na hora da Escola!”, criado em 1995, na primeira gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de incentivar a sociedade a assumir sua parcela de responsabilidade em relação à qualidade da escola e da educação em todos os níveis, com ênfase no ensino fundamental. Assim, estimulava a participação de cidadãos, seja como representantes da sociedade civil, de entidades, do poder público, de empresas para a realização de parcerias com as escolas públicas. Segundo o teor do Programa, cada um pode fazer muito pela escola, seja enquanto profissional ou na condição de pais, avós, tios, etc.

Além do que, a parceria facilitaria e expandiria a iniciativa e compromisso com a fiscalização das tarefas (BRASIL, 1995).

De acordo com o ministro da educação Paulo Renato de Souza, da época do governo Fernando Henrique Cardoso, o “Acorda Brasil” seria muito mais que um programa de mobilização, seria um sentimento participativo cotidiano a habitar cada cidadão. Afirmava o ministro que dessa postura dependia o sucesso da Educação em nosso país (BRASIL, 1995).

Com o mesmo “espírito” foi lançado, em 1996, o Programa “Toda Criança na Escola”, também voltado para a educação básica, em específico para o nível do ensino fundamental e conclamando a participação de toda sociedade para um “mutirão” em torno do objetivo proposto no título do programa (BRASIL, 1996).

No interior do aparelho estatal, a mobilização buscava envolver, além da família, dos educadores e dos empresários, também as esferas administrativas, especialmente por meio do Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com o objetivo de viabilizar a regulação da tomada de decisão e a avaliação dos resultados de forma centralizada, ao tempo em que a execução era descentralizada, sendo responsabilizados pelos resultados os profissionais da educação, pais de alunos, empresários que foram chamados a participar.

Outro exemplo de iniciativa, que envolve também a área privada, é o Programa “Amigos da Escola”. Vem sendo divulgado pela Rede Globo, então parceira do governo, desde o ano 2000, incentivando a participação voluntária da sociedade civil na escola.

Outro propósito implícito na mobilização da sociedade para a participação e conclamado pelo Estado em consonância com os organismos internacionais é quanto ao co-financiamento, assegurado pelo Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA³), através da implantação e implementação de produtos como: o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Projeto de Melhoria da Escola (PME), Programa de Adequação dos Prédios Escolares (PAPE), entre outros.

³ Lançado oficialmente pelo MEC e Banco Mundial em 1998, o FUNDESCOLA, declara compartilhar do consenso (com nações em desenvolvimento, agências financiadoras internacionais, políticos e empresários de diversos países) de que a educação básica é um meio para distribuir renda, fomentar a produtividade e viabilizar o crescimento econômico. Oferece produtos aos sistemas educacionais, acompanhados de apoio técnico e financeiro (OLIVEIRA, 2005).

Em resumo, nesse estudo a participação social é percebida como mediadora na concretização de um projeto neoliberal de sociedade e de educação.

O segundo estudo (ARANDA, 2004), analisa uma proposta de gestão democrática da educação fundamentado na democracia participativa de caráter popular⁴. Participação na qual o cidadão exerceria o direito de opinar, contribuindo nas discussões, no planejamento e na construção de projetos específicos, nascidos da necessidade de cada realidade, não só para a educação, mas para cada área da administração pública. Essa participação propiciaria a transparência de gestão de recursos públicos, ao mesmo tempo em que permitiria a compreensão do “porquê” da realização de cada projeto, tendo clareza sobre seus limites e possibilidades, suas concepções, democratizando tanto as relações como as decisões tomadas. Na educação, essa participação visava à formação da cidadania ativa na busca de qualidade social na educação⁵.

Mas, conforme observa Benevides (2000), a cidadania ativa é um princípio democrático e não um receituário político que pode ser aplicado como medida ou propaganda de um governo, sem continuidade institucional. “Não é ‘um favor’ e, muito menos uma imagem retórica. É a realização concreta da soberania popular, [...] supõe a participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder ou os poderes” (p. 19-20).

Assim, registra-se nas considerações finais desse segundo estudo que a concepção de democracia participativa de caráter popular, bem como a de cidadania ativa, defendida e buscada, não se realizou. E o Projeto Constituinte Escolar da Rede Estadual de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul, objeto da análise feita, como tantos outros espalhados pelo território brasileiro⁶, não logrou no momento histórico o êxito almejado. A forma de participar conclamada não encontrou um alicerce que a

⁴ Nomenclatura utilizada por governos que se denominam populares. No caso desse segundo estudo estava à frente da máquina governamental do estado de Mato Grosso do Sul, José Orcírio Miranda dos Santos, conhecido como Zeca do PT.

⁵ Trata-se de uma concepção de qualidade que se contrapõe à concepção de qualidade total, portanto entende a educação no sentido de ser esta uma atividade que pode colaborar para a emancipação humana e social, cuja qualidade esteja voltada para a formação de sujeitos capazes de produzir outras formas de relações: econômica, social, cultural e política, superadoras das formas atuais (CAMINI, 2001).

⁶ Frigotto (2002) lembra que no Brasil, na última década do século XX, muitas propostas socioeconômicas, culturais e educacionais buscaram alicerce na base material existente como alternativas contra-hegemônicas ao ideário da ditadura do capital e foram “implacavelmente combatidos pelas classes dominantes” (p.65). Mas Semeraro (1999) alerta que é preciso multiplicar essas experiências.

sustentasse. Algumas contradições evidenciadas são destacadas a seguir.

A articulação gestão democrática/democracia-participativa foi proposta com base nos princípios da autonomia e da participação popular. A autonomia pressupondo uma gestão que definisse as prioridades pedagógicas, físicas e de manutenção, além do gerenciamento de recursos financeiros que atendessem as reais necessidades das escolas e de seus sujeitos. E, de modo mais amplo, a participação de todos na elaboração, implantação, avaliação e implementação da política educacional do estado.

Entretanto, a construção dessa participação de caráter popular como possibilidade de trilhar o processo democrático almejado só seria possível de ser feito se, no caso, a escola, com seus segmentos interno e externo, estivesse além do autoritarismo, e, começando pelas suas próprias relações. Seria necessário também superar práticas arraigadas no trato com a questão pública tendo como base uma estrutura político-administrativa adequada a essa participação, condições ainda não possibilitadas aos sujeitos envolvidos.

Gramsci (1984) observa que para um projeto de sociedade caminhar com base nessas orientações seria necessário viver numa sociedade comprometida politicamente, lembrando que a história é sempre mundial e nunca histórias particulares. Assim, a Constituinte Escolar, um espaço para efetivar a participação com base no princípio da autonomia não se configurou num projeto educacional de caráter público, ou seja, não teve sua realização histórica no sentido esperado por uma maioria social.

Nos dois estudos mencionados (ARANDA, 2001; 2004) ficou evidente um processo em que a participação da sociedade civil na escola é colocada por todos os sujeitos a ela relacionados como primordial, como foi o caso do primeiro, entretanto a escola sendo concebida como uma mercadoria, tendo o aluno como cliente, o professor, o coordenador e o diretor como gerentes de metas pré-estabelecidas. No segundo estudo, a participação na política educacional anunciada como alternativa ao projeto hegemônico termina sendo traduzida apenas como um mecanismo de legitimação das ações governamentais. Mesmo no âmbito da democracia possível [a liberal] naquele exato momento histórico a participação não extrapolou o nível de proposta.

Considerando os dois pólos focalizados nos estudos apresentados, intentou-se concretizar a participação como objeto de pesquisa em tese de doutorado e esclarece-

se, de antemão, que não se pretende realizar um estudo de idéias sobre o tema anunciado, nem tampouco empreender uma análise histórica exaustiva sobre os problemas da democracia e da participação. O objetivo é bem mais restrito, trata-se de *“Apreender o significado do princípio da participação presente na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI”*.

PROBLEMA, OBJETIVOS E HIPÓTESES

O termo participação tornou-se parte do vocabulário político popular a partir dos últimos anos da década de 1960 quando vários grupos da sociedade civil reivindicavam a implementação efetiva de direitos que, em teoria, já estavam conquistados e que hoje existe um uso generalizado da palavra em situações diversas esvaziando o seu conteúdo, o que não se quer dizer que a questão da participação não continue viva e aberta (PATEMAN, 1992).

Confirma Bordenave (1994) que a participação é um tema presente tanto nos discursos progressistas como nos discursos mais tradicionais. Segundo ele, em linhas gerais, “participar significa tomar parte ou ter parte em algo, ou, ainda, fazer e ser parte de algo” (p. 22).

Na literatura educacional brasileira, uma infinidade de trabalhos tem analisado a participação como tema da gestão democrática da educação a partir do movimento de democratização do Estado brasileiro impulsionado pelo período militar, resultando depois no movimento histórico democratizador que culminou na elaboração da Constituição Federal (1988) e, em seguida, na política educacional orientada pela ideologia neoliberal na década de 1990 e mostrando indícios da participação para os anos iniciais do novo século.

Nesse sentido, buscar saber como vem sendo configurado um determinado tema se faz necessário na história da Ciência, a fim de conhecer resultados já obtidos, focando para conceitos, significados e concepções, analisando as contradições e observando lacunas e vieses, rupturas e descontinuidades. Foi um dos primeiros passos para o estudo agora delineado nesta tese.

De início, além da retomada nos dois estudos apresentados, fez-se um

levantamento bibliográfico, aproximando-se de um breve “estado da arte⁷” sobre o tema, que totalizou 180 produções resultantes de pesquisas buscadas em diversas fontes e de diferentes maneiras, atentando para os seguintes itens: (1) identificação dos trabalhos (se dissertação/tese/artigo, livro, periódicos, etc.): instituição, autor, título, orientador, ano de defesa, obra, autor, editora, ano, periódico, título; (2) identificação do conteúdo: palavras-chave, temática, objetivos, resumos; (3) conhecimento dos conteúdos presentes nas produções, considerações alcançadas.

Num segundo momento, passou-se à seleção das produções com base em três critérios: apresentar o tema participação na educação; serem produzidas no pós-1988; e ser de natureza acadêmico-científica.

No geral, verificou-se que no movimento teórico empreendido pelos pesquisadores voltados para a área da educação, que a participação vem sendo colocada como possibilidade de fazer uma gestão na educação⁸ que oportunize a melhoria dos processos necessários ao dia-a-dia de todos, com ênfase em espaços bem localizados, indiscutivelmente ficando o caráter revolucionário muitas vezes ausente nas análises.

Não se percebe uma preocupação em definir de qual participação se trata e as questões dela decorrentes, ficando muitos pontos sem explicações, passando o entendimento de que basta apenas mencionar a palavra democracia e tudo está dito, o que estreita o seu significado em sentido efetivo. Daí a necessidade, neste estudo, de precisar adentrar em outras áreas das Ciências Sociais, de modo a dominar os conceitos necessários ao tema em discussão.

Das formas de participação analisadas nos estudos feitos, ressalta-se a participação política, entendida como a possível no sistema-capital, por contemplar a participação eleitoral, a questão da representação, mas ir um pouco além quanto aos direitos civil, político e social (MARTINS, 2005; NOGUEIRA, 2004; BAQUERO, 2003; KINZO, 2001, DOURADO, 2006); e a participação popular, que visa

⁷ “Trata-se de pesquisa de caráter bibliográfico, que se propõe analisar e discutir certa produção acadêmica, em diferentes campos do conhecimento, buscando respostas acerca de quais aspectos vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que forma e em que condições têm sido produzidas dissertações de mestrado e teses de doutorado, livros, publicações em periódicos e comunicações em Anais de Congressos” (PESSANHA e URT, 2005).

⁸ Cf. Estado da arte em política e gestão da educação 1991 a1997 (WITTMANN; GRACINDO, 2001). Neste, dentre as categorias de estudo, em específico na “gestão da escola”, a participação como conteúdo, articulada a outros como conselhos escolares, direção da escola, autonomia, foi levantado em 134 pesquisas (14,4%).

possibilitar uma intervenção dos sujeitos no sentido de defender o autogoverno dos cidadãos, num desafio ao governo de classe, cuja concepção, se entendida no sentido lato do termo não cabe nos limites do sistema-capital (SILVA J., 1990; FIMUS, 1996; DAROS, 1999; RODRIGUES, 2003; CRAVO, 1995; ARAÚJO, 2003; DALLMAYR, 2001; GOHN, 2001). Sem muitos questionamentos, o anúncio da participação popular é uma constante nos discursos sociais e políticos da atualidade.

Os autores mencionados oferecem esclarecimentos teóricos que corroboram no sentido de possibilitar uma análise crítica diante de tantos adjetivos utilizados para definir a participação. Termos como maquiada, controlada, assistida (RAMOS, 2004), terceirizada⁹, esta última criticada por Martins (2005), se fazem presentes nas produções. Mas, tantos qualificativos não oferecem subsídios para uma análise mais profunda, apenas reafirmam o caráter neoliberal presente nas considerações que se limitam a concluir que a participação é um aprendizado prático a ser feito por todos (PATEMAN, 1992), inclusive com acento para a classe trabalhadora.

Benevides (2000) ressalta que o tema da participação ainda foi pouco estudado no Brasil e que um número relevante de pesquisas se “apóia, sobretudo, em material bibliográfico e documental sobre a ‘legislação direta’ nos Estados Unidos (*direct legislation*) e sobre as formas de democracia semidireta nos países europeus, com destaque para a Suíça, a Itália e a França” (p. 11). Argumenta que “a participação popular, muitas vezes é associada a uma nova ‘doença infantil do esquerdismo’, própria dos nostálgicos da democracia dos antigos ou dos ingênuos adeptos da ‘espontaneidade’” (p. 11).

Analisando mecanismos de participação, registra a autora que os mesmos são “ora identificados com um populismo inibidor dos verdadeiros ‘anseios democráticos’, ora vistos como formas sofisticadas de participação popular, válidas

⁹ Martins (2005) critica a forma como a participação política vem movimentando a sociedade, analisando que o regime abriu espaço para a participação política terceirizada. Exemplifica mostrando as campanhas eleitorais, as propagandas partidárias, as eleições. Na base, milhares de pessoas que sacodem bandeiras nas esquinas das ruas a dez reais por dia. Na cúpula, "marqueteiros" que comandam a fala dos candidatos e repetem na esfera pública o que aprenderam a fazer nas empresas de publicidade comercial: pirotecnia e publicidade enganosa. Essa terceirização da participação política assume também a forma de um sem número de organizações não-governamentais especializadas nos mais diversos setores de atividade que vistas em conjunto, compõem um quadro colorido, aquela variada multiplicidade que é perfeitamente concorde com o espírito e a letra do pluralismo liberal. Nos sindicatos é grande a despolitização, apresentando hoje uma vida vegetativa, passando por crise de militância, fazendo campanha de filiação na base de rifa e de "showmícios". Quanto aos movimentos sociais, ao mesmo tempo em que conseguiram, em parte, se institucionalizar, entraram numa espécie de refluxo. Refluxo de vitalidade e de representatividade, alimentado pela opção preferencial pelas ONGs cujo número e cuja variedade se multiplicam sem cessar, demonstrando que a participação carece de entendimento quanto à democracia anunciada.

apenas para os países superdesenvolvidos” (p. 11). Mas afirma que o tema permanece “nobilíssimo” e com bons trabalhos a respeito, mas que “inexiste [...] uma reflexão aprofundada sobre a efetiva soberania popular, soberania na prática e não apenas na retórica” (p. 12).

Buscando mostrar a complexidade intrínseca ao tema, a obra de Daros (1999) oferece possibilidades para incitar a reflexão, uma vez que tem o propósito de demonstrar a soberania popular na prática. A autora investigou como se deu, na década de 1980, em Santa Catarina, a ampla mobilização dos professores em torno da participação, com vistas a influir na formulação das políticas públicas e, por consequência, influir nos centros de poder, especificamente no campo educacional.

Analisa Daros (1999) que os professores, relacionando-se com o Estado, enquanto sujeitos coletivos e constituindo um tipo particular de movimento social – a constituição de um espaço jurídico, fundados por determinados direitos, enquanto princípios geradores da democracia – estabeleceram com o governo um confronto, ou seja, uma tensão na forma de participação: disputas político-ideológicas, quando da discussão da política educacional, mostrando um grande poder de articulação e mobilização em torno das questões consideradas prioritárias como eleição de diretores, o estatuto e o plano de cargos e carreira, a questão do sistema de avaliação escolar.

Afirma a autora que foi possível a elaboração de uma nova política de forma participativa, mesmo enfrentando a dificuldade proveniente de um convívio próximo com o processo decisório que demonstrava ainda a falta da possibilidade de estabelecer estratégias e procedimentos que dessem conta de superar a estrutura de uma agência governamental ainda muito impregnada pelos valores do Estado autoritário. Ressalta que o movimento dos professores soube aproveitar as fraturas do poder e demonstrou enorme capacidade de se organizar e de se mobilizar em torno das questões julgadas de maior interesse da categoria, respondendo também aos anseios populares de recuperação da escola pública.

Ressalta Daros (1999, p. 89) que “dentro da perspectiva de democratização da sociedade brasileira, [...] a questão da participação como pressuposto de democratização era vista [...] como possibilidade de ‘abrir espaços nas decisões autoritárias e arbitrárias’”. Mas, para isso, dois mecanismos foram necessários: a organização independente dos trabalhadores e o reconhecimento de seus direitos.

A conquista desses mecanismos fez fluir uma nova forma de participação

popular, pautado, segundo a autora, em pressupostos democráticos que naquele momento pareciam superar a tutela e o controle e caminhar na construção de uma cidadania emancipada¹⁰.

Esses pressupostos levaram o movimento a ocupar o espaço conquistado pela luta da sociedade civil na década de 1980. Outros movimentos sociais ocorridos em outros locais do Brasil, como por exemplo, na década de 1990, em Porto Alegre (AVRITZER e NAVARRO, 2003; WAMPLER, 2003; QUERINO, 2006), também são experiências ricas de aprendizagem.

Outras pesquisas buscam desvendar o caráter contraditório da participação no espaço escolar (PARO, 1997; VILELA, 1997; ALMEIDA, 1995), culminado com os estudos de Jacobi (1990) quando este analisa que a participação tem seus limites, mas que precisa ser vista pela ótica dos níveis de concessões dos espaços de poder e, portanto, pela sua maior ou menor ruptura com estruturas tradicionais, patrimonialistas e autoritárias.

Entretanto, são movimentos caracterizados pela *continuidade descontínua*, principalmente na educação, mudam-se as pessoas, mudam-se os projetos, mudam-se as concepções (DAROS, 1999; CARDOSO NETO, 2004; SANTOS, 1997), mas por mais descontínuos e “diversificados que sejam, o impulso em direção à democracia é uma motivação que os une. [...] imaginem o que representaria a extensão [...] para todo o Brasil e além” (WOOD, 2006, p. 7-9).

Fernandes (2004) abre em seu estudo sobre a política educacional no estado de Mato Grosso do Sul, na década de 1990, a possibilidade para continuar investigando a participação ao ressaltar a necessidade de desmistificá-la, de colocá-la em seu eixo histórico, para que o apelo às valorações conotativas não seja elemento camuflador das práticas econômicas e sociais. Registra que a participação e a cidadania completam o exercício da democracia, “todavia, nem sempre são exercidas com a legitimidade necessária” (p. 144).

Sales (2005) reconhece a importância e significado histórico que tem o tema da democracia e sua participação, mas reconhece igualmente, que os emaranhados próprios do assunto, somados à intensidade e à complexidade dos diálogos entre os autores, tornam o tema um Everest, cuja escalada plena requer ainda muitos anos de

¹⁰ Segundo Daros (1999), a cidadania emancipada é compreendida como o exercício de uma participação que reflete a conquista de um espaço público de decisão e de discussão, que não seja tutelado pelo Estado, mas que possa nele influir nas tomadas de decisões.

pesquisa.

Silva (2003) apresenta indicativos para pensar como está sendo configurada a participação como um dos princípios da democracia. Destaca entraves provenientes de fatores estruturais e superestruturais e ressalta que as experiências de participação devem ser analisadas teoricamente, porque esta vem sendo possibilitada por aberturas várias, porém essas aberturas estão sendo preenchidas por projetos que nada tem de universais, uma vez que não extrapolam espaços bem limitados.

Enfim, as pesquisas apontam para a necessidade de uma maior participação como condição necessária para o enfrentamento das questões que vêm sendo colocadas pelo sistema, mas parece que não há uma preocupação teórica em desfeticizar a natureza da articulação democracia/participação na intrincada relação entre a educação, o Estado e a sociedade, discutindo a quem essa articulação está servindo de fato, porque é altamente conclamada por grupos antagônicos tanto da sociedade civil como da sociedade política e como pode se converter em estratégia revolucionária, o que poderia demonstrar que sua existência apenas em espaços locais e particulares não pode ser descartada, mas é insuficiente do ponto de vista defendido nessa produção.

Em resumo, numa pluralidade de vozes a participação é apresentada como um dos eixos fundamentais das estratégias de desenvolvimento do país, e, na educação, a chave de acesso, permanência e, conseqüentemente de melhores condições de vida, principalmente, para a classe trabalhadora, entretanto regida por um princípio cujo significado não ultrapassa a ordem necessária ao mercado.

Abordar a problemática do significado que fundamenta o princípio da participação no campo da política social, especificamente na política educacional, nos anos iniciais do século XXI, é a proposição.

E é nesse ponto da história, nos anos iniciais do século XXI, que se insere a presente tese de doutoramento – *O significado do princípio da participação na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI: o declarado no PPA Brasil de Todos (2004-2007)* - na linha de pesquisa intitulada “*Estado e políticas públicas de educação*”, do Programa de Pós-Graduação do Centro de Ciências Humanas e Sociais da UFMS, com o foco direcionado para a política educacional.

Nessa direção, tem-se como objeto de análise o princípio da participação na política educacional brasileira buscado no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, documento que legalmente norteia a primeira gestão governamental (2003-2006) de

Luiz Inácio Lula da Silva¹¹, que atende pelo cognome de “Lula”.

Acredita-se que o objeto selecionado oportunizará o delineamento de uma resposta, entre tantas outras, para o problema que direciona esta pesquisa, cuja questão norteadora está assim formulada: *Qual é o significado do princípio da participação na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI, buscado no PPA 2004-2007 do Governo Lula?*

Cabe deixar claro que a manifestação empírica que se propõe a estudar é um plano de governo específico, como foco voltado para as políticas sociais e nestas, a política educacional. A dimensão do estudo não ultrapassa a proposta formulada em si mesma, portanto, não será trabalhado o processo decisório, a formulação nem os impactos do referido PPA, mas o declarado e o significado do declarado, o que está posto no documento. E enumera-se algumas razões que justificam essa escolha:

- (1) por ter como categoria primordial nas suas proposições a “participação popular e/ou social”, inclusive com defesa à democracia participativa, cujo anúncio explicita que “pela primeira vez na história do País foi construído de forma coletiva, **com a participação direta** da sociedade civil organizada e de todos os órgãos responsáveis pela implementação de políticas” (BRASIL, 2003a, p. 3, grifo nosso).
- (2) pela defesa da participação como forma de garantir o status de cidadão a todos os brasileiros, levando em conta as diferenças de cada grupo social e não das classes sociais, o que demonstra algo diferente.
- (3) porque a participação popular é colocada como primordial na formulação, avaliação e controle da política educacional.

Concebe-se, assim, que o significado do princípio da participação a ser buscado no PPA 2004-2007 é uma particularidade que se desdobra dinamicamente

¹¹ Luiz Inácio da Silva nasceu em 27 de outubro de 1945 no então distrito de Caetés, município de Garanhuns, interior do estado de Pernambuco. *Lula*, forma hipocorística de “Luís”, é sua alcunha desde os tempos em que era representante sindical no ABC paulista. Posteriormente, este apelido foi oficialmente adicionado ao seu nome legal para poder representá-lo eleitoralmente. Lula é co-fundador e presidente de honra do Partido dos Trabalhadores (PT). Em 1990, foi um dos fundadores e organizadores do Foro de São Paulo, que congrega parte dos movimentos políticos de esquerda da América Latina e do Caribe. Foi candidato a presidente cinco vezes: em 1989, em disputa com Fernando Collor de Mello, em 1994 e 1998 em disputa com Fernando Henrique Cardoso. Ganhou as eleições de 2002, com 52.793.364 (cinquenta e dois milhões, setecentos e noventa e três mil e trezentos e sessenta e quatro votos, derrotando José Serra. (Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/infomacoeshistoricas>).

numa totalidade, “não como a *negação* da ‘universalidade’ mas, ao contrário, como sua *realização*” (MÉSZÁROS, 2006, p. 373, grifo do autor), portanto, reconhecido como uma validade universal presente numa experiência particular, sendo este particular real, num espaço temporalmente limitado.

O PPA é um documento instituído pela Constituição Federal de 1988 como um instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro. Tem vigência ao longo de quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano de cada mandato governamental, para que sua execução tenha início no segundo ano desse mandato, concluindo-se no primeiro ano do mandato subsequente.

Portanto, a sua elaboração pelos governos é um imperativo legal assegurado no Artigo 165, estabelecendo que a gestão pública deve se orientar por meio de três novos instrumentos: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – que consolida o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento das Empresas Estatais.

A LDO contém as metas e as prioridades da administração pública e orienta a elaboração da LOA, que dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

No PPA, encontram-se especificados os programas¹², as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, organizados a partir de ações, programas e projetos, que no conjunto representam a “política social” para o período, incluindo ainda recursos orçamentários e não-orçamentários, que são alocados nos diversos programas e ações a serem implantadas ou implementadas, de modo a permitir a continuidade do planejamento governamental e das ações públicas. O PPA em foco traz na sua sistematização uma orientação teórica explícita, bem como a ideologia a ela subjacente.

A participação como imperativo legal tem seu marco na Constituição Federal Brasileira em vigor, promulgada no ano de 1988, que apresenta pela primeira vez a

¹² A definição de programa adotada pela administração pública federal é a seguinte: Programa é o instrumento criado por Lei específica que visa organizar a ação governamental em articulação a um conjunto de ações (projetos, atividades, operações especiais e ações não-orçamentárias), pessoas e estruturas motivadas ao alcance de um objetivo comum. O programa é resultado do casamento entre a necessidade identificada na sociedade (problema) e a vontade política expressa nas Orientações Estratégicas do Presidente da República. Seu objetivo é expresso em um resultado que é a solução de um problema ou atendimento de demanda da sociedade e medido pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando, assim, a avaliação objetiva da atuação do Governo (BRASIL - Manual de Elaboração de Programas do Ministério do Planejamento, s/d).

questão do direito à participação da população na formulação e controle das políticas públicas. Assim, reza o artigo 204, inciso II: “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações de todos os níveis” (BRASIL, CF, 1988).

Na Carta Magna, fazendo ainda relação com o estudo em pauta, cabe destacar também no Título I – Dos Princípios Fundamentais – o seu primeiro artigo, cuja relevância dada ao princípio “todo poder emana do povo” não pode ficar aquém da análise proposta:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Parágrafo único – Todo poder emana do povo, **que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988, grifo nosso).**

Como pode ser observado, o denominado Estado democrático brasileiro assegurado na Carta Magna admite a combinação da democracia participativa com a democracia representativa, percebendo-se um emaranhado das idéias de Montesquieu (o povo precisa ser representado na sua vontade) e Rousseau (a soberania é inalienável) no imperativo legal destacado. E considerando a defesa por um Estado democrático, faz-se importante pensar sobre a concepção de democracia e o significado ou os significados que regem a participação que a materializa.

Assim, a democracia, ladeada tanto teórica como politicamente, não tem um conceito pacífico, uma única concepção, portanto um único significado, afirma-se que nem todos dizem ou querem dizer a mesma coisa quando dela falam. O mesmo se pode dizer quanto à configuração da participação nos interstícios da sociedade capitalista¹³.

As hipóteses que possibilitaram um confronto com os aspectos empíricos foram inicialmente formuladas conforme seguem:

¹³ Mészáros (2006) explica que a sociedade capitalista é uma das formas possíveis de realização do capital, uma de suas variantes históricas, como ocorre na fase caracterizada pela âncora real do trabalho ao capital, que ainda é o caso nos dias atuais. O termo capital designa um sistema complexo caracterizado pela divisão hierárquica do trabalho, que subordina suas funções vitais, antecede o capitalismo e é a ele também posterior.

- o significado do princípio da participação na educação vem sendo configurado nos anos iniciais do século XXI, com fundamentos no princípio da cidadania cuja concepção se opõe a de cliente/consumidor presentes nas políticas educacionais materializadas na década de 1990 (nos governos de Collor, Franco e FHC), entretanto, ao ensejar um determinado significado de cidadania não deve apresentar algo diferente considerando a estrutura vigente e, nesse sentido, não apresenta condições para superar a dicotomia capital/trabalho, característica do modo de produção dessa estrutura;
- a abertura política e social para a participação popular que se iniciou no pós-1988, recebendo significados diferenciados, demonstram que a participação chega aos anos iniciais do século XXI com características que enfraquecem a luta de classes, ou talvez até adote um significado que a substitua.

Com esse direcionamento, reafirma-se o objetivo geral desta Tese:

Apreender o significado do princípio da participação na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI.

- Objetivo este ancorado nos seguintes objetivos específicos:
- Apreender o modo como vem sendo constituída a articulação “democracia/participação” no capitalismo, focando o olhar para a tradição clássica e a partir dela, interpretar essa articulação na contemporaneidade.
- Desvelar a orientação teórica e a ideologia subjacente declarada no PPA 2004-2007 “Brasil de Todos: inclusão e participação” quanto à participação anunciada, de modo a apreender o significado sugerido pelas ações do Estado para a política educacional do país.
- Compreender os pressupostos teóricos, ideológicos e políticos subjacentes ao significado do princípio da participação, na política educacional brasileira, nos anos iniciais do século XXI.

METODOLOGIA E FONTES

Com a compreensão de que um trabalho que se pretende científico precisa explicitar seu método, sua problemática, seu marco teórico, definir os conceitos com os quais opera de forma a deixar claro de onde se parte e aonde se quer chegar, mas também com a clareza de que não é com uma declaração de intenção que se resolve a busca de respostas para questões propostas, podendo não encontrar todas as explicações necessárias quanto ao objeto de análise, passa-se para a explicitação da proposta teórico-metodológica, acreditando que o estudo proposto tem muito a dizer.

Assim, a proposição teórico-metodológica se pauta na pesquisa bibliográfica e documental. Acredita-se que a bibliografia selecionada vai permitir uma discussão teórica sobre o tema da democracia e da participação, partindo dos clássicos e avançando para estudos contemporâneos desembocando na análise documental que apresenta a participação numa determinada configuração, ou seja, no Plano Plurianual 2004-2007 do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, exemplificando o tema no campo da educação com uma ilustração do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Portanto, a construção analítica norteará tanto a pesquisa teórica como a documental, sem restringir-se a um estudo de caso.

Fundamentando essa proposição metodológica, tem-se sustentação em Triviños (1987), Lüdke (1986), André (1986), Zago (2003), Zanten (2004) e, especificamente, buscando legitimidade para a pesquisa *on-line* na utilização de documentos oficiais, estes imprescindíveis considerando a empiria da pesquisa e outros que o complementam, buscou-se Vergueiro (2000), Childs (1998) e Alvarenga (1993).

Triviños (1987) orienta quanto ao trato com o material selecionado de modo que a análise possa ir além do conteúdo manifesto no documento, procurando desvendar seu conteúdo latente, dinâmico, estrutural e histórico.

Lüdke e André (1986) mostram que é possível desvelar mensagens implícitas, dimensões contraditórias e temas sistematicamente silenciados nas produções científicas buscadas, encontrando possibilidade de ultrapassar o nível dos dados aparentes e alcançar a compreensão mais aprofundada dos significados.

Zago (2003, p. 292) oferece a possibilidade de abertura e segurança para o pesquisador afirmando que o modo adotado para efetivar uma pesquisa “é sempre

uma experiência singular e esta escapa frequentemente à racionalidade descrita nos manuais de metodologia”. Com essa afirmação não está sendo dito que não é importante seguir critérios previamente estabelecidos. Frisa a autora que “a regra é respeitar princípios éticos e de objetividade na pesquisa, bem como garantir as condições que favoreçam uma melhor aproximação da realidade [...] estudada, pois sabemos que nenhum método dá conta de captar o problema em todas as suas dimensões” (Ibid., p. 294).

Articulado ao compromisso de uma melhor e maior aproximação da realidade pretendida, as orientações encontradas também em Zanten (2004) são imprescindíveis. A autora ressalta que para fazer uma análise é preciso encontrar nos dados o que é realmente representativo. Ela ainda destaca: “[...] é importante entender as categorias que acionam os atores” (p. 36).

Vergueiro (2000) analisa a utilização das publicações governamentais como fonte de pesquisa observando que as mesmas são numerosas e são apresentadas em uma variedade de formatos. E com “o advento das publicações eletrônicas, governos de todos os países tem utilizado o meio digital como ambiente para registro e disseminação de informação que desejam colocar à disposição do público” (Ibid.), e, nesse sentido, a busca de dados para uma pesquisa pela via *on-line* hoje é aceita pela norma científica.

Continua Vergueiro que tendo com objetivo “orientar o público na utilização dos serviços de como prestar contas à sociedade sobre as atividades que desenvolvem [...]” (p. 111), os governos, ao divulgarem seus documentos e publicações oficiais também por meio eletrônico, vêm desempenhando “importante papel na constituição de sociedades democráticas possibilitando aos cidadãos o controle das instituições pertencentes ao Estado” (Ibid.).

Ressalta o autor que as publicações governamentais “tiveram um incremento significativo a partir do século XIX com a afirmação do Estado moderno e o crescente reconhecimento, por parte tanto de governos como da sociedade, da necessidade de difusão dos atos de seus governantes visando maior controle da máquina governamental” (2000, p. 111), o que leva Vergueiro a lembrar Childs (1973) quando este analisa que as publicações governamentais funcionam como um espelho das funções de um governo e de suas agências, podendo chegar mesmo a se converter em instrumentos de subvenções.

Registra ainda Vergueiro (2000, p. 112, grifo nosso) que o termo “publicação

oficial” de acordo com a definição adotada pela Federação Internacional de Associações e Instituições Bibliotecárias (IFLA) é a que segue: “[Publicação oficial é] qualquer item produzido por meios reprográficos ou **outros** editados por uma organização que é um organismo oficial, e, disponível para uma audiência mais larga que a daquele organismo”.

Alvarenga (1993) amplia a definição registrando que publicação oficial se refere a todos os documentos biográficos e não-biográficos produzidos por qualquer processo, editados sob a responsabilidade, a expensas, por ordem ou com a participação dos órgãos da administração pública, ou mesmo pelas entidades por elas controladas. O objetivo é registrar a atuação do Estado e de informar ou orientar a opinião pública sobre a atuação desses órgãos.

Partindo dessas considerações, registra-se que o propósito anunciado será buscado com base em uma perspectiva teórica que oferece possibilidade de “ver” o movimento da sociedade e a possibilidade do homem vir a ser sujeito nesse movimento, sem perder de vista a possibilidade dada pela luta de classes, as contradições presentes no processo, como também as mediações possíveis numa totalidade, categorias que permitem reconhecer a validade universal presente numa experiência particular, sendo este particular real, mesmo num espaço-temporalmente limitado.

Portanto, têm-se como bases teóricas:

- Marx¹⁴ (1976, 1982, 1985, 1986, 1987, 1988), considerando que seu objeto de pesquisa está em curso – as relações capitalistas – daí as categorias totalidade, mediação, contradição e lutas de classes.
- Gramsci¹⁵ (1978, 1984, 1991) cuja perspectiva teórica e política de sociedade tem como base as categorias hegemonia, força social, bloco

¹⁴ **Karl Heinrich Marx** nasceu em 5 de maio de 1818, em Tréveris, na Alemanha e faleceu em 14 de Março de 1883 em Londres, na Inglaterra. Foi economista, sociólogo, historiador e filósofo e estudava temas relacionados à sociologia, à economia, à história, à política, à teoria social, à ideologia. Suas principais idéias versam sobre: transição gradual para o comunismo, ditadura do proletariado, materialismo histórico, materialismo dialético, socialismo científico, modo de produção, mais-valia, luta de classes, teoria marxista da ideologia, teoria marxista da alienação. *Magnum opus*: O capital.

¹⁵ **Antônio Gramsci**, de nacionalidade italiana, nasceu em 22 de janeiro de 1891, na Sardenha e faleceu em 27 de abril de 1937 em Roma, na Itália. Foi jornalista, intelectual, crítico literário, político e estudava temas relacionados à cultura, à política, à história, à sociologia, à literatura. Suas principais idéias versavam sobre: filosofia da práxis, hegemonia, intelectual, intelectual orgânico, intelectual tradicional, grupos subalternos, guerra de movimento, guerra de posição, moderno príncipe, crítica ao

histórico, intelectual, Estado ampliado, oferecendo possibilidades fecundas para discutir o tema da participação na atualidade e mais precisamente na educação, considerando a sua afirmação que a educação é uma totalidade contraditória em relação a si mesma e em relação à sociedade capitalista.

- Mészáros¹⁶ (2003, 2005, 2006, 2007), estudioso da obra de Marx, acredita que a sociedade só se transforma pela lutas de classes; tem como proposição o combate ao economicismo, às visões reformistas, ao modismo pós-moderno; busca redescobrir Marx como um pensador do presente e do futuro, endossando a possibilidade de uma sociedade e de uma educação para além do capital; luta para mostrar a possibilidade de construir um pensamento educacional que venha a superar a internalização e a consciência de subordinação de valores mercantis, mediante uma teoria e uma práxis educativa emancipadora; sua postura não deve ser considerada determinista ou reprodutivista, pelo contrário, é profundamente dialética, considerando a análise que faz sobre a não eternidade do sistema do capital, expressando suas contradições.
- Wood¹⁷ (2006) que defende a renovação do materialismo histórico e acredita nos movimentos populares reivindicativos entendendo-os detentores do imenso legado de idéias radicais, bem diferente dos impulsos progressistas do capitalismo, legado este que continua vivo hoje nos vários movimentos democráticos e anticapitalistas. Empreende uma análise do movimento histórico atual afirmando que está no ar uma determinada crítica que vem sendo abraçada até mesmo por aqueles que se denominam, agem e discursam como se fossem da esquerda e com a alegação que hoje o capitalismo adquiriu um rosto humano, portanto, que é o melhor dos

marxismo mecanicista, oposição dialética entre senso-comum e alta cultura. *Magnum opus*: Cadernos do Cárcere.

¹⁶ **István Mészáros** nasceu em Budapeste, em 19 de dezembro de 1930, estudou no Liceu Clássico e começou a trabalhar já aos doze anos, primeiro como operário numa fábrica de aviões de carga e depois em vários outros empregos, até terminar a escola. Em 1949, graças a uma bolsa e por ter se formado com notas máximas, graduou-se em Filosofia, com honras. Tornou-se discípulo de Georg Lukács. Professor Emérito na Universidade de Sussex, Inglaterra. *Magnum opus*: Para além do Capital.

¹⁷ **Ellen Meiksins Wood** nasceu em Nova York, em 1942. Foi professora de Ciências Políticas por muitos anos na Universidade York, de Toronto. Propõe a renovação do materialismo histórico pela redefinição de seus princípios básicos e de sua teoria da história. A obra utilizada nessa Tese é o seu terceiro livro publicado no Brasil. Ressalta nessa obra que o projeto teórico do marxismo e sua crítica à economia de mercado estão hoje mais oportunos do que nunca.

mundos possíveis. A autora afirma que, de fato, o capitalismo hoje oferece espaço antes nunca imaginado pelo mais radical ditador, mas tal evidência deve ser olhada com muita seriedade teórica porque é aí que está o espaço, por sinal bem maior, em relação a qualquer outra época, para ser ocupado pelo principal objetivo do projeto marxista: a crítica ao capitalismo.

Com essa direção, a análise e a interpretação exigem, pois, esforço com vistas a captar o movimento, as contradições e os condicionantes históricos, cuja caminhada será feita numa postura dialética, para que a leitura, tanto da bibliografia teórica específica sobre o tema, como de obras dedicadas à análise dessa literatura possam contribuir para elucidar as questões teóricas, especialmente com os autores do marxismo, porém sem deixar de fazer a interlocução com outros cujas contribuições colocadas sob a direção de outras perspectivas teóricas permitem desvendar contradições e fazer mediações, corroborando para clarear o propósito anunciado.

A observação feita resulta da compreensão de que escolher um método de pesquisa torna-se mais fácil quando se tem conhecimento de outros, o que leva à opção por sintetizar, mesmo que em linhas gerais, duas concepções de mundo que, como já observado, fazem-se presentes como sustentadoras da análise, considerando que a antítese existente entre elas permitirá de um modo mais pedagógico entender a proposição pretendida, até porque, na contradição, uma explica a outra.

A primeira concepção pautada no materialismo-histórico empreende uma crítica radical ao capitalismo e a necessidade de superá-lo pela luta de classes; e a segunda concepção, pautada no liberalismo, que, conforme é utilizado por Wood nas suas análises (2006) se refere a um corpo de princípios geralmente relacionados a governo limitado, a liberdades civis, a proteção da esfera de privacidade contra a intervenção do Estado, junto com a ênfase na individualidade, na diversidade e no pluralismo.

O materialismo-histórico, numa tendência dialética, está calcado na análise da economia política e nas determinações do modo de produção capitalista, cujas indicações postas estão articuladas ao reconhecimento de que é no próprio processo histórico que se desenvolvem os meios e as condições materiais para entender as contradições presentes e fazer as mediações possíveis e necessárias em direção a um novo organismo social. Nas palavras de Marx:

Uma organização social nunca desaparece antes que se desenvolvam todas as forças produtivas que ela é capaz de conter; nunca relações de produções novas e superiores lhe substituem antes que as condições materiais de existência destas relações se produzam no próprio seio da velha sociedade. É por isso que a humanidade só levanta os problemas que é capaz de resolver e assim, numa observação atenta, descobrir-se-á que o próprio problema só surgiu quando as condições materiais para o resolver já existiam ou estavam, pelo menos, em vias de aparecer (MARX, 1983, p. 25)

Complementa essa explicação, o trecho retirado do prefácio da obra “Contribuições à crítica da economia política”, oferecendo base para a análise pretendida:

Em certos estágios de desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existente ou, o que é a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais se tinha movido até então. De formas de desenvolvimento das forças produtivas, estas relações transformam-se no seu entrave. Surge então uma época de revolução social (MARX, 1977, p. 24-25).

Para Marx, uma época de revolução social passa pela concretização de uma categoria fundamental nas suas análises chamada “lutas de classes”, entendida como uma luta entre as forças dos ditos poderosos e dos fracos, ou opressores e oprimidos, ou dominantes e dominados. Marx e Engels (s/d) no primeiro parágrafo do “Manifesto Comunista” afirmam que a história da sociedade humana sempre foi uma história de lutas entre opressores e oprimidos, luta ininterrupta, velada algumas vezes, franca e aberta outras.

Em outra obra denominada “Miséria da Filosofia” (1985), Marx explica quando é que as classes sociais se percebem no campo revolucionário da luta entre elas. A luta de classes se dá quando uma classe se percebe enquanto classe para si e não classe em si, a partir da percepção da desigualdade social, política e econômica. A classe em si, como existência econômica, define-se pelo papel que desempenha no processo da produção; a classe para si, como existência econômica e psicológica, define-se como uma classe que já adquiriu consciência do papel histórico que desempenha, isto é, como uma classe que sabe a que aspira.

Para que a classe em si se converta em classe para si, é necessário um longo processo de esclarecimento, em que os teóricos e as próprias peripécias da luta desempenham uma amplíssima função. A luta de classes é decorrente do

antagonismo existente entre as classes sociais e sendo explicada pelo materialismo-histórico tem como objetivo a conquista dos poderes político e econômico pela classe explorada, de modo que essa possa conquistar espaços mais amplos para além do interior da sociedade civil e da sociedade política cuja soma, segundo Gramsci (1984, p. 149), resultaria no conceito de Estado ampliado.

Permanecemos sempre no terreno da identificação de Estado e de governo, identificação que não passa da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, pois se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção). Numa doutrina que conceba o Estado como tendencialmente passível de extinção e de dissolução na sociedade regulada, o argumento é fundamental. O elemento Estado-coerção pode ser imaginado em processo de desaparecimento, à medida que se afirmam elementos cada vez mais conspícuos de sociedade regulada (ou Estado ético ou sociedade civil)

Assim, essa noção de Estado abrange a sociedade política, correspondendo basicamente ao núcleo governamental que exerce o domínio legal através dos mecanismos de controle e coerção sobre toda a sociedade, sendo esta constituída pelo conjunto dos organismos públicos cuja função vem sendo historicamente exercida com base na coerção e na manutenção, sempre direcionadas pela forças da ordem estabelecida, bem como pela sociedade civil, compreendendo os aparelhos privados de hegemonia.

A hegemonia é um conceito fundamental no pensamento de Gramsci, aqui entendida como domínio (o predomínio da coerção sobre a persuasão) da força sobre a direção, da submissão sobre a legitimação e o consenso, da dimensão política sobre a cultural, intelectual e moral. Outro significado que se pode deduzir na tradição marxista e que prevalece atualmente se opondo ao primeiro é a relação da hegemonia com consentimento. Consentimento¹⁸ este que no sistema do capital foi conquistado por uma parcela da sociedade civil que se transformou em uma classe que vem lutando para prevalecer os seus interesses, por isso denominada de classe hegemônica, classe com poderes consentidos, cujas idéias vão disseminando. Marx a denominava “burguesia”.

A decisão teórico-metodológica aqui tomada assim se justifica:

¹⁸ Segundo Staccone (1991, p. 91, grifos do autor) “o *consentimento* é assegurado pela hegemonia cultural e filosófica e pelas organizações privadas da sociedade civil, enquanto a *dominação* é exercida legalmente através do aparelho estatal”.

- primeiro, entende-se que o homem faz a sua história sob e sobre condições que não escolheu, e, nesse momento histórico, a democracia e seu princípio básico, aqui denominado participação, configuram-se numa determinada concepção;
- segundo, a luta de classes, conforme já colocado, pode se dar numa dimensão em que a classe contra-hegemônica possa conquistar espaços mais amplos, mas é bom não esquecer que a conquista da burguesia, a chamada classe hegemônica, quanto à democracia e à participação que aí estão, continua tendo o consentimento da primeira, dificilmente encontrando base para fazer de fato a contra-hegemonia; e
- terceiro, a democracia liberal tem espaço garantido no capitalismo, mas sua configuração se dá de modo parcial do ponto de vista da perspectiva que fundamenta este estudo, até porque não dá conta de formar o homem como “ator da história”, nas condições colocadas por Mészáros (2006). E não é porque não quer, aliás, nem tem interesse nem condições para isso, como poderá ser constatado a seguir.

O liberalismo, segundo Gramsci (1984), é entendido como uma “regulamentação” de caráter estatal, introduzida e mantida por caminhos legislativos e coercitivos: é um fato de vontade consciente dos próprios fins, e não a expressão espontânea ou automática do fato econômico, “[...] é um programa político, destinado a modificar, quando triunfa, os dirigentes de um Estado e o programa econômico do próprio Estado; isto é, a modificar a distribuição de renda nacional” (Ibid., p. 32).

O liberalismo é uma forma de articulação entre o mercado e o Estado cujas raízes podem ser buscadas na própria teoria de Estado formulada a partir do século XVII e apresenta como princípios fundantes a liberdade e o individualismo. Estes, tomados como justificadores do papel do mercado que com sua “mão invisível”, mão forte capaz de regular e distribuir riqueza e renda, oferece, de acordo com a concepção que o sustenta, a garantia aos ditos habilidosos e competentes de ganhos ilimitados e, como consequência, a garantia do bem-estar social.

Exemplificando o liberalismo, busca-se, entre tantas, as idéias defendidas por Smith (1979) e Friedman (1988). Smith, na defesa do racionalismo e da plena confiança na “ordem natural” tornando-as “a base tradicional do liberalismo

individualista” (p. XI), assim coloca: “[...] cada pessoa [...] deve ser primeira e principalmente deixada ao seu próprio cuidado; e cada pessoa é certamente, sob todos os pontos de vista, mais apta e capaz de cuidar de si do que qualquer outra pessoa” (Ibid). Smith critica radicalmente toda regulamentação que pretende proteger determinadas atividades ou grupos alegando que “cada um cuide de si de acordo com seus próprios interesses” (Ibid.).

Como Smith, Friedman em sua análise do capitalismo do século XX também demonstra claramente que a essência da filosofia liberal é a crença na valorização do indivíduo, na defesa de sua dignidade; a defesa da liberdade no uso máximo de capacidades e oportunidades de acordo com escolhas próprias; defende a obrigação de não interferência na liberdade de outrem. O direito à liberdade é colocado como um processo que pode contribuir para com a cultura geral, o desenvolvimento individual e o desenvolvimento da sociedade.

Frisam os dois autores que os homens são diferentes, por isso precisam ser livres para fazer coisas diferentes. Eles demarcam a distinção entre igualdade de direitos e de oportunidade, de um lado, e, direito material e de rendas, de outro lado.

Friedman, em especial, na análise histórica que faz sobre a liberdade afirma que esse princípio só é possível no capitalismo, onde se dá a liberdade total pela via da concorrência. Afirma que

O liberal acolherá, de bom grado, medidas que promovam tanto a liberdade quanto a igualdade como, por exemplo, os meios para eliminar o poder monopolista e desenvolver as operações de mercado. Considerará a caridade privada destinada a ajudar os menos afortunados como um exemplo do uso apropriado da liberdade. E pode aprovar a ação estatal para mitigar a pobreza como um modo mais efetivo pelo qual o grosso da população pode realizar um objetivo comum. Dará sua aprovação, contudo, com certo desgosto, pois estará substituindo a ação voluntária pela ação compulsória (FRIEDMAN, 1988, p. 177).

Percebe-se na afirmação do autor indícios de como o princípio da participação está sendo entendido e colocado pelos liberais de hoje, cujas explicações complementares são imprescindíveis para compreender como se dão as tomadas de posições e de decisões nas esferas política, social e econômica:

Aquele que pensa em termos de igualdade acompanhará o liberal em todos esses casos. Mas pretenderá ir mais longe. Defenderá o direito de tirar de alguns para dar a outros, não como um meio efetivo pelo qual ‘alguns’ poderão alcançar seu objetivo próprio, mas na base da necessidade da ‘justiça’. Nesse ponto, a igualdade entra imediatamente

em conflito com a liberdade, sendo preciso, pois, escolher. Um indivíduo não pode ser igualitário, neste sentido, e liberal ao mesmo tempo (FRIEDMAN, 1988, p. 177).

E é nesse ponto que muitas das proposições defendidas pelos governos que se denominam populares, são apresentadas como igualitárias, mas não a são na essência. Pode até ser que a justiça social se realize nessa forma de sociedade, tirando de uns para dar a outros, a base de migalhas, mas serão apenas medidas paliativas, portanto, liberais. A questão é mais complexa, é estrutural, numa demonstração que não é possível, de fato, ser igualitário e liberal ao mesmo tempo.

Por isso, Bobbio (1995, p. 37) afirma que “os modernos liberais nasceram exprimindo uma profunda desconfiança para com toda forma de governo popular” e essa desconfiança repercutiu no processo histórico, uma vez que as suas posições continuam fortes no sentido da antítese entre a idéia e as possibilidades, sendo que nesse sentido “a democracia moderna não só não é incompatível com o liberalismo como pode ser dele considerada, sob muitos aspectos e ao menos até certo ponto, um natural prosseguimento” (Ibid.).

Nessa direção, não mais o liberalismo, mas o neoliberalismo. À medida que o capitalismo vai apresentando suas novas fases, a tese defendida por Friedman (1988) sobre a existência de uma relação muito forte entre o economicismo e a política se faz notar pela via da busca da legitimidade, tanto para incrementar a participação política como para proclamar a participação popular.

ESTRUTURA DO TRABALHO

Feitas as considerações teóricas e selecionando no materialismo histórico-dialético os aportes que conduzirão o desenvolvimento da pesquisa, a estrutura textual se organiza em uma parte introdutória, depois os capítulos subdivididos em seções e subseções, finalizando com as considerações possibilitadas pelo estudo feito, sempre numa tentativa de apresentar uma forma didática que colabore com o leitor no entendimento do caminho percorrido pela pesquisadora.

Na parte introdutória da tese, procurou-se deixar claro o “o quê”, o “porquê”,

o “como”, o “onde”, o “para quê” e o “para quem” do estudo.

O primeiro capítulo denominado “Democracia e participação: das teorias clássicas às contemporâneas” inicia desenvolvendo uma reflexão sobre a democracia e um dos seus princípios básicos: a participação. O objetivo é apreender o modo como vem sendo constituída a articulação “democracia/participação”, focando o olhar para a tradição clássica e a partir dela interpretar essa articulação na contemporaneidade.

O segundo capítulo versa sobre “Sociedade, democracia e capitalismo contemporâneo: nexos entre o universal ao particular” tem como objetivo discorrer sobre o desdobramento do dinâmico movimento da sociedade capitalista com vistas a captar a realização de um particular num universal em espaço temporalmente limitado: a participação na educação numa sociedade capitalista.

O terceiro capítulo destaca “A participação no PPA “Brasil de Todos”: descrição e análise do declarado no documento” e apresenta uma descrição analítica do Plano Plurianual (PPA 2004-2007), documento que legalmente norteia a gestão governamental (2003-2006) de Luiz Inácio Lula da Silva Inicia, com o objetivo de apreender o significado da participação presente na política social e, posteriormente, na educacional.

O quarto capítulo intitulado “O significado do princípio da participação na política educacional brasileira” discute a resposta encontrada para a questão norteadora deste estudo propiciada pelo processo oportunizado pela pesquisa.

Nas “Considerações Finais” se encontra uma breve menção ao percurso da pesquisa, a seus resultados e conclusões, apontando, ao final, algumas questões para a pesquisa educacional.

Fechando o trabalho, têm-se os “Apêndices”, os “Anexos” e as Referências que deram corpo à pesquisa na sua totalidade.

Ao tratar a participação como objeto de pesquisa, o estudo retoma o tema da democracia no mundo moderno cuja complexidade não permite elaborar resposta absoluta à questão tão premente e nem é esse o objetivo. Entretanto, considera ser dever histórico do pesquisador procurar entender com certa profundidade a importância do tema nessa sociedade, de modo a tratar com mais cuidado teórico e prático o tema da educação.

Nesse sentido, acredita-se que o estudo proposto tem relevância social, considerando a proposição de pensar sobre a natureza da própria mudança histórica,

que sendo devidamente apreendida talvez possa, enfim, fazer do homem o sujeito da sua própria história e da História construída coletivamente.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: DAS TEORIAS CLÁSSICAS ÀS CONTEMPORÂNEAS

Esta parte do estudo inicia desenvolvendo uma reflexão sobre a democracia e um dos seus princípios básicos: a participação. O objetivo é apreender o modo como vem sendo constituída a articulação “democracia/participação”, focando o olhar para a tradição clássica¹⁹, e, a partir dela, interpretar essa articulação na contemporaneidade.

Parte-se do pressuposto de que o exercício da participação é imprescindível para o exercício da democracia e, em articulação, ambas precisam de vários outros princípios para chegar a uma concretização, como exemplo, a igualdade política, as condições econômica e social, a liberdade, o direito, a justiça, a soberania, a cidadania, a educação. Registra-se, ainda, que a defesa é por uma participação efetiva para todos, em uma sociedade onde esse princípio possa ter sua realização histórica.

Ao buscar compreender a articulação democracia/participação, é preciso observar que o marxismo e seu movimento socialista se defrontam com limites teóricos e históricos no enfrentamento da polêmica dessas duas categorias, o que não se quer dizer que o mesmo não oferece subsídios essenciais para ajudar a compreender configurações várias que vêm caracterizando a participação na História.

Nessa perspectiva, com Wood (2006) reafirma-se a premissa de que a crítica ao capitalismo no que se refere à democracia e à participação é urgentíssima e necessária e, sendo assim, o materialismo-histórico oferece base sobre a qual é possível construí-la ao adotar uma postura científica que se contrapõe às tendências

¹⁹ Segundo Calvino (1993), um clássico é um livro inacabado que nunca termina de dizer aquilo que tem para dizer. Um clássico traz leituras da história que a esta precede e mostra como certos acontecimentos foram interpretados podendo contribuir para a leitura, no caso, da sociedade contemporânea. O pensador italiano Cioron (*apud* CALVINO, 1993, p. 9-16) reafirma a necessidade de uma leitura de mundo através dos clássicos: "Enquanto era preparada a cicuta, Sócrates estava aprendendo uma ária com a flauta. 'Para que servirá?', perguntaram-lhe: Para aprender esta ária antes de morrer". Essa situação exemplifica que a leitura de um clássico é sempre uma leitura de descoberta.

antitéticas atreladas às idéias de pós-modernidade²⁰ e fim da história.

Está, portanto, em discussão uma problemática implícita que precisa ser explicitada e inspirando-se na perspectiva do materialismo-histórico, inicia-se pela gênese da democracia e da participação, indo depois para a formação histórica com dois expoentes clássicos que apresentam questões essenciais para entender a democracia representativa (Montesquieu) e a democracia participativa (Rousseau), destacando, na seqüência, contribuições oferecidas por Marx, Engels e Gramsci, chegando finalmente a algumas reflexões de como está se dando a articulação democracia/participação no momento atual do capitalismo.

Quanto à gênese, será feita apenas uma breve reflexão, mas quanto à formação histórica pretende-se aprofundar um pouco mais, considerando sempre que as condições materiais postas pela sociedade, quer pelo viés da luta de classes, quer como uma direção determinada pelas estruturas econômico-institucionais são indícios da manifestação da articulação democracia/participação na contemporaneidade. A primeira, com o olhar voltado para uma possível superação do momento corporativo-econômico, e, a segunda, com o olhar voltado para o movimento presente na sociedade, considerando que nesse movimento contraditório, por certo, estão as possibilidades futuras.

1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: ORIGEM E CONSTRUÇÃO HISTÓRICA

A democracia, decorrente do processo histórico que à época se delineava (510 a.C.), teve a Grécia como marco de suas “primeiras” manifestações (FINLEY, 1988; 1998). Naquele momento, num movimento de luta por espaços geográficos, políticos e intelectuais na busca de poderes econômico e militar, os atenienses iniciam o aprendizado da vida política no espaço cívico denominado *polis*. É a instituição da democracia, entendida como uma das formas de governo do povo, pelo povo e para o

²⁰ Harvey, na obra “Condição pós-moderna” (2005) defende a tese de que vem ocorrendo uma grande mudança nas práticas culturais, políticas e econômicas vinculadas à emergência de buscar novas maneiras de comprimir tempo e espaço na organização do capitalismo. Entretanto, ao serem confrontadas com suas regras básicas de acumulação, “mostram-se mais como transformações da aparência superficial do que como sinais do surgimento de alguma sociedade pós-capitalista [...]” (p. 7).

povo. Nesta, o poder é exercido pelo cidadão de modo direto, ou seja, poder exercido sob e sobre a base fundante da democracia participativa, com participação direta.

Cria-se a *Boulé*, um conselho de cidadãos com direito a participar diretamente das decisões da *polis*, responsável pelas questões políticas. E, concomitantemente, é criada a *Ekklesia*, a Assembleia Geral de todos os cidadãos cujo objetivo seria a discussão e decisão pública dos grandes assuntos da cidade, inclusive sobre a guerra e a paz (MOSSÉ, 1982).

Esse objetivo que define a participação referida remete ao tema da cidadania e suscita importantes reflexões. A categoria “cidadania” surge na história como explicação para o nascimento da categoria democracia, esta última, conforme já ressaltado, um sistema de governo que teve seu marco em Atenas, na Grécia, instituindo uma forma de poder que, contraditoriamente, era distribuída entre os chamados cidadãos, denominação esta que não abarcava uma totalidade de pessoas, e também excluía parte considerável destas. Esse exercício de cidadania se dava com base em dois princípios que não eram direcionados a todos: liberdade de ação e igualdade entre os pares [os cidadãos].

Liberdade de ação significava estar disponível para o ócio, ou seja, não ser prisioneiro do trabalho, de uma profissão, incumbências essas destinadas aos não-cidadãos por serem entendidas como impossibilitadoras do exercício do livre pensar, do filosofar, em resumo, de participar politicamente da vida da *polis*. E ser igual aos pares no sentido de ter o privilégio de fazer parte de uma minoria com possibilidades de usufruir do ócio, tendo como base material de sustentação a “própria” propriedade, assegurada a expensas de outrem, os não-cidadãos.

A democracia era entendida como uma forma de governo cuja objetivação se dava pelo princípio da participação, nesta o verbo participar se fazia entender no sentido original da palavra, ou seja, o considerado cidadão tomava parte diretamente dos assuntos da *polis*, exercia a democracia participativa.

A denominação “cidadão” era dada apenas àquele que possuía propriedade, portanto, com direito à participação nos assuntos da *polis*. Propriedade entendida tanto no sentido material quanto ideológico (riquezas, valores, saberes, ato de filosofar). A mulher, o idoso, o escravo, a criança, o estrangeiro não eram considerados cidadãos. Estes eram os suportes para que o chamado cidadão tivesse todo o tempo e disponibilidade para exercer a participação. O germe das desigualdades social, política e econômica, característica do modo de produção

começa a ser construído.

É na essência da propriedade privada, nessa base material, que se encontrava a legitimação para o exercício do poder indicando que a liberdade para a participação apresentava um significado hoje questionável em relação aos princípios que a fundamentava. A ausência de princípios pautados na universalidade e na totalidade demonstrava não uma cidadania restrita, pois todos que eram considerados cidadãos estavam contemplados, mas um débito para aqueles que não eram considerados cidadãos.

Com o transcorrer histórico, ao ocorrer mudanças na base material, as condições dadas à cidadania grega entram em confronto com o papel até então conferido em muitos aspectos. No caso, faz-se destaque ao conhecimento nesse processo.

A relação entre a educação e a cidadania²¹ que até então se dava sem conflitos, uma vez que não havia questionamentos quanto aos que tinham o direito à educação, isto é, os considerados filósofos ou excelentes, vinculados à aristocracia, aos proprietários de terras, com acesso à academia, cuja porta não se abria para o povo²², passa a ser reivindicada pelas classes emergentes, os novos ricos, em geral, os comerciantes. A luta era travada considerando a definição de quem poderia e quem não poderia ser cidadão e a base dessa cidadania era a educação voltada para o ato de governar.

Considerando, ainda, que a liberdade e a igualdade não se destinavam ao trabalhador, ao não proprietário, o mundo político e o mundo social eram concebidos em separado. A escravidão, parte do mundo social era a condição para ocorrer a cidadania para os homens livres, requisito do mundo político, e, apenas os cidadãos por nascimento e fortuna tinham o direito de participar das assembleias e dos debates na *ágora*, fazendo e vivendo a democracia participativa.

Portanto, na Grécia Antiga foi criada não só a palavra democracia: *démos* (conjunto de cidadãos) e *krátos* (poder: o poder do *démos*), mas o germe da

²¹ No livro “A República”, Platão (1975) já discutia uma relação necessária entre a educação e a cidadania, com base em um uma proposição pedagógica que para ocorrer dependeria de uma transformação radical do Estado. Aristóteles (1973) pensava a relação entre a educação a cidadania a partir de questões concretas, mas logicamente demonstrando uma síntese da filosofia de seu tempo.

²² Estudos de Comparato (1997) mostram que na Antiguidade clássica a noção de povo era conhecida e utilizada em matéria de teoria política e de direito público, “mas não tinha a importância decisiva que adquiriu na era moderna, com o ressurgimento da idéia democrática” (p. 213).

democracia, conforme palavras de Castoriadis (1986, p. 53) lembrando que a Grécia é o *locus* sócio-histórico onde a democracia foi criada, que “[...] é para nós um germe: nem um modelo, nem um espécime entre outros, mas um germe”.

Castoriadis (1986) responde, assim, à crítica presente contra as propostas contemporâneas que apregoam que o exemplo de democracia direta da Grécia Antiga se deteriorou considerando a incapacidade do povo em relação ao seu próprio poder soberano, ou seja, o poder do povo. Mas não se trata apenas disso. O germe da democracia respondia àquele momento da história grega.

Não se descarta neste estudo o exemplo da Grécia e concorda-se neste ponto com Castoriadis no sentido de que a democracia da Grécia se situa em um contexto histórico distante e específico e que conceitos básicos que dela decorrem como “participação”, “povo” e “cidadão”, educação e cidadania sofreram transformações, considerando o movimento da história, mas é um exemplo que não pode ser descartado, considerando estarem aí indícios para uma tentativa de entendimento da questão aqui apresentada.

2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NAS TEORIAS CLÁSSICAS

A discussão sobre os contornos da democracia não é recente e a problemática da participação que já existia, mas não era levada em conta em sua essência, nem mesmo cogitada, foi se estabelecendo. Defensores e adversários da democracia pela via da participação direta foram se posicionando em decorrência das análises que levavam em conta o peso das evidências social, econômica e política que vinham orientando o processo histórico e, nessa discussão, a participação representada ou indireta foi também tomando corpo, não sendo menos criticada ou aceita em relação à participação direta.

Para compreender com mais consistência a problemática da democracia e da participação selecionou-se entre os muitos autores clássicos que oferecem possibilidades para orientar os questionamentos necessários ao tema, Montesquieu²³

²³ Charles-Louis de Secondat, o barão de Montesquieu, nasceu em 1689 e morreu em 1755. Momento em que Rousseau publicava o “Discurso sobre a origem e a desigualdade entre os homens”.

e Rousseau²⁴ (salvaguardando seus tempos históricos, espaços, *caris* teórica), ciente de que tanto no pensamento de um como no do outro se observa uma amplitude de subsídios teóricos para o entendimento do advento da democracia e da participação na contemporaneidade.

Portanto, duas figuras máximas do pensamento político do século XVIII, no Ocidente: Montesquieu, por sua discussão sobre as vantagens da representação em oposição à democracia dos antigos (BENEVIDES, 2000). Rousseau, por ser considerado o teórico por excelência da democracia participativa, portanto, defensor da participação direta (PATEMAN, 1992).

2.1 A democracia representativa em Montesquieu

Em visita à fonte, busca-se primeiro Montesquieu (2005) em sua obra “O espírito das leis²⁵”, publicada pela primeira vez em 1751, considerando que alguns pontos de sua filosofia tornam-se necessários neste momento da análise.

Segundo Montesquieu (Livro Segundo, Capítulo I), há três espécies de governo: o republicano, o monárquico e o despótico. Destes, o pensador extrai três fatos:

[...] o governo republicano é aquele no qual o povo em seu conjunto, ou apenas uma parte do povo possui o poder soberano; o monárquico, aquele onde há um só governo, mas através de leis fixas e estabelecidas; ao passo que no despótico, um só, sem lei e sem regra, impõe tudo por força de sua vontade e de seus caprichos (2005, p. 19).

Dos três fatos, destaca-se o primeiro, considerando que este faz menção à democracia e à participação, como características do governo republicano, ao analisar (Livro Segundo, Capítulo II – Do governo republicano e das leis relativas à democracia) que “o povo, na democracia, é, sob certos aspectos, o monarca; sob outros, é súdito” (p. 19). É monarca em momentos de sufrágios para a escolha

²⁴ Jean-Jacques Rousseau nasceu em 1712 em Genebra e morreu em 1778.

²⁵ Segundo Anderson (1989, p. 92-93), em o Espírito das Leis de Montesquieu aparece o conceito de totalidade social "determinada em última instância" por um nível preponderante em seu interior. Constata-se depois que Marx daria as bases científicas a esse conceito em O Capital.

daqueles que o representarão e é súdito porque precisa ser representado. E nessa representação “é preciso fixar o número de cidadãos que devem formar as assembleias; sem isto, poderíamos não saber se o povo falou, ou somente uma parte do povo” (p. 20). E complementa o pensador que:

O povo que possui o poder soberano deve fazer por si mesmo tudo o que pode fazer bem; e o que não puder fazer bem, deve fazê-lo por meio de seus ministros. Seus ministros não são seus se eles não os nomeiam; logo, é uma máxima fundamental [...] que o povo nomeie seus ministros [...]. Tem necessidade [...] de ser conduzido por um conselho ou senado. Mas, para que nele tenha confiança, deve eleger seus membros, quer os escolhendo por si mesmo, [...], quer por algum magistrado que estabeleceu para elegê-los. [...] (MONTESQUIEU, 2005, p. 20).

Como se vê, Montesquieu (2005, p. 21) defende a democracia representativa, mas tece considerações sobre a problemática que a envolve, ou seja, deixa claro quem pode representar e quem deve ser representado, assim como o limite dessa representação:

Assim como a maioria dos cidadãos, que tem pretensão bastante para eleger; mas não para ser eleito, o povo, que tem capacidade suficiente para fazer com que se prestem contas da gestão dos outros, não está capacitado para gerir. É preciso que os negócios funcionem e que funcionem com um certo movimento que não seja nem muito lento, nem muito rápido. Mas o povo sempre tem ação ou demais ou de menos. [...]. No Estado Popular, o povo está dividido em certas classes. É pela maneira de fazer esta divisão que se destacaram os grandes legisladores, e é disto que a duração da democracia e sua prosperidade sempre dependeram.

Montesquieu destaca duas formas que podem ser utilizadas pelo povo para eleger os seus representantes: pelo sorteio e pela escolha. “O sufrágio pelo sorteio é de natureza da democracia; o sufrágio pela escolha é da natureza da aristocracia” (p. 22). Explica o pensador que:

é uma maneira de eleger que não aflige ninguém; deixa a cada cidadão uma esperança razoável de servir sua pátria. [...] foi em sua regulamentação e em sua correção que os grandes legisladores se superaram. [...] para corrigir o sorteio, [...] só poderiam ser eleitos aqueles que se apresentassem [...] e que seriam examinados [...]. As pessoas incapazes não deviam gostar muito de dar seu nome para o sorteio (p. 22).

Passar por exame antes (se tinha requisitos para tal) e depois (se respondeu aos anseios dos representados) do mandato foi a forma estabelecida para “peneirar”

peças que já naquela época formavam a maioria e, que frente a tal mecanismo de seleção dos “mais aptos”, implicitamente impossibilitava o exercício da cidadania de modo direto, numa demonstração de que nem todos estavam capacitados para a tarefa da representação.

Pode-se depreender que na explicação formulada sobre o sorteio está paralelo o processo de escolha, uma vez que as pessoas são, de certa maneira, antes escolhidas e depois sorteadas.

Quanto à escolha, esta se dá pelo sufrágio e segundo Montesquieu o sufrágio em si é de natureza da aristocracia, mas o modo de fazer o sufrágio é também lei fundamental da democracia, desde que este seja público e não secreto. O voto secreto, afirma o autor, provoca os conluíus, que de certa forma não é perigoso para o povo “cuja natureza é agir pela paixão” (p. 23), mas que de muitas outras formas podem corrompê-lo.

Montesquieu apresenta algumas situações a que chama de conluíus, como decorrentes do voto secreto: “[...] se corrompe o povo com dinheiro; ele começa a ter sangue-frio; afeiçoa-se ao dinheiro [...] sem preocupação pelo governo e sobre o que nele é proposto, espera tranquilamente o seu salário” (Ibid.).

Montesquieu (2005), no Livro Segundo, Capítulo III – Do princípio da democracia – ressalta que a virtude²⁶ deve ser o motor que rege um Estado popular. Esse princípio já era defendido pelos políticos gregos que não conheciam outra força que pudesse sustentá-los. Fazendo uma análise da história política do seu tempo, o pensador faz uma afirmação quanto à virtude que deveria reger os passos dos governantes, cujo significado prevalece nos dias atuais: “os de hoje só nos falam de manufatura, de comércio, de finanças, de riquezas e até de luxo” (p. 33). O pensador explica que:

Quando cessa essa virtude, a ambição entra nos corações que estão prontos a recebê-la e a avareza entra em todos. Os desejos mudam de objeto; o que se amava não se ama mais; era-se livre com as leis, quer-se ser livre contra elas; cada cidadão é como um escravo fugidivo da casa do seu senhor, o que era *máxima* é chamado *rigor*; o que era *regra* chamam-no *incômodo*; o que era *cuidado* chamam-no *temor*. É na frugalidade que se encontra a avareza, não no desejo de possuir. Antes, o bem dos particulares formava o tesouro público; mas agora o tesouro público torna-se patrimônio dos particulares. A república é um despojo; e sua

²⁶ “O que chamo de *virtude* na república é o amor à Pátria, ou seja, o amor à igualdade. [...] é a *virtude política*; e este é o motor que move o governo republicano [...]” (MONTESQUIEU, 2005, p. 3, grifos em itálico no texto do pensador).

força não consiste em nada além do poder de alguns cidadãos e na licenciosidade de todos (MONTESQUIEU, 2005, p. 33, grifos em itálico no texto do autor).

As contribuições oferecidas por Montesquieu podem ser assim resumidas: uma parte do povo tem capacidade para escolher os seus representantes; a possibilidade da vida política está circunscrita aos limites locais; existe uma relação especial entre representantes e representados, sendo que a definição dada ao papel exercido pelos representados é restrita. Essa restrição pode ser percebida na frase “O povo é admirável quando escolhe aqueles aos quais deve delegar uma parte de sua autoridade” (p. 20).

Percebe-se que a confiança se limita a uma parte da autoridade, o que leva a entender que nem tudo poder ser feito pela representação, ou seja, por meio da democracia representativa²⁷, participação direta pelos representantes e participação indireta pelos representados.

Para Montesquieu (2005), conforme já levantado, o significado de povo parece ser entendido num sentido aristotélico²⁸ (ou seja: nasceram alguns homens para serem livres e outros para serem escravos), como faziam os atenienses, conforme pode ser percebido em suas próprias palavras: “No Estado Popular, o povo está dividido em certas classes. É pela maneira de fazer essa divisão que se destacaram os grandes legisladores, e é disso que a duração da democracia e sua prosperidade sempre dependeram” (p. 21), ou seja, uns podem ser soberanos (fazem a lei), outros não, apenas obedecem. E assim, a democracia caminha sem maiores problemas respondendo prontamente aos anseios do liberalismo.

Está aí a ideia de que o povo é soberano em partes e não na totalidade do ato de soberania, ponto que remete a Rousseau.

²⁷ Lembra Wood (2006, p. 187, grifos da autora) que “já nos acostumamos tanto à fórmula ‘democracia representativa’ que tendemos a esquecer [...] que algo até então percebido como *antítese* do governo democrático passava a ser não apenas compatível com a democracia, mas também um de seus componentes: não o exercício do poder político, mas *renúncia* a este poder, sua transferência a outros, sua *alienação*”.

²⁸ Segundo Aristóteles, no seu Livro Política (1988, p. 18): “Mandar e obedecer são condições não somente inevitáveis, mas também convenientes. Alguns seres, com efeito, desde a hora de seu nascimento são marcados para serem mandados ou para mandar, [...] onde um homem manda e outro obedece pode-se dizer que houve uma obra [...]”.

2.2 A democracia participativa em Rousseau

Rousseau (1978), em sua obra “Do contrato social” – ou princípios do direito político (Livro Terceiro, Capítulo XV) – distancia-se em partes da ideia de Montesquieu ao defender uma que é totalmente contrária à ideia da representação:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada, consiste essencialmente na vontade geral e a vontade absolutamente não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio termo. Os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus nada podendo concluir definitivamente. É nula toda lei que o povo diretamente não ratificar; em absoluto, não é lei (ROUSSEAU, 1978, p. 107-108).

Para o pensador, o princípio da soberania é entendido como o poder do povo, hoje, como direito público subjetivo, este último, um poder de ação que a pessoa possui para proteger ou defender um bem considerado inalienável e ao mesmo tempo legalmente reconhecido. A soberania, defendida como uma categoria que não passa pela representação e tampouco pela alienação. A representação entendida como passar o querer para outrem e alienação, como dar ou vender a sua própria vontade. E ao passar a vez, perde-se o poder.

Para Rousseau, em último caso, o que se pode fazer é explicitar a vontade alheia, desde que essa vontade seja colocada por um possível representante depois de firmada e formulada por todos.

Rousseau articula a soberania do povo à elaboração das leis e é nesse ponto que ele descarta categoricamente a questão da representação quanto ao poder legislativo, frisando que não será considerada uma lei aquela que não seja resultado de uma vontade geral, e, sendo vontade geral, a sua execução pode ser representada no poder executivo, que ele considera apenas uma função do Estado. Complementando a explicação, Rousseau assim se posiciona: “Não sendo a Lei mais do que a declaração da vontade geral, claro é que, no poder legislativo, o povo não possa ser representado, mas tal coisa pode e deve acontecer no poder executivo, que não passa da força aplicada à Lei” (1978, p. 109).

Rousseau, portanto, não descarta de todo a representação, mas que fique entendido que não é na elaboração da lei que se considera o povo como soberano, e assim, não podendo ser representado. Mas, na execução das leis abre-se para a representação do povo no poder, entendendo que o poder executivo tem a

incumbência de concretizar a vontade geral.

Para ele, o poder se transmite, mas a vontade não. Por isso, ressalta que a soberania é a vontade geral: inalienável, indivisível e indestrutível. É aí que Rousseau se afasta de Montesquieu ao demonstrar que não há divisão de poderes no Estado, pois só o poder legislativo dispõe da força soberana.

No momento em que o povo se encontra legitimamente reunido em um corpo soberano, cessa qualquer jurisdição do governo, suspende-se o poder executivo e a pessoa do último cidadão é tão sagrada e inviolável quanto ao primeiro magistrado, pois onde se encontra o representado não mais existe o representante (ROUSSEAU, 1978, p. 106).

Rousseau explica a soberania não como conjunto dos homens considerados coletivamente, mas investidos no poder conferido pelo Contrato Social, ou seja, a vontade geral, que significa vontade comum, descartando vontades particulares. Em nenhum momento Rousseau fala de vontade da maioria. Ele fala de pessoa pública e se refere a todas as pessoas que tomavam antigamente o nome de cidade²⁹, mas que ele chamava no momento de sua reflexão de corpo político, que como um todo orgânico recebe o nome de Estado, mas considera algumas diferenças: o Estado na sua organização é passivo, e é ativo, quando soberano. É passivo, porque numa organização, em determinadas situações, com a função de execução, é preciso transmitir o poder. É ativo, quando faz uso do seu poder soberano na prevalência da vontade geral.

Rousseau traz uma definição da palavra povo que difere do significado dado à palavra na Grécia Antiga. Lá, como já colocado, o povo era o cidadão, contudo nem todos eram considerados cidadãos. Rousseau explica no Livro Terceiro, Capítulo XV, que “para os gregos, tudo que o povo tinha de fazer, fazia-o por si mesmo; encontrava-se frequentemente reunido na praça. Residia num clima ameno, não era de modo nenhum ávido, os escravos executavam seu trabalho e a sua grande ocupação era a liberdade” (p. 109).

O que essa situação quer dizer? Que o exercício da cidadania na concretização da democracia, via participação direta, tinha um alicerce que o sustentava: o cidadão tinha todas as possibilidades de participação considerando que

²⁹ “Difícilmente o vocábulo português ‘cidade’ recobrirá o significado específico visado por Rousseau, que sem dúvida se apoiou na diversificação, em francês, entre ‘citê’ e ‘ville’. Mais próximo do sentido do termo estaria o grego ‘pólis’, mas carregaria consigo inevitáveis implicações históricas” (N. do T., 1987, p. 33).

à sua disposição, ou seja, para os assuntos particulares, conforme já dito, estava uma multidão de servos e escravos. Resumindo: “[...] só se pode conservar a liberdade a expensas de outrem, e onde o cidadão só pode ser livre quando o escravo é extremamente escravo” (ROUSSEAU, 1978, p. 109).

Diferentemente da Grécia e decorrente do Contrato Social, o povo, segundo Rousseau é o conjunto de associados, estes “se chamam, em particular, *cidadãos* (p. 33, grifo do autor). [...] e as palavras *súdito* e *soberano* são correlações idênticas cuja idéia se reúne numa única palavra – cidadão” (p. 105, grifo do autor).

Como se vê, para Rousseau, todos os homens constituem o povo que coletivamente pode ser compreendido como associados e, em particular, cidadãos.

Rousseau, no Livro Primeiro, Capítulo IV, tece considerações sobre a escravidão. Afirma categoricamente que “[...] homem algum tem autoridade natural sobre seus semelhantes e que a força não produz qualquer direito, só restam as convenções como base de toda a autoridade legítima existente entre os homens” (p. 26). E mais, “[...] um homem quando se faz escravo de um outro, não se dá; quando muito, vende-se pela subsistência” (p. 26). Porém, mesmo no que diz respeito às convenções torna-se imprescindível que “nenhum cidadão seja suficientemente opulento para poder comprar um outro e não haja nenhum tão pobre que se veja constringido a vender-se” (p. 66).

Faz-se importante lembrar que Rousseau, não temendo parecer utópico, elaborou um tratado da democracia numa forma ideal e não real: “Numa *polis* bem constituída, todos correm para as assembleias [...]” (p. 107), pensava ele numa “pequena sociedade simples e morigerada, com pouco comércio interno ou externo, vivendo quase somente das trocas diretas e, pois, podendo dispensar a moeda” (p. 107). Uma República ideal.

Para Rousseau, a democracia significa participação, mas participação direta, participação de todos, por isso ao fazer essa afirmação já levanta a grande problemática que assola o tempo presente, ou seja, a questão da participação direta. Nas suas palavras:

Tomando-se o termo no rigor da aceção, jamais existiu, jamais existirá uma democracia verdadeira. É contra a ordem natural governar o grande número e ser o menor número governado. Não se pode imaginar que permaneça o povo continuamente em assembleia para ocupar-se dos negócios públicos e compreende-se facilmente que não se poderia para isso estabelecer comissões sem mudar a forma de administração (ROUSSEAU, 1978, p. 84).

O pensador radicaliza ainda mais a afirmação da inexistência de uma democracia verdadeira ao ressaltar que “Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito assim não convém aos homens” (1978, p. 86).

Sobre os pontos levantados volta-se à afirmação feita por Rousseau (Livro Segundo, Capítulo I). Neste, o pensador assim se coloca: “Afirmo, pois, que a soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se, e que o soberano, que nada é senão um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo. O poder pode transmitir-se; não, porém, a vontade” (1978, p. 43-44).

É nesse sentido que Coutinho (2002) lembra que para Rousseau a igualdade – que permite que o cidadão participe da construção de uma vontade coletiva – tem também uma base material. Rousseau, ao afirmar que numa sociedade legítima, ninguém pode ser tão pobre que seja obrigado a se vender, estava claramente condenando uma situação que se estabeleceria na contemporaneidade, via trabalho assalariado, ou seja, a concepção de democracia que ele pregava seria incompatível com o principal instituto que viria a sustentar o modo de produção capitalista.

Afirma Coutinho (2002) que “Rousseau não era um socialista” (p. 20), mas oferecia indicativos de extrema atualidade: “não há democracia efetiva onde existe excessiva desigualdade material entre os cidadãos. E essa desigualdade material, econômica, impede inclusive que haja uma democracia política efetiva” (Idem, *Ibidem*).

Em resumo, a proposta de Rousseau passava pela instauração de uma nova ordem baseada no Contrato Social, pela via da justiça, buscando priorizar a vontade geral. Sendo um liberal, o pensador conceituava a sociedade como uma agregação de indivíduos livres e, ao mesmo tempo, sujeitos às leis, sendo a educação entendida nesse processo como necessária para a formação dos mesmos. O ideal educativo de Rousseau passava por preparar o cidadão para participar da vida política.

Rousseau defendia a democracia direta, não representativa, em que o cidadão possa intervir diretamente nos processos políticos decisórios que são de seu interesse. O potencial revolucionário da cidadania de Rousseau passa pela participação democrática dos cidadãos.

Para Marx e Engels (1982, p. 62), este iluminista francês era ideólogo da pequena-burguesia. Para estes pensadores, a união de indivíduos em lugares desenvolvidos coloca as condições do livre desenvolvimento e movimento dos

indivíduos sob o seu controle. A união era até então uma união, e de modo algum arbitrária como Rousseau discute no Contrato Social, mas necessária. Essas condições de existência são as forças produtivas e as formas de intercâmbio. Desfaz-se a naturalidade, e as relações de produção são submetidas ao poder dos indivíduos unidos em classe.

Ainda sobre o Contrato Social de Rousseau, Engels (1985, p. 128-168) realiza a seguinte reflexão: com a Revolução Francesa se rompe o reino da razão que hoje, sabe-se, nada mais era do que o reino idealizado pela burguesia; que a justiça eterna era a justiça burguesa; que a igualdade era a igualdade burguesa perante a lei. A propriedade burguesa tornou-se um dos direitos mais essenciais do homem. E por fim, o Estado da razão, o Contrato Social de Rousseau, “veio ao mundo, e apenas podia vir ao mundo, como república democrática, burguesa” (p. 129).

A desigualdade política levou ao rompimento do contrato social e ao aparecimento de um novo estado de injustiça. O que fazer? O Estado racional deveria eliminar o estado de injustiça com base em um novo contrato social. Contudo, a sociedade da razão fracassou completamente, não encontrando o Contrato Social de Rousseau as condições para sua realização. Portanto, a “vontade geral” era um mero material do pensamento.

Da discussão empreendida até então, pode-se perceber que as ideias dos dois pensadores – Montesquieu e Rousseau – através de suas formulações liberais procuravam responder às indagações provenientes de um determinado momento histórico cujas necessidades materiais de existência eram outras.

Entretanto, tendo em vista o movimento histórico em processo é que se pode afirmar que nas formulações teóricas dos pensadores estão presentes indícios do advento da democracia e da participação na contemporaneidade. No caso deste estudo, a sociedade capitalista, portanto, carece de continuidade a discussão que será feita a seguir.

3 BREVES CONTRIBUIÇÕES DE EXPOENTES DO MATERIALISMO - HISTÓRICO AO TEMA

A democracia não é um tema novo, como obviamente a participação. Como fato histórico remonta a Antiguidade e como construção histórica são categorias presentes no movimento da sociedade, não prescindindo, porém, somente das

relações de produção, mas paradoxalmente mediadas pela luta de classes. Concorda-se com Castel (1998, p. 413) no destaque feito a uma afirmação de Paul Faure no *Le Populaire*³⁰, remetendo a Marx: “Negar a luta de classes seria negar a luz do dia”.

Karl Marx não fez um tratado sobre a democracia, ou melhor, em sua produção não será encontrada uma teoria geral de democracia demonstrada por um conjunto de conceitos organizados e inter-relacionados que venham a possibilitar o estudo específico desse tema e das categorias que o sustenta, como exemplo, a questão do poder e do controle e mesmo da participação e da representação, no entanto, ao buscar compreender a participação na Primeira Internacional Comunista³¹, percebe-se que esta já aparece como um embate às ideias presentes na perspectiva da social-democracia, podendo dizer, com certeza, que Marx estava fazendo uma crítica à democracia liberal.

Na produção denominada “Crítica ao Programa de Gotha³²” (s/d), também pode ser encontrado em Marx referências à questão democrática. Em análise feita ao documento, chamado por ele de “projeto de programa”, retoma pontos destacando em relevo equívocos de várias ordens, na forma de observações, quando ainda em manuscrito, à margem dos registros já sistematizados no referido programa. Hoje, tais observações estão explícitas no documento.

No registro “vou referir-me à parte democrática” (s/d, p. 220), sobre a aspiração de um “Estado livre”, Marx questiona: “Que é o Estado livre?”. Seria a conversão do Estado “de órgão que está por cima da sociedade num órgão completamente subordinado a ela?” (Ibid.). A crítica de Marx é que a ideia da possibilidade do socialismo não foi sequer assumida por aqueles que escreveram o Programa, considerando que “em vez de tomar a sociedade existente (e o mesmo podemos dizer de qualquer sociedade no futuro) como *base do Estado* existente (ou do futuro, para uma sociedade futura), considera mais o Estado como um ser independente, com seus próprios *fundamentos espirituais, morais e liberais*” (Ibid.,

³⁰ Segundo Castel (1998), *Le Populaire* era um Órgão oficial do Partido Socialista na França, em 1938.

³¹ A época da reanimação dos movimentos democráticos, no final dos anos 1850 e nos anos 1860, levou Marx a fundar em Londres a célebre I Internacional, a “Associação Internacional dos Trabalhadores”, em 28 de setembro de 1864 (ENGELS & MARX, s/d).

³² Escrito por Karl Marx em princípios de maio de 1875. Publicado pela primeira vez (com certas omissões) por F. Engels em 1891, na revista *Neue Zeit*. Publicada de acordo com a edição soviética de 1952, pela Editora Alfa-Omega, em “Obras Escolhidas”.

p. 221, grifo do autor).

Outro abuso, complementa Marx, é fazer “uso das palavras ‘Estado atual’, ‘sociedade atual’ e da incompreensão ainda mais estúpida manifestada relativamente ao Estado, ao qual dirige suas reivindicações!” (Ibid.). Frisa que a sociedade atual “é a sociedade capitalista, [...] o ‘Estado atual’ se modifica com as fronteiras de cada país. ‘O Estado atual’ é, portanto, uma ficção” (Ibid.), e segue perguntando: “que transformação sofrerá o Estado na sociedade comunista? Ou, em outros termos: que funções sociais, análogas às atuais funções do Estado, subsistirão então?” (Ibid.).

E sobre essa última questão assim está a referência de Marx: “Esta pergunta só pode ser respondida cientificamente, e por mais que combinemos de mil maneiras a palavra povo e a palavra Estado não nos aproximaremos um milímetro da solução do problema” (Ibid.).

Explica Marx que “entre a sociedade capitalista e a sociedade comunista medeia o período da transformação revolucionária da primeira na segunda. A esse período corresponde também um período político de transição, cujo Estado não pode ser outro senão a *ditadura revolucionária do proletariado*” (Ibid., grifo do autor).

Marx afirma que uma coisa foi esquecida tornando as reivindicações absurdas, uma vez que a exigência é sobre algo que não se tem e é por isso:

[...] que todas estas lindas minudências têm por base o reconhecimento da chamada soberania do povo, e que, portanto, só têm cabimento numa *república democrática*. Exigir coisas que só têm sentido numa república democrática a um Estado que não passa de um despotismo militar de arcabouço burocrático e blindagem policial, guardado por formas parlamentares, de mistura com ingredientes feudais e já influenciado pela burguesia; e, ainda por cima, assegurar a este Estado que alguém imagina conseguir isso dele ‘por meios legais’! (MARX, s/d, p. 222, grifo do autor).

Ao mencionar a necessidade da democracia, outra crítica é feita quanto à exigência registrada no documento sobre a “*Educação popular geral e igual* a cargo do Estado. Assistência escolar obrigatória para todos. Instrução gratuita” (Ibid., p. 222-223, grifo do autor). Questiona Marx:

Educação popular igual? Que se entende por isto? Acredita-se que na sociedade atual (que é a de que se trata), a educação pode ser *igual* para todas as classes? Ou o que se exige é que também as classes altas sejam obrigadas pela força a conformar-se com a modesta educação dada pela escola pública, a única compatível com a situação econômica [...]? (Ibid. Idem).

Marx ainda complementa:

Isso de ‘*educação popular a cargo do Estado*’ é completamente inadmissível. Uma coisa é determinar, por meio de uma lei geral, os recursos para as escolas públicas, as condições de capacitação do pessoal docente, as matérias de ensino, etc., e velar pelo cumprimento destas prescrições legais [...] *e outra coisa completamente diferente é designar o Estado como educador do povo!* Longe disto, o que deve ser feito é subtrair a escola a toda influência por parte do governo [...] é o Estado quem necessita de receber do povo uma educação muito severa. Em que pese a toda sua fanfarronice democrática, o programa está todo ele infestado até a medula da fé servil [...] da **superstição democrática** (Ibid., p. 223, grifos em itálico no texto do autor e grifos nossos em negrito).

Feitas essas chamadas que demonstram os equívocos sobre o entendimento da democracia, Marx (s/d), ainda na “Crítica ao Programa de Gotha”, tece considerações sobre a passagem para outra forma social. Exaustivamente, destaca que essa possível passagem está condicionada à realização de um processo único e simultâneo, que articula três aspectos essenciais e interligados:

- (1) o fim da subordinação à divisão do trabalho e da oposição entre trabalho manual e trabalho intelectual;
- (2) a transformação do trabalho, que deixa de ser somente um meio de vida para se tornar a primeira necessidade vital; e
- (3) o desenvolvimento multilateral do homem e das forças produtivas.

Marx não descarta a possibilidade de esse processo vir a acontecer, entretanto, duas fases se apresentam como necessárias de serem bem entendidas. A primeira fase enfrentaria duas grandes contradições sendo uma entre o trabalho manual e o trabalho intelectual e a outra, visando a garantir a direção e o controle do processo de produção social para dirigentes e especialistas reservando aos produtores diretos apenas as tarefas de execução. E a segunda fase cuja ênfase recai sobre o desenvolvimento das forças produtivas e as crescentes necessidades da sociedade a serem satisfeitas, surgindo gradativamente.

As duas fases apresentam contradições que representam uma fonte geradora dos conflitos econômicos, políticos, ideológicos, educacionais necessários de serem trabalhados com vistas a serem superados.

Marx também, junto com Engels, analisa no “Manifesto do Partido Comunista” (s/d, p. 30), que “todas as sociedades anteriores [...] se basearam no antagonismo entre classes [...]”, uma precisando oprimir a outra para subsistir.

Entretanto, mesmo para oprimir, algumas necessidades da classe oprimida precisam ser satisfeitas, ponto importante que remetendo aos dias atuais³³ pode ser exemplificado com medidas paliativas (no âmbito da política social) conhecidas como ações, programas, tais como “Merenda na Escola”, “Fome Zero”, “Bolsa Família”, “Bolsa Escola”, etc., ou seja, “é preciso poder garantir-lhe condições tais que lhe permitam pelo menos uma existência de escravo” (Ibid.).

Logo a seguir, Marx e Engels afirmam a necessidade da “conquista da democracia” (p. 37), o que quer dizer que o tema da democracia já era pauta e o entendimento que se pode extrair é que a democracia poderia vir a ser uma forma de libertação da classe oprimida, pela luta de classes.

Entretanto, afirma Marx (1982) em “O 18 de Brumário de Luiz Bonaparte” que a democracia burguesa é uma forma específica de dominação, por meio da qual se mantém o sistema capitalista e que as classes dominantes não hesitam em romper com as regras do jogo, quando se sentem ameaçadas pelos movimentos de luta das classes populares.

Na “abertura” hoje visível para a participação está presente o conceito de democracia orientado pelas regras do jogo (BOBBIO, 2002).

É uma forma de democracia que coloca os governos na mesma situação que Marx atribuía a tempos um pouco distantes à era Bonaparte, conforme afirmação de Przeworski (1989, p. 59): “suas políticas parecem contraditórias, pois são forçados ao mesmo tempo a fortalecer a capacidade produtiva do capital e a combater seus efeitos”, daí a ênfase nas políticas sociais na tentativa de que mais que amenizar a situação de desigualdade é preciso continuar no jogo e observar suas regras.

Essa contradição pode ser assim explicada:

Na produção social de sua vida, os homens estabelecem determinadas relações necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada fase do desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real, sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social (MARX&ENGELS, 1976, p. 57).

São nas várias formas de consciência social, decorrentes das forças produtivas em ação, que está a possibilidade de compreender como vem se dando a articulação democracia/participação. Entende-se, portanto, que o processo de

³³ Cf. descrição e análise do PPA 2004-2007 “Brasil de Todos” no decorrer deste estudo.

socialização se dá, nesse momento, na forma capitalista cujo modo de produção compreende todas as relações que caracterizam o conjunto da sociedade.

Relações essas que representam uma totalidade social cujos fundamentos depreendem das condições materiais de produção e de reprodução, porém, sendo essas condições, conforme já ressaltado, permeadas por lutas e conflitos históricos, ao serem analisadas e problematizadas, colaboram para a desfeticização de pressupostos colocados como impedimentos para perceber as contradições e nestas, visualizar direções para que as ações concretizadas, em concretização e ainda, a serem buscadas, tornem-se transparentes. Só assim as diferenças poderão ser levantadas, as confrontações possíveis de serem feitas e os significados possíveis de serem compreendidos.

Reafirma-se o reconhecimento de que nas contradições está a possibilidade de se adentrar, entendendo esse adentramento pela participação, mas a depender do princípio que a fundamenta, que ao ser propiciado pelos movimentos econômico, social e político, pode ter resultados diferentes, transformando-se numa força social voltada para uma determinada direção. A esse movimento dialético Gramsci (1978) denomina “catarse”.

É um entendimento de uma forma de democracia em que o significado do princípio da participação pode apenas manter, segundo Gramsci “o momento econômico-corporativo-egoísta-passional” ou pode possibilitar a passagem para o momento ético-político, ou seja, universalizador.

Sobre esse ponto, Gramsci (1984, p. 184) apresenta um significado concreto e realista de democracia, cuja concepção pode ser deduzida em conexão com a noção de hegemonia. Defende o pensador que “a democracia só existe entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, também, da legislação, possa possibilitar a passagem desses grupos dirigidos ao grupo dirigente” (GRAMSCI, 1984, p. 184).

Gramsci quer dizer que a democracia por ele defendida requer a constituição de uma forma de sociedade pautada no ideário do socialismo, logo, está fora de cogitação nesta sociedade capitalista, mas é aqui que é preciso buscar os meios a partir de um trabalho político-pedagógico que venha substituir as velhas concepções de mundo, mas para isso, teoriza o pensador:

- 1) não se cansar jamais de repetir os próprios argumentos (variando literalmente a sua forma): a repetição é o meio mais eficaz para agir sobre a mentalidade social;
- 2) trabalhar incessantemente para elevar intelectualmente camadas populares cada vez mais vastas, o que significa trabalhar na criação de elites de intelectuais de novo tipo, que surjam diretamente da massa e que permaneçam em contato com ela para tornarem seus sustentáculos. Esta segunda necessidade quando satisfeita é que modifica o ‘panorama ideológico de uma época’ (GRAMSCI, 1995, p. 27).

É nesse sentido que Gramsci apresenta a seguinte reflexão:

[...] é preferível ‘pensar’ sem disto ter consciência crítica, de uma maneira desagregada e ocasional, isto é, **‘participar’** de uma concepção de mundo ‘imposta’ mecanicamente pelo ambiente exterior, ou seja, por um dos vários grupos sociais nos quais todos estão automaticamente envolvidos [...] ou é preferível elaborar a sua própria concepção de mundo de forma crítica, [...] escolher a própria esfera de atividade, **participar ativamente na produção da história do mundo, ser o guia de si mesmo e não aceitar do exterior, passiva e servilmente**, a marca da própria personalidade? (GRAMSCI, 1991, p.12, grifos nossos).

Não se nega que a participação vem sendo fundamentada numa concepção de mundo imposta mecanicamente pelo ambiente exterior, entretanto o que se defende neste estudo e que é preferível e se busca é a participação ativa na produção histórica do mundo, cujas possibilidades para colocá-la em prática não são facilmente encontradas no seio desta sociedade, mas que precisam continuamente ser buscadas nas contradições e nas mediações existentes no próprio seio desta mesma sociedade, segundo orientações gramscianas.

Por isso, não justifica pôr um ponto final na história, ao contrário, entender e discutir a democracia no capitalismo, suas tensões e suas contradições se fazem necessárias e, por isso, neste estudo, é questão primordial.

4 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NAS TEORIAS CONTEMPORÂNEAS

Desde a gestação do conceito e da prática da democracia, e, em decorrência o seu princípio fundante que é a participação, explicações várias foram formuladas por estudiosos de diferentes matizes teóricos ao longo da história, na tentativa de mostrar a sua importância como uma categoria que não pode ficar ausente quando se

pretende compreender neste estatuto de sociedade e de educação se existe um espaço que, de fato, priorize o homem como sujeito da sua história.

Para esta busca é preciso, ainda, não apenas afirmar em termos genéricos que o homem pode vir a ser o sujeito da história, como também perceber que tal possibilidade não será possível “se a natureza da própria mudança histórica não for devidamente apreendida ou se o complexo relacionamento entre particularidade e universalidade for violado em relação ao sujeito da ação histórica” (MESZÁROS, 2006, p. 59).

Nessa direção, faz-se urgente aprofundar a compreensão das categorias em análise considerando a complexidade teórica e prática presente nas mesmas no momento histórico, demonstrando que muitas vezes elas vêm sendo utilizadas de modo descontextualizado, à mercê das vontades, funcionando:

[...] no atual processo ideológico - cada um à sua moda -, como ‘mitos’; isto é, como idéias dotadas de um tal impacto emocional que chegam a ponto de provocar a paralisia do pensamento. Operando em termos míticos, esses temas parecem solicitar à sociedade que ela os submeta a uma avaliação plebiscitária, em termos de ‘sim’ ou ‘não’, de aceitação ou rejeição. Na prática, porém, o modo pelo qual esses temas são tratados pelas instituições culturais não favorece a estruturação de nenhum plebiscito sobre tais idéias. [...] É [...] dever intelectual proceder a uma avaliação crítica de tais temas, verificando, de um lado, o quanto eles recobrem processos sociais reais; e, de outro lado, o quanto eles deformam tais processos (SAES, 2003, p. 09-10).

Com a preocupação de não deformar, mas apreender uma idéia que contribua para redescobrir os processos sociais reais que estão em curso, cuida-se para clarear alguns pontos.

O ressurgimento da idéia democrática na época moderna e nesta, mais precisamente na sociedade contemporânea, demonstra que o significado descritivo geral dos termos democracia e participação não se alteraram, mas houve alterações no significado valorativo tanto de uma quanto da outra.

Cohen e Arato (1992) afirmam que toda teoria democrática pressupõe um modelo de sociedade e que esse modelo de sociedade é que sugere uma forma determinada de participação. Assim, a articulação entre modelos de democracia e as concepções de participação, aí presentes, precisam ser compreendidas no desenvolvimento dos projetos de democratização que são levados a efeito pelos sujeitos históricos.

Na literatura científica mais contemporânea, estudiosos da democracia e da

participação vêm oferecendo subsídios teóricos que oportunizam a compreensão da articulação em foco.

4.1 O tema da democracia

Dallmayr (2001) oferece a possibilidade de perceber que o entendimento de democracia é colocado pela ciência com base em diferentes concepções de mundo. Por isso, para compreendê-las é preciso não se distanciar da história e de suas realizações, até mesmo para captar que frente a uma gama de produções teóricas nem todas dizem a mesma coisa, não dizem o que deveria ser dito e que quanto mais o tema da democracia é enaltecido, mais e mais controversos são os significados, conceitos e concepções que o envolvem. Faz destaque, demonstrando diferenças entre a prática da democracia radical, da democracia deliberativa, da democracia popular, da democracia liberal.

A democracia radical, sustentada pela idéia de pós-modernidade, enfatiza questões da diversidade cultural, pluralismos de ideias e destaque para as identidades, portanto as lutas sociais contemporâneas são percebidas de modo multifacetado, lutas grupais. Essa prática de democracia nem cogita conceber o homem como sujeito da história, não faz referência a todos, diz respeito a vários indivíduos ou a grupos de indivíduos.

Esses últimos ao se organizarem em torno da ideia de “diferenças” dão à questão histórica outra conotação, ou seja, explicadas como histórias particulares voltando-se para as ideias de fim da história. Existe nessa concepção a alegação de que a luta democrática deve ocorrer de modo localizada e pontual. Percebe-se que por parte dos grupos há uma defensiva quanto a lutar apenas por direitos específicos. A participação, nesse sentido, não passa de uma encenação e adquire sentido propício que descaracteriza a luta anticapitalista.

A deliberativa, tendo Habermas como teórico, justifica a crítica feita sobre a democracia liberal alegando que essa forma de democracia está atrelada a mecanismos de governo, estimulando a competição entre os indivíduos, cumprindo a tarefa de programar o Estado no interesse da sociedade, sendo o Estado entendido como aparato da administração pública que prima pelo direito, pela felicidade, pela

garantia do bem comum, em suma, concebe o cidadão minimamente, considerando que os interesses são vistos individualmente. E a sociedade é concebida como o sistema estruturado na economia de mercado.

A democracia deliberativa, ao defender uma forma de participação em que o eu de cada um é respeitado numa coletividade, destaca a institucionalização de procedimentos que possibilitem uma comunicação adequada, resgatando o livre debate, a ampliação da politização, o acesso a novos grupos e a novas questões. Por isso, defende também a concepção republicana de democracia, entendendo esta como sinônimo de auto-organização política da sociedade, não descartando o Estado como espaço central nesse processo.

Avritzer (1999), que também discute a democracia deliberativa, ressalta que nesta a democracia não deveria se reduzir a apenas uma prática de defesa de interesses conflitantes, ela é mais do que isso: “[...] é a possibilidade de desenvolvimento de um potencial democrático paralelo próprio à vida associativa” (p.185). O autor acredita que há possibilidade de uma participação num espaço mais reservado, primário. Neste, é possível segundo o autor, organizar interesses e solidariedades e discutir com fundamento o conteúdo mais ou menos generalizante da política, o que outra forma de agregação de maiorias não seria capaz de fazer. Defende a participação pela representação.

Também na concepção de Avritzer (2000), o local da democracia deliberativa tem espaço nos “fóruns entre o Estado e a sociedade que tem surgido em países tão diferentes quanto o Brasil, a Índia e os Estados Unidos” (p. 43). No caso brasileiro, o autor remete aos Conselhos hoje em voga, inclusive com forte presença na área educacional, e também ao Orçamento Participativo (OP) ocorrido nos últimos anos, inclusive em muitos estados e municípios brasileiros.

Os conselhos e os fóruns são espaços de decisão em favor de uma forma ampliada e pública de participação, tentam abarcar a concepção de democracia popular, mas ao implicar na concessão do Estado para serem efetivados, inclusive no que tange à necessidade de recursos financeiros e mesmo de informações, que por sinal nem sempre são completas, socializadas, discutidas e que sirvam para as devidas tomadas de decisões, não chegam ao alcance da concepção que defendem, esvaziando a concepção presente no termo democracia popular.

Um terceiro elemento presente nesses espaços diz respeito à busca de inovações institucionais, o que acarreta uma oposição no sentido da argumentação e

da decisão entrando em tensão com o pluralismo cultural e com a experimentação administrativa. É uma situação que requer uma flexibilidade que seja capaz de “vincular atores de forma tal que os resultados das suas discussões gerem instituições capazes de acomodar o novo pluralismo próprio às sociedades democráticas do século XXI” (AVRITZER, 2000, p. 45).

Volta-se a Dallmayr (2001) quanto às outras duas práticas de democracia por ele citadas, a popular e a liberal.

A democracia popular, analisa Dallmayr, ao estar fundamentada em bases coletivistas deveria se orientar pela luta de classes e pelo movimento de contra-hegemonia ao sistema capitalista, portanto com defesa a soberania e vontade do povo, indicando que está na mobilização e organização social e política dos sujeitos a possibilidade de encontrar meios para conter as forças produtivas em ação. Nesta, a participação ao ser orientada apenas pela justiça social demarca distância com o proposto pela luta de classes.

A prática da democracia popular é afirmada e reafirmada pelos movimentos que se intitulam de esquerda, mas se entende que a mesma pode não ultrapassar a concepção presente na democracia política, cujo ideário contempla a questão da representação, dos direitos políticos e mesmo sociais, mas ignorando a questão econômica e promovendo uma distância cada vez menor em relação à democracia liberal.

A democracia liberal está fundamentada em bases individualistas, com defesa do princípio da liberdade e até menciona a igualdade para todos, mas limitada pela primazia da justiça social. É uma igualdade de poder que conclama o poder governamental via estruturas e processos limitados por este mesmo poder governamental, tendo como forte expressão a democracia representativa.

A democracia representativa, também denominada democracia indireta por se concretizar pela via da representação não tem sido muito aceita por aqueles que apregoam a democracia substantiva. A alegação é que ser representado ou representar não atende as múltiplas determinações dos representados e tem frustrado expectativas em relação a buscar e a legitimar os meios que venham a possibilitar as intervenções nas ações governamentais, em qualquer nível, inclusive quando a discussão versa sobre a educação.

Para Dias (2007), a democracia representativa ou indireta tem se mostrado insuficiente para atender as demandas da sociedade contemporânea, mas a

democracia participativa caracterizada pela intervenção popular no planejamento, elaboração e controle da atuação governamental, também não prescinde das instituições de representação e mesmo tendo como imperativo legal instrumentos vários de participação não se pode afirmar que ocorre uma efetiva atuação popular, na concepção da palavra.

A justificativa não é apenas porque as regulamentações advindas da Lei maior são evasivas, as questões mesmas estruturais decorrentes do sistema-capital esvaziam importantes conquistas democráticas alcançadas pelas pressões feitas por setores organizados da sociedade. Por isso que é preciso ficar atento quanto à declaração de uma participação popular, porque na verdade pode não extrapolar os limites de uma mera participação política.

Nesse ponto, concorda-se com Bobbio (1995). Para ele, a democracia é entendida como prosseguimento do liberalismo não pelo lado de seu ideal igualitário, mas “pelo lado de sua fórmula política, que é, como se viu, a soberania popular” (p. 42-43). Afirma, ainda, que “o único modo de tornar possível a soberania popular é a atribuição ao maior número de cidadãos do direito de participar direta e indiretamente na tomada das decisões coletivas [...]” (p. 43).

Bobbio não é colocado na mesma estirpe dos liberais Smith e Friedman, mas também não defende a democracia para a igualdade substantiva, porém suas análises sobre a democracia e a participação são imprescindíveis para perceber como o pensamento social-democrata entende a articulação da democracia e da participação no capitalismo.

Inclusive Mészáros (2006, p. 831) lembra que “na segunda metade do século XX, ninguém argumentou mais convincentemente a favor de garantias legislativas contra o abuso do poder público e a violação dos direitos humanos que Norberto Bobbio”. Entretanto, ao advogar a instituição de garantias e melhorias dos direitos humanos, por meio do sistema legislativo parlamentar, estava defendendo, nada mais, nada menos que a democracia liberal, o que demonstra que suas ideias não ultrapassam os limites criticados neste trabalho.

Bobbio (2002) tece críticas sobre as práticas educacionais democráticas ditas populares. Segundo ele, essas práticas democráticas populares têm funcionado apenas como meios de pressão e não chegam a novas formas de sociabilidade e de poder, sendo que muitas das alternativas democráticas que objetivam um caminho que direcione para a transformação da sociedade, mesmo quando chegam a se

realizar sob a forma da democracia de base ou de massa, são absorvidas pelas organizações partidárias de cunho clientelístico ou de cunho burocrático que manipulam decisões e ideias à sua revelia.

Coutinho (2002) retoma épocas na história que o liberalismo se apresentava como alternativa à democracia e que no século XX, a partir dos anos 1930, o “liberalismo assume a democracia e passa a defendê-la, mas, reduzindo-a, minimizando-a, empobrecendo suas determinações, concebendo-a de modo claramente redutivo” (p. 22). Afirma o autor que em meados dos anos de 1930 houve, no Brasil, a ativação do movimento sindical, a criação de uma imprensa operária, a própria “Revolução de 1930”, momentos estes que “embora expressão de uma transformação pelo alto, de uma ‘revolução passiva’, como diria Gramsci, certamente libera mais elementos da sociedade civil” (Ibid.).

No pensamento de Coutinho (1984), está a ideia de que a democracia como valor universal pode vir a possibilitar a concretização de um processo de socialização pela via da participação política, que dê conta de incitar uma contradição que permita aos indivíduos ou grupos de indivíduos se apropriarem dos aparelhos de poder. Não obstante, coloca-se frente a tal expectativa a influência oriunda de uma determinada conjuntura, lembrando que nesta, sustentadora do tempo presente, dificilmente se dará conta das determinações propostas.

Weffort (1992) define a democracia como um valor geral, ela “é de todos, espaço irrenunciável de realização da dignidade humana” (p. 61). Nesse espaço, a participação é colocada pelo autor como uma ampliação das bases da democracia e que cada setor da sociedade pode fazer uso em prol de seus interesses ou dos interesses gerais. A capacidade de participação está na forma de organização dos grupos sociais e “coincide com a capacidade que dispõe para defender seus interesses. E, em muitos casos, trata-se literalmente, de uma questão de sobrevivência” (p. 59).

Sartori (1994a; 1994b) se refere no seu estudo à democracia popular, logo participação popular e a articula à democracia participativa, definindo-a como poder do povo e nesta a participação significa “tomar parte pessoalmente” no sentido definido da palavra e não no sentido diluído (1994b p.159). Afirma, ainda, que falar em democracia popular se torna uma redundância verbal, pois “[...] a palavra democracia já significa poder popular, [...] poder popular do povo” (Ibid. p. 271). Nesse ponto, discorda-se de Sartori, pois tal afirmação não passa de abstração pura,

denotando uma análise distante no sentido de uma ruptura.

As análises, principalmente de Sartori, Coutinho e Weffort, remetem a Moraes (2001), que em artigo intitulado “A canonização da democracia”, tece críticas sobre os entendimentos dos três autores alegando que “até as mais belas ideias podem encobrir os mais sórdidos interesses” (p. 25). Afirma Moraes que o fato de todos, até mesmo os liberais e social-democratas, reconhecerem o valor universal da democracia não torna esse valor, considerado em si, nem mais claro, nem mais verdadeiro. Registra apenas um consenso que “hoje” se tornou majoritário, como é o caso de Sartori que apenas se exprime com maior rigor a respeito da natureza do ideário democrático, mas não aprofunda a questão, apenas reafirmando que democracia é o poder do povo e por isso é possível a participação popular.

Quanto a Coutinho, a crítica se dá especificamente sobre o termo “democracia como valor universal” afirmando que não tem sentido usar esse termo quando a luta é contra a ordem internacional do capital.

Na democracia, dois pontos precisam ser esclarecidos. O primeiro é que as afirmações da igualdade universal de direitos e do princípio da soberania popular integram o programa histórico do socialismo; o segundo é que a democracia como forma política do poder de Estado é inseparável dos interesses dominantes, que são os interesses imperialistas dos países dominantes. “Enquanto houver imperialismo, não haverá liberdade, igualdade e fraternidade entre os povos; e a universalidade da democracia permanecerá uma frase oca [...]” (MORAES, 2001, p. 39).

Moraes (2001) não nega que Weffort e Coutinho angariaram prestígio intelectual e político como patrocinadores de valores democráticos, mas questiona também o termo usado por Weffort na definição de democracia como valor geral. Moraes justifica a sua crítica alegando que nessa definição se percebe a ausência da luta pelo poder e parece que uma opção é possível de ser feita: ou a democracia liberal ou a democracia socialista, com outras palavras ou a hegemonia burguesa ou a hegemonia dos trabalhadores. Então como fica a defesa de que a democracia é o caminho para a realização da dignidade humana?

Moraes afirma que mais igualdade, mais cidadania, mais justiça social, mais participação, menos excluídos, menos repressão policial, outras expressões doutrinárias como “valor universal e valor geral” da democracia são “idéias muito simpáticas, mas de belas fórmulas e boas intenções o planeta está repleto. Tão repleto quanto de desempregados e de desesperançados, de bombardeios e de opressão”

(2001, p. 28). Complementa que “o ‘valor universal’ da democracia, uma vez mais, inclinou-se diante das bolsas de valores” (p. 22) e com características generalistas. Então, como fica a recuperação das lutas sociais?

É por isso que Wood (2006, p. 7), no seu livro “Democracia contra o capitalismo...”, questiona se todos e em específico “os ‘anticapitalistas’ querem dizer a mesma coisa quando falam de democracia”. Ela parte da premissa de que democracia significa o que diz o seu nome: o governo pelo povo e pelo poder do povo.

Mas nesse conceito tão amplo e aceito tão bem pelos movimentos de oposição ao sistema vigente, ainda é preciso apresentar algumas ressalvas que não podem ficar ausentes do pretendido no estudo em foco. Primeiro, se tudo que se espera é que as liberdades civis básicas – liberdade de expressão, de imprensa, de ir e vir e outras – sejam atendidas a contento “não há diferença entre os anticapitalistas e os advogados ‘liberais’ do capitalismo” (Ibid.). Segundo, se ao falar governo do povo, o povo é compreendido como um conjunto político de cidadãos com direito ao voto, também não há diferença com o pensamento dos liberais.

Para Wood (Ibid.), a diferença está na luta pela reversão do governo de classe, “em que o *demos*, o homem comum, desafia a dominação dos ricos. [...] em que ‘democracia’ significa o desafio ao governo de classe”. Desafio a ser feito a uma determinada classe, a classe exploradora.

4.2 O tema da participação

Gohn (2001) analisa que a participação é um tema fundamental nos debates contemporâneos, faz parte do vocabulário político, científico e popular da modernidade e que, dependendo da época e da conjuntura histórica, aparece associada aos temas da democracia e da cidadania. Buscar entendê-la nas ações da sociedade civil e na concretização das políticas públicas permite entender também o processo de democratização da sociedade brasileira e de sua decorrência na continuidade histórica.

Bordenave (1994) analisa que a participação precisa ser compreendida tanto na base efetiva, fundamentada na democracia participativa, como na instrumental,

fundamentada na democracia representativa. Faz destaque para cinco formas de participação: participação de fato, participação espontânea, participação imposta, participação voluntária e participação concedida.

A participação de fato é colocada pelo autor como necessária à busca da própria sobrevivência e diz respeito às necessidades básicas do homem. A participação espontânea ocorre em decorrência das necessidades vitais que exigem a relação entre os homens. A participação imposta resulta da necessidade de fazer parte de grupos específicos, desenvolvendo atividades obrigatórias do dia-a-dia. A participação voluntária se dá por meio do estabelecimento de objetivos individuais e coletivos e, por último, a participação concedida decorre de ações oriundas tanto pela subordinação exigida pelo sistema-capital como pela necessidade de legitimação nesse próprio sistema.

Segundo Nogueira (2004), o tema da participação vem apresentando um forte conteúdo ideológico, comportando diferentes conceitos e definições, diferentes tipologias dedicadas a categorizá-la, como exemplo: institucionalizada, movimentista, direta, indireta, decisionística, expressiva, todas dedicadas a conceituar a democracia nos vários processos presentes na sociedade contemporânea. O autor apresenta quatro modalidades de participação em curso: assistencialista, corporativa, eleitoral e política.

A participação assistencialista pode ser compreendida numa situação em que não há predominância da consciência coletiva, tem natureza filantrópica, visa proporcionar qualidade de vida, resolver problemas, enfim, se destina às classes menos favorecida social, educacional e politicamente.

A participação corporativa tem sua origem no sindicalismo, defende interesses específicos, tem caráter mais individualista em termos de grupos ou categorias profissionais.

A participação eleitoral é limitada no sentido de envolvimento do cidadão no poder político que mesmo dizendo respeito à coletividade prima, na realidade, pelos direitos particulares, objetiva intervir na governabilidade, mas não modifica as regras do jogo político.

E a participação política que também é voltada para a questão eleitoral, porém avança em relação à anterior no sentido que visa a fortalecer a vontade geral, fazendo valer a igualdade social, firmar a cidadania e os direitos humanos. É uma participação cujo foco é o cidadão.

Para Dallari (1985), a participação política compreende toda e qualquer forma, individual ou coletiva de envolvimento do cidadão em atividades políticas, como exemplo: representação, eleição, militância, exercício de funções políticas, engajamento em associações, manifestação pública, opinião pública, grupos organizados, entre outras da mesma natureza.

Em específico, sobre a participação popular, Dias (2007) a conceitua também como um processo político em que o cidadão tem voz e vez na elaboração, na implementação e na fiscalização das atividades do poder público. É um processo que historicamente vem dando subsídios principalmente às classes mais desfavorecidas socialmente na luta para alcançar mais e mais conquistas consideradas essenciais para sua manutenção, portanto, não fica restrita a momentos excepcionais da história política e social.

Cruz (2005) afirma que é preciso estar atentos às formas de participação, aos seus conclamadores e aos instrumentos utilizados para concretizá-las. Ressalta que os instrumentos de participação dão respostas diferenciadas a contextos históricos diferenciados, ou seja, mudanças se consolidam se existirem espaço para tal e a democracia e a participação, nesse sentido, ao adquirem formas específicas, podem ampliar ou restringir uma participação efetiva.

A interpretação que se faz é que as liberdades são colocadas pelos liberais como pressupostos necessários para que a participação apareça como ideal, mas frisa-se apenas apareça, porque na realidade o ponto crucial é que o real permaneça inalterado: assegurar a continuidade e a manutenção de um determinado poder numa determinada forma de sociedade, num determinado momento histórico, tudo em direção às necessidades prementes do sistema-capital.

Está nessa afirmação mais uma razão para a busca da ruptura que para ocorrer não deve descartar a força do movimento presente nas relações sociais, visualizando que, mesmo frente a um rol de limites e obstáculos que impedem a conquista de espaços mais amplos para o alcance da emancipação social, deve-se compreender que se estes obstáculos forem assumidos e trabalhados em direção à dignidade humana, o movimento pode vir a assumir caráter contraditório e sinalizar para possibilidades.

Limana (1992), ao estudar a participação e sua institucionalização na democracia brasileira, apresenta os dilemas da consolidação dessa democracia abordando duas teorias distintas desta que prevalecem nas discussões

contemporâneas, em nosso meio. A primeira, que demonstra existir um maior grau de participação da sociedade civil diretamente na função do governo, entendida como condição fundamental para a construção de um Estado democrático, a teoria participacionista. E a segunda, que considera a necessidade de uma maior institucionalização de nossas instituições políticas democráticas, como os partidos políticos, as eleições, os poderes legislativo e executivo, os movimentos sociais, os conselhos, os fóruns, todos entendidos como condição indispensável para a conquista de tal Estado.

Nobre (2004) afirma que na atualidade poucas ideias parecem ter adquirido uma aceitação tão ampla quanto à de democracia e de participação. Mas, afirma que ao mesmo tempo o sentido dos termos parecem fluídos e escorregadios. Adverte o autor que desde o “colapso do chamado ‘socialismo real’ e do longo declínio do grande arranjo social europeu conhecido como *Welfare State* até o processo de liberalização dos mercados e dos fluxos do capital” (p. 21), situação caracterizada como globalização, a discussão sobre tais temas tornou-se mais aguda.

5 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

Questões como a valorização do homem em termos de igualdade ou mesmo liberdade, justiça social, dignidade, soberania, cidadania, a luta ininterrupta dos educadores pela universalização da educação e que esta seja de qualidade social para todos, bem como a viabilidade de uma política educacional no sentido estrito da palavra, enfim, a defesa à democracia e o apelo para a participação sempre estiveram historicamente presentes, e hoje mais do que nunca, quer por aqueles que pretendem ir para além do capital ou pelos favoráveis a ele, tendo estes últimos uma relação pacífica com a democracia liberal

Segundo Wood (2006, p.183):

A democracia liberal moderna tem em comum com a antiga democracia grega a dissociação entre a identidade cívica e o *status* socioeconômico que permite a coexistência da igualdade política formal com a desigualdade de classe. Mas essa semelhança disfarça uma diferença mais profunda entre as duas formas de democracia, refletindo relações

radicalmente diferentes entre os planos 'político' e 'social' ou 'econômico' nos dois casos.

A democracia liberal hoje se refere a uma concepção de cidadania, de igualdade e de liberdade enfocada sob determinado ângulo, considerando não só a propriedade privada como também os modos de produção conquistados pela classe denominada "hegemônica". Classe esta que continua lutando para prevalecer direitos conquistados quanto ao domínio de espaços públicos, à centralização do poder e à soberania.

Se antes a participação política se dava por uma convenção pela defesa e pela conservação da propriedade, hoje, a defesa à participação política se dá também por uma convenção que ao criar o "capital" permitiu que alguns homens, proprietários apenas de seu trabalho, pudessem apropriar-se, sobremaneira do trabalho de outros homens, subordinando-os.

Em suma, ainda se fazem presentes elementos comuns e, ao mesmo tempo, diferentes aos encontrados na cidadania grega. Nos dois casos, a cidadania qualifica classes com poder ou que aspiram ao poder. É nessa busca que pode ser percebido os fundamentos de uma determinada cidadania que continua tendo como justificativa a propriedade, todavia agora, como resultante do trabalho humano, que faz com que o capitalista se sinta no direito de preservá-la e de defendê-la, não importando se para tanto for preciso continuar a expropriar a terra e a subordinar os trabalhadores.

As tomadas de decisões e de posições, tanto individuais quanto coletivas, isto é, a participação principalmente de uma parcela da sociedade civil parece que vem sendo negociada em nome da sobrevivência, contrariando mais uma vez uma das ideias de Rousseau (1978) que "[...] um homem quando se faz escravo de um outro, não se dá; quando muito, vende-se pela subsistência" (p. 26). Porém, no que diz respeito às convenções torna-se imprescindível que "nenhum cidadão seja suficientemente opulento para poder comprar um outro e não haja nenhum tão pobre que se veja constrangido a vender-se" (Ibid., p. 66). Decorrente dos contornos oriundos do modo de produção capitalista, tal imprescindibilidade se torna questionável.

Martorano (2007) questiona os limites da democracia no capitalismo, afirmando a necessidade de elaboração de uma crítica mais desenvolvida com vistas a avançar na construção de uma democracia de caráter socialista. Questiona: "por que não tem se concretizado no capitalismo uma maior participação popular na

política além do simples comparecimento eleitoral, que além de esporádico é, muitas vezes, obrigatório?" (p. 39).

Paradoxalmente, nesta democracia, todos são reféns do sistema-capital, uma vez que os privilégios conquistados pela burguesia já não atendem como dantes à gama de necessidades produzidas. Faz-se essa análise lembrando que na maioria das vezes, ao se referir aos ditames do capital o foco parece estar apenas sobre a chamada classe trabalhadora, entretanto, é necessário lembrar que a classe hoje hegemônica, ou melhor, os empresários e a própria organização governamental, se não seguirem a lei de ferro do mercado, também sofrem e sofrerão as consequências, tornam-se presas de si mesmos.

Segundo Saes (2003), a democracia ao ser pensada numa escala que envolve as massas tem hoje um grande e persistente obstáculo: “a distribuição cronicamente desigual dos recursos políticos” (Ibid., p. 50), e mais um ponto se faz necessário analisar: a possibilidade da efetivação da democracia participativa apenas num espaço local.

Saes critica a possibilidade de uma escalada participativa de massa da base ao topo da vida política, porque tal empreendimento, segundo ele, depende de razões não só econômicas como também ideológico-políticas, acrescenta também as razões de tempo e de espaço na sociedade capitalista, lembrando que nesta o ritmo necessário às questões da base material não deixa tempo livre para o debate e as iniciativas de organização no seio das massas trabalhadoras ficam limitadas.

Complementa Saes que é preciso levar em conta que a população aumentou a olhos vistos e, concomitantemente, os problemas relacionados à falta da chamada justiça social cada vez mais se multiplicam, mostrando que a afirmativa da eficácia da globalização econômica é uma falácia, pois se as distâncias geográficas diminuíram as desigualdades sociais e econômicas não.

E sobre a solicitação que historicamente vem sendo feita à classe trabalhadora, no sentido de ser unida internacionalmente e ser dotada de consciência de classe, volta-se a Mézáros (2003) que adverte: “O capital não vai ajudar, nem fazer tamanho ‘favor’ à classe trabalhadora pela simples razão que é incapaz de fazê-lo” (p. 99). E complementa: “É compreensível, portanto, que toda a conversa sobre ‘divisão de poder’ com os trabalhadores, ou de ‘participação’ deles nos processos de decisão do capital pertence ao reino da pura ficção, ou de uma camuflagem cínica do real estado das coisas” (p. 100).

Está aí uma contradição, razão para continuar a discussão em processo e procurar ver essas possibilidades e até que ponto, pois se existe um real estado das coisas é preciso perceber que é na ficção que se encontra a sua contradição, assim como no fetiche. Tanto a ficção quanto o fetiche são produções humanas e, como os mitos, traduzem o real.

Concorda-se com Mészáros que de fato o capital não vai fazer esse favor à classe trabalhadora, classe hoje fragmentada, separada geograficamente, mostrando que a orientação de Marx quanto ao legado da luta de classes está arrefecida, mas é preciso persistir lembrando que uma sociedade de novo tipo não ocorrerá aqui, ali, acolá e depende dessa luta como possibilidade.

Cabe destacar que a abertura para uma participação vem fazendo parte dos discursos daqueles que têm como premissa a exigência da intervenção dos cidadãos nas esferas política e social, inclusive no que tange à formulação e ao controle das políticas públicas cujo fim maior é o bem-estar de todos. Nessa direção, a democracia no capitalismo não é entendida como uma instituição a serviço apenas de uma classe hegemônica, principal beneficiária de sua implementação, mas que do ponto de vista das lutas e conflitos sociais conta e serve também a chamada classe antagônica, cuja participação histórica representa a continuidade da busca por melhores condições de vida em todos os aspectos.

Saes (2003) analisa que está havendo uma troca, pelo menos em termos de terminologia, da democracia liberal para democracia participativa e essa compreensão tem mobilizado, nas últimas décadas, liberais anglo-saxões progressistas ou de esquerda como C.B. Macpherson, Paul Hirst e Carole Pateman.

O autor explora a análise desenvolvida por esta última, afirmando que na sua obra “Participação e teoria democrática” (1992) encontra-se “uma argumentação teórica ordenada, suscetível de provocar a deflagração de um debate à altura das exigências metodológicas da ciência política” (p. 49), incumbindo-a de refletir sobre as condições de irrupção de um surto participativo de massa dentro do quadro geral das instituições democrático-representativas vigentes nas sociedades capitalistas.

Alerta Saes (2003) de que é preciso “investigar no plano teórico a possibilidade de tal irrupção” (p. 50), a partir de uma “análise crítica das teses liberais progressistas ou liberais de esquerda sobre a viabilidade da democracia participativa na sociedade capitalista” (Ibid.).

Saes demonstra sua não-concordância com a defesa feita por Pateman (1992),

autora que defende a possibilidade da participação no capitalismo, destacando que é possível realizar o exercício da participação num particular e num espaço mais localizado. Pateman (Ibid.), tendo Rousseau como clássico considerado por ela o teórico da participação por excelência e também passando pelas ideias de Stuart Mill, analisa que a participação é essencial para o acesso dos sujeitos nas sociedades modernas quanto ao poder decisório de ter a possibilidade de alterar a própria atividade política. Sua obra se detém num problema essencial para a teoria política hoje ao questionar qual é o lugar da participação numa teoria de democracia moderna e viável.

Segundo Pateman (Ibid.), participando num espaço que lhe diga respeito diretamente, o homem se educa como cidadão público e aprende a participar através da atuação em organizações, por exemplo, a empresa, que exijam algum grau de engajamento social e político. Conclui a autora que “aprendemos a participar, participando” (p. 139). E que a microparticipação política das massas pode dar início, no seio da própria sociedade capitalista, à transição para uma democracia participativa em escala global, empurrando as massas para o exercício de uma pressão participativa sobre as instituições democrático-representativas clássicas, chegando à implantação de novos mecanismos democráticos que concretizem a participação das massas no poder político.

Não obstante, Saes (2003) não nega que as massas trabalhadoras têm logrado aqui ou ali, alguma capacidade de intervenção na gestão de empresas capitalistas ou de unidades políticas locais. Todavia, analisa que a intervenção das massas na gestão dessa esfera microssocial é periférica, marginal e secundária, quando se leva em consideração a carência de recursos políticos, entrave que impossibilita uma participação efetiva na definição dos objetivos gerais e das metas estratégicas das instituições econômicas e políticas locais. Afirma Saes que:

É possível, numa sociedade capitalista, que os trabalhadores de uma empresa sejam consultados sobre a conveniência da substituição de um contramestre brutal; no entanto, tais trabalhadores pouco poderão dizer sobre os objetivos anuais da produção, sobre o destino final do produto (mercado interno ou externo) ou sobre decisões estratégicas (como a decisão de terceirizar não apenas os serviços, mas também a produção). Analogamente, é possível que, numa municipalidade de um Estado capitalista, a comunidade seja chamada a opinar sobre as dimensões relativas dos diferentes gastos em políticas sociais; todavia, a sua intervenção ocorrerá dentro dos limites fixados pela linha geral de ação administrativa do governo local (2003, p. 51).

Lembra Saes que esse tipo de situação se configurou, por exemplo, na Rússia entre fevereiro e outubro de 1917, quando se tornou possível para as classes trabalhadoras de indústrias e de bancos o exercício da gestão empresarial através de comitês, que definiam o montante da produção, a organização do processo de trabalho, o ritmo dos fluxos financeiros, etc., um momento em que a titularidade formal da propriedade ainda estava nas mãos de capitalistas individuais.

Saes (2003) ainda chama a atenção para o livro de Pateman (1992), ressaltando que a autora, em uma das passagens, em contraposição à defesa que permeia a sua ideia, reconhece que a destruição prévia da distribuição desigual de recursos políticos é condição necessária para a participação da maioria social nos processos micro e macrodecisórios, conforme palavras da própria autora: “Uma outra razão [...] relaciona-se com a medida de substancial igualdade econômica exigida para que o indivíduo tenha a independência e a segurança necessária para participar (igual)” (PATEMAN, 1992, p. 61).

Em outras palavras, Pateman, contrapondo-se a si mesma, afirma que a igualdade econômica seria a condição geral para a efetiva participação igual de todos na política. Assim, a ocorrência de uma participação em nível localizado e limitado não deve ser descartada, mas do ponto de vista de que o foco precisa ser maior.

No capitalismo contemporâneo, a democracia e a participação estão colocadas liberalmente para todos, tanto na filosofia como no imperativo legal, e nos espaços de decisão estão presentes instrumentos vários de participação, como o próprio sufrágio, os conselhos, os movimentos sociais, mas prevalecendo quase sempre a aprovação de medidas favoráveis à classe dominante. Fica explicado nesse movimento o princípio da liberdade colocado para todos em relação ao princípio da igualdade que não alcança tal patamar.

Inclusive na cena política, são os partidos defensores do capitalismo que com certo discurso de busca, também de certo bem-estar para todos, vêm ocupando as principais posições no interior do aparelho estatal, com algumas poucas exceções, mas que dificilmente encontram possibilidades para não aceitar ou mesmo mudar as regras do jogo. As proposições concretizam discursos inovadores, mas a prática permanece direcionada pela forças da ordem estabelecida.

No capitalismo, a articulação democracia/participação institucionaliza as classes como meio social de dominação e fonte de poder, não impedindo uma participação em grande escala, mas flexibilizando-a. Que obstáculos são necessários

de serem examinados com vistas a buscar as condições necessárias para serem superados? Como fazer para que a maioria social supere a apatia política ou o conformismo político e converta a sua força numérica em potência organizativa, tendo em vista a luta pela participação no poder político e social? O que vem sendo feito? O que vem sendo entendido por participação pela via da representação, presente nos discursos como sendo o exercício da democracia participativa? Que princípio de participação é esse?

Em síntese, na busca da apreensão da articulação democracia/participação, pode-se depreender que está em voga na própria concepção liberal de democracia um modelo de incremento à participação política, que, conforme já colocado por Nogueira (2004), é uma forma de participação que visa a fortalecer a vontade geral, buscando fazer valer a igualdade social, firmar a cidadania e os direitos humanos. Sem dúvida, por esse caminho uma sociedade socialista está muito distante de ter sua realização histórica se as classes sociais não retomarem suas lutas por uma sociedade sem o controle do sistema-capital.

CAPÍTULO II

SOCIEDADE, CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E DEMOCRACIA: NEXOS ENTRE O UNIVERSAL E O PARTICULAR

O tema da democracia é complexo e contraditório e sua configuração está relacionada às características do momento atual, ou seja, desta fase da sociedade capitalista³⁴. Assim, para apreender o significado do princípio da participação presente na política educacional brasileira se faz necessário discutir brevemente o momento político e econômico em que esse princípio é proposto pelo sistema-capital: os anos iniciais do século XXI.

Eric Hobsbawm, em sua obra “Tempos interessantes: uma vida no século XX” (2002), continuando a procurar respostas para entender o presente, estende suas reflexões até o início do século XXI, afirmando que este novo século começa sob os signos do autoritarismo e da obscuridade.

Antunes (2008, p. 41), analisando também um conjunto de mudanças que vêm afetando o capitalismo e o sistema de produção de mercadorias, faz referência à tese de François Chesnais, afirmando que se a era da mundialização do capital se realizou, “entramos também na era das lutas sociais, das forças de trabalho, ampliadas pelas forças do não-trabalho, expressas pelas massas de desempregados que se esparramam pelo mundo”.

Considerando essas análises, esta parte do estudo tem como objetivo discorrer sobre o desdobramento da dinâmica histórica do capitalismo hoje (suas forças produtivas e relações de produção, as lutas de classes, tendências e crises), com vistas a captar a realização do particular no universal num espaço temporalmente

³⁴ Para não incorrer no abuso destacado por Marx na “Crítica ao Programa de Gotha” (s/d, p. 221) no uso de certas redundâncias, como exemplo, “sociedade atual”.

limitado: a participação do denominado cidadão brasileiro³⁵ na sociedade capitalista.

Segundo Marx (1987), entende-se que fatos e relações próprias de um país ou de um grupo de países só podem ser examinados se apreendidos como elementos de uma totalidade, considerando diferenciações no interior de uma unidade. Nessa direção, inicia-se este capítulo mostrando alguns pontos que explicam o momento da economia mundial, focando, na sequência, para momentos do caso brasileiro no pós-1988 e entendendo que as características presentes culminam na forma em como a democracia vem dando configuração ao princípio da participação na política educacional cujo significado é buscado no decorrer do estudo.

1 SOCIEDADE, CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E DEMOCRACIA: QUESTÕES PREMENTES

Compreende-se que na história do capitalismo cada época traz o seu contingente de inovações, o que não quer dizer que haja algum tipo de transformação ou mesmo mudanças no seu metabolismo. Há sim, aspectos novos em cada fase e, segundo os economistas Chesnais, Duménil e Lévy (2003), a existência de uma nova fase do capitalismo hoje é notória. Convém destacar que não há consenso entre os economistas de tendência marxista sobre essa nova fase. Para Magniadas, só para citar um exemplo, (*apud* CHESNAIS et. al., 2003, p. 104), o capitalismo não entrou em uma nova fase de expansão, mas se situa numa fase de contração tendo-se como referências as fases A (expansão) e B (contração) de um Kondratiev³⁶.

Chesnais (2003) sustenta que a chamada “nova fase” significa que um novo regime de acumulação se faz presente no seio do estágio imperialista do capitalismo. O economista a denomina “regime de acumulação com dominância financeira” e que

³⁵ Estatuto concedido a todos os homens no PPA 2004-2007 “Brasil de Todos: inclusão e participação”.

³⁶ Com a crise atual, os ciclos de Kondratiev estão de volta ao debate. Os ciclos de Kondratiev foram apresentados pelo economista russo Nikolai Kondratiev na década de 1920 e tem reaparecido com frequência em explicações da crise atual. Segundo Wallerstein (2003), a duração desses ciclos é de aproximadamente 25-30 anos e suas fases distinguem-se principalmente pela prevalência do emprego ou do desemprego, pela preponderância da produção ou de investimentos financeiros como fonte principal de lucro, pela prioridade dada à minimização dos custos de transação ou à minimização do custo da força de trabalho, pelo aperfeiçoamento das técnicas existentes ou pela inovação na produção.

pode se constituir “como uma potência econômica e social ‘autônoma’ frente à classe operária como também a todas as outras frações do capital [...] e nas relações políticas entre o capital e o trabalho” (p. 46).

Duménil e Lévy (2003, p. 99), para explicar essa nova fase, retomam três grandes princípios de periodização na dinâmica histórica do capitalismo:

- 1) A dialética das forças produtivas e relações de produção. Trata-se de um processo de socialização da produção (e de organização de um nível mais geral)³⁷ que conduz à metamorfose da propriedade capitalista, de suas formas jurídicas, e a delegação de tarefas de gestão e de organização (aquilo que Marx chamava de funções do capitalismo ativo) aos assalariados. O neoliberalismo dá prosseguimento a essas transformações, notadamente à transferência da propriedade a grandes instituições financeiras, com os fundos geridos por especialistas.
- 2) As lutas de classes, luta dos trabalhadores e também das classes dominantes, em sua relação com o Estado. Deste modo, sucedem-se historicamente grandes conjunturas marcadas pela configuração do poder de classe: primeira hegemonia da finança no início do século; compromisso keynesiano; nova hegemonia da finança no neoliberalismo.
- 3) A dinâmica da mudança técnica e da distribuição, principalmente as fases de baixa ou de alta da taxa do lucro – às quais se podem acrescentar as grandes fases estruturais.

O primeiro movimento demonstra que a história continua seguindo as orientações do neoliberalismo como expressão dos esforços das classes dirigentes para perpetuar suas prerrogativas; o segundo demonstra uma nova configuração de poder, inclusive destacando que a luta não é só dos trabalhadores, mas se amplia abrangendo outras classes; e a terceira, denota que está em voga uma real modificação de tendências.

São esses movimentos a expressão das tendências e contratendências inerentes ao capitalismo direcionando para a percepção de que se vive hoje uma nova fase do capitalismo e com ameaça de crises maiores que as até então presenciadas.

Duménil e Lévy analisam que nessa nova configuração do capitalismo as crises estruturais, como sempre, se fazem presentes e se superam através de transformações profundas no próprio funcionamento do capitalismo.

³⁷ Segundo Duménil e Lévy (2003, p. 99) “a noção de ‘socialização’ é bastante abrangente. Ela se refere, inicialmente, ao fato de que a produção se realiza em unidades de produção e empresas cada vez maiores, bem como ao estabelecimento de relações estáveis entre empresas (de redes). Mas ela abrange igualmente as múltiplas intervenções do Estado em matéria de educação, de pesquisa, de equipamentos, de produção, etc.”.

Essa dinâmica histórica do capitalismo não é somente expressão do acúmulo de choques fortuitos e desordenados. Uma análise mais profunda revela que ali se desenrola um combate da mais alta importância, que remete à grande dialética marxista das forças produtivas e das relações de produção ao papel motor da luta de classes. Um grande processo de interconexão, de coordenação dos diferentes agentes e iniciativas é estimulado pela acumulação e pela tendência do capitalismo a concentrar e centralizar os meios de produção. Marx o havia descrito como um processo de socialização (2003, p. 16).

Nesse movimento, os ajustes recorrentes suscitam formas diferenciadas de controlar o processo produtivo e, no que diz respeito ao estudo em pauta, uma questão central se encontra nas explicações que mostram uma relação diferente entre a propriedade e a gestão. Não é o proprietário que detém o poder sobre a gestão de sua propriedade, mas os gestores, outrossim, o poder passa a ser delegado a outrem, ou seja, a propriedade assume um sentido estreito e a gestão compreende as funções capitalistas delegadas.

De fato, percebe-se que há algo forte na gestão da propriedade. Mas seria algo novo? Remetendo para o setor educacional, a forma de fazer acontecer a gestão demonstra a existência dessa tendência, visível no exercício do poder com bases mais coletivistas, a exemplo dos conselhos educacionais e escolares, fóruns, movimentos sociais, entre outros.

Em adição, analisam Duménil e Lévy que “os recuos e os avanços desse poder são uma questão primordial da luta de classes e permitem periodizar, à sua maneira, o desenvolvimento do capitalismo – em e para além dele mesmo” (2003, p. 17).

Nesse ponto, os defensores do socialismo, sendo este entendido como um ideal de sociedade, podem até fazer uso das estratégias de participação/gestão em curso e lutar pela superação do sistema-capital, por uma ruptura, mesmo ainda em sentido utópico, entendendo a utopia como algo que pode existir desde que se persista no projeto coletivo, sem perder de vista o que está posto no momento histórico e as brechas decorrentes desse movimento.

Buscar compreender características do movimento presente em cada momento histórico é tarefa de difícil concretização, mas um avanço no sentido, por menor que pareça, precisa ser concebido como um passo à frente na contraposição ou na superação da situação presente. Hoje, por exemplo, está visível uma crise do sistema-capital.

Para Mészáros (2006), muitos são os problemas oriundos dessa crise e que

não são fáceis de resolver, considerando no sistema-capital as contradições internas e também externas, ou seja, tensões entre os países rotulados como periféricos, pobres e em desenvolvimento e os países capitalistas avançados. Estes últimos adotam estratégias democráticas para manter o sistema neocolonial de dominação, como uma das saídas para a conservação e manutenção do sistema que os sustentam. A explicação é que:

[...] a crise do capital que experimentamos hoje é fundamentalmente uma crise estrutural. Assim, não há nada especial em associar-se capital e crise. Pelo contrário, crises de intensidade e duração variadas são o modo natural de existência do capital: são maneiras de progredir para além de suas barreiras imediatas e, desse modo, estender com dinamismo cruel sua esfera de operação e dominação. Nesse sentido, a última coisa que o capital poderia desejar seria uma superação permanente de todas as crises, mesmo que seus ideólogos e propagandistas freqüentemente sonhem com (ou ainda, reivindiquem a realização de) exatamente isso (p. 795).

Essas crises têm demonstrado uma especificidade que pode ser ilustrada pelo seu caráter universal e permanente, bem como seu alcance global. Universal porque afeta a totalidade do complexo social em todas as relações com suas partes; permanente, considerando uma continuidade de tempo; e de alcance global, porque atinge todos os países do mundo numa determinada amplitude estrutural, intensa e duradoura.

As reformas, procedimentos escolhidos pelos governos que buscam alternativas para driblar a crise ao longo do processo histórico, são definidas por Mézáros (2006) como “reformas de acomodação – a via seguida em vão [...] pelo movimento social-democrata – [...]” (p. 88), que vêm planejando meios para modificar o funcionamento do sistema do capital, mas sem tocar na sua essência.

Tal afirmação sugere discutir um pouco sobre a social-democracia, considerando que indícios dessa ideologia (final do século XIX e início do século XX) são também notórios no processo histórico atual. Przeworski (1989) concebe a social-democracia como um fenômeno histórico e analisa que a discussão inicial dos sociais-democratas girava em torno da decisão de participar ou não como um ponto crucial, ou seja, fazer uso ou não das instituições capitalistas já existentes para chegar ao poder político, sendo que uma dessas instituições era a democracia política, especificamente o voto, portanto, participação política. Uma arma pronta construída pelos liberais, por isso havia de início a relutância em empunhá-la. Mas seria uma tentativa para fazer a passagem da emancipação política para a social.

De início, a decisão foi de não participar e a justificativa era de que a participação em instituições burguesas destruiria o próprio movimento socialista. E mais, será que a burguesia da época iria respeitar as mudanças que poderiam decorrer de uma possível vitória desses então socialistas?

Mas a relutância não durou muito e entraram na política eleitoral com reservas: usá-la para fins de propaganda, não participar de alianças com nenhum outro partido, nem aceitar nenhum compromisso. Um objetivo alimentava a decisão tomada: desencadear a luta de classes.

No decorrer dessa participação, efeitos de várias ordens começavam a surgir: a força da estrutura do Estado burguês, a configuração da democracia capitalista, as relações de representação, o crescimento da massa de trabalhadores. Em alguns pontos parecia que a prática estava confirmando a teoria, mas apenas parecia, porque na realidade a forma de participação estava desmobilizando as massas (o termo “operários” recebendo outras conotações como povo, consumidores, contribuintes, cidadão, portanto, perdendo sua especificidade) e o ideal de que as classes dominantes poderiam ser vencidas no seu próprio jogo começava a aparecer como um engodo.

O caminho dos defensores da social-democracia foi formar o partido das massas, depois o partido de toda a nação, mais adiante a busca do bem-estar coletivo. O objetivo final de substituir a propriedade capitalista pela propriedade social numa outra forma de organização é modificado e se começa a falar da necessidade de atender aos interesses dos trabalhadores dentro da própria sociedade capitalista. Parece que a idéia de que “nada supera o capitalismo” começava a rondar a cabeça dos defensores da social-democracia.

Entretanto, mesmo como ideal, permaneceu o objetivo primeiro da conquista da revolução social, e, em nenhum momento foi descartada tal possibilidade, porém acreditava-se que medidas imediatas, uma após outra, poderiam contribuir para diminuir, mesmo que gradativamente, a distância em relação ao almejado: o socialismo. Estava em pauta o entendimento que “As reformas imediatas constituíam ‘etapas’, no sentido de que gradualmente elas se acumulariam em direção a uma completa reestruturação da sociedade” (PRZEWORSKI, 1989, p. 46). Contudo, reformar é diferente de transformar.

Mais adiante os adeptos da social-democracia descobrem as ideias de Keynes. Um projeto que, na verdade, levava a reforçar os laços justamente com aqueles que

denunciavam como exploradores, mas acreditaram na viabilidade econômica, nos benefícios sociais, nas possibilidades políticas sob condições mais democráticas. Registra-se, assim, mais uma realização histórica do capitalismo, o *Welfare State*, o chamado Estado de Bem-Estar Social ou Estado-Providência, uma tentativa de combinar capitalismo e democracia. Sua expansão teve início antes da Segunda Guerra Mundial e sua consolidação e sistematização após 1945. Expandiu-se com certo sucesso para o capitalismo até os anos de 1960.

Senna (2003), em estudo feito sobre “Welfare State e capitalismo: os problemas da política econômica e da política social” destaca em suas análises que o *Welfare State* é uma forma de relação entre estado e capital, que garante através do fundo público a continuidade da acumulação do capital e a reprodução da força de trabalho. Num detalhamento da teoria macroeconômica de Keynes, a autora tece explicações sobre as décadas de 1920 e 1930, momento em que os EUA enfrentavam um problema econômico permeado pela baixa utilização do processo produtivo, o que acarretava o aumento do desemprego. E, ao contrário das ideias propaladas pelos economistas liberais, ao defenderem a autorregulação do mercado cortando os custos do processo produtivo, Keynes apresenta uma política econômica em que os grandes beneficiados seriam os trabalhadores.

As ações seriam coletivas e dirigidas pelo Estado. Partia da proposta que através do pleno emprego³⁸ poder-se-ia atingir um nível mais elevado de consumo³⁹ e que ao alcançar uma demanda regular incentivaria os investimentos na produção.

Senna (Ibid.) chama a atenção para o fato de que essa proposição foi possível de ser alcançada até os anos de 1960 nas sociedades capitalistas avançadas, mas se rompe. Em 1960, os sete maiores países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ampliaram gastos sociais com educação, saúde, pensões, mas não por muito tempo. O aumento do déficit público decorrente da demanda existente provocara uma crise, retratando uma ação contraditória: esses países foram obrigados a retirar o financiamento da reprodução de bens e serviços e voltarem-se prioritariamente para a reprodução do capital. Obviamente que não se

³⁸ Senna (2003) observa que o pleno emprego e a proposição de igualdade, sendo o primeiro através da administração da demanda e o segundo através do oferecimento dos serviços sociais, foram colocados como compromissos básicos dessa forma de Estado.

³⁹ Senna (2003), em interlocução com Oliveira (1988) e King (1988), registra que para o keynesianismo o consumo é a força motriz da produção. É uma teoria que harmonizou a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia.

tratava apenas do déficit público, mas de uma crise do capital, uma crise no regime de acumulação.

Oliveira (2003), fazendo uma análise do transcurso histórico da sociedade capitalista, destaca outro momento que difere em termos teóricos e práticos do *Welfare State*. É o chamado neoliberalismo cujo texto de origem foi escrito por Friedrich Hayek (1944), denominado “O Caminho da Servidão”, o caminho do neoliberalismo, que contra o Estado máximo advoga o Estado mínimo, a palavra de ordem passa a ser “menos Estado e mais mercado”, que implica a privatização de recursos que no *Welfare State* seriam destinados à esfera pública.

É uma situação que propaga a mudança de função no papel do Estado e exalta a modernização econômica que chega aos países latino-americanos a partir de 1980, e, especificamente, ao Brasil, na década de 1990. A situação de crise pela qual passava a sociedade fortalece laços de dependência com os países periféricos em relação aos países de capitalismo avançado, através de organismos como o FMI, BID, BIRD. Busca-se, assim, acentuar a diminuição dos gastos públicos em todas as esferas.

Considerando o processo vivenciado pela crise estrutural, o modelo de produção denominado de fordismo⁴⁰ já não respondia aos anseios dos ideólogos e propagandistas do capital. Assim, no balanço do movimento histórico, o espaço começa a ser ocupado por um novo processo, configurando um novo modelo produtivo que se confira pela transição do fordismo para a “chamada acumulação flexível”.

Segundo Antunes (2008), por volta de 1940 a 1960 extinguíam-se os chamados “anos dourados”, marcados pela vigência do *Welfare State*, momento em que os padrões de produção *taylorista e fordista* ocorriam simultâneos, cujas características podem ser assim resumidas: produção cronometrada e homogênea [em massa], ritmo controlado e seriado, ampliação do consumo, salários incrementados. Isso no mundo, até ocorrer a “crise do petróleo” no início de 1970. Surgem então outros mecanismos e formas de acumulação “que o cientista social e geógrafo David

⁴⁰ Caracterizado pela produção e pelo consumo de massa cujo tempo de trabalho é imposto pela máquina. Os trabalhadores tornam-se especialistas em uma única e repetida tarefa, é garantida a diminuição dos pontos de contato entre os mesmos no local produtivo. É assegurada uma organização arquitetônica que permite a racionalização de tempo e de espaço. Enfim, há um aprofundamento da divisão entre concepção, planejamento e execução do trabalho e novas relações de padrões de consumo e de valores sociais definindo a conjunção de diferentes racionalidades: econômica, política e social (HARVEY, 2005).

Harvey chamou da era da 'acumulação flexível'. Tratava-se de garantir a acumulação, porém de modo cada vez mais flexível" (ANTUNES, 2008, p. 42).

Harvey (2005) coloca a si próprio a tarefa imediata de esboçar uma interpretação dos fundantes dessa transição. Explica o autor que, em meados de 1969, houve indícios de problemas sérios no fordismo; mercado interno saturado; impulso para criação de mercados de exportação e que de 1965 a 1973 foram perceptíveis as evidências da incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo: dificuldades decorrentes da rigidez (dos investimentos de capital fixo, da ausência da flexibilidade no planejamento, dos mercados de alocação e dos contratos de trabalho fracamente respeitado ou inexistente, dos compromissos do Estado); ondas de greve e problemas trabalhistas. E que

por trás de toda a rigidez específica de cada área estava uma configuração indomável e aparentemente fixa de poder político e relações recíprocas que unia o grande trabalho, o grande capital e o grande governo no que parecia cada vez mais uma defesa disfuncional de interesses escusos definidos de maneira tão estreita que solapavam, em vez de garantir, a acumulação do capital (HARVEY, 2005, p. 136).

Enfim, uma reestruturação econômica e de reajustamentos social e político mostrando ímpetus de passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentações política e social bem distintas.

A acumulação flexível é caracterizada pela flexibilidade dos processos, dos mercados, dos produtos de trabalho e dos padrões de consumo. Dá-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, com novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados, novas tecnologias produtivas e novas formas organizacionais.

O propósito é a garantia de taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. Dá-se pelo aumento do emprego no setor de serviços, grande parte deles em caráter temporário, com transferência dos complexos industriais para regiões antes subdesenvolvidas, onde a mão-de-obra é mais barata.

Mudanças ocorrem na forma de organização da classe trabalhadora, visíveis no solapamento dos sindicatos e da base objetiva da luta de classes. E, ainda, na confusão na consciência de classe em decorrência da nova relação entre capital e trabalho com diferentes formas de processo de trabalho e de organização da

produção.

Assim, a acumulação flexível se apresenta acompanhada pela política de desregulamentação que prima pela maior liberalização do capital à globalização, por meio da abertura das fronteiras do mercado financeiro; pela inovação tecnológica, que permite a rápida troca de informações e realização de negócios em âmbito mundial e pelo fortalecimento do capital financeiro (HARVEY, 2005).

Continua perceptível o agressivo neoconservadorismo na consolidação do que já vinha acontecendo em boa parte do mundo nos anos 1970 e o confronto com a rigidez acumulada de práticas e políticas de governo implantadas no período fordista-keynesiano.

As políticas keynesianas tinham se mostrado inflacionárias à medida que as despesas públicas cresciam e a capacidade fiscal estagnava. Como sempre fora parte do consenso político fordista que as redistribuições deviam se fundamentar no crescimento, a redução do crescimento significava inevitavelmente problemas para o Estado do bem-estar social e do salário social (HARVEY, 2005, p. 157).

Mas, todos se curvaram, sejam governos democráticos ou não, ideologicamente procurando seguir direções distintas aos mesmos imperativos, mas a luta se dava contra o trabalho organizado e a busca de redução das despesas governamentais. Completa Harvey (2005, p. 158) que “tão logo as escolhas públicas foram vistas como uma troca entre crescimento e equidade, não havia dúvidas sobre o lado para onde o vento ia soprar mesmo para o mais dedicado governo reformista”.

Esse regime se estende para os anos iniciais do século XXI, demarcado por duas tendências: a adaptabilidade e a flexibilidade.

Mészáros (2006) analisa que na situação atual, estando a sociedade permeada pela crise estrutural do capital até mesmo “os privilégios de poucos não podem mais ser sustentados nas costas dos muitos” (p. 93). Exemplificando, explica o autor que até ontem a minoria privilegiada podia fazer de conta que certas questões não eram importantes, que os problemas podiam ser acumulados e até fazer uso de discursos explicativos sobre simples problemas técnicos e disfunções temporárias, mas nesse exato momento histórico se percebe uma mudança na direção do foco dando outra conotação aos mesmos discursos explicativos:

Na verdade [...] essa gente se confunde [...], está cada vez mais difícil caminhar sobre o tapete sob o qual se podiam esconder sem dificuldades

[...] os problemas mais sérios [...], problemas injustificadamente desconsiderados, e que afetam a própria sobrevivência da humanidade [...] sob circunstâncias em que todo o sistema do capital entrou em sua crise estrutural (MÉSZÁROS, 2006, p. 93).

Hoje, questões antes não colocadas como importantes começam a ser reconsideradas, fala-se da necessidade dos problemas serem compartilhados por todos e de que é preciso esforços comuns para solucioná-los. Mas o autor ainda critica os instrumentos de mediação colocados como possibilidades pelo Estado. Segundo ele, os sindicatos, os partidos, os conselhos, tanto nas experiências de tipo social-democrata, como nas formas tradicionais ou mesmo de esquerda, vêm fracassando quanto ao intento de controlar e superar as injustiças do capital, isso em nível mundial.

São pontos que remetem a necessidade de evidenciar a luta para a superação do quadro apresentado, fazer a ruptura.

2 DEMOCRACIA, SOCIEDADE BRASILEIRA E CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

No Brasil, com o término do regime político denominado pela literatura de regime militar (1964-1985) ou “*a ditadura do grande capital*” (COUTINHO, 2002, p. 24, grifo do autor), novos rearranjos (OLIVEIRA, 2002) sociais, políticos e, principalmente, econômicos entraram em cena no espaço brasileiro para continuar a dar sustentação ao sistema-capital.

Desde os anos finais da década de 1980 e decorrer, chegando aos dias atuais, alguns acontecimentos são destaques: a abertura política que incentivou o processo de redemocratização⁴¹; as eleições para escolha dos representantes governamentais federais em oposição ao autoritarismo e a centralização que imperavam nos governos anteriores; promulgação da Constituição Federal de 1988 regulamentando a participação popular como princípio importante para o desenvolvimento dos processos político, econômico e social do País.

Kinzo (2001) lembra que no Brasil foi inaugurada nos anos finais de 1980 a

⁴¹ O tema da democratização da educação apareceu no cenário educacional brasileiro inicialmente como proposta de abertura da escola para as massas e de sua articulação com a comunidade, com os pioneiros da educação nova, nas décadas de 1920 e 1930 (SPÓSITO, 1999). Desde então, esteve presente, de um lado, como reivindicação, luta e prática dos educadores e, de outro lado, como discurso e política de governos (ARANDA, 2001).

fase de intensificação da democracia. Para Kinzo, os sinais mais importantes foram a instituição de condições livres de participação e de contestação (com a revogação de todas as medidas que limitavam o direito de voto e de organização política) e, acima de tudo, a refundação da estrutura constitucional brasileira com a promulgação de uma nova Constituição em 1988.

Oliveira (1989) analisa que a Constituição Federal de 1988 é sim um marco na história da democracia do País, porém com conotação mais econômica do que política.

A Constituição Brasileira será precisamente a única constituição moderna no sistema capitalista que, mais que o sistema político, os direitos coletivos e individuais, define mesmo o sistema econômico [...] e as regras definidoras do sistema econômico provavelmente estarão muito mais próximas do que se chamou, até o passado recente, o 'capitalismo selvagem'. [...] o resultado da ação política é a regulação *ad hoc*, a regulação 'truncada'. [...] regras não estáveis, não abrangentes, não gerais [...] que impede a proposição [...] das políticas globais. [...] não há nenhuma definição abrangente, [...] salvo a regra que permite tudo (p. 52).

Ao afirmar a prevalência do poder econômico sobre os direitos políticos e sociais, bem como a dificuldade para a concretização de políticas globais, o autor reafirma as evidências destacadas que caracterizam o decorrer do processo histórico.

Mas as mudanças não se davam apenas na esfera política. Na esfera social, as extremas desigualdades sociais que constroem a consolidação da democracia substantiva, especialmente no que se refere à efetiva participação de todos os cidadãos continuam sendo colocada em xeque.

Martins (2005), por exemplo, no artigo intitulado "Vinte anos de democracia?", analisa que depois que os militares regressaram à caserna e aos seus deveres de ofício, se tem de um lado a realidade que aí está, e, de outro, o termo "democracia", utilizado para designar o estado de coisas supervenientes. E questiona se existe adequação entre esses dois lados. Se sim, chegou-se ao que foi previsto pela tese de transição. Se não, urge continuar a refletir sobre o assunto. Adverte ainda que à medida que se avança na reflexão, avança-se também na perplexidade, mas que é preciso decifrar o enigma colocado.

O autor apresenta vários questionamentos relativos ao tema em questão: que reflexões vêm à mente quando se pergunta o que aconteceu com a democracia no Brasil ao longo dessas últimas duas décadas? Concluiu-se a famosa transição do autoritarismo à democracia? O novo regime foi implantado? E, daí em diante, o que

aconteceu? A democracia fortaleceu-se, expandiu-se, radicalizou-se?

Cabe ressaltar que, no Brasil, em particular na década de 1990, o processo político foi assolado por diretrizes contraditórias ao processo almejado. Da adesão ao neoliberalismo em detrimento às primeiras ideias que se faziam notar por intermédio do *Welfare State*, este parecendo se traduzir numa saída mais “humana” para enfrentar a crise do pós-guerra, entretanto, mais uma saída encontrada pelo capital, mas que não se efetivou no Brasil no sentido do termo.

O neoliberalismo, no Brasil, indicou modificações na função do Estado quanto ao exercício das políticas públicas que diante das questões econômicas não resolvidas, recai sobre a incapacidade de seus gestores proverem meios para financiar suas políticas sociais. A justificativa é que o crescimento econômico é reduzido, e não é possível assegurar a expansão do emprego. Com esse direcionamento, os governos brasileiros procuraram/procuram formas para a população participar na busca de soluções para os problemas sociais, políticos e econômicos.

Cabe destacar que não se nega que abertura política para a democracia no Brasil é resultado das lutas de classes ocorridas na década de 1980, ação das forças da sociedade civil como forma de provocar a exaustão da ditadura e do autoritarismo, mas que ganhou nos anos de 1990 uma conotação que denota o paradoxo entre os processos latino-americanos de consolidação democrática e inserção subalterna no movimento da globalização econômica, estendendo-se aos primeiros anos do novo século, o século XXI.

Neste exato momento, são visíveis avanços decorrentes das conquistas sociais, empreendidas pelos movimentos sociais, porém de caráter localizado, portanto, ainda há muito a conquistar em termos universais quanto à educação, à saúde, à garantia de renda para uma parcela considerável da população brasileira.

Pochamann (2008), com base em balanços econômico e social efetuados sobre o trabalho no Brasil, afirma que a estagnação da renda *per capita* o empurrou da oitava posição para a décima quarta em relação à posição da economia mundial, ocasionando perda de poder aquisitivo dos trabalhadores, o aprofundamento do ciclo de financeirização; o desassalariamento; o desemprego aberto⁴²; a ampliação de postos de trabalho precários, reforçando a polarização social e desvalorizando o

⁴² “Entre 1995 e 2000, o desemprego cresceu 155,5%, com a incorporação de mais de 7 milhões de desempregados” (POCHAMANN, 2008, p. 34).

trabalho. É uma situação que assola desde a classe média até as famílias mais pauperizadas.

Ressalta ainda Pochamann (2008, p. 23) que o “salário mínimo perdeu 50% de seu poder aquisitivo e o desemprego aberto foi multiplicado 3,5 vezes. [...] a [...] renda nacional, que era de 50% em 1980, passou para apenas 36% em 2003”.

Segundo o autor, “o Brasil vive a sua mais grave crise [...]. As medidas introduzidas no conjunto das políticas [...] durante a década de 1990 terminaram por não alterar o comportamento fragmentado e pulverizado das políticas públicas” (Ibid., p. 32).

Em função de toda essa situação analisa o autor que se faz necessária a constituição de um modelo de intervenção favorável à valorização do trabalho, reafirmando a necessidade de novos rumos para as políticas públicas, assim como “um novo modelo econômico deve ser urgentemente implantado no Brasil” (Ibid., p. 40). Mostrar essa desigualdade é importante, mas se questiona: as contradições internas do capitalismo se resolverão com um novo modelo econômico? E a questão democrática, por ser um imperativo legal, como fica nessa situação?

Cerqueira (2004, p, 26) afirma que no caso brasileiro a democracia é colocada como possível para fazer mediações com ênfase para a democracia direta, esta, em discussão há bastante tempo. Contudo, sua implantação se esbarra em obstáculos históricos decorrentes de processos sociais, políticos e econômicos da sociedade, colocando no debate a democracia direta pela representatividade.

Na educação, a democracia continua sendo palavra-chave, mas é importante pensá-la atrelada aos fatores econômicos. Rosar (1999) resgata em suas análises pontos que mostram a influência do “modelo empresarial” na educação brasileira. Modelo esse que expressa a forma e o conteúdo do avanço do capitalismo que alcança sua expansão máxima no mercado mundial.

Segundo a autora, se faz presente a característica de um Estado mínimo, mas que segundo a lógica neoliberal é máximo. No caso da educação escolar, dá a entender que se configura uma gestão de forma democrática com a participação da sociedade civil, que deve ser responsável, juntamente com docentes e alunos, pela produção de certa qualidade. Entretanto essa qualidade não supera a configuração da qualidade total, a qualidade de mercado. Nesse caso, a educação passa a ser vista pelos grupos hegemônicos do poder econômico como mera mercadoria.

Ponto que se aproxima das análises feitas por Antunes (2008, p. 45, grifo do

autor) nos seus estudos sobre a categoria trabalho: “processo de mercantilização, de *mercadorização*, que afetou ainda mais fortemente a classe trabalhadora”.

No geral, demarcando distância com questões que utilizam o conflito, a luta, na busca coletiva de soluções, está em voga certo consenso que busca a disciplina orçamentária, a reorientação do gasto público, a reforma fiscal, a liberalização financeira e comercial, a manutenção de tipos de câmbio competitivos, uma política econômica primando pela abertura ao investimento estrangeiro, pela privatização de empresas públicas, um difícil caminho que se apresenta trazendo obstáculos novos e aparentemente incontroláveis na consolidação da democracia efetiva, exigindo um ajustamento passivo ao processo de mundialização, cuja possibilidade não vai além da participação política dos atores sociais.

Baquero (2003), discutindo a participação política e examinando a relação entre democracia, cultura política e capital social no Brasil, analisa que no caso brasileiro é possível identificar alguns fatores que historicamente têm incidido na configuração de um tipo de cultura política, de caráter híbrido, que mistura posturas favoráveis à democracia política, mas com predisposições negativas em relação às instituições políticas. Situação que não é nem conjuntural nem temporária, mas de caráter estrutural, demonstrando o peso do aspecto econômico no processo de desenvolvimento brasileiro.

Por fim, ressalta-se que hoje ocorre, com a crise do capital, a destruição das relações de forças sociais e institucionais. O papel do Estado se resume em proteger a “democracia do mercado” e, sem exagero, os Estados Unidos, cujo regime de acumulação com dominância financeira está plenamente desenvolvido, têm aumentado seu contingente militar e suas políticas de “segurança” para proteção das relações de propriedade privada.

O Brasil, esse singular, também não consegue, mesmo que tardiamente, fugir da regra e, segundo Antunes (2008, p. 43), teve e tem o seu processo de desenvolvimento “influenciado pelo *taylorismo* e pelo *fordismo*” presenciando “desde os anos 1930, [...] anos de 1980 e [...] anos de 1990, alterações significativas”, sendo que nessa última década do século XX, “inicialmente com Collor e depois com FHC e agora com Lula”, essas alterações vêm demarcando todo o processo, em todos os âmbitos da sociedade. Inclusive, afirma Antunes (2008) que no Brasil “há mais *continuidade* que *descontinuidade* entre estes distintos governos” (Ibid.).

Freitas (2005, p. 253), em estudo feito recentemente sobre a política educacional deixa nas suas considerações uma premissa resultante da sua análise que coaduna com a análise de Antunes: “[...] não mais se confirmou [...] a costumeira prática de cada gestão governamental iniciada abandonar programas e projetos da administração anterior”.

Considerando a reflexão feita sobre a situação econômica brasileira, retomase, na sequência, um pouco do processo vivenciado pelos governos federais brasileiros do pós-1988, com destaque para o momento econômico que foi base para suas gestões governamentais, focando brevemente na política educacional de modo a adentrar na problematização do estudo em pauta.

2.1 Governos Federais brasileiros do pós-1988, seus PPAs e uma amostra da política educacional

Como resultado do processo histórico, o advento da Carta Magna de 1988 demarca o processo político brasileiro com características econômicas, políticas e sociais que, em termos de concepção, distanciam-se das lutas educacionais empreendidas no momento de sua elaboração, ao serem retomados acontecimentos da década de 1990, possíveis de serem observadas na sistematização de alguns pontos presentes na gestão governamental de seis presidentes que em cinco gestões imprimiram uma identidade mais ou menos comum à política educacional brasileira: a inserção da educação às necessidades de valorização do capital e a defesa pela categoria participação nos seus propósitos.

Em atendimento ao imperativo legal assegurado na Constituição Federal de 1988, quatro (4) Planos Plurianuais (PPAs) foram elaborados, com a observação que na gestão de José Sarney (1985-1990), mesmo tendo adentrado o pós-1988, ainda não vigorava tal imperativo.

O Quadro 1 especifica os governos federais do pós-1988, o período relacionado a cada gestão, os partidos políticos⁴³ e seus PPAs.

⁴³ Cf. Educação e Partidos Políticos no Brasil (GRACINDO, 2002).

GESTÃO	GOVERNO FEDERAL	PPA
1985-1990	José Sarney, candidato pela Aliança Democrática (PMDB/PFL). Vice-presidente da chapa encabeçada por Tancredo Neves, que faleceu em 21 de abril de 1985, antes de assumir a Presidência da República.	-
1990-1992	Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito pelo voto direto. Candidato pelo Partido de Reconstrução Nacional (PRN). Foi afastado do governo em outubro de 1992, por <i>impeachment</i> .	“Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional” 1991-1992
1992-1994	Itamar Franco, vice-presidente de Fernando Collor de Mello. Assumiu a presidência em outubro de 1992, com o afastamento do presidente Collor.	“Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional” 1992-1995
1995-1998	Fernando Henrique Cardoso foi eleito em 1994. Coligação: Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), Partido da Frente Liberal (PFL) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).	“Brasil em Ação” 1996-1999
1999-2002	Fernando Henrique Cardoso, reeleito em 1998.	“Avança Brasil” 2000-2003
2003-2006	Luiz Inácio Lula da Silva, conhecido pelo nome de Lula, do Partido dos Trabalhadores (PT). Eleito presidente com uma bancada minoritária, formada pelo PT, PSB, PCB, P do B e PL.	“Brasil de Todos: Inclusão e Participação” 2004-2007

Quadro 1 - Os governos federais brasileiros do pós-1988 e seus PPAs. Elaborado para este estudo com base em Vieira e Farias (2007).

A sociedade civil, entendendo o autoritarismo do período militar como antônimo da democracia e na ânsia de buscá-la faz emergir, entre outros instrumentos de participação, uma Campanha denominada “Diretas Já!”, que a partir de 1983 ganha espaço e mobiliza milhões de brasileiros de todas as classes sociais, reivindicando a eleição direta para a escolha do presidente da república, mas que naquele momento não logrou o êxito almejado e as eleições presidenciais foram feitas por um Colégio Eleitoral de forma indireta.

Assim, a reivindicação das “Diretas Já!” perde no Congresso Nacional e como resultado do sufrágio ocorrido por meio do Colégio Eleitoral, em 25 de janeiro de 1985, é vitoriosa a chapa com os nomes de Tancredo Neves e José Sarney. Com a morte de Tancredo Neves, um dia antes de sua posse, assume o seu vice José Sarney⁴⁴ para a gestão governamental 1985-1990 (OLIVEIRA, 2002).

⁴⁴ Segundo Oliveira (2002), o primeiro ato da Nova República nasce inconstitucionalmente. “Na linha de sucessão é o Presidente da Câmara o qual, decorrido o tempo marcado pela Constituição, seria

O Brasil vivia no auge de um processo de democratização social, salvo a contradição quanto às questões de ordem econômica, naquele momento acirrado por um processo inflacionário digno de nota.

Assim, a primeira tentativa de controle dessa inflação, deu-se mediante um tratamento de choque decorrente de uma política financeira denominada de Plano Cruzado (I e II), no início de 1986, o Plano Bresser, no ano de 1987, o Plano Verão, no decorrer do ano de 1989, política econômica caracterizada pelo congelamento de preços, tarifas e câmbio e pela troca de moeda (CUNHA, 1995; VIEIRA, 2007). Conferir tabela 1.

TABELA 1

GOVERNO JOSÉ SARNEY (1985-1989): INDICADORES ECONÔMICOS

Anos	PIB (US\$ milhões)	Poupança (% real)	Taxa (% PIB)	Taxa de inflação	Taxa desemprego
1985	211,1	7,9	20,3	235	5,3
1986	257,8	8,0	18,0	65	3,6
1987	282,4	3,6	22,7	416	3,7
1988	305,7	-0,1	25,7	1.038	3,8
1989	415,9	3,3	27,1	1.783	3,3

Fonte: IBGE/2002 (<http://www.ibge.gov.br>).

O governo Sarney não conseguiu, a despeito de diferentes tentativas de contenção dos preços e outras medidas emergenciais, estabilizar a economia e fazer retroceder a inflação: esta, que no início do mandato presidencial, situava-se em torno de 250% ao ano (mas com tendência a 1000%) e que tinha conhecido o curto retrocesso do Plano Cruzado, acelera-se pouco a pouco, até aproximar-se da hiperinflação no final do governo.

Quanto aos indicativos econômicos no que se refere ao Produto Interno Bruto (PIB) houve um notável crescimento na questão do dólar, o percentual do PIB no Brasil passa de 20,3% em 1985, para 27,1% em 1989, a inflação aumenta em ritmo acelerado e, paradoxalmente, o desemprego diminuiu.

A política educacional no governo Sarney é caracterizada por Kuenzer (1990) e Cunha (1995) como uma indefinição de rumos. No documento intitulado

obrigado a convocar novas eleições. Deu-se uma solução inconstitucional que foi declarar vaga a presidência que nunca tinha sido ocupada, e neste caso a Constituição prevê que é o vice-presidente que a ocupa” (p. 41-42).

“Educação para Todos: caminhos para mudanças” (1985), os anseios para a participação dos educadores no processo em curso são notórios. É nesse momento que se instituiu para a educação pública o planejamento compartilhado, também divulgado como planejamento participativo.

E por ocasião das discussões oriundas do processo de democratização do País, é registrada a participação dos educadores na elaboração das diretrizes para a educação na Carta Magna de 1988, momento da ênfase na concepção da chamada escola cidadã.

O presidente Sarney completou seu mandato em janeiro de 1990, tendo como sucessor Fernando Collor de Mello, eleito por voto direto na eleição presidencial de 1989, após o longo interregno ditatorial que se estendia desde 1960.

O presidente Collor, em uma atmosfera política sobrecarregada pela conjuntura de crise econômica e de aceleração inflacionária (ritmo anual de 2.750%), coloca em prática seu PPA “Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional” (1991-1995). Nesse Plano, são destaques o Projeto “Brasil Novo”, que logo em seguida foi substituído pelo Projeto “Minha Gente”, este com forte caráter assistencialista cujo maior veículo promocional foi o lançamento dos Centros Integrados de Assistência à Criança e ao Adolescente – os CIACs.

O projeto de sociedade de Collor teve como prioridades a inserção associada e dependente do Brasil na nova ordem capitalista mundial, tendo como palavra de ordem “a modernização”. O resultado foi a miséria, a pobreza, a violência, a tensão e a continuidade da desigualdade social (OLIVEIRA, 2000; GONÇALVES, 2000).

O primeiro Plano Collor representou o choque mais brutal já conhecido na história econômica do Brasil ao confiscar as aplicações financeiras e impor um limite aos saques à vista pelos brasileiros em suas contas-poupança. E mesmo o segundo Plano Collor não deu conta da crise econômica. Collor foi afastado do cargo de presidente da república em outubro de 1992, por meio do *impeachment*, ocorrido em setembro de 1992, assumindo o cargo o então vice-presidente, Itamar Franco.

A continuidade da crise se faz evidente no governo de Franco atingindo um ritmo (cerca de 40% ao mês) que em outros países significaria hiperinflação. Na Tabela 2, pode ser verificado que o Produto Interno Bruto (PIB, US\$ milhões) continuou aumentando. Na gestão governamental anterior, era de 20,3% em 1985, sobe para 27,1% em 1989, desce de 18,0% em 1990, para 16,6% em 1994. A inflação sofre oscilações e o desemprego aumenta.

TABELA 2

GOVERNOS FERNANDO COLLOR MELO E ITAMAR FRANCO (1990-1994): INDICADORES ECONÔMICOS

Anos	PIB (US\$ milhões)	Poupança (% real)	Taxa (% PIB)	Taxa inflação	Taxa desemprego
1990	469,3	-4,3	18,0	1.477	4,3
1991	405,7	1,3	11,4	480	4,8
1992	387,3	-0,5	12,9	1.158	5,8
1993	429,7	4,9	14,6	2.708	5,3
1994	543,1	5,9	16,6	1.094	5,1

Fonte: IBGE/2002 (<http://www.ibge.gov.br>).

A política educacional no governo Collor⁴⁵ foi relegada a segundo plano. E no governo Franco, ocorreu o cumprimento das tarefas que estavam por fazer por ocasião da orientação advinda da Conferência Mundial [depois a Nacional] de Educação para Todos⁴⁶ (BRASIL, 1990; 1994).

Com a tentativa de retomada da política educacional no Governo de Franco, a participação, que teve seu auge por ocasião do *impeachment* de Collor, começa a ser configurada fundamentada na concepção da nova ordem econômica cuja continuidade foi notória nos Governos de Fernando Henrique Cardoso.

Itamar Franco concluiu seu mandato em janeiro de 1995, com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, eleito em 1994 e reeleito em 1998, com mandato até 2002.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso, considerando duas gestões consecutivas, foram elaborados os seguintes PPAs: PPA 1996-1999, que orienta a gestão governamental 1995-1998, denominado “Brasil em Ação” e o PPA 2000-2003, que orienta a gestão governamental 1999-2002, denominado “Avança Brasil”.

Petras e Veltmeyer (2001), na obra “Brasil de Cardoso: a desapropriação do país”, analisam que o governo de Fernando Henrique Cardoso propiciou as condições favoráveis para a implementação do programa neoliberal do capital global, a partir da dinâmica de desenvolvimento que direcionou o seu governo.

Lesbaupin e Mineiro (2002), na obra “O desmonte da nação em dados”, afirmam que esse governo anunciou o controle da inflação, o investimento em

⁴⁵ Iniciativas apenas de impacto, como exemplo, o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC); Programa Setorial de Apoio do Governo Collor na Área da Educação (1991-1995).

⁴⁶ Elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003).

políticas sociais, o estabelecimento de bases sólidas para a economia do país, mas o que conseguiu foi destruir seriamente parte considerável do que havia sido construído em 60 anos da história republicana brasileira, dos anos 1930 aos anos 1980: os serviços públicos, as empresas estatais, a legislação trabalhista, a Constituição Federal/1988. Sua política externa assegurou a inserção competitiva do Brasil no processo de globalização. Conferir os indicadores econômicos na Tabela 3.

TABELA 3

**GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-1998 e 1999-2002):
INDICADORES ECONÔMICOS**

Anos	PIB (US\$ milhões)	Poupança (% real)	Taxa (% PIB)	Taxa inflação	Taxa desemprego
1995	705,4	4,2	20,3	21,9	4,4
1996	775,5	2,6	18,0	9,1	5,2
1997	807,8	3,2	17,7	4,3	5,1
1998	787,5	0,1	17,2	2,5	7,2
1999	529,4	0,8	16,0	8,4	7,3
2000	588,0	4,3	17,7	5,2	7,6
2001	510,4	1,3	18,1	7,7	6,8
2002	456,2	1,9	18,3	12,5	10,5

Fonte: IBGE/2002 (<http://www.ibge.gov.br>).

Nesse governo, pode-se falar que a política educacional teve seus rumos explicitados pelas reformas, a educação se tornou um dos principais *locus* para tornar o Brasil seguro para o capital, a partir da reinvenção da participação limitada e localizada.

Segundo Krawczyk e Vieira (2008, p. 47), “a reforma educacional teve seu início na segunda metade da década de 1990, embora algumas políticas nesse sentido já se perfilassem nos anos anteriores”, como as diretrizes provenientes das Conferências sobre Educação para Todos, o processo de elaboração do Plano Decenal de Educação e mais adiante, com FHC, a promulgação da LDB nº. 9.394/1996, os Parâmetros Curriculares Nacionais, o Plano Nacional de Educação, o FUNDEF, o PDE, as diretrizes para as avaliações institucionais⁴⁷ em todos os níveis, etc.

Foi no Governo de Fernando Henrique Cardoso que os ajustes ao modelo

⁴⁷ Cf. Freitas (2005) e Real (2008).

gerencial⁴⁸ foram efetivados e a educação, bem como a gestão que a direciona, quer nos sistemas de ensino, quer no seu espaço singular que é a escola, aproximaram-se de um discurso fomentado pelas agências externas de cooperação e de financiamento (CABRAL NETO; SOUSA, 2008). Discurso que colocou para a política educacional concepções presentes em termos como: privatização, focalização, flexibilização, descentralização, participação.

O processo brasileiro de privatização que começou em 1990 e teve seu apogeu no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso e, segundo Paulani (2006, p. 79), por “por meio dele [...] se abriram à acumulação privada suculentos espaços de acumulação [...] com o dinheiro público [...]”.

Segundo Neves (2002), quanto à privatização “os empresários leigos do ensino assumem-se enquanto tal [...] passam a fazer parte da nova burguesia de serviços” (p. 164). No que se refere à focalização, o foco direcionado para a “formação técnica e ético-política do trabalho simples, [...] ensino fundamental, [...] expansão do ensino médio [...] profissionalizante, [...] cursos de requalificação, [...] executados pelo Estado ou [...] por antigos e novos parceiros da sociedade civil” (Ibid, p. 164). Por descentralização está explícita a “desconcentração da execução da política educacional, da esfera do executivo central para a esfera dos executivos estaduais e municipais [...]” (Ibid., p. 164).

Analisa Aguiar (2002) que mesmo que o discurso da descentralização tenha sido assumido no Governo Fernando Henrique Cardoso, em relação ao Ministério da Educação o que ocorreu de fato foi uma centralização, considerando as diretrizes provenientes da reforma, esse órgão foi reestruturado de forma burocrática, de modo a atender o novo parâmetro de relação entre o poder federal e os poderes estaduais e municipais.

Quanto à participação, complementa Neves (2002) que esta assume uma nova forma: o voluntarismo. Segundo ela, “o voluntarismo [...] é mais uma faceta da política de despolitização da sociedade, [...] práticas coletivas de participação são substituídas por práticas individualizantes” (p.172) cujas decisões tomadas *a priori* apenas precisam ser legitimadas pelo discurso de que a participação coletiva ocorreu. Percebe-se uma participação tutelada e uma cidadania cooptada pelo bloco no poder.

O Brasil vem trilhando um processo de construção democrática cujo dilema é

⁴⁸ Cf. Documento que sistematiza o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), empreendida no governo de FHC, sob a liderança do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

visível tanto no que se refere ao alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil, quanto nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões relacionadas às políticas públicas (DAGNINO, 2004).

Inclusive na cena política, são os partidos defensores do capitalismo que, com certo discurso de busca e também de certo bem-estar para todos, vêm ocupando as principais posições no interior do aparelho estatal, com algumas poucas exceções que, com certeza, não encontram possibilidades para não aceitar as regras do jogo.

O século XXI principia no mesmo movimento conjuntural da sociedade capitalista, inclusive assolado por uma grande crise econômica que repercute em todos os âmbitos afetando as múltiplas relações. Contraditoriamente, nesse movimento e num *continuum*, nunca se falou tanto em participação e nunca a participação foi tão desenhada e fortemente contornada, parecendo ganhar um novo enfoque em todos os aspectos e, em especial, no setor educacional.

Está em voga um movimento contraditório que ao mesmo tempo em que estreita as saídas para a tomada de decisões dos governos quanto à implementação das políticas sociais para o trabalho, educação, saúde, o que requer medidas econômicas, propõe cada vez mais aberturas para a sociedade participar na tomada de decisões na busca dessas saídas. Analisa Wood (2006) que a forma de democracia que sustenta o capital não tem força para influenciar na superação da relação de classe entre capital e trabalho e “nesse sentido, a igualdade política na democracia capitalista não somente coexiste com a desigualdade econômica, mas a deixa fundamentalmente intacta” (p.184).

O Governo Lula anuncia uma proposta de cunho transformador em relação às políticas e aos direitos sociais com ênfase no princípio da participação como alternativa à situação econômica, política e social deixada pelos governos anteriores, inclusive por Fernando Henrique Cardoso. As principais metas do seu governo passam pelo crescimento e pela estabilidade econômica com controle inflacionário, pela geração de empregos, pela educação para todos.

Mas suas proposições são questionadas por Antunes (2008), quando este faz relação à gestão governamental empreendida por Fernando Henrique Cardoso: “será que cabe ao governo Lula essa triste lição, qual seja, avançar no processo de desconstrução do trabalho e no desmonte dos direitos sociais?” (p. 50).

Este estudo leva em conta essa questão, mas não tem o compromisso de

respondê-la. Assim, retoma-se parte da questão que o norteia: “qual é o significado do princípio da participação nos anos iniciais do século XXI?”

A proposta do Governo Lula defendida na campanha eleitoral está oficializada no documento denominado PPA “Brasil de Todos: inclusão e participação”, sistematizando as ações para o Brasil no período de 2004 a 2007, analisado a seguir com vistas a responder o questionamento orientador deste estudo.

CAPÍTULO III

A PARTICIPAÇÃO NO PPA “BRASIL DE TODOS”: DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO DECLARADO NO DOCUMENTO

A parte ora sistematizada apresenta uma descrição analítica do Plano Plurianual (PPA 2004-2007), documento que legalmente norteou a gestão governamental (2003-2006) de Luiz Inácio Lula da Silva, concebido como um particular que retrata o universal. O objetivo é analisar o princípio da participação conforme declarado no documento, de modo a apreender o significado desse princípio na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI.

Num primeiro olhar ao PPA 2004-2007, a observação que se faz é que o Estado ampliado está presente, significando que a sociedade civil e a sociedade política não mais estariam em posições desiguais dando a entender que, enfim – parafraseando uma das analogias utilizadas por Wood (2006, p. 8) – o capitalismo adquiriu um rosto humano, “social, verdadeiramente democrático [...]”.

O PPA 2004-2007, primeira gestão do Governo Lula, passa essa impressão a começar por um título sugestivo de anúncios de uma nova era – Brasil de Todos: inclusão e participação – oferecendo, assim, um pouco de esperança às lutas de oposição, às lutas democráticas, às lutas anticapitalistas, parecendo que na proposição de muitas ações voltadas para todos com base na igualdade social, está a possibilidade de alterar o equilíbrio das forças de classe em desafio ao capital.

Entretanto, esses anúncios requerem uma análise crítica considerando a prevalência histórica que demonstra a existência de forças que produzem e reproduzem parâmetros estruturais gerados no passado, não podendo, portanto, essas forças serem simplesmente abolidas por um ato de governo, não importando o quanto esteja bem intencionado. O que não se quer dizer da impossibilidade de angariar meios para começar a barrar tais parâmetros, uma vez que o concreto passa por múltiplas determinações, considerando que o movimento é contraditório.

Nessa direção, com vistas a descrever o PPA e ter base para analisar o objeto

dessa pesquisa posteriormente, são apresentadas as seguintes seções: inicia-se destacando indicativos presentes quanto à participação na metodologia adotada que permeou o processo de elaboração e de sistematização do referido PPA; na sequência, considera-se importante focar para a participação nos megaobjetivos que orientam suas diretrizes, desafios e daí decorrentes, seus programas e projetos; enfim, as ações que no conjunto apresentam a política social para o tempo histórico delimitado, mostrando sua vinculação com a política econômica. Para finalizar, prima-se em destacar indicativos teóricos que corroboram no sentido de uma aproximação com a proposição do estudo em pauta.

1 A PARTICIPAÇÃO COMO PRESSUPOSTO METODOLÓGICO

No processo de sistematização do PPA “Brasil de Todos: inclusão e participação”, a articulação democracia/participação é apresentada como sendo uma força social concedida aos sujeitos históricos com o intuito de capacitá-los a colaborar na formulação, na resolução e no controle das ações do Estado.

Assim sendo, a estratégia de governo para a implantação/implementação das políticas sociais e, em específico a educacional, tem a participação institucional dos órgãos governamentais e depois a participação social como fundamento básico anunciado já no Programa de Governo “Um Brasil para Todos” (2002) apresentado na campanha pela qual Lula foi eleito presidente para a gestão 2003-2006.

Essas considerações iniciais sugerem ser importante mostrar um pouco do processo que antecedeu a elaboração do PPA 2004-2007, segundo registros oportunizados no próprio documento, com vistas a observar como o princípio da participação foi pressuposto metodológico no ato de discussão e de planejamento, tanto no âmbito da cúpula governamental como no decorrer do processo, nos momentos das discussões ampliadas, sobre os grandes temas que dariam concretude ao Plano, envolvendo representantes da sociedade.

O início de todo o processo teve como base amplo estudo coordenado por especialistas em planejamento que juntamente com técnicos da administração pública federal elaboraram uma proposta preliminar que deu origem ao já mencionado Programa de Governo, cujas etapas demonstram uma opção estratégica de

planejamento conforme mostra a figura 1.

FIGURA 1



Nos termos explicitados e sintetizados na figura, o ponto de partida está concentrado nas ações de governo traduzidas nos programas (social, político e econômico) que já estavam em andamento na gestão anterior, sendo que o “novo” se faz presente no procedimento de envolvimento dos sujeitos sociais, enfoque retratado no próprio título “Um Brasil para Todos” e no caráter participativo da proposição.

O próximo passo se deteve nos objetivos e desafios que dão norte aos setores que compõem a estrutura do Governo Federal cuja responsabilidade de ação tem lugar nos vários Ministérios⁴⁹.

⁴⁹ Os Ministérios formam a estrutura administrativa do Governo Federal. Nesses órgãos são elaboradas as normas, feito o acompanhamento e a avaliação dos programas federais, bem como a formulação e implementação das políticas para os setores que representam. São também estabelecidas estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos públicos. São eles: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Cidades; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério das Comunicações; Ministério da Cultura; Ministério da Defesa; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Educação; Ministério do Esporte; Ministério da Fazenda; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Justiça; Ministério do Meio Ambiente; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

A continuidade do processo se deu com base nos procedimentos dados por uma opção de gestão/administração denominada “Orientação Estratégica de Governo”, formulada para encaminhar as ações governamentais. Esse procedimento era coordenado por especialistas nos assuntos e temas afins e membros da proposta política do então candidato à eleição presidencial, responsáveis pela orientação da forma de definição dos principais desafios, das dimensões primordiais a serem contempladas, bem como das linhas mestras (social, política e econômica) que viriam a assegurar a estratégia de desenvolvimento, primeiro do Programa, depois do Plano, com vistas à estratégia de desenvolvimento do País.

Assim, após a vitória de Lula nas eleições, os pontos que deram suporte ao Programa de Governo passam a orientar, no ano seguinte, a elaboração coletiva do processo de planejamento do PPA 2004-2007, agora com o objetivo de fazer valer as promessas de campanha no que diz respeito a dar voz e vez à sociedade pela participação.

Destacam os registros no documento que, no início de abril de 2003, ocorreu amplo debate dentro do próprio governo em reuniões com todo o corpo ministerial e em seminário realizado na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) com a participação de 130 técnicos, entre representantes das áreas que implementam as políticas setoriais e dirigentes dos órgãos da administração pública federal.

Nesse seminário, foram selecionados e definidos um conjunto de desafios e das respectivas diretrizes submetidas à opção coletiva definida pela cúpula governamental, com a orientação dos Ministérios, seguindo a Orientação Estratégica do Governo, nesse momento tendo também à frente o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Todo o processo passou pelo acompanhamento da Secretaria Geral da Presidência, em especial pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pela Casa Civil da Presidência da República e pela Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica de Governo.

O texto do documento registra que as proposições iniciais pensadas primeiro no âmbito do governo foram na continuidade do processo vivenciadas pelo povo brasileiro numa intensa participação popular assegurada por uma agenda de encontros ocorridos em todos os estados brasileiros e que foi chamado de Fóruns de

Participação Social⁵⁰. Está afirmado no documento que nesses momentos foi possível o povo, através de seus representantes, debater, discutir e decidir sobre as prioridades sociais, econômicas e políticas, estando essas vozes incorporadas no PPA 2004-2007.

Registra o documento que nas discussões ampliadas para a elaboração do PPA, contou-se com a participação de 4.738 pessoas⁵¹, representando 2.170 entidades: organizações representativas de trabalhadores urbanos e rurais, empresários dos diversos ramos de atividade econômica, das diferentes igrejas, de movimentos sociais, organizações governamentais e não-governamentais, instituições científicas. Discussões essas relacionadas a diversos temas tais como: cultura, meio ambiente, saúde, educação, comunicação social, dentre outros. Está a afirmação no documento que:

A participação democrática é essencial para que nós mesmos sejamos capazes de construir o presente e o futuro da nossa Nação. **27 Fóruns de Participação Social do PPA foram realizados** em todo o território nacional – nos 26 Estados e no Distrito Federal – para que o governo pudesse ouvir a sociedade organizada sobre os rumos estratégicos do nosso planejamento. É preciso ressaltar que nada menos de 2.170 organizações participaram dos debates em todo o Brasil. Centrais sindicais, associações e federações empresariais, organizações não governamentais, movimentos populares, instituições religiosas e científicas – ou seja, um forte elenco de entidades fortemente representativas da sociedade civil brasileira avaliou o PPA e formulou sugestões e propostas (BRASIL, 2003b, p. 8, grifo nosso).

Com base na Orientação Estratégica de Governo, os relatórios⁵² resultantes do processo de discussão ocorrido em todos os estados brasileiros foram revisados e sistematizados por um grupo de trabalho coordenado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), envolvendo técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Secretaria Geral da Presidência da República que sistematizaram as contribuições dando concretização ao PPA 2004-2007 que não por acaso recebeu o nome de “Brasil de Todos: inclusão e participação”.

Está registrado ainda no texto do documento que a proposição para a continuidade desse processo participativo é questão primordial. Para tanto, foi

⁵⁰ Cf. Anexo B – Agenda dos Fóruns de Participação Social do PPA: cronograma de consultas.

⁵¹ A população brasileira totaliza hoje 191.790.900 habitantes (Fonte: <http://www.ibge.gov.br>). Participaram da elaboração do PPA, segundo registro no próprio documento, 4.738 pessoas, o que demonstra a presença da democracia representativa.

⁵² Considerou-se não ser necessário buscar esses relatórios, ficando apenas na delimitação considerada viável, orientada pelo objetivo deste estudo, ou seja, o declarado no documento oficial.

elaborada, nos mesmos moldes do programa de governo, uma proposta de gestão que se encontra sistematizada no documento denominado “Gestão Pública para um Brasil de Todos” (BRASIL, 2003c), fundamentado nos seguintes pontos:

- O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva se comprometeu a implementar um modelo de desenvolvimento equitativo e com inclusão social;
- Este compromisso se materializa no Plano Plurianual – PPA 2004-2007;
- **O novo modelo de desenvolvimento exige um Estado atuante, promotor do crescimento e da justiça social e fiscalmente sustentável, a partir das reformas que a sociedade apoiar;**
- A construção deste Estado requer esforços sistemáticos de transformação da gestão pública, objeto de um plano de gestão pública; e
- Um plano de gestão pública, para ser efetivo, exige um processo de formulação participativo, prévio diagnóstico e formulação de soluções inovadoras [...] (BRASIL, 2003c, p. 8, grifo nosso).

Tem-se explícito nestes pontos a concepção de Estado que fundamenta a proposição de um projeto para o Brasil voltado para o desenvolvimento sustentável, um Estado liberal, sendo colocando com todas as letras a serviço do capital⁵³.

Esse processo de formulação participativo pautado em um modelo de desenvolvimento equitativo e com inclusão social, considerando as reformas solicitadas e apoiadas pela sociedade, com vistas à justiça social, legitima a concepção explicitada.

Nessa direção, a “Gestão Pública para um Brasil de Todos” além de abarcar o planejamento estratégico, tem também o monitoramento e a avaliação dos resultados como prioridade, conforme demonstra a proposta desenhada na figura 2.

⁵³ Justifica-se a orientação de Marx (1974), quanto ao Estado ser histórico e concreto, e, nesse sentido, Estado máximo para o capital, já que no processo de correlação de forças em curso é o capital que detém a hegemonia. O Estado é o regulador do processo desencadeador de mudanças solicitadas pelo capital, seja em qualquer sentido, inclusive na vida política dos sujeitos sociais que constitui a base do Estado.

FIGURA 2
PROPOSTA DE GESTÃO PÚBLICA DO PPA 2004-2007



Fonte: <http://www.planobrasil.gov.br>

Em resumo, o documento que apresenta o PPA 2004-2007 assim se refere ao processo de elaboração vivenciado pela participação:

O processo de elaboração do Plano Plurianual 2004-2007 inaugura uma nova fase no planejamento governamental brasileiro. A construção e a gestão do Plano, a partir de um amplo debate com a sociedade, busca a implantação de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, marcada pela transparência, solidariedade e co-responsabilidade. **A implementação de mecanismos que ampliem a participação da sociedade nas escolhas de políticas públicas é um traço distintivo deste PPA** (BRASIL, 2003a, p. 3, grifo nosso).

O texto do documento ainda aponta na mesma parte que “pela primeira vez na história do País um PPA foi construído de forma coletiva, com a **participação direta** da sociedade civil organizada e de todos os órgãos responsáveis pela implementação de políticas” (Ibid., p. 3, grifo nosso).

Outro documento complementar ao PPA denominado “Mensagem

Presidencial”, datado de 28 de agosto de 2003, reafirma a participação social como propulsora de mudanças:

O Plano Plurianual 2004-2007 é um instrumento fundamental para a construção de um Brasil melhor. As intensas discussões [...] além da **inédita participação** da sociedade civil organizada nos debates das diretrizes e prioridades do PPA, demonstraram, mais uma vez, que o povo brasileiro quer mudanças profundas e sustentadas (BRASIL, 2003b, p. 7, grifo nosso).

O PPA “Brasil de Todos: inclusão e participação”, depois de sistematizado⁵⁴, totaliza aproximadamente 1.500 páginas (BRASIL, 2003a). Percebe-se que o procedimento adotado para sua elaboração obedece aos critérios e às normas orientadas pelo planejamento estratégico, que segundo Chiavenato (2000), é um tipo de planejamento amplo e abrangente. Tem fundamentos na Teoria Neoclássica. Os objetivos a serem alcançados, bem como as respectivas estratégias, são estabelecidos previamente pela cúpula organizacional. Procedimento que deixa indícios para pensar a ênfase dada ao princípio da participação, expressando seu significado.

1.1 Breve sistematização do PPA 2004-2007

Assim, em atendimento ao Artigo 8º, da Lei 10.933/2004⁵⁵, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou o texto atualizado do PPA 2004-2007 “Brasil de Todos: inclusão e participação”. O texto dessa Lei é composto por 15 artigos, seguidos de 4 anexos.

O anexo I apresenta a Orientação Estratégica de Governo que fundamentou a elaboração do Plano Plurianual 2004-2007.

O anexo II traz o conjunto de 349 programas, associados aos Megaobjetivos e aos Desafios, com o detalhamento do Objetivo, Público-Alvo, Órgão Responsável,

⁵⁴ Cabe esclarecer que o documento se encontra via *on-line*, mas não numa apresentação gráfica linear, entretanto não se encontrou dificuldades em buscá-lo e reorganizá-lo com vistas ao objetivo do estudo. O acesso inicial foi feito no ano de 2005 com continuidade nos anos posteriores e os principais sites de busca são os que seguem: <http://www.planobrasil.gov.br/arquivos>; <http://www.brasil.gov.br>; <http://www.planalto.gov.br>; <http://www.planejamento.gov.br>.

⁵⁵ Cf. Anexo A – Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004 – Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2004-2007.

Indicadores, Total de Recursos e Ações Orçamentárias. Apresenta ainda as ações dos programas com os seguintes atributos: código, título, órgão executor, produto, unidade de medida, data de início e término (no caso das ações do tipo projeto), regionalização, metas físicas e valores financeiros.

O anexo III apresenta a lista de órgãos federais (Executivo, Legislativo e Judiciário) em ordem alfabética e os programas sob sua responsabilidade.

O anexo IV apresenta a lista de órgãos em ordem alfabética e seus respectivos programas sociais. Conferir Anexo C, neste trabalho.

O conjunto de programas totaliza 349 e está assim dividido:

- 288 Programas Finalísticos
- 15 Programas de Serviços ao Estado
- 44 Programas de Gestão de Políticas Públicas
- 2 Programas de Apoio Administrativo

Esses Programas direcionam o desenvolvimento de 5.709 ações, sendo:

- 2 167 Projetos
- 2 718 Atividades
- 824 Operações Especiais

Considerando que essa complexa sistematização do PPA 2004-2007 tem na base três megaobjetivos, cuja relação entre eles mostra a integração da política social com a política econômica, faz-se necessária, para chegar ao pretendido, a discussão que se empreende na sequência.

1.2 Os megaobjetivos do PPA 2004-2007 integrando a política social e a política econômica

Os objetivos primordiais do governo eleito foram reelaborados considerando os primeiros desafios levantados que deram origem às diretrizes gerais, sendo

reafirmados como megaobjetivos, considerando a amplitude dos mesmos. Segundo registros no documento, esses megaobjetivos não sofreram alterações por ocasião das discussões com a sociedade civil, pelo contrário, serviram de norte e constam no documento final conforme demonstrados no quadro 2.

Megaobjetivo 1	Inclusão social e redução das desigualdades sociais.
Megaobjetivo 2	Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais.
Megaobjetivo 3	Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Quadro 2 – Megaobjetivos do PPA 2004-2007.

Fonte: PPA 2004-2007. Quadro elaborado para este estudo.

Está explícito no PPA 2004-2007 que o alcance dos três megaobjetivos deve ocorrer num processo participativo que prime pela incorporação da voz da cidadania na formulação estratégica do futuro, caminho esse que pode vir a permitir não só um significativo afastamento “do autoritarismo estatal dos anos 70 como supera, na prática, a mais grave exclusão feita na década passada: a exclusão das prioridades nacionais” (BRASIL, 2003b, p. 9). Está ainda a afirmação de que essas prioridades nacionais estão explicitadas com todas as letras nos três megaobjetivos, o que denota a relação existente entre eles.

O primeiro megaobjetivo “Inclusão social e redução das desigualdades sociais”⁵⁶ está estruturado no eixo “etnia, raça e gênero”. Sua concretização passa pelos desafios levantados por ocasião das discussões feitas pelos segmentos sociais e em decorrência, estão explicitadas as diretrizes gerais que orientarão as ações, programas e projetos que no conjunto compõem a política social elaborada para superar os desafios e caminhar para o alcance do mesmo.

A proposta do Governo Federal é dar prioridade absoluta às políticas voltadas para atender os direitos sociais básicos da população, como o acesso à alimentação, à educação, à saúde, à habitação e à cultura, com atenção especial para o combate à fome e à pobreza.

⁵⁶ Cf. Apêndice A – Síntese do Megaobjetivo 1: Inclusão social e redução das desigualdades sociais.

Nessa direção, os principais problemas a serem urgentemente superados com vistas a assegurar as prioridades nacionais, são: a concentração social e espacial da renda e da riqueza; a pobreza e a exclusão social; o desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania (aqui entra a educação); a degradação ambiental; a baixa criação de emprego; e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras.

A proposição, afirmam os registros no documento, é implementar de forma criativa um conjunto de medidas que visem à cobertura de políticas mais consolidadas de modo a aprimorar a qualidade dos serviços prestados e bens produzidos, especialmente aqueles dirigidos ao consumo popular de modo a garantir a segurança alimentar.

E outras medidas que visam assegurar a participação da população no processo social e econômico, como: promoção de um atendimento diferenciado para os grupos mais vulneráveis por meio da transferência de renda, com políticas afirmativas, políticas urbanas e de inclusão digital; integração das políticas de geração de emprego e renda com as de desenvolvimento; aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras.

Mas sabe-se que no Brasil ainda existem muitas restrições ao exercício dos direitos da cidadania propalada, considerando a desigualdade econômica e a exclusão social, portanto, há uma grande distância entre ricos e pobres que permanece estável ao longo do tempo e o próprio documento apresenta dados que demonstram essa precária situação:

[...] nas últimas duas décadas, o coeficiente de Gini, manteve-se no patamar de 0,60 – um dos níveis mais elevados do mundo. A iniquidade social se expressa de forma mais contundente, no fato de que os 10% mais ricos se apropriam da metade de toda a renda das famílias, enquanto os 50% mais pobres ficam com apenas 10% desse total. Essas desigualdades se manifestam de modo igualmente severo nas dimensões raciais, de gênero, regionais e entre o campo e a cidade (BRASIL, 2003a, p. 9).

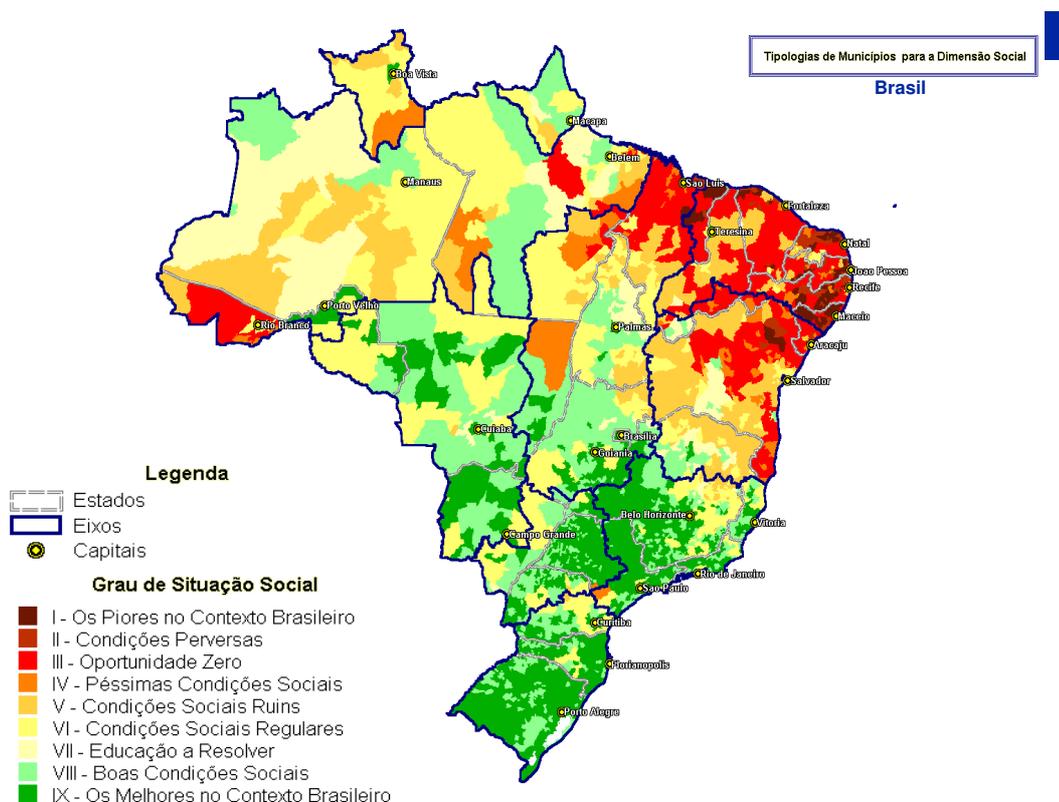
Informa o texto do documento que pelo menos 51 milhões de brasileiros⁵⁷, o que representa cerca de 30% da população, podem ser considerados pobres. A exclusão social traduz-se em indicadores que estão em patamares pouco compatíveis com o nível de desenvolvimento econômico do País. A proporção de pobres na

⁵⁷ A população brasileira totaliza hoje 191.790.900 habitantes (Fonte: <http://www.ibge.gov.br>).

população brasileira é três vezes maior que a apresentada pelos países com renda *per capita* similar à do Brasil. De fato, está aí uma grande contradição.

A figura 3 retrata um pouco da situação mencionada, mostrando, inclusive, locais do estado brasileiro com condições sociais perversas e a questão educacional ainda a ser resolvida.

FIGURA 3
DIMENSÃO SOCIAL BRASILEIRA



Fonte: www.planobrasil.gov.br/arquivos.

A figura em destaque foi buscada entre tantos outros recursos disponíveis nas páginas *on-line* que trazem informações sobre o processo de discussão que antecedeu a elaboração do PPA 2004-2007 e considerou-se viável utilizá-la neste trabalho, considerando que ao apresentar o grande espaço territorial brasileiro pode-se perceber neste a reduzida sensibilidade das políticas sociais em muitos locais.

O título da figura “A dimensão social brasileira” conforme definição encontrada no próprio PPA faz a referência aos seguintes pontos: inclusão social,

acesso universal a serviços públicos (educação, saúde, alimentação), desenvolvimento e preservação cultural, vínculo forte entre uma maior produtividade do trabalho e melhores salários.

Tais pontos estão explicados pela categoria “Grau de situação social” organizada pela legenda que objetiva oferecer os atributos necessários à leitura pretendida, com base nas seguintes nomenclaturas: (I) os piores no contexto brasileiro; (II) condições perversas; (III) oportunidade zero; (IV) péssimas condições sociais; (V) condições sociais ruins; (VI) condições sociais regulares; (VII) educação a resolver; (VIII) boas condições sociais; e (IX) os melhores no contexto brasileiro.

Percebe-se, no geral, a realidade social de um país dentro da lógica que o estrutura: o modo de produção capitalista.

O texto a seguir mostra a discrepância do grau de situação social dos estados brasileiros demonstrado na figura 3 com características geográficas e econômicas do País:

O Brasil é um País continental, dotado de imensos recursos e riquezas ainda inexploradas, com mais de 170 milhões de pessoas que vivem em cerca de 8,5 milhões de quilômetros quadrados, configurando uma superfície com grandes vazios demográficos. Uma costa de mais de 7.500 quilômetros e uma fronteira terrestre de 15.000 quilômetros, com quase todos os países sul-americanos, com os quais o País estabelece, historicamente, relações bilaterais fraternas (BRASIL, 2003a, p. 48).

Tal realidade apenas aparece como motivadora no sentido de ver possibilidade de fazer acontecer uma política social determinada, com investimentos significativos, planejamentos de longo prazo, com estímulo ao desenvolvimento econômico do País e, ao mesmo tempo, primando pela busca do bem-estar de todos, inclusive focando nas diferenças regionais, econômicas, étnicas.

Mas as contradições existem e precisam ser levadas em conta, considerando que o Brasil, mesmo com características geográficas e econômicas que oferecem possibilidades para a superação de obstáculos, ainda há questões históricas, sociais, econômicas, políticas, educacionais que não foram resolvidas.

E o próprio documento ressalta algumas necessidades, por exemplo: oferecer educação de qualidade para todos, melhorar a qualidade do gasto público; aprimorar e racionalizar a gestão pública federal; definir políticas e diretrizes para recursos humanos e fomentar, no governo federal e também nos estados e municípios, ações de desburocratização e de redução do desperdício, atendendo às demandas da

sociedade quanto a produtos e serviços públicos em quantidade e qualidade adequadas (BRASIL, 2003a).

O próprio texto do documento apresenta questionamentos que deixam evidente que a questão não passa por resoluções tão simples, se focada do ponto de vista da estrutura capitalista:

Que tipo de crescimento queremos? Crescimento só para alguns setores, que ao longo do tempo sempre tiveram oportunidades, ou crescimento para toda a sociedade, em especial para a grande maioria da população brasileira? Quais são então as políticas industriais, científicas e tecnológicas que devemos incentivar para esse modelo de desenvolvimento? Quais são as obras de infra-estrutura, as estradas, usinas e os portos prioritários? Quais são as metas sociais, de combate à fome, ao analfabetismo e à mortalidade infantil que vamos buscar nos próximos anos? Quais são as metas de educação e cultura do nosso país? A essência deste Plano Plurianual é fazer da justiça social a nova alavanca do desenvolvimento. Onde alguns vêem uma contradição entre o potencial do nosso País e a sua capacidade de realização, nosso governo enxerga um espaço efetivo de planejamento democrático (BRASIL, 2003b, p. 7).

São questionamentos que mostram a necessária busca do “princípio democrático da esfera política para a social, a qual, na verdade, é essencialmente econômica” (PRZEWORSKI, 1989, p. 19). Justifica-se essa análise retomando a seguinte afirmação registrada no PPA 2004-2007: “Nós acreditamos que qualquer estratégia de desenvolvimento soberano no século XXI só sairá do papel se contar com a participação da vontade nacional” (BRASIL, 2003b, p. 7). Mas, questiona-se: da participação da vontade nacional em qual direção?

Para dar conta de tantas disparidades, está ainda registrado no PPA 2004-2007 que o propósito presente no mesmo apresenta inovações em termos de concepção, de orientação e de gestão das políticas sociais. No que se refere à concepção, a grande diferença ressaltada reside na busca da integração entre a política social e a política econômica, derivada do modelo de desenvolvimento sustentável adotado.

O objetivo de fazer a integração entre a política social e a política econômica, com vistas a dar conta de combater a pobreza, é analisada por Lira (2008, p. 146) como mecânica e distorcida. Segundo ela, no Brasil, o crescimento econômico colocado pelos governos como possível não é capaz de dar conta dessa e de outras disparidades, considerando a precariedade de emprego, de trabalho, de serviços e de renda.

Mas no PPA 2004-2007 está o registro de que é possível essa integração e que esta pode assegurar, por um lado, a inclusão social e a redistribuição da renda e, por outro, os investimentos e o crescimento da renda e do emprego. Registra ainda o texto do documento que a universalização dos direitos sociais básicos e a transmissão dos ganhos de produtividade aos salários é que estabelecerão a sinergia entre as políticas sociais e de investimento, promovendo o crescimento por meio da expansão do mercado de consumo popular.

A afirmação é que a continuidade da orientação que vem sendo dada às políticas sociais, de modo a promover a expansão do atendimento, com qualidade, e a garantir um tratamento prioritário para aqueles segmentos tradicionalmente excluídos dos benefícios das ações públicas e discriminados por preconceitos sociais, é que vai contribuir para tanto; e como forma de exemplificar essa possibilidade registra o PPA 2004-2007 a garantia da ampliação dos direitos previdenciários, cujo aumento da renda dos beneficiários já apresenta impacto notável na redução da pobreza.

Também as transferências de renda realizadas por intermédio da previdência, afirma o texto do documento, vêm retirando um enorme contingente de pessoas da pobreza. Está ainda a afirmação que “se não fossem os benefícios previdenciários, a proporção de pobres, no Brasil, teria sido de 43% da população em 1999, ao invés dos 34% então observados” (BRASIL, 2003a, p. 10).

Segue a explicação de que a participação será o canal para a ampliação da cidadania com o alargamento de espaços que propiciem a veiculação da demanda por direitos, o que remete à participação política. Vieira (2004) teoriza sobre a realização dos direitos ao tratar do direito social que, segundo ele, não deixa de ser a forma de a política social deixar de ser técnica, burocratizada, controlada, mas que de um modo geral, os direitos têm sofrido pela busca do imediato, da homogeneidade, da falta de mediações, está muito distante de uma universalização, cuja difícil proveniência está na própria organização social.

O segundo megaobjetivo “Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais”⁵⁸ também remete aos desafios e estes às diretrizes gerais voltadas para dar conta das consequências oriundas do sistema econômico que têm preservado a concentração de

⁵⁸ Cf. Apêndice B – Síntese do megaobjetivo 2: Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais.

renda e de riqueza, ocasionando o desemprego, a pobreza e a exclusão social no Brasil.

Mesmo ciente da situação brasileira decorrente dos desequilíbrios macroeconômicos, estagnação prolongada, crédito caro e de curto prazo, baixo estímulo ao consumo e ao investimento em expansão de capacidade e em inovação de produtos e processos, reduzido crescimento da produtividade e da competitividade internacional, vulnerabilidade externa e insuficiente expansão exportadora, o documento registra que:

A estratégia está orientada à superação desses problemas e à instalação de uma vigorosa expansão do emprego e da renda, por meio do modelo de consumo de massa, e assentada sobre um processo de investimentos e de inovações que elevem sistematicamente a produtividade e a competitividade internacional da economia brasileira. O elemento que dá sustentação ao processo de crescimento e à contínua ampliação da produtividade e da competitividade é o investimento em expansão de capacidade produtiva e em inovações (BRASIL, 2003 a, p. 25).

Tal afirmação parte da seguinte tomada de decisão por parte do governo:

A taxa de formação de capital brasileira se encontra deprimida há muito tempo, e há necessidade de elevá-la em alguns pontos percentuais do PIB. O governo fará, por meio do PPA 2004-2007, um grande esforço de coordenação e mobilização financeira e empresarial para impulsionar os investimentos, nas atividades agropecuárias, minerais, industriais e de serviços. A ênfase será colocada nos investimentos destinados à ampliação da geração de divisas estrangeiras, seja pela via da expansão e diversificação das exportações, seja pela via da produção substitutiva de importações. Trata-se de fórmula indispensável para superar a vulnerabilidade externa da economia nacional. Também serão concentrados esforços na recuperação dos hoje deprimidos níveis de investimentos em infra-estrutura. As políticas de investimento nas cadeias produtivas exportadoras e competidoras como importações serão objeto de cuidadoso detalhamento, de acordo com as especificidades e potencialidades setoriais (BRASIL, 2003 a, p. 25).

A seleção de prioridades tem como critério a capacidade de geração de divisas por meio de vantagens comparativas estáticas (setores com alta competitividade, mas taxa de investimento insuficiente diante dos requisitos de expansão da produção e das exportações) e de vantagens comparativas dinâmicas (setores de baixa competitividade atual, mas boas perspectivas de competitividade a médio e longo prazos). Segue a explicação no documento que:

Um princípio básico ordenador do megaobjetivo de fortalecimento da economia nacional é o de que o mero início de um ciclo de investimentos

em bens comercializáveis, mesmo em segmentos produtivos em que os prazos de maturação são longos, por si só já conduz a expectativas favoráveis sobre o risco-país, já que aponta para a melhoria da de pagamento dos compromissos internacionais. O impulso ao investimento terá como instrumento principal a mobilização de capacidade pública e privada para alavancar investimentos através de fontes financeiras domésticas, que deverão contornar a atual dependência de financiamento externo e a escassez de fontes para viabilizar os projetos estratégicos para o crescimento sustentado (BRASIL, 2003a, p. 25).

Continua a explicação que, para alcançar tal propósito, o setor econômico com base na promoção das exportações deverá mobilizar uma enorme gama de mecanismos, incluindo o fortalecimento do crédito e do seguro, a desoneração das exportações e uma intensa diplomacia voltada à preservação e conquista de mercados externos. É colocado que a diversidade do território brasileiro permite, dentro do círculo virtuoso do crescimento, o aproveitamento de oportunidades de investimento identificadas espacialmente.

A compreensão de desenvolvimento do território nacional como base para o enfrentamento das imensas desigualdades e disparidades sociais que persistem no País é ponto para reflexão, uma vez que a proposta colocada no PPA 2004-2007 é:

assegurar a efetividade do desenvolvimento que reduza as desigualdades regionais é de fundamental importância considerar o espaço territorial brasileiro em dimensões compatíveis com sua enorme magnitude territorial. Subregionalizar e tipificar, dentro de perspectivas macro, meso e microrregionais, outorgando prioridade na atuação a regiões cronicamente deprimidas, é uma forma eficiente de se garantir a sustentabilidade do desenvolvimento em todas suas dimensões. A sustentabilidade é princípio fundamental ordenador de processo de desenvolvimento social e ambientalmente equilibrado (BRASIL, 2003a, p. 26).

Afirma o texto do documento que, em especial ao aspecto ambiental, existe a constatação de que a pobreza e a exclusão social são vetores da degradação da mesma, mas que é possível reverter esse quadro aliando o grande potencial do País ao desenvolvimento de processos produtivos, de acordo com novos padrões sustentáveis de consumo e produção. Nesse caso, a estratégia se volta para a implementação de políticas ambientais consistentes.

Para o crescimento sustentável se transformar em realidade está registrado no documento que falta articular essas forças que estão dispersas há anos e orientá-las para um projeto de desenvolvimento. Para implantar esse projeto de desenvolvimento está a afirmação de que o Estado precisa ter um papel decisivo na condução do

desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico, e que a ausência de um projeto de desenvolvimento é resultante da falta de foco dos Planos Plurianuais precedentes.

Tal afirmação aparece assim justificada:

[...] acumularam-se programas superpostos, com poucos resultados práticos. É preciso uma virada total na forma de planejar. Dadas as características atuais do Estado, da sociedade e do sistema produtivo brasileiros, a atividade de planejamento deve ser compreendida como coordenação e articulação dos interesses públicos privados no sentido de minorar a pobreza da população, minimizar as desigualdades sociais e regionais, redistribuir renda, reduzir o desemprego, superar a escassez de financiamento, reduzir incertezas e elevar o investimento público e privado (BRASIL, 2003a, p. 4-5).

O documento registra indicações para a efetivação de estabilidade no regime macroeconômico, destacando a necessidade de três fundamentos: (1) contas externas sólidas, ou seja, um saldo em conta corrente que não imponha restrições excessivas à política monetária nem torne o País vulnerável a mudanças nos fluxos de capitais internacionais; (2) consistência fiscal caracterizada por uma trajetória sustentável para a dívida pública; e (3) inflação baixa e estável.

Requer, também, a conquista de mercados internacionais, através de uma integração comercial sólida entre os países do MERCOSUL e os demais vizinhos na região e a persistente ampliação da inserção comercial nos grandes mercados mundiais e naqueles mercados ainda pouco atendidos pelas exportações, bem como o investimento na diversificação da pauta de exportações, com a inclusão de produtos culturais e daqueles vinculados às novas tecnologias de informação.

Segue a afirmação de que existe uma lógica de operação na economia brasileira e que

toda vez que ocorre aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, o que se amplia é a demanda por bens e serviços produzidos pela estrutura produtiva moderna da economia (alimentos processados, vestuário e calçados, artigos de higiene e limpeza, produtos farmacêuticos, equipamentos eletrônicos, eletrodomésticos, materiais de construção, mobiliário, serviços de supermercados, serviços de transporte, de energia elétrica, de telefonia, de cultura e entretenimento) (BRASIL, 2003a, p. 9).

A explicação é assim aprofundada:

O crescimento via consumo de massa sustenta-se em grandes ganhos de produtividade, associados ao tamanho do mercado interno; aos ganhos de eficiência por escala derivados da conquista de mercados externos resultantes dos benefícios da escala doméstica; e aos ganhos derivados do processo de aprendizado e de inovação que acompanham os investimentos em expansão da produção de bens de consumo de massa pelos setores modernos. Com os ganhos de produtividade, gera-se o excedente que, em certa medida, pode traduzir-se em maiores rendimentos das famílias trabalhadoras, por meio da redução nos preços dos bens e serviços de consumo de massa, da elevação salarial e da elevação da arrecadação fiscal que pode ser destinada a gastos sociais (Ibid., p. 6).

Segue ainda a explicação de que se os mecanismos de transmissão do aumento de produtividade ao poder aquisitivo das famílias trabalhadoras funcionarem a contento, pode-se estabelecer o seguinte círculo virtuoso: aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras / ampliação da base de consumo de massa / investimentos / aumento da produtividade e da competitividade – ou, em resumo, um círculo virtuoso entre rendimentos das famílias trabalhadoras e investimentos.

A estratégia baseia-se no reconhecimento de que a transmissão de produtividade a rendimentos do trabalhador dificilmente se verificará sem políticas de emprego, de inclusão social e de redistribuição de renda. A principal razão é que, mesmo em condições de rápido crescimento, tende a haver insuficiente criação de emprego, devido ao fato de que os setores modernos são pouco intensivos em mão de obra. Assim, a segmentação do mercado de trabalho tem implicações tanto para aqueles trabalhadores com baixos níveis de escolaridade quanto para aqueles que a tem.

A justificativa apresentada no documento é que atendendo a necessidade que clama pelas políticas voltadas para assegurar o emprego, a inclusão social e a redistribuição como fortalecedoras da transmissão de produtividade a rendimentos das famílias trabalhadoras, vai além do problema de escassez de postos de trabalho e inclui duas outras causas básicas: a primeira se deve ao elevado grau de oligopólios na economia, os ganhos de produtividade não necessariamente se traduzem em queda de preços de bens de consumo popular; e a segunda, a absorção pelo Estado de parte do excedente por meio de tributação, não tem se traduzido até agora em aumento da quantidade e da qualidade dos gastos sociais essenciais.

O documento registra que nas políticas sociais estão as possibilidades que podem viabilizar o consumo popular ao aumentar o poder aquisitivo das famílias e reduzir a pressão da oferta de mão de obra sobre o mercado de trabalho, favorecendo

a transmissão dos aumentos de produtividade aos salários, como exemplo, a reforma agrária e o fomento à agricultura familiar que retêm mão de obra no campo e criam renda.

Outro ponto é a exigência de frequência escolar para acesso à política de transferência com vistas a manter a criança na escola, reduzindo o trabalho infantil e melhorando a renda familiar. E ainda, a universalização da assistência aos idosos que viabiliza seu descanso e libera vagas no mercado de trabalho, além de elevar a renda da família. Sem contar com o microcrédito, este dá suporte ao autoemprego e a postos de trabalho em microempresas, criando emprego e renda.

E mais, os programas de acesso à moradia, infraestrutura e serviços sociais, como saneamento, transporte coletivo, educação e saúde são clássicos geradores de postos de trabalho, além de ampliar a renda, ao reduzir gastos como aluguel, remédio e escola; os programas de transferência de renda, a elevação do salário mínimo e o seguro-desemprego operam em favor do modelo de consumo de massa, ao ampliar os rendimentos da família pobre e ao disponibilizar recursos para o aumento dos gastos.

São proposições, segundo o documento, que exigem a construção de um Estado democrático que reafirme os valores éticos sobre os quais se assentam as relações entre o Estado e a sociedade de modo a adequar as práticas políticas e a gestão pública às especificidades do modelo de desenvolvimento almejado.

Nesse direcionamento, o documento registra a necessidade de um Estado que deve nascer de um novo contrato social, fundado na pactuação com os cidadãos, na mobilização e no compromisso dos seus atores com a mudança; um Estado ágil, transparente, eficiente e eficaz, voltado para as necessidades e expectativas do cidadão, como condição essencial para atender, num ambiente de restrições, às demandas do novo modelo de desenvolvimento proposto (BRASIL, 2003a).

Registra também o documento que o Brasil possui todos os elementos necessários para o crescimento do PIB a taxas superiores a 4% ao ano e dar conta de superar os problemas colocados como fundamentais: uma força de trabalho ampla, disposta a enfrentar os desafios das novas tecnologias, recursos naturais abundantes e profissionais qualificados em todas as áreas de conhecimento, um dos maiores mercados potenciais do mundo, um empresariado empreendedor e capaz de competir em qualquer mercado, desde que dotado de condições para enfrentar a concorrência, e uma base produtiva ampla, diversificada e competitiva em inúmeros setores.

Entretanto, quanto à superação dos problemas fundamentais colocados, se

fosse feito neste estudo um comparativo com a situação presenciada nos dias atuais tendo como parâmetro a crise econômica que hoje assola o mundo, certamente ainda continuam sendo problemas fundamentais e históricos, mesmo considerando que o crescimento do PIB a taxas superiores a 4% ocorreu, o que mostra a tabela 4 apresentada apenas a título de informação.

TABELA 4

SITUAÇÃO ANUAL DO PIB BRASILEIRO NA VIGÊNCIA DO PPA 2004-2007

ANO	%
2004	5,7
2005	3,2
2006	3,8
2007	5,4
Média: 2004-2007	4,5

Fonte: Mantega (2008, p.11, Documento do Ministério da Fazenda/Secretaria de Política Econômica. Tabela sintetizada para este estudo). Material completo disponível em: www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/marco/130308b.pdf.

Ressaltam os registros no documento que “o combate às desigualdades econômicas e sociais é entendido como condição necessária para que seja garantido a todos os brasileiros e a todas as brasileiras o status de cidadãos” (BRASIL, 2003a, p. 44).

Para tanto, esse resgate à cidadania passa pelo fortalecimento da democracia, abrindo para a participação desses cidadãos na condução de todas as ações do Estado. Para isso se faz necessário “avançar na descentralização das políticas públicas, na maior participação da sociedade na formulação, na implementação e no controle dessas políticas e, reiterar a defesa, a promoção e a proteção dos direitos humanos em todas as suas vertentes” (BRASIL, 2003a, p. 44).

O documento registra a explicação de que os programas sociais voltados para o resgate da cidadania são absolutamente necessários para gerar as condições de erradicação da pobreza, do analfabetismo, do trabalho precoce, da mortalidade infantil, da discriminação racial, da mulher, e das minorias, para garantir o acesso

universal e de qualidade aos serviços de saúde, educação e cultura, e as condições dignas de moradia e de transporte.

De tudo que foi dito, a análise que se faz é que os meios planejados para combater à exclusão social e à má distribuição da renda passam pela exigência do crescimento sustentado, mas não supera o caráter de exploração do sistema e mais uma vez, “a política econômica e a política social relacionam-se intimamente com a evolução do capitalismo”, portanto, “vinculam-se à acumulação do capital” (VIEIRA, 2004, p. 136).

Analisa ainda Vieira que quando se toca em política econômica está se mencionando uma estratégia de governo que implica pensar a política educacional, a política habitacional, a política da saúde, a política previdenciária, e em outras análogas, assim “no cotidiano das lutas políticas, o governo vai fixando a orientação da política econômica e da política social” (2004, p. 140), ponto que remete ao terceiro megaobjetivo.

O terceiro megaobjetivo se destina à “Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia”⁵⁹, visando: o fortalecimento da cidadania e a garantia dos direitos humanos – políticos, sociais e civis; a valorização da diversidade das expressões culturais regionais e nacionais; a transparência do setor público com controle da sociedade; o planejamento participativo e a gestão pública orientada para ao cidadão; a segurança pública; a valorização das identidades e a defesa da integridade e das soberanias nacionais.

Proposições que não podem ser entendidas como de fácil alcance, inclusive o próprio documento do PPA 2004-2007 faz menção a essa dificuldade histórica e retoma alguns exemplos. Nas palavras do documento:

Nos últimos vinte anos, desde o encerramento do regime militar, a democracia no Brasil vem, indiscutivelmente, se consolidando. No entanto, ainda resta muito a se fazer. Este é o caso de milhões de brasileiros que não são protegidos pelos direitos referentes ao trabalho: não têm acesso ao direito à aposentadoria pública, não têm direito ao seguro-desemprego, nem a auxílios em caso de doença ou acidente do trabalho. A ausência de Estado também afeta um número bastante expressivo de crianças que não têm direito a um dos primeiros passaportes para a cidadania, isto é, o registro de nascimento (BRASIL, 2003a, p. 44)

⁵⁹ Cf. Apêndice C – Síntese do megaobjetivo 3: Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Segundo dados do Censo do IBGE (2000), 20% das crianças menores de um ano não dispunham de qualquer documentação. A crescente violência, no campo e na cidade, tem contribuído para violar dois dos direitos humanos mais fundamentais: o direito à vida e o direito de ir e vir livremente. A violência urbana é exemplificada por um indicador que expressa a seguinte realidade:

A face mais traumática da criminalidade é a taxa de homicídio por 100 mil habitantes. Em 1979, essa taxa era de 9,4 e passou para o patamar de 25,8, em 1998. Para efeitos de comparação, na Austrália, na Áustria, no Canadá e na Argentina, a taxa de homicídios situava-se abaixo de 3,0; nos Estados Unidos é de 9,2 e, no México, de 17,6. Superam o patamar brasileiro países como Jamaica, Honduras e Colômbia, cujos valores giram em torno de 29,0, 63,5 e 78,4, respectivamente (BRASIL, 2003a, p. 45).

São grandes os desafios, considerando o histórico do Brasil no que tange ao desrespeito à garantia dos direitos humanos e o próprio documento levanta a situação que se apresenta quase que em estado permanente:

O Estado brasileiro nem sempre tem sido capaz de garantir os princípios da igualdade e da liberdade ou criar condições para a convivência, a tolerância e o respeito à diversidade entre grupos da população. A discriminação, nas suas diversas dimensões – de raça/cor, etnia, gênero, orientação sexual, condição física ou mental, idade, religião -, ainda é um traço marcante da sociedade brasileira. Vários indicadores demonstram a discriminação de raça e gênero. Por exemplo, as pessoas negras percebem um salário que corresponde à metade daquele das pessoas brancas. A renda média dos homens é cerca de 30% superior à das mulheres. As mulheres sofrem, ainda, violência doméstica e sexual, além de serem alvo do tráfico internacional (BRASIL, 2003a, p. 45).

Frisa ainda o documento que o desrespeito aos direitos humanos se apresenta também de forma grave para outros grupos da população, cabendo destacar o grupo social dos *gays*, lésbicas, travestis, transexuais e bissexuais (GLTTB) que, apesar de ter conseguido ampliar e fortalecer o movimento e suas organizações, tem sido alvo de violência e de discriminação em função da orientação sexual adotada.

O documento ainda faz destaque: aos idosos, que representam 14,5 milhões de pessoas e que vivem, em sua maioria, em condição de pobreza e frequentemente são vulneráveis à violência doméstica; às pessoas portadoras de algum tipo de deficiência, que correspondem a 24,5 milhões e que se defrontam com a discriminação, a violência e a exclusão social, além do acesso restrito à educação; às crianças e adolescentes que sofrem problemas relativos à exploração sexual e à

violência; ao trabalho escravo no campo que se encontra associado à servidão por dívida ou pela troca do acesso à terra, e alcança um total de 2.416 crianças, adolescentes e adultos, especialmente nas regiões Norte, Centro Oeste e Nordeste.

Nessa direção, muitas diretrizes são colocadas como imprescindíveis para superar esses desafios, por exemplo: a formação de um sistema de produção cultural nacional que integre regiões, instituições culturais e que permita acesso a todos; proporcionar acesso aos produtos culturais a um maior número de pessoas.

As desigualdades constituem apenas uma das dimensões da desvalorização da área e aponta que a idéia de cultura como um direito da cidadania não vem historicamente orientando efetivamente as políticas públicas, conforme dados abaixo apresentados no próprio texto do PPA:

Dos municípios brasileiros, 35,7% não possui vídeo-locadora, 65% não possui lojas de discos, fitas e CDs, 64% não possui uma livraria, 92,7% não possui TV a Cabo, 81% não possui um cinema, 75% deles não possui teatro ou casa de espetáculos, 73% não possui museus e 19% não possui uma biblioteca. É preciso, pois, abrir espaço para a expressão das peculiaridades culturais (inclusive as de corte regional), sem que isso se confunda com um nacionalismo estreito, mas sim articulado e aberto às culturas de todo o mundo. Trata-se, na linha da melhor tradição cultural, de resgatar os traços peculiares de identidade em formas de expressão de cunho universal, isto é, em diálogo aberto com todo o mundo. É essencial, nessas condições, realizar um amplo processo de inclusão cultural, garantindo, de forma progressiva, o acesso de toda a cidadania à produção e fruição cultural, bem como a livre circulação de idéias e de formas de expressão artística. De modo análogo, é importante fomentar a formação e a prática das atividades de lazer, como contribuição à melhoria da qualidade de vida no País (BRASIL, 2003a, p. 47).

É essa a situação da maioria dos brasileiros e não se descarta a necessidade de buscar alternativas para superar e não apenas amenizar a situação, mas concorda-se com a afirmação do documento que só isso não é suficiente frente a problemas de maior escopo que permeiam a vida de milhões de brasileiros cujos direitos elementares como trabalho, moradia, terra, educação e saúde estão ainda por ser atendidos.

Mas afirma o texto do documento que os exemplos acima descritos são indicativos de que é preciso buscar a expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia. E para que essa busca ocorra, faz-se necessário que o Estado não se esquive das suas tarefas, sendo que uma delas é

extinguir as situações indesejáveis de violação aos direitos humanos, de diferentes grupos sociais, proporcionando condições para a conquista da

igualdade e a isonomia de tratamento para todos com o subsequente fortalecimento da cidadania e da democracia no País. Para tanto, é preciso avançar no aprimoramento e fortalecimento das instituições públicas e no diálogo com a sociedade no sentido de efetivar a garantia dos direitos humanos (BRASIL, 2003a, p. 46).

A análise a ser feita é que as expectativas sociais presentes no PPA quanto à justiça social, ao acesso à cultura e à educação, entendidos como pontos básicos para se avançar na questão das políticas públicas, na maior participação da sociedade, na formulação, na implementação e no controle dessas políticas e, ainda, reiterar a defesa, a promoção e a proteção dos direitos humanos em todas as suas vertentes e focando nas diferenças sociais, econômicas e culturais, são grandes proposições e possíveis no capitalismo.

Ademais, dar conta das questões da diversidade seja das relações, das expressões; da questão de integridades e soberanias; da paz, da solidariedade, do respeito, do combate à corrupção, bem como de outros desafios que remetem a grandes diretrizes voltadas para a promoção do cidadão – como ser informado sobre os direitos e deveres, saber onde buscá-los e como assegurá-los; a intensificação das políticas públicas; a garantia do controle social; o foco para as ditas minorias; as questões de gênero, raça, etnia, é objetivo a ser perseguido por qualquer nação, pois são conquistas feitas pelas classes sociais num processo de luta.

Entretanto, a concretização dessas proposições ainda é questionável dentro da estrutura da sociedade capitalista. Mas, não está descartado que são proposições essenciais para a constituição de um estatuto de sujeito que abranja não apenas o termo “cidadão” no sentido que está sendo aqui apreendido, ou seja, apenas como cidadão amplo.

Enfim, os megaobjetivos do PPA 2004-2007 traduzem o firme compromisso com o cidadão, independentemente de sua origem social, seu *status* social, suas diferenças, buscando a inclusão social, a superação das desigualdades sociais e regionais, primando pelo crescimento com geração de emprego e renda ambientalmente sustentável e no contexto de uma sociedade democrática que assegure a expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia, com base em uma estratégia de desenvolvimento que garanta a integração entre a política social e a política econômica.

A descrição analítica dos três megaobjetivos pode ser sintetizada conforme quadro a seguir.

ASPECTOS	CARACTERÍSTICAS
Conjuntura	Mundialização. Continuidade de adaptação ao mercado. Empreendimento reformista.
Gestão administrativa	Reestruturação e ajuste do Estado.
Política econômica	Desenvolvimento sustentável. Geração de empregos. Meio ambiente. Recuperação da capacidade de investimento do Estado.
Política social	Articulada aos princípios da gestão eficiente e democrática. Foco: Educação, Assistência, Trabalho.
Desafios a serem superados na área social	Concentração social e espacial da renda e da riqueza. Exclusão social (pobreza, analfabetismo, trabalho precoce, desemprego, mortalidade infantil, discriminação racial, da mulher, e das minorias). Desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania. Degradação ambiental. Baixa criação de emprego. Baixo rendimento financeiro (ou nada) da grande maioria das famílias trabalhadoras.
Prioridades na área social	Fortalecimento da cidadania e da democracia. Inclusão social e desconcentração de renda. Crescimento do produto e do emprego. Crescimento ambientalmente sustentável. Redução das disparidades regionais, dinamizados pelo mercado de consumo de massa. Redução da vulnerabilidade externa e viabilização do crescimento sustentado. Resgate da cidadania. Erradicação da pobreza. Acesso universal e de qualidade aos serviços de saúde, educação e cultura. Condições dignas de moradia e transporte.
População-alvo	Referência a todos como cidadãos.
Princípios	Democracia participativa. Participação política. Inclusão social.

básicos	Cidadania ampliada.
---------	---------------------

Quadro 3 – Síntese do PPA 2004-2007 “Brasil de Todos: inclusão e participação”.

Fonte: PPA 2004-2007. Quadro elaborado para este estudo.

Com base nessa síntese, podem ser verificadas as cinco dimensões que dão sustentação ao PPA 2004-2007, a saber: a democrática, a social, a econômica, a ambiental e a regional. O movimento dado a cada dimensão está firmado em torno de um determinado eixo, conforme pode ser observado no quadro a seguir.

Dimensões	Eixos
Democrática	Sentido forte de cidadania, respeito aos direitos humanos, participação da sociedade civil nas decisões.
Social	Inclusão social, acesso universal a serviços públicos de alta qualidade, desenvolvimento e preservação cultural, vínculo forte entre uma maior produtividade do trabalho e melhores salários.
Econômica	Estabilidade macroeconômica, crescimento da renda e do trabalho, mais investimento e produtividade, maior participação nos mercados internacionais, redução da vulnerabilidade externa.
Ambiental	Maior harmonia entre desenvolvimento e meio ambiente; sustentabilidade ambiental.
Regional	Mais igualdade entre regiões, desenvolvimento regional e local.

Quadro 4 – Dimensões primordiais que sustentam o PPA “Brasil de todos: inclusão e participação”.

Fonte: PPA (2004-2007). Quadro organizado para este estudo.

Assim, delineado num contexto que denota a prevalência de aspectos econômico, político e social “a esquerda brasileira chega ao poder federal com um grande desafio: resgatar a enorme dívida social que marca a cidadania negada historicamente [...]” (GRACINDO, 2003, p. 60).

E complementando, a autora apresenta alguns indicativos iniciais possíveis de serem percebidos no início do processo da gestão do Governo Lula⁶⁰:

⁶⁰ “Breve avaliação dos seis primeiros meses do Governo Lula”, publicada na Revista da UnB em 2003.

Num breve balanço desses seis primeiros meses de governo, as informações veiculadas pela mídia evidenciam que a reforma da previdência, os altos juros praticados e o pequeno aumento do PIB vêm sendo considerados como incompatíveis com as históricas propostas da esquerda. No entanto, projetos como “Fome Zero” e “O primeiro emprego”, o desenvolvimento participativo do PPA, índices negativos de inflação, dólar em queda, bolsas fechando em alta e a subida do Brasil do 73º para o 65º lugar no IDH, vêm sendo recebidos como indicadores positivos (GRACINDO, 2003, p. 60).

Mas analisa a autora que, frente às proposições de profundas mudanças na configuração do Estado, nas políticas públicas e nas relações com a sociedade visadas pelo PPA 2004-2007, é preciso ter claro que não serão simplesmente mudanças de estratégias que estarão garantindo o êxito das ações, “mas sim de estruturas e, nesse sentido, necessitam de tempo para serem desenvolvidas pelo governo e percebidas pela sociedade” (Ibid., Ibidem).

Com o intuito de trazer outros subsídios para pensar/repensar tais proposições e entre elas, especificamente, o caráter participativo do PPA 2004-2007, a seção que segue apresenta indicativos teóricos nessa direção, lembrando que “qualquer exame da política econômica e da política social deve fundamentar-se no desenvolvimento contraditório da história” (VIEIRA, 2004, p. 136).

2 BUSCANDO O SIGNIFICADO DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO

De modo a apreender o significado da participação presente no PPA 2004-2007, principia-se analisando a concepção teórica a ele subjacente com destaques a algumas declarações de intenções presentes no documento, iniciando pela seguinte proposição:

O Plano Plurianual (PPA Brasil de Todos: inclusão e participação) foi construído para mudar o Brasil. Inaugura um modelo de desenvolvimento de longo prazo, para muito além de 2007, **destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira** (BRASIL, 2003a, p. 13, grifo nosso).

A proposição de mudança dentro do modelo de desenvolvimento preconizado e ao mesmo tempo objetivando profundas transformações estruturais na sociedade

suscita uma reflexão que é buscada em Wood (2006). A autora analisa que “essa concepção de transformação social é um truque que nos convida a imaginar, [...] no mínimo a realização das aspirações democráticas nos interstícios do capitalismo” (p. 233).

O significado que se pode tirar da análise de Wood (2006) é que não justifica ter ilusões acerca dos efeitos que a democracia tem no capitalismo, considerando os seus limites quanto a não ter força para sequer tocar na exploração oriunda da questão econômica e, assim, não há a possibilidade de concretização da democracia substantiva.

Explica Wood que democracia não é negada explicitamente no capitalismo, muitas são as realizações democráticas nos seus interstícios⁶¹, mas nem por isso sua estrutura chega a ser afetada, por isso ressalta-se que a concepção liberal de democracia continua a ser um dos seus sustentáculos.

A categoria transformação social anunciada no PPA 2004-2007 em análise não pode ser lida no sentido da concepção presente no termo, conforme orientada por Marx, e, considerando a proposição política, econômica e social registrada no PPA nem sequer existe uma aproximação da idéia de ruptura com o sistema-capital, a orientação explicitamente prescreve a manutenção dessa mesma estrutura com fundamentos democráticos explícitos na concepção liberal de democracia, o que já permite afirmar que a concepção de participação social possibilitada pela representatividade dos sujeitos não se distancia da concepção presente na participação política.

O que se coloca como algo diferente nessa concepção de participação política e a ênfase dada a todos, direcionando o olhar aos grupos sociais de modo específico no sentido de assegurar o bem-estar, os direitos, a justiça social, entretanto servindo-se de aparatos liberais, tais como parcerias, consensos, acordos, visivelmente registrados no documento:

Tornar a cidadania, em todos os níveis, um bem comum. Essa é a verdadeira questão inscrita no PPA 2004-2007: a escolha do futuro – o Brasil que a sociedade deseja construir no século XXI a partir dos recursos disponíveis e dos investimentos que vamos viabilizar em projetos articulados nacional e internacionalmente. Desenvolvimento com justiça social, para nós é isto: parcerias criativas e transformadoras, a

⁶¹ Segundo Wood (2006, p. 7), “a onda atual de ‘anticapitalismo’, que se manifestou em [...] Porto Alegre e em muitos outros locais [...], por mais diversificados que sejam, o impulso em direção à democracia é uma motivação comum que os une”.

partir da construção de amplos consensos sociais, um após o outro (BRASIL, 2003b, p. 9).

A referência para uma concepção de cidadania voltada para o “desenvolvimento com justiça social”, mas alicerçada em parcerias e passando pelo consenso reafirma a análise de que não se nega que o Governo do Presidente Lula se propôs a dar continuidade a um programa que não é novo.

Programa este voltado para oferecer bem-estar social a todos, proposição que não chega a ultrapassar o modelo econômico vigente, calcado na ideia de que antes de distribuir a riqueza é preciso produzi-la, sendo os produtores diretos os mesmos que ao final das contas precisarão produzir e depois reivindicar e lutar por uma migalha da produção do seu trabalho, num combate a desigualdade social. Portanto, mesmo o PPA 2004-2007 apresentando uma análise crítica em relação ao modelo neoliberal de crescimento, mostrando os grandes desafios, não o supera, prolonga-o, o que incorre em uma contradição.

Boron (2001) ressalta que entre as metas globais que hoje em dia são propostas pela grande maioria das forças progressistas da América Latina e que resumem boa parte das reivindicações que os partidos populares têm exigido está a democracia participativa. Meta esta que aparece entre as “formulações gerais [...] de um chamado [...] a discutir e promover um ambicioso programa de transformações sociais” (p. 227), mas que na essência não é transformação, mesmo frente a algumas concretizações não tem força de superação da exploração, considerando os limites impostos pelo próprio sistema-capital.

E sobre a construção de amplos consensos sociais a análise que se faz é que nada mais é que uma saída para dar conta de questões incontrolláveis, por isso a categoria consenso é criticada neste estudo, uma vez que dá legitimação a ideias previamente estabelecidas em relação a objetivos pré-determinados, portanto, uma categoria que visa substituir o conflito nos atos da gestão democrática com caráter substantivo. Mesmo assegurando a participação, os pressupostos presentes no PPA 2004-2007 demarca uma considerável distância quanto a uma participação pautada nos processos coletivos de tomada de decisões e posições concebidos pela lógica da dialética.

É por isso que Marx sempre retomava o problema da relação entre estrutura (a base material) e a superestrutura (o *locus* do movimento), que precisa ser situado com exatidão e resolvido para assim chegar a uma justa análise das forças que atuam

na história em um determinado período da história. São destaques dois princípios buscados em Marx: 1) nenhuma sociedade assume encargos para resolver problemas cujas soluções ainda não existam; 2) nenhuma sociedade se transforma antes que tenha condições para tal, condições estas que precisam ser buscadas, pois não são dadas *a priori*.

É o que Wood (2006) também afirma sobre a existência de dificuldades provenientes do próprio movimento da história que precisam ser levadas em conta, face às proposições de cunho complexo como o que se refere ao anúncio de mudanças estruturais na sociedade.

Wood (2006) destaca a possibilidade da democracia no capitalismo, mas chama a atenção para os seus limites. Uma pretensa política de esquerda pode até obter sucesso no interior dessa sociedade, mas apenas poderá minimizar os efeitos reprodutivos favoráveis à ordem social dominante em relação à maioria social.

Outro ponto que corrobora na busca do entendimento do significado do princípio da participação anunciado é quanto à metodologia adotada, tanto no processo de formulação quanto na sistematização do PPA 2004-2007, cuja opção coletiva selecionada pela cúpula do governo foi feita tendo como suporte uma estratégia de planejamento e gestão denominada de “Orientação Estratégica do Governo”.

As análises de Abrucio (2006) oferecem contribuições para esclarecer alguns pontos, portanto cabe refletir um pouco sobre o encaminhamento teórico do autor quanto a essa opção. Essa orientação estratégica sobre a gestão administrativa dos governos numa perspectiva voltada para a formulação de novos paradigmas organizacionais tem o intuito de contribuir para a necessidade de planejamento e de gestão necessários não só ao momento econômico, mas outros pontos que o complementa e fortalece.

Abrucio (2006) apresenta três modelos para a administração pública inglesa, mas que vem ao encontro das proposições de planejamento e de gestão do caso brasileiro em foco. Esses modelos, ao longo das décadas de 1980 e 1990, ocuparam espaço no debate sobre a gestão administrativa aplicado ao Estado: o gerencialismo (*managerialism*); o consumismo (*consumerism*); e a Orientação do Serviço Público (*Public Service Orientation*), sintetizadas no quadro que segue.

Formas de gestão	Objetivos	Relações com a sociedade (ou com seu público alvo)
<i>Managerialism</i> (Gerencialismo)	Economia/eficiência (produtividade)	<i>Tax payers</i> (contribuintes)
Consumerism (<i>Consumismo</i>)	Efetividade/qualidade	Clientes/consumidores
Public Service Orientation (Orientação do Serviço Público)	<i>Accountability</i> /equidade	Cidadãos

Quadro 5 – Três modelos de administração pública

Fonte: Abrucio (2006, p. 181). Quadro reformulado para este estudo.

Abrucio (2006) procura deixar claro que a rígida divisão entre as teorias foi estabelecida para facilitar a comparação entre elas, mas que há um razoável intercâmbio, principalmente no caso das duas últimas: o *Consumerism* e a *Public Service Orientation*. Afirma o autor que a classificação feita propicia duas importantes constatações: há uma mudança substancial ao longo do tempo, desde o gerencialismo até o *Public Service Orientation* e, que, embora haja diferenças entre as teorias, elas não são mutuamente excludentes.

O gerencialismo, cuja ênfase está no contribuinte, tem como principal objetivo a redução de custos do setor público e o aumento de sua produtividade. Na prática significa a privatização de empresas, a desregulamentação, a devolução de atividades por parte do governo para a iniciativa privada ou para sociedade civil, com constantes tentativas de reduzir os gastos públicos. “O *managerialism* seria utilizado no setor público para diminuir os gastos em uma era de escassez e para aumentar a eficiência governamental” (Ibid., p. 182), portanto tem como central a busca da eficiência. O principal êxito do modelo gerencial é a ênfase na questão financeira, por isso ao buscar a eficiência e a produtividade tem como público alvo de sua políticas o *tax payers*, ou seja, o contribuinte.

No consumismo (*consumerism*), cuja ênfase está no consumidor, a discussão em torno do modelo gerencial torna-se mais complexa e ganhou novos rumos a partir da metade da década de 1980. Nesta mudança está a tentativa de constituir os

serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/consumidores. É nesse ponto que o modelo gerencial traz à tona o aspecto político da administração pública, sem, no entanto abandonar o conceito empresarial vinculado à eficiência e à busca da qualidade dos serviços (ABRUCIO, 2006).

O *consumerism* baseia-se no princípio de que os serviços públicos devem estar mais direcionados para o público, ou seja, “atender as necessidades de seus consumidores e clientes” (Ibid., p. 186). Para a satisfação dos consumidores e clientes e com a perspectiva de se tornar mais leve, ágil e competitivo, desmontando assim o antigo modelo democrático, o governo precisa adotar as seguintes medidas: a descentralização; a competição entre as organizações do setor público (a exemplo das escolas); a adoção de um novo modelo contratual para os serviços públicos (execução de planos, programas e projetos pensados estrategicamente para a escola executar tendo as verbas para custeio e capital como contrapartidas).

O *consumerism* transformou conceitos na relação entre o governo como prestador de serviços públicos e a população. O cliente consumidor é visto sob dois ângulos: há o consumidor de bens no mercado e o consumidor dos serviços públicos.

No caso do consumidor dos serviços públicos, segundo Stewart & Walsh (1992, p. 507 *apud* ABRUCIO, 2006, p. 188) “o conceito de consumidor deve ser substituído pelo de cidadão. Isso porque o conceito de cidadão é mais amplo do que o de cliente/consumidor, já que a cidadania implica direitos e deveres e não só liberdade de escolher serviços públicos”. Na verdade, afirma Abrucio (Ibid.): “a cidadania está relacionada com o princípio da *accountability*⁶² que requer participação ativa na escolha dos dirigentes, na formulação das políticas e na avaliação dos serviços públicos”.

O conceito de consumidor, na concepção do autor, não atende adequadamente ao problema da equidade, que é um valor fundamental na administração pública. Numa era de escassez de recursos públicos “os que se organizarem mais, poderão ser mais ‘consumidores do que os outros’. Assim, os consumidores mais fortes se converteriam em ‘clientes preferenciais dos serviços públicos’” (Ibid.). Entra aí a competição que prejudica o princípio da equidade, essa será a principal perdedora

⁶² A noção de *accountability* não deve ser entendida como algo isolado e sim inserida em um contexto de cidadania participativa. O Estado representa um mecanismo para resguardar as estruturas de um País. Os atores sociais, por sua vez, informados das políticas públicas, se organizam em sua conjuntura socioeconômica para criticá-las e avaliá-las, exigindo o cumprimento dos seus direitos e a obediência dos gestores públicos aos ditames legais e morais (BANDEIRA, 2005, p. 06).

“conferindo a alguns consumidores a possibilidade de ser mais cidadão do que outros” (Ibid., p. 189). É nesse ponto que ganha importância o *Public Service Orientation*.

O *Public Service Orientation* faz parte de um debate muito recente e por isso seus conceitos estão em fase de amadurecimento (ABRUCIO, 2006). Mas é uma tendência que levanta novas questões e põe em xeque antigos valores não propondo a volta ao modelo burocrático weberiano, mas encontrando caminhos abertos pela discussão gerencial, explorando suas potencialidades e preenchendo suas lacunas, considerando que “leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça” (Ibid., p. 190).

Neste, a ênfase recai sobre o cidadão em contraposição ao consumidor (o cliente), este último “tem um referencial individual, vinculado à tradição liberal, a mesma que dá, na maioria das vezes, maior importância à proteção do indivíduo do que a mera participação política ou maior valor ao mercado do que à esfera pública” (Ibid.).

É interessante notar que o objeto que gerou essa teoria foi criado pelo próprio modelo gerencial, ou seja, pela problemática da descentralização, a partir da qual foram formulados quase todos os conceitos, mas numa visão de descentralização extremamente crítica no sentido que é levado em conta o poder do cidadão, numa conotação coletiva, ou seja, “pensar a cidadania como um conjunto de cidadãos com direitos e deveres” (Ibid., p. 190).

Essa teoria resgata a idéia de participação segundo um conceito mais amplo, o da esfera pública, “locus de transparência e de aprendizado organizacional [...], sobretudo quando da formulação das políticas públicas” (p. 191). A ressalva feita pelo autor é a de que a esfera pública compreende um espaço mais local, o governo local, por exemplo, cuja justificativa central “não é que ele é um meio para prover os serviços [públicos] necessários, o que de fato ele é, mas que ele [...] capacita os cidadãos a participar das decisões que afetam suas vidas e as das suas comunidades” (ABRUCIO, 2006, p. 190).

O autor não descarta a possibilidade de essa teoria ocorrer num espaço mais amplo, porém questiona: “como conceber a coordenação do serviço público no âmbito nacional? E quais as medidas a tomar para atenuar as desigualdades regionais – [...] enormes em países como o Brasil – e garantir assim uma verdadeira

equidade?” (ABRUCIO, 2006, p. 191).

Não obstante a essas questões, no PPA 2004-2007 “Brasil de Todos: inclusão e participação” está registrado que o que se busca é uma nova gestão pública: “ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e **orientada para o cidadão**” (BRASIL, 2003a, p. 49, grifo nosso), impondo, assim “uma estratégia de ruptura para **passar de uma gestão burocrática e clientelista a uma gestão voltada para o cidadão** e apta a enfrentar as crescentes complexidades das demandas da sociedade contemporânea” (Ibid., p. 52, grifo nosso).

Com essa afirmação, fica posta uma vinculação da teoria que fundamenta as estratégias de planejamento e gestão do PPA 2004-2007 com a teoria denominada *Public Service Orientation*, segundo as indicações de Abrucio (2006).

No PPA 2004-2007 em análise, está a participação como ponto chave, com vistas à justiça social, o exercício dos direitos e o resgate à cidadania, princípios escolhidos que mostram a relação com à questão da eficiência a ser buscada pela via da iniciativa privada, do mercado, pelas parcerias, tendo o setor público como fio condutor. Interpretação dada pela afirmação abaixo:

Nós acreditamos que qualquer estratégia de desenvolvimento soberano no século XXI só sairá do papel se contar com a participação da vontade nacional. O setor público pode e vai induzir a retomada do crescimento econômico. Mas a iniciativa privada tem um papel insubstituível. A força-motriz desse processo deve ser a dinâmica das parcerias Estado-Sociedade, público-privado, governamental e não-governamental. Esse é o caminho que está fazendo brotar o Brasil que pulsa dentro de nós (BRASIL, 2003b, p. 7).

A força-motriz do processo em pauta é a continuidade da dinâmica econômica presente na relação Estado-Sociedade, ponto que remete novamente a Abrucio quando este questiona: “que tipo de Estado se deseja para o século XXI?” (2006, pp. 174-175). Analisa o autor que “a principal receita para o contínuo sucesso que se estendeu por 30 anos foi a essência de um amplo consenso a respeito do papel do Estado, que proporcionou, direta ou indiretamente, as condições para a prosperidade econômica e o bem estar social” (p. 175), o Estado intervencionista.

Segundo ele, esse tipo de Estado tinha três dimensões – a econômica, a social e a administrativa. A primeira caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional; a segunda, adotada em maior ou

menor grau nos países desenvolvidos, o Estado do Bem-Estar que tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação, etc.), com a finalidade de garantir as necessidades básicas da população; e a terceira, relativa ao funcionamento mesmo do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano⁶³, ao qual cabia ao mesmo o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade do aparato governamental.

O autor destaca quatro fatores que contribuíram para a eclosão da crise do Estado keynesiano: (1) a crise econômica mundial – período recessivo, fracamente revertido nos últimos anos, mas os níveis de crescimento não puderam ser retomados; (2) a crise fiscal: a maioria dos governos sem possibilidades de financiar seus déficits, a revolta dos *tax payers* (contribuintes) nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha contra a cobrança de mais tributos, não conseguindo visualizar uma relação direta entre o acréscimo de recursos governamentais e a melhoria dos serviços públicos; (3) a situação de ingovernabilidade, mostrando que os governos estavam inaptos para resolver seus problemas; (4) a globalização e todas as inovações tecnológicas – que ao transformarem a lógica do setor produtivo afetaram o Estado, este sendo pressionado a diminuir impostos e participação no mercado de trabalho.

Em outra direção, Mészáros (2006) conceitua o Estado hoje como uma estrutura política ao mando do capital e nesse sentido a participação política, conforme colocada pode ser entendida como requisito necessário para sua viabilidade e reprodução, seu principal fundamento.

Se o capital necessita do Estado e o Estado para atendê-lo abre para a participação da sociedade, o significado preterido para essa participação pode estar no próprio estatuto de cidadão necessário ao desenho pretendido para o momento histórico/econômico. Assim, o Estado continua intervindo, mesmo que numa função coercitiva e de manutenção, assegurado pelo poder de flexibilidade e de adaptação.

O PPA destaca:

A Federação pede a sua revitalização, integrando União, estados e municípios, e dando origem a um novo modelo de descentralização coordenada, a partir da recuperação do papel indutor do governo federal, aliado a um maior controle e participação social nas ações [...]. As mudanças na comunicação de governo, voltadas mais para o diálogo do

⁶³ “A burocracia weberiana é tomada como um tipo ideal classicamente referido às características do que hoje vem sendo classificado de antigo modelo administrativo – basicamente, uma organização guiada por procedimentos rígidos, forte hierarquia e total separação entre o público e o privado” (ABRUCIO, 1999, p. 178).

que para a publicização, ou os esforços de dar transparência às suas ações possibilitam o controle pelo cidadão, fortalecem a participação e são um caminho para o combate ao desperdício e a corrupção (BRASIL, 2003a, p. 52).

A organização da relação entre os entes federados e os municípios pelo diálogo e pela transparência, objetivando a recuperação do papel indutor do governo federal com base na participação política com vistas a subsidiar o cidadão como controlador das ações do governo na garantia do desenvolvimento econômico é ponto destacado também por Abrucio (2006).

Este autor analisa que um dos grandes objetivos dos governos nas últimas décadas é imprimir aos seus planejamentos a abertura para a participação cidadã. E se reportando ao caso norte-americano ressalta que na busca por colocar em ação um novo modelo de administração, fica evidente um paradoxo, ou seja, uma gestão pública que “responda tanto aos ditames da eficiência quanto aos da democratização” (ABRUCIO, 2006, p. 178), com outras palavras: tanto pelo econômico quanto pelo social.

Paradoxo porque se entende eficiência como um conceito econômico e utilizá-lo para enfocar êxito governamental quanto às questões de um processo democratizador acarreta problemas no sentido de não se atribuir à avaliação da efetividade dos serviços públicos a devida importância. Abrucio (2006) analisa que a efetividade é um substitutivo mais coerente quando está em pauta também a democratização do poder, com a questão social, vez que apresenta com mais clareza o grau em que se atingiu os resultados esperados e “não é um conceito econômico – como a eficiência [...]” (ABRUCIO, 2006, p. 184).

No PPA 2004-2007, está declarado que a participação de toda a sociedade nas suas ações tem no princípio da cidadania o fortalecimento da democracia, uma forma de democracia que abarque todos os cidadãos, não importando o nível social, a questão da educação, a etnia, a orientação sexual adotada, inclusive está a declaração em atender cada uma dessas chamadas “diferenças”, focando em suas especificidades.

Volta-se a Wood (2006), com o intuito de apresentar uma análise dos limites dessa declaração na sociedade capitalista, colocando os efeitos das decisões provenientes do próprio sistema sobre os chamados por ela de bens extraeconômicos. A autora destaca como bens extraeconômicos: “[...] emancipação de gênero,

igualdade racial, paz, saúde ecológica, cidadania democrática” (p. 227).

Quanto à emancipação de gênero e a questão da igualdade racial, estes são bens extraeconômicos que não atrapalham o desenvolvimento do capitalismo, são bem tolerados pelo sistema, até porque uma das características do capitalismo é ser indiferente às identidades sociais das pessoas que explora, uma vez “que o capital luta para absorver as pessoas no mercado de trabalho e para reduzi-las a unidades intercambiáveis de trabalho, privadas de toda identidade específica” (WOOD, 2006, p. 229).

Quanto à paz mundial e a questão ecológica, acredita ela que o capitalismo “não é capaz de garantir a paz mundial” (p. 228) nem tem condições para “evitar a devastação ecológica” (Ibid.). Quando muito, pode ser demonstrado certo grau de preocupação quanto à questão ecológica “especialmente porque a tecnologia de proteção ambiental se tornou uma mercadoria lucrativa” (Ibid.).

Esse é um ponto que Mészáros (2003) também não deixa de lembrar em uma de suas produções “Século XXI: socialismo ou barbárie”. Analisa o autor que está ocorrendo certa perda dos sentidos e dos significados humanos e sociais. Como exemplo, destaca a polêmica da destruição ambiental, mostrando o problema que vem sendo recolocado para toda a humanidade neste início do século XXI, mas que na sua concepção o capital não tem como conter essa situação, no máximo pode abreviá-la. E isso o capital só fará se for para sua manutenção, se gerar a mais-valia.

Retorna-se a Wood (2006) que retoma ponto crucial: a busca da cidadania democrática, na qual todos os outros bens econômicos estão aí presentes, tendo como um dos canais de realização a participação e que pode se dar de dois modos, ou seja, como uma faca de dois gumes.

No sentido liberal, reafirma a autora, tal busca não é prejudicial ao andamento do capitalismo, pelo contrário é uma das necessidades a proclamação de certa preocupação para atender a todos, que a participação de todos no processo, qualquer processo, principalmente o educacional é importante, inclusive quando voltadas para sanar as necessidades produzidas pelo próprio capital (tecnologias superadas pelo avanço da modernidade, livros didáticos, etc.) e a geração de mais e mais necessidades, uma vez que a sobrevivência do capital depende disso.

As possibilidades fundamentadas na perspectiva da inclusão social são muitas, pois não representam perigo fatal para o capitalismo, inclusive é cômodo pensar em grupos sociais específicos, esquecendo a complexidade existente entre as

classes sociais, esquecimento esse que oportuniza obscurecer a luta de classes no sentido da força social explicada por Gramsci, não esquecendo que na essência dos grupos sociais diferenciados também está presente uma determinada força social, sabendo que a própria constituição como grupo é um meio para sanar necessidades primordiais.

Entretanto é uma força social individualizada, portanto não desmonta e nem desmontará o sistema, mas a análise que se faz é que não é proposta do Governo prover meios para desmontar o sistema, pelo contrário. O significado de participação possível de ser apreendido no declarado no documento e sua relação com a política social é planejada para que o cidadão possa viver bem nessa mesma sociedade. E o sentido desse “viver bem” tem um objetivo que, acredita-se, vem sendo explicado.

Num sentido que busca a superação de concepções liberais/neoliberais, é preciso esclarecer que também se acredita que as probabilidades oriundas dos grupos sociais poderão aumentar em termos de vitórias se esta busca estiver atrelada à luta anticapitalista, cujo compromisso qualifique a participação como uma força social, que para começar, pelo menos desafie a sociedade de classe e os governos que a ela servem. E a possibilidade está na conversão desses grupos nas classes onde estão inseridos tendo como orientação primeira o resgate à luta de classes.

Nogueira (2003), tomando como parâmetro o conceito de Estado, sociedade civil mais sociedade política, elaborado pelo marxista italiano Antonio Gramsci, questiona significados dados à sociedade civil que hoje buscam se afirmar nos panoramas político e cultural. Seu principal argumento é que, nas últimas décadas, transitou uma idéia de sociedade civil como campo predominantemente político-estatal, palco de lutas democráticas e novas hegemonias, mas que ultimamente não passa de uma imagem que converte a sociedade civil em recurso gerencial destinado a viabilizar tipos específicos de políticas públicas, estas destinadas à grupos específicos, enfraquecendo o objetivo maior de luta.

Mas o que está ficando da análise feita no PPA 2004-2007 é que a classe que vive do trabalho e do não trabalho, os empregados de forma precária não foram de fato levadas em conta no processo. A ênfase está sobre os grupos sociais como os formadores da sociedade e nessa direção, conforme já ressaltado, o significado do princípio da participação no PPA 2004-2007 se distancia das orientações presentes nas lutas de classes, sendo que estas poderiam dar outra direção para o processo em pauta.

Assim sendo, mesmo não descartando a força social, ou as forças sociais, que depreende da vontade geral e que poderia incitar mudanças nas relações sociais no capitalismo e até amenizar as desigualdades, faz-se importante observar que se o objetivo é mais amplo e é preciso compreender que

[...] a articulação hierárquica e conflituosa do capital tende a permanecer como princípio estruturador geral do sistema, não importando seu tamanho, nem o gigantismo de suas unidades constituintes. Isso de deve a natureza íntima do processo de tomada de decisão do sistema. Dado o inconciliável antagonismo estrutural entre o capital e o trabalho, este último é categoricamente excluído de toda tomada de decisão significativa. E é forçoso que seja assim, não apenas no nível mais abrangente, mais até mesmo em seu 'microcosmo', em cada unidade produtiva (MÉSZÁROS, 2007, p. 127).

Essa é mais uma razão para pensar criticamente que toda tomada de decisão pode até encontrar respostas satisfatórias, mas dentro de qual limite? E satisfatória até que ponto? De fato, em nome de quem?

Em suma, focando na questão da participação tem-se a defesa no PPPA pela democracia participativa, entretanto pela representação; portanto, democracia representativa, que segundo Urbinati (2006) é uma das formas de participação propícia ao capitalismo, apresentando uma variedade de procedimentos, formas de controle, de supervisão e de práticas dela decorrentes.

O documento faz referência, no geral, à participação social e utiliza também o termo popular, o que remete a uma imprecisão se relacionada à concepção do termo, isto se for levado em conta o entendimento de participação popular como a participação dos segmentos que compõem as chamadas classes populares, os menos favorecidos economicamente, excluindo as demais classes sociais, ditas mais favorecidas pelo sistema-capital.

Mas, no PPA em análise, o termo popular está se referindo a todos, a população do País, utilizando para dar conta dessa compreensão, segundo registros no próprio documento, o termo “cidadãos”, retratando uma luta que fica nos parâmetros da sociedade capitalista e não uma luta por uma sociedade totalmente diferente.

Assim sendo, pode-se depreender que está em voga a presença da “participação política”, considerando nesse primeiro momento a questão da representatividade e a ênfase no resgate à cidadania, nos direitos social, político e econômico.

Enfim, o anúncio da democracia participativa e, ao mesmo tempo, o aprimoramento da democracia representativa, com o intuito de resgatar e de fortalecer a cidadania como *status* de todos, são indícios de como está sendo configurado um determinado significado para a participação nos dias atuais, considerando a limitação da democracia que aí está, que nada mais é que a democracia liberal, cujas possibilidades de exercício ainda encontra alicerces especificamente na participação política, agora caracterizando o indivíduo como cidadão amplo, que é diferente do conceito de cidadão pleno, este último não cabe no sistema-capital.

Acredita-se que o concreto pensado no decorrer deste estudo ofereceu os subsídios teóricos para se chegar a uma abstração científica que permite responder a questão norteadora do estudo em pauta. E isso é a proposição que segue *a posteriori*.

CAPÍTULO IV

O SIGNIFICADO DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

É evidente que a forma de sistematização de um PPA, conforme analisado na parte que a esta antecede passa por uma organização, que visa assegurar sua efetividade e eficácia, de modo a garantir que a busca de resultados pelo menos se aproxime do desejado, o que torna a perspectiva teórica de planejamento próximo ou totalmente funcionalista.

Entretanto, a reflexão e a análise perpassam tal perspectiva se a pretensão é compreender teoricamente qual a função das proposições colocadas para a política social, e, em específico, para a política educacional, considerando o modelo de sociedade em que se desenvolvem, de modo a apreender o significado do princípio de participação que fundamenta a sua materialização, numa demonstração da existência da relação entre um singular apreendido e as questões mais amplas presentes na totalidade, refletindo uma situação que repercute em termos universais.

Nesses termos, a situação atual do Brasil nos aspectos econômico, social, político e educacional destacadas nos capítulos que a este antecedem, exige essa reflexão teórica sobre a proposição de participação declarada no PPA 2004-2007 voltada para a garantia de uma cidadania ampla para todos, considerando sempre, conforme vem sendo ressaltado, que uma particularidade se desdobra dinamicamente numa totalidade.

Nessa perspectiva, o objetivo nesse momento é responder a questão norteadora deste estudo, analisando os pressupostos presentes na resposta encontrada, de forma a apresentar explicitamente a tese, propiciada pelo processo oportunizado pela pesquisa na sua totalidade. Retomando-a: *Qual é o significado do princípio da participação na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI, a partir do declarado no PPA 2004-2007?*

Feitas tais considerações e questionamentos, esta parte do estudo foi assim

estruturada: primeiro, discute-se o conceito e a concepção de política, política social e de política educacional; na sequência é possível acompanhar como a participação política se expressa na educação dos anos iniciais do século XXI, com base nos resultados propiciados pela pesquisa, e, com a finalidade de uma exemplificação, faz-se um estudo dos indicativos iniciais presentes no Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, destacando o Caderno Introdutório do Programa, uma das muitas ações em processo que mostra o desenho da política educacional do período e que pode ser entendido num sentido amplo.

E, finalmente, apresenta-se uma análise que permite explicitar o significado do princípio da participação na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI, fechando com os pressupostos subjacentes ao significado encontrado.

1 A POLÍTICA EDUCACIONAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA SOCIAL: RETOMANDO CONCEITOS E CONCEPÇÕES

O termo política educacional se refere a uma área específica da “política social”, termo que não deve ser entendido apenas como a soma de um substantivo com um adjetivo, mas sua significância. Sendo assim, considera-se necessário analisá-lo teoricamente, uma vez que as abstrações que se pretende assegurar contribuem efetivamente para a compreensão da proposição deste estudo na sua totalidade.

De início, cabe destacar que como Gramsci (1995), entende-se o conceito de política como um instrumento que serve para a transformação da sociedade, isso pensado de forma dialética, cujo papel do homem diante da sociedade seria crítico, com vistas a:

Transformar o mundo exterior, as relações gerais, [...] fortalecer a si mesmo, desenvolver a si mesmo. É uma ilusão, e um erro, supor que o ‘melhoramento’ ético seja puramente individual: a síntese dos elementos constitutivos da individualidade é ‘individual’, mas ela não se realiza e desenvolve sem uma atividade para o exterior, atividade transformadora das relações externas, desde com a natureza e com os outros homens – em vários níveis, nos diversos círculos em que se vive – até à relação máxima, que abraça todo o gênero humano. Por isso, é possível dizer que o homem é essencialmente ‘político’, já que a atividade para transformar e dirigir conscientemente os homens realiza a sua ‘humanidade’, a sua ‘natureza humana’ (GRAMSCI, 1995, p. 47-48).

Sintetizando, a política para Gramsci seria a atividade central, o meio através do qual a consciência de cada homem seria colocada em contato com o mundo social e material, em todas as suas formas, num movimento de luta pela superação da opressão e alcance da “humanidade”.

Mas essa é uma acepção de política que não serve às demandas do mercado, ao novo modelo de desenvolvimento declarado no PPA 2004-2007 na exigência de “um Estado atuante, promotor do crescimento e da justiça social e fiscalmente sustentável, a partir das reformas [...]” (BRASIL, 2003c, p. 8).

A concepção de política defendida por Gramsci (1995) visa romper com um mundo dominado pela necessidade, pela economia e suas dinâmicas. Passa pela conquista da liberdade como fundamento da sociedade e não apenas a liberdade para viver e sobreviver no sistema capitalista a partir do olhar econômico. É um conceito de política que não se restringe às ações do governo e para ser compreendida contempla questões do Estado, das relações capitalistas e, conseqüentemente, do mundo do trabalho.

Feita essa reflexão teórica, passa-se à discussão do termo política social neste momento da sociedade capitalista. Nessa direção, as contribuições de Pereira (2008) são buscadas na perspectiva de analisar esse termo em referência ao objeto de estudo em pauta: o significado do princípio da participação.

A autora conceitua o termo “política” como princípio para a ação e o termo “social” como a qualidade da ação política a ser desenvolvida e os requerimentos necessários à satisfação de determinadas demandas e necessidades.

Segundo Pereira (Ibid.), o termo “político” na língua portuguesa, na atualidade, se presta a muitos conceitos e análises, entretanto, na língua inglesa os diferentes significados do termo já estão especificamente grafados.

Nesses termos, a política social aqui referida como “política de ação/política social” é grafada como *policy* diferenciando-se de *politics* que se refere aos temas clássicos da política entendida como eleição, partido, voto, parlamento, governo. Diferenciando-se, também, de *polity* que significa forma de governo ou sistema político.

Tais diferenciações não afastam a relação existente entre a política social (*policy*) com a questão do Estado, dos governos e dos temas clássicos (*politics e polity*). Afinal, para ser social uma política (*policy*) precisa lidar com as diferentes forças sociais em disputa, considerando que envolve cidadãos, grupos, movimentos

sociais, profissionais, empresários, trabalhadores, conselhos, fóruns, entre outras denominações.

Nesse sentido, ao contemplar tantos agentes e forças sociais diferentes, e diferenciadas entre si, e assim contemplando também o Estado, a política social recebe a afiguração de “política pública”, integrante do ramo de conhecimento denominado *policy science*, passando a ser compreendida como uma espécie do gênero *public policy* (política pública), cabendo lembrar que fazem parte desse gênero todas as políticas, inclusive a “política econômica”.

Quanto ao termo “público” é a categoria participação que lhe dá significado ao reunir um conjunto de sujeitos no controle, planejamento, execução e avaliação da política social, tornando-a pública.

O termo “público” além de se referir ao Estado como garantidor de direitos, das leis, que se sobrepõe ao mesmo, muito mais se refere à “coisa pública”, do latim *res* (coisa) e *pública* (de todos, por todos, que compromete a todos). Assim sendo, a política social é uma política pública, cuja qualidade dada ao termo “pública” deve ter o “intrínseco sentido de *universalidade* e *totalidade*” (PEREIRA, 2008, p. 174, grifo da autora).

Nesse sentido, a política social é definida como uma área de atividade cujo alvo de interesse deve ser conhecido, bem como as estratégias, os meios, a organização prévia, o amparo legal e financeiro. Tem como objetivo o bem-estar, caso contrário o termo “social” perde sua consistência.

Assim, para Pereira (2008), a política social é entendida como uma ação ampla e complexa resultante de um esforço coletivo, organizado e pactuado, voltado para “atender as necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e [...] regida por princípio de justiça social [...]” (p. 171). Portanto, não deixa de ser propícia e necessária ao sistema-capital.

Especificamente se dirigindo para a política educacional, Höfling (2001), conceitua a educação como uma política pública de corte social. É pública porque é uma ação de responsabilidade do Estado cuja implementação e manutenção ocorrem a partir de um processo de tomada de decisões, que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade a ela relacionada. Por isso, extrapola os limites do governo e do próprio Estado necessitando de outros atores sociais para se efetivar. E é social, porque diz respeito à necessidade de proteção da sociedade pelo Estado com vistas à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo

desenvolvimento socioeconômico.

Neste sentido, a política educacional é de responsabilidade do Estado, mas que, indiscutivelmente, não precisa ser planejada pelos seus organismos, uma vez que sua implantação e implementação dependem da participação dos sujeitos históricos que utilizam esse serviço, inclusive, cabe ressaltar, um serviço cujo direito de todos a ele impera também legalmente.

Marx (s/d), na “Crítica ao Programa de Gotha”, conforme mencionado no início deste estudo, já tecia críticas quanto ao caráter educador que o capital imprime ao Estado, retomando que a função deste último quanto à educação do povo deve ser no sentido de promover as possibilidades materiais para que, remetendo aos dias de hoje, a política educacional possa ser pensada e planejada pelos sujeitos do processo educacional. Reafirma-se que o ideal mesmo seria, de fato, “subtrair a escola a toda influência por parte do governo [...] é o Estado quem necessita de receber do povo uma educação muito severa” (Ibid., p. 223).

Dessa forma, o modo de participação da sociedade e também do Estado nas ações de elaboração, de execução, de implementação e de focalização de suas políticas públicas ou políticas sociais, em uma determinada sociedade e em um determinado período histórico, mostra também a concepção de sociedade que sustenta essa participação ou vice-versa. Concepção essa perceptível nos programas, nos projetos, enfim, nas ações normativas e governamentais voltadas a setores específicos, no caso deste estudo, à Educação, ou seja, à Política Educacional.

2 A POLÍTICA EDUCACIONAL E A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO

Segundo registros no texto do PPA 2004-2007, a proposição em especial do Governo Lula, em sua primeira gestão, é concretizar uma política educacional que garanta: que toda criança brasileira, independentemente de raça, de sexo, de classe social e do lugar onde mora, tenha escola, e que a educação seja de qualidade não só no ensino fundamental, mas também na educação infantil e no ensino médio; que o Brasil inteiro seja alfabetizado; que os jovens tenham boas universidades, que lhes preparem para o futuro e para a construção do Brasil eficiente e justo, voltando-se para a garantia do desenvolvimento sustentável; que nenhum jovem seja obrigado a

abandonar os estudos por falta de dinheiro; e que a participação de todos na gestão da educação e mais especificamente na gestão escolar, seja fator preponderante.

Está registrado no texto do PPA 2004-2007, que “o caminho para um projeto de futuro para o Brasil começa pela educação” (BRASIL, 2003a, p. 16) e que nos últimos anos já são visíveis alguns avanços na educação brasileira a exemplo da “ampliação do acesso aos ensinos fundamental e médio e ao crescimento da matrícula no ensino superior” (Ibid.).

Gracindo (2003), na breve avaliação feita dos primeiros seis meses da primeira gestão do Governo Lula, destacou pontos importantes quanto à sua política educacional que corroboram para a situação que será apresentada a seguir. Nas palavras da autora:

Na área de educação, os programas revelados no PPA 2004/2007 evidenciam as prioridades governamentais: alfabetização dos jovens e adultos; democratização tanto do acesso à formação profissional e universitária, quanto da gestão educacional; educação de qualidade (inicial e continuada) em todos os graus de ensino; financiamento ampliado; valorização e formação de professores e dos demais trabalhadores da educação; universidade compatível com o século XXI; e condições materiais para viabilizar a qualidade do ensino. Estes são, inegavelmente, aspectos da educação que demandam políticas públicas eficazes para uma verdadeira revolução educacional. No entanto, algumas questões de financiamento e organizacionais precedem essas ações: o cumprimento do compromisso de aumento do percentual do PIB destinado à educação (mínimo de 7%); reorganização da composição e das atribuições do CNE; implantação do Fórum Nacional de Educação, abortado da LDB; efetiva articulação entre as ações das secretarias do MEC. Sem o encaminhamento dessas questões, o projeto de governo para a educação poderá estar fadado a ser apenas mais uma bela carta de intenções (GRACINDO, 2003, p. 60).

Concorda-se com Gracindo quanto à afirmação anterior, inclusive no aspecto do Estado ser o provedor das questões de financiamento para promover as possibilidades materiais para que a política educacional possa ser pensada e planejada pelos sujeitos do processo educacional (educadores, pais e alunos), com a finalidade de ser um projeto educacional e não “um projeto do governo para a educação”.

As prioridades governamentais para a área da educação estão sistematizadas no rol de programas para o período 2004-2007, expostos no quadro que segue, sendo que cada programa apresenta o objetivo a ser alcançado. Torna-se importante mostrar essa organização, considerando que no conjunto está o desenho da política educacional brasileira.

Programas	Objetivos
Brasil Alfabetizado	Criar oportunidade de alfabetização a todos os jovens e adultos.
Brasil Escolarizado	Garantir, com melhoria de qualidade, o acesso e a permanência de todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos na Educação Básica.
Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino	Promover e fortalecer a gestão democrática nos estados e municípios, assegurando a implementação das políticas educacionais em todos os níveis e modalidades de ensino pela via da participação e do controle social.
Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária	Ampliar a oferta da educação profissional, tecnológica e da educação superior, com melhoria da qualidade, visando democratizar o acesso às oportunidades de escolarização, formação, trabalho e desenvolvimento humano, promovendo inclusão social.
Educação na Primeira Infância	Ampliar o atendimento à Educação Infantil de crianças de até 3 anos de idade.
Escola Básica Ideal	Oferecer atendimento integral e de qualidade em escolas de Educação Básica modelares e de referência.
Escola Moderna	Contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, com práticas pedagógicas modernas, materiais didáticos atualizados, tecnologia e infraestrutura.
Gestão da Política de Educação	Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área da educação.
Universidade do Século XXI	Reformar a Educação Superior e estruturar as instituições federais de ensino, preparando-as para as tendências de futuro, ampliando com qualidade o acesso ao ensino de graduação e pós-graduação, à pesquisa e à extensão, promovendo condições para o desenvolvimento sustentável do País.
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	Oferecer oportunidades de capacitação e formação continuada aos professores, associadas aos planos de carreira, cargos e salários, e promover acesso a bens culturais e a meios de trabalho.

Quadro 6 – Política Educacional do Governo Lula – PPA 2004-2007. Elaborado para este estudo.

Fonte: PPA 2004-2007 “Brasil de Todos: inclusão e participação”.

Em linhas gerais, o objetivo de cada programa não apresenta distância em relação aos imperativos legais assegurados na Constituição Federal (1988), contemplados posteriormente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), seguindo, portanto, as orientações oriundas da Conferência de Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, na Tailândia em 1990. Também, contraditoriamente, representa a luta dos educadores, que num *continuum* persistem, objetivando concretizar uma educação de qualidade científica e social⁶⁴.

Nessa direção, a política educacional proposta pelo Governo Lula se volta para garantir o exercício da gestão democrática da educação, legalmente instituído, tendo a participação dos envolvidos no processo por meio de Conselhos ou equivalentes, como princípio fundamental para a busca da qualidade do ensino público para todos os brasileiros, com condições de acesso, permanência e continuidade com vistas ao exercício da cidadania.

Para dar conta dessas proposições, está no documento o objetivo de continuar a buscar meios para ampliar cada vez mais o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação e ao patrimônio cultural.

Continuam os registros que um dos desafios é ajudar a corrigir a histórica desigualdade brasileira, entre regiões, pessoas, gêneros e raças. Seu sucesso exige, no entanto, um esforço amplo de cooperação entre as três esferas de governo e de parceria com a iniciativa privada (BRASIL, 2003a).

Atualmente, a situação educacional do País clama por tomada de decisões que de fato venham a mudar o quadro que aí está, entretanto é preciso estar atento, pois é justamente na mencionada situação da histórica “desigualdade brasileira” que está o caráter ideológico que fortalece um discurso de superação da realidade, que na verdade é uma situação propícia ao sistema capital.

Inclusive, quanto à precária situação educacional do País, o próprio PPA apresenta dados fundamentais que demonstram a necessidade de superação:

[...] os indicadores de desempenho dos alunos, refletem uma situação dramática nas escolas de todo o País: 59% das crianças da 4ª série, ou seja, com 4 anos de escolarização, são analfabetas e, o que é pior, a tendência detectada nos últimos anos foi de uma queda progressiva nos padrões de rendimento escolar. Os dados projetam a existência de cerca de 980 mil crianças na 4ª série do Ensino Fundamental que não sabem ler

⁶⁴ Entendida como uma qualidade vinculada a uma sólida base científica, à ética, às lutas sociais, aos direitos da cidadania, enfocando a pessoa humana e não o mercado produtor (ARANDA, 2004).

e mais de 1,6 milhão que são capazes de ler apenas frases simples (BRASIL, 2003a, p. 16).

De fato, concorda-se que a qualidade na educação vem se apresentando como um problema crítico e faz-se destaque aos seguintes dados: em 2001, mais de metade das crianças da 4ª série ainda eram analfabetas e, o que é pior, a tendência detectada foi a de uma queda progressiva nos padrões de rendimento escolar; o País ainda conta com aproximadamente 12% de analfabetos e a escolaridade média é de cerca de 6 anos de estudo. Em que pese o mérito de se ter atingido patamares próximos da universalização do acesso ao ensino fundamental, o País dista do efetivo cumprimento do preceito constitucional de uma escolarização mínima de oito anos no ensino fundamental⁶⁵ (BRASIL, 2003a).

Para dar conta de tal situação, o PPA 2004-2007 do Governo Lula anunciou para a sua primeira gestão um conjunto de dez programas, novos ou que foram aperfeiçoados, que traduzem a política educacional com o objetivo de desenvolver simultaneamente os quatro eixos estratégicos do setor educacional: alfabetização, educação básica, educação profissional e técnica e ensino superior.

Em específico à “educação básica” – nas etapas educação infantil e ensino fundamental – tem-se uma situação que de fato precisa de atenção especial:

São muitas as crianças que ainda estão fora da escola. Cerca de 9,6 milhões de crianças de 4 a 6 anos estão nessa situação. Das que têm idade escolar, 3,6% não estão matriculadas, sendo que mais de 2 milhões de crianças de 7 a 14 anos trabalham em vez de estudar e 800 mil estão envolvidas nas piores formas de trabalho, inclusive a prostituição (BRASIL, 2003a, p. 16).

É uma situação que tem muitas causas, entre elas um grave processo de reprovação, sem contar com a evasão escolar. Tem-se ainda a situação dos que estão na escola, mas defasados em relação à idade/série, conforme análise destacada no próprio texto do PPA 2004-2007:

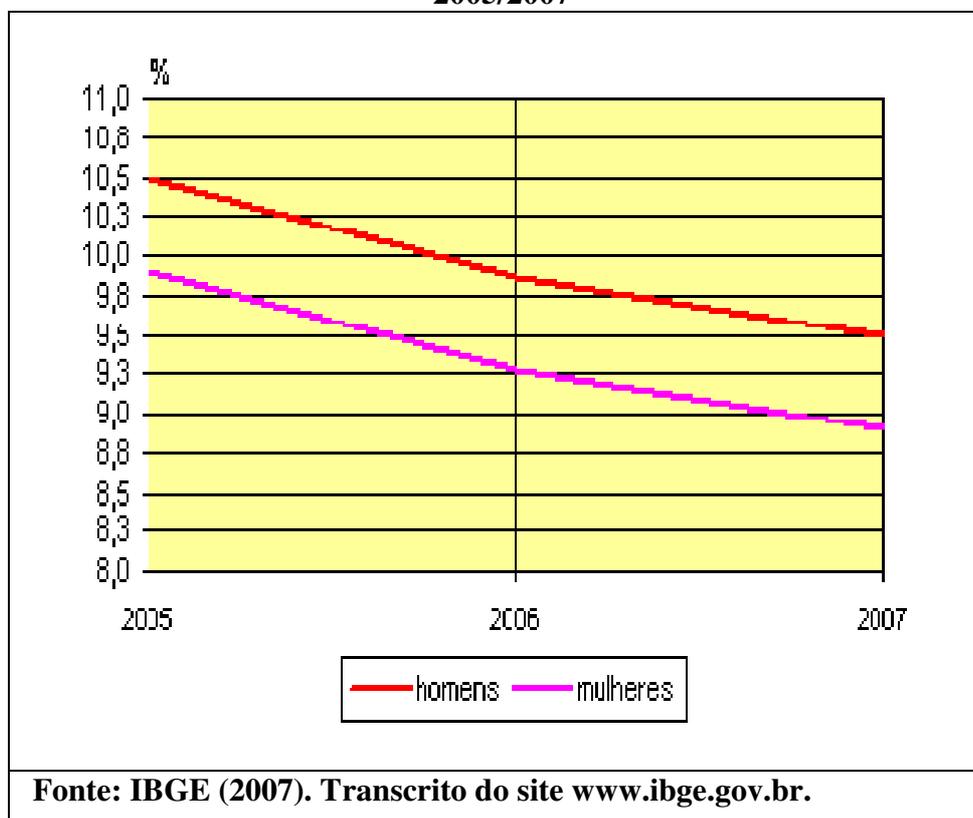
No ensino fundamental, cerca de 39,1% dos estudantes estão com defasagem série-idade e de cada 100 alunos hoje matriculados na 1ª série, estima-se que apenas 41 chegarão ao final do ensino fundamental e, destes no máximo 25% podem ser considerados preparados para os desafios educacionais e profissionais futuros. O quadro geral de exclusão educacional no País pode ser ainda medido pelo fato de que em média, as

⁶⁵ Com a Lei 11.270, de 6 de fevereiro de 2006, o Ensino Fundamental passou a ser oferecido em 9 anos.

pessoas com 15 anos ou mais têm apenas 6,3 anos de estudos, quando se esperaria que tivessem, no mínimo, 9 anos (BRASIL, 2003a, p. 16).

Na questão específica da “alfabetização”, está posta a necessidade de enfrentamento dos problemas referentes à qualidade do ensino brasileiro, uma vez que historicamente vem sendo ampliado o contingente de analfabetos funcionais no Brasil, tem-se o acesso e a permanência, mas não a qualidade necessária, conforme registrado no documento: “[...] há, hoje, cerca de 35 milhões de pessoas com menos de quatro anos de escolaridade, que aprenderam a ler, mas não sabem interpretar” (BRASIL, 2003a, p. 16). Os dados que seguem exemplificam a situação apresentada.

TABELA 5
Taxas de analfabetismo no Brasil das pessoas de 10 anos de idade ou mais
– 2005/2007 –



A figura mostra claramente o quadro brasileiro no período de 2005 a 2007, com destaque para as pessoas de 10 anos de idade ou mais quanto a permanecerem na situação de analfabetos. Percebe-se que houve um contínuo decréscimo do percentual no período apresentado, mas continua a prevalência de taxa negativa, inclusive, maior em relação aos homens, ponto que remete aos grandes problemas

relacionados à busca de sobrevivência de uma parcela da classe trabalhadora que certamente não encontrou as possibilidades para conciliar estudo e trabalho, uma das negações do sistema. Mostram os dados que o analfabetismo ainda é um grande desafio a espera de solução.

No Nordeste, a taxa de analfabetismo está estimada em 24,3%, enquanto que no Sul e no Sudeste em 7,1% e 7,5%, respectivamente (BRASIL, 2003a, p.16). É um quadro agravante quanto ao contingente de analfabetos, além das crianças, também jovens e adultos estão completamente excluídos do processo educacional e se encontram desigualmente distribuídos pelo País. Segundo o PPA 2004-2007, estima-se atualmente “cerca de 16 milhões de adultos brasileiros analfabetos [...]” (Ibid.).

Diante desta e de outras condições de vida tão precárias, um grande número de pessoas se encontra em situação de maior desigualdade em relação à violação dos direitos educacionais. Percebe-se que a garantia de escola de qualidade social, estratégia colocada oficialmente pelo governo, tem uma distância grande em relação a abarcar a todos.

Em específico quanto às crianças e aos adolescentes, aponta o texto do PPA 2004-2007 que com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, o Brasil passou a ocupar um lugar de destaque como sendo um dos países com um dos marcos legais voltados para crianças e adolescentes, mais avançado do mundo.

Entretanto, observa-se que as crianças e os adolescentes continuam a ser a parcela da população brasileira mais exposta à violação dos direitos, inclusive no que tange ao aspecto educação escolar. Isso atrelado a outras formas de violência, como maus tratos, abuso e exploração sexual, trabalho infantil, desaparecimento, fome e abandono são ocorrências cotidianas da vida dessa parcela da população.

Quanto aos jovens, a situação não é diferente. O dado registrado no documento, e que se tem a concordância, é que 80% dos jovens brasileiros vivem em áreas urbanas pobres com graves problemas estruturais que se evidenciam principalmente nas periferias das cidades: ausência de domicílios adequados; água e luz, muitas vezes obtida por meio de ligações clandestinas; lixo e esgoto a céu aberto; inexistência de praças, quadras de esporte e de opções de lazer, precário atendimento de saúde, entre outros. E o mais crucial, sem perspectivas de cursar uma educação superior. Enfrentar esse quadro é o principal desafio social e está colocado também como um desafio ao Estado brasileiro, objetivo expresso no Plano.

Nessa direção, ao visualizar o conjunto de ações que dão materialidade à política educacional, cabe ressaltar, analisando a política social na totalidade (Cf. Anexo C, neste estudo) que a proposta colocada pelo Governo Lula dá continuidade às ações assistencialistas do Governo Fernando Henrique Cardoso, priorizando as políticas sociais de combate à fome e à pobreza, tendo a educação como carro-chefe.

Para isso, vem buscando valorizar os direitos básicos da população, como o acesso à alimentação, à educação, à saúde, à habitação e à cultura, implementando os seguintes programas voltados estritamente para os alunos que estão na educação básica e suas famílias. São eles: Fome Zero; Bolsa Família; Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Brasil Sorridente; Farmácia Popular; QUALISUS e, ainda, para a população que não teve acesso à escola na idade própria, o Programa Brasil Alfabetizado, também em espaços não escolares.

O Programa Fome Zero, atualmente é o eixo condutor das ações sociais do governo, mais diretamente voltadas para assegurar o direito humano à alimentação possibilitando melhores condições de vida. O programa envolve o Estado e toda a sociedade, portanto, não se afasta de uma forma de inclusão de caráter assistencialista, mesmo com a afirmação de que a fome passou a ser tratada como uma questão política e não mais como uma fatalidade individual.

O Fome Zero, entre outras ações, é composto pelo Programa Bolsa Família e os Programas de Segurança Alimentar e Nutricional. Como um programa multidimensional, abrange o Programa Cartão Alimentação, que transfere recursos para famílias pobres selecionadas a partir de um estudo da situação social, as intervenções emergenciais destinadas a grupos específicos (desempregados, trabalhadores sem-terra, indígenas e quilombolas); a aquisição direta de alimentos para estimular a agricultura familiar; a continuidade de oferecimento da merenda escolar, que é um esquema de nutrição infantil e materna; e a criação de um banco de alimentos.

O programa inclui também intervenções mais estruturais como, por exemplo, cursos de alfabetização, construção de reservatórios de água e redes de irrigação em pequena escala, apoio à agricultura familiar e à assistência para a obtenção de documentação necessária. O Programa Fome Zero, não se nega, é necessário considerando a situação econômica que impede homens de serem chamados cidadãos, no sentido colocado pelo PPA, e, é inovador em sua abordagem participativa e na promoção de parcerias públicas e privadas.

O Programa Bolsa Família criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, unificou outros benefícios sociais do governo federal, como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, num único programa. Tem como objetivo promover a inclusão social das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza por meio da transferência de renda e da promoção do acesso aos direitos sociais básicos de saúde e de educação.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) traz a proposição de concessão de bolsas mensais e de financiamento de jornada ampliada, atividade desenvolvida em horário complementar ao da escola, para reduzir a possibilidade de inserção da criança e do adolescente em atividades laborais e de exposição a riscos.

O Programa Brasil Sorridente visa garantir atendimento odontológico especializado na rede pública de saúde. Mais do que atendimento básico, os centros oferecem tratamentos especializados, como os de canal, doenças de gengiva, cirurgias odontológicas e também de casos de câncer bucal.

O Programa Farmácia Popular objetiva ampliar o acesso da população aos medicamentos considerados essenciais, beneficiando, principalmente, as pessoas com dificuldade para realizar tratamentos devido ao alto custo desses produtos. Além da criação de rede pública de farmácias populares, está sendo incentivado o desenvolvimento da indústria nacional do setor farmacêutico.

O Programa QUALISUS busca assegurar melhorias do atendimento das emergências médicas e a adequação das unidades de atenção básica para que realizem procedimentos simples, contribuindo para reduzir as filas nas emergências. Busca garantir, também, o acesso a consultas especializadas e cirurgias de média complexidade; e viabiliza a implantação da política de humanização do atendimento no Sistema Único de Saúde, o SUS.

O Programa Brasil Alfabetizado anuncia parcerias com estados, municípios, universidades, empresas privadas, organizações não-governamentais, organismos internacionais e instituições civis como forma de potencializar o esforço nacional de combate ao analfabetismo. O programa, articulado à Educação de Jovens e Adultos (EJA), tem o intuito de fortalecer políticas que estimulam a continuidade nos estudos e a reinserção nos sistemas de ensino.

A articulação da educação escolar com os programas sociais em destaque é colocada como uma forma de ampliar a cidadania, indo para além dos direitos jurídicos e civis assegurados no texto da lei maior, primando pelos direitos sociais.

Em resumo, com base nas dimensões democrática, pedagógica, econômica, social e política, segue uma síntese das diretrizes e princípios da política educacional.

Dimensões Educacionais	Diretrizes/Princípios
Democrática	<ul style="list-style-type: none"> – sentido forte de cidadania, respeito aos direitos humanos, participação política; – transformação da escola em espaço integral e integrado à comunidade – desenvolvimento do mecanismo de gestão democrática: Conselhos Escolares; – avaliação e controle dos serviços prestados; – democratização do acesso à educação, em todos os níveis para atendimento dos segmentos excluídos; – viabilização de sustentabilidade e continuidade das políticas voltadas às crianças e adolescentes vulneráveis.
Pedagógica	<ul style="list-style-type: none"> – estabelecimento de políticas de democratização do acesso das crianças e do adolescente ao conhecimento e às novas tecnologias; – renovação do conteúdo e da prática pedagógica em todos os níveis de ensino, considerando questões de gênero, raça, etnia, geração, e orientação sexual; – viabilização do acesso das crianças e dos adolescentes à educação, cultura, saúde, esporte e lazer; – promoção de um processo de educação contextualizada, valorizando a cultura nacional e sua diversidade e respeitando as especificidades regionais; – implementação da educação à distância, por meio de novas tecnologias.
Social	<ul style="list-style-type: none"> – inclusão social; – promoção da equidade na implementação das políticas sociais; – eficiência e eficácia na aplicação de recursos públicos, com controle social; – avaliação da qualidade e da humanização do serviço público, adotando mecanismos de aferição da satisfação do usuário; – integração da universidade à sociedade; – releitura da questão afro-brasileira na educação; – valorização da formação cidadã nas escolas e na sociedade.
Econômica	<ul style="list-style-type: none"> – sustentabilidade do financiamento para a educação.
Política	<ul style="list-style-type: none"> – chamada à participação política, com vistas à cidadania ampliada; – valorização dos servidores públicos, garantindo condições de trabalho adequado ao desenvolvimento de serviços públicos; – erradicação do analfabetismo; – garantia da formação continuada dos profissionais da área de educação e valorização da carreira; – promoção de política educacional para os portadores de necessidades especiais; – orientação das políticas de proteção social, tendo como referência a família; – priorização da arte, cultura, esporte e lazer na formulação das políticas voltadas a retirar crianças e adolescentes da marginalidade; – promoção da permanência da criança e do adolescente na escola.

Quadro 7 – Dimensões e diretrizes da política educacional no PPA 2004-2007.

Fonte: BRASIL, 2003a, p. 17. Quadro elaborado para este estudo.

E para dar conta da gestão da política educacional apresentada, a orientação pública invoca a participação de toda a sociedade na educação. Essa orientação vem fazendo parte do rol de encaminhamentos planejados pelas instituições sociais coordenadas pelo poder central que implanta e/ou implementa além dos programas elencados, instrumentos para a população escolar participar da busca de soluções.

O principal instrumento de gestão indicado são os Conselhos, seguido dos fóruns de representação e de debates reunindo diversos segmentos da sociedade civil, voltados para consolidar o sistema de participação social⁶⁶ proposto pelo Governo Federal no PPA 2004-2007 “Brasil de Todos: inclusão e participação”. É o chamamento à participação social na educação com vistas à materialização da “política educacional” para o momento.

Nesses termos, não com o objetivo de se fazer um estudo de caso, mas como forma de ilustrar o lugar dado ao princípio da participação no campo educacional e escolar com vistas a apreender o seu significado, selecionou-se para uma breve discussão dentre o rol de programas que no conjunto compõem a política educacional no PPA 2004-2007 do Governo de Lula, o “Programa Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino”, criado com o objetivo de promover e de fortalecer a gestão educacional pública.

Entretanto, no desenvolvimento da pesquisa, nas buscas e interpretações de relatórios sobre o andamento do PPA 2004-2007, constatou-se que esse Programa foi excluído por ocasião da efetivação da primeira revisão feita no Plano. A justificativa para a exclusão é que suas ações já estavam sendo atendidas, considerando os objetivos pretendidos nos Programas “Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica” e “Gestão da Política da Educação” (BRASIL, 2005, p. 347). Há ainda a alegação de que essa exclusão não apresenta impacto nos megaobjetivos, desafios e diretrizes definidas no Plano Plurianual, ponto que esta pesquisa não aprofunda, uma vez que não faz parte da delimitação feita.

O próximo passo foi buscar outro Programa que respondesse aos anseios da pesquisa no que tange a buscar o significado do princípio da participação na política educacional. Assim, procurou-se entender melhor o “Programa Gestão da Política de Educação”. Este, exclusivamente a cargo do MEC, tendo como principal objetivo

⁶⁶ Criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) para orientação das grandes linhas do desenvolvimento estratégico do País; Constituição do Fórum Governamental de Participação Social, coordenado pela Secretaria Geral e formado pelos responsáveis de todos os Ministérios pelo diálogo e articulação com a sociedade civil (BRASIL, 2003a).

coordenar o planejamento e a formulação de políticas, bem como a avaliação e o controle dos programas determinados para a área da educação desde a Educação Básica ao Ensino Superior.

Nesse caso, fez-se a opção por um dos Programas inseridos no “Programa Gestão da Política de Educação”, a saber: o “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares”⁶⁷, diretamente voltado para as Secretarias de Educação e suas Unidades Escolares de Educação Básica, cujo viés é a participação. É um singular, mas considerando a perspectiva teórica que fundamenta esta pesquisa, retrata múltiplas determinações da totalidade.

2.1 A participação na política educacional: o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares

Entre as muitas ações que dão configuração à Política Educacional do País está o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Esse Programa tem como objetivo promover e fortalecer a gestão democrática nos estados e municípios, assegurando a implementação de forma contínua e eficaz da política educacional no que tange a buscar legitimar mecanismos de participação e de controle social, por meio de organizações colegiadas; logo, selecionado para aprofundar a compreensão de como está sendo proposto o princípio da participação na educação com vistas a orientar a política educacional e assegurar à cidadania.

Segundo informações registradas em páginas *on-lines*⁶⁸ que divulgam as ações do governo federal com relação ao PPA 2004-2007, bem como documento impresso e disponibilizado para os Sistemas de Ensino e as Unidades Escolares do Brasil, o programa visa fortalecer os Conselhos Escolares; divulgar a importância dos mesmos nas redes públicas da educação básica; e estimular a criação de novos colegiados e fortalecer os já existentes.

Dados da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) apontam a existência de mais de 60 mil conselhos em escolas públicas do País. Formados por professores,

⁶⁷ Criado pelo MEC em 17 de setembro de 2004, mediante Portaria Ministerial de nº 2.896, voltado para atender aos objetivos do PPA 2004-2007 no que se refere a concretização de um programa de maior amplitude, o Programa Gestão da Política de Educação (BRASIL, 2004c).

⁶⁸ Site: <http://www.planobrasil.br>.

funcionários, pais, alunos, diretores e outros segmentos do espaço local. Eles têm funções deliberativas, consultivas, fiscais e de mobilização e são co-responsáveis pela gestão administrativa, financeira e pedagógica da escola.

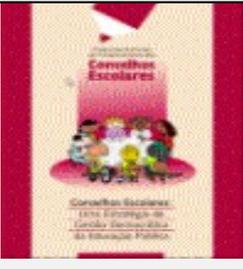
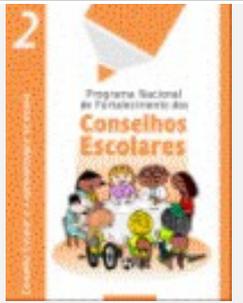
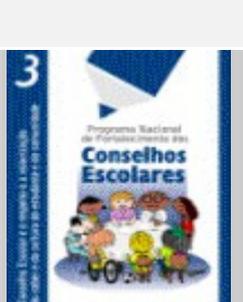
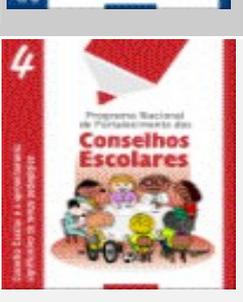
O material que sistematiza o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares foi gestado com o apoio de organismos nacionais e internacionais. As entidades que deram apoio para a concretização do Programa são as que seguem: Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A elaboração do material (o *kit*) ficou a cargo de um Grupo de Trabalho constituído por educadores/pesquisadores⁶⁹ de renome nacional.

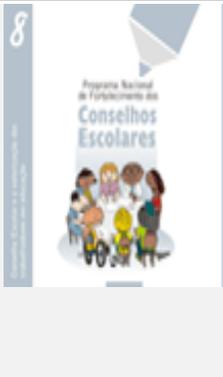
Com essa sustentação, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, por meio da Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino, do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino, vem desenvolvendo ações com base no material mencionado no sentido de implementar o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Assim, objetivando firmar a concepção de participação defendida no PPA 2004-2007, além dos programas de capacitação destinados a escola e seus gestores, o MEC lançou o *kit*⁷⁰ formado pelo caderno introdutório e instrucional denominado “Conselhos Escolares: uma Estratégia de Gestão Democrática da Educação Pública” que é destinado aos dirigentes e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação e mais dez cadernos também instrucionais destinados aos conselheiros escolares. O material foi distribuído às escolas públicas com mais de 250 alunos. Segue quadro apresentando o referido *kit*.

⁶⁹ O Caderno Introdutório foi elaborado por Genuíno Bordignon. Os demais Cadernos foram elaborados por: Ignez Pinto Navarro, Lauro Carlos Wittmann, Luiz Fernandes Dourado, Márcia Ângela da Silva Aguiar e Regina Vinhaes Gracindo.

⁷⁰ Cf. apresentação sumariada no Apêndice D.

Caderno	Especificação	Objetivo
	<p>Caderno Introdutório: Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública</p>	<p>Oferecer algumas reflexões conceituais e informações sobre as experiências em curso nos sistemas de ensino, que possam servir de orientação para os gestores na implantação e na dinamização dos Conselhos Escolares.</p>
	<p>Caderno 1: Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania.</p>	<p>Abordar a legislação educacional que sustenta e viabiliza o funcionamento dos conselhos escolares em seus objetivos, limites e possibilidades. Tratar especificamente dos conselhos escolares em algumas dimensões que a sua existência e funcionamento envolvem.</p>
	<p>Caderno 2: Conselho Escolar e a Aprendizagem na Escola.</p>	<p>Tratar a educação como prática social que visa ao desenvolvimento de cidadãos conscientes, autônomos e emancipados, entendendo o Conselho Escolar como instrumento de gestão democrática, especialmente no acompanhamento responsável da prática educativa e na construção de sua principal função que é seu projeto político-pedagógico.</p>
	<p>Caderno 3: Conselho Escolar e o Respeito e a Valorização do Saber e da Cultura do Estudante e da Comunidade</p>	<p>Refletir sobre a importância da presença do saber e da cultura sobre a negação no processo didático-pedagógico da escola.</p>
	<p>Caderno 4: Conselho Escolar e o Aproveitamento Significativo do Tempo Pedagógico</p>	<p>Reafirmar a função da escola na formação do cidadão, assegurando ao educando o acesso e a apropriação do conhecimento sistematizado, mediante a instauração de um ambiente propício as aprendizagens significativas às práticas de convivência democrática.</p>
	<p>Caderno 5: Conselho Escolar, Gestão Democrática da Educação e Escolha do Diretor</p>	<p>Oferecer contribuição para o fortalecimento dos mecanismos de democratização da escola, em especial do Conselho Escolar e dos processos de escolha de diretores por meio da análise dos desafios, limites e possibilidades da gestão democrática: a participação cidadã na escola.</p>

	<p>Caderno 6:</p> <p>Conselho Escolar como Espaço de Formação Humana: círculo de cultura e qualidade da educação.</p>	<p>Oferecer ao Conselheiro, subsídios para compreender o seu papel e sua função na construção da democracia e da cidadania, cuja prática exige momentos específicos de qualificação que se realiza no espaço educativo escolar.</p>
	<p>Caderno 7:</p> <p>Conselho Escolar e o Financiamento da Educação no Brasil</p>	<p>Discutir o financiamento da educação básica no Brasil em âmbito legal, o papel dos movimentos e órgãos colegiados na garantia do direito à educação. Discutir as políticas educacionais em um sentido amplo, ou seja, ligadas aos sistemas de ensino e as questões relacionadas à instituição e à participação da comunidade local e escolar.</p>
	<p>Caderno 8:</p> <p>Conselho Escolar e Valorização dos Trabalhadores em Educação</p>	<p>Compreender a valorização dos trabalhadores da educação básica como um imperativo histórico, resgatando sua importância no campo educacional, contribuindo para que a escola possa tornar-se um espaço efetivo de mediação, formação humana e exercício da democracia participativa, visando à construção de uma sociedade igualitária e justa.</p>
	<p>Caderno 9:</p> <p>Conselho Escolar e a Educação do Campo</p>	<p>Priorizar reflexões sobre a Educação do Campo e as Escolas do Campo a partir do entendimento das organizações sociais e estabelecer seus próprios mecanismos para assegurar a participação social na delimitação de suas ações contribuindo para que o conselho escolar possa atuar como um dos instrumentos de gestão democrática.</p>
	<p>Caderno 10:</p> <p>O Conselho Escolar e a Relação entre a Escola e o Desenvolvimento com Igualdade Social</p>	<p>Ampliar o debate em torno do princípio da igualdade e do desenvolvimento e possibilitar a todos os profissionais da educação, aos pais e aos estudantes ampliarem a compreensão e as vinculações da escola com a sociedade e com os projetos socioeducativos.</p>

Quadro 8 – Kit do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Fonte:** SEB/MEC (BRASIL, 2004c). Quadro elaborado pra este estudo. Documentos disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos>.

O *Kit* demonstra o desenvolvimento do Programa em todas as suas etapas, visando assegurar a relação do governo e do MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino, em específico com as escolas públicas de educação básica, de modo a fortalecer a política educacional no fomento à implantação de um instrumento básico de participação: os Conselhos Escolares.

Considerou-se nesse estudo a efetivação de uma análise apenas no Caderno Introdutório, uma vez que o mesmo responde ao buscado no estudo. É um documento organizado de forma clara e rica de informação e formação. Além de apresentar todo o Programa oferece subsídios teóricos e práticos aos dirigentes e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação e também aos gestores escolares com base em uma reflexão sobre a importância da ação colegiada, da gestão democrática da educação pública, bem como pontos da legislação municipal e estadual referentes aos Conselhos Escolares.

O objetivo geral registrado no Caderno Introdutório é oferecer subsídios teóricos e práticos para a compreensão do significado dos conselhos na gestão da educação pública, destacando o seu papel na concretização forma de cidadania anunciada e colocando-o como “um importante passo para garantir a efetiva participação das comunidades escolar e local na gestão das escolas, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade social da educação ofertada para todos” (BRASIL, 2004d, p. 11).

E são destaques também os seguintes objetivos específicos: (Ibid., p. 14-15): oferecer uma fundamentação teórica sobre os conselhos na gestão da educação, origens e bases históricas, mostrando a evolução de sua concepção ao longo do tempo; mostrar as diferenças entre conselhos de sistemas de educação e conselho de escolas; distinguir a natureza própria dos Conselhos Escolares e das instituições complementares à escola, como associações de pais e mestres, caixa escolar e outros mecanismos de apoio à gestão da escola; refletir sobre o significado do princípio constitucional da gestão democrática da educação pública.

Registra o documento que “com esses objetivos, vamos, então, explicitar os diferentes conceitos e naturezas das diferentes formas de colegiados na gestão da educação no Brasil, tanto no âmbito dos sistemas de ensino, quanto das instituições educacionais” (Ibid., p. 15).

Legalmente atende ao princípio constitucional da gestão democrática da educação pública, assegurado na Constituição Federal de 1988, ao destacar que “a

nova institucionalidade dos Conselhos Escolares apresenta-se como uma estratégia central nessa busca” (Ibid., p. 13).

O documento apresenta na primeira parte uma contextualização histórica dos conselhos⁷¹ nos processos de gestão dos sistemas e das instituições de ensino com o objetivo de oferecer algumas reflexões conceituais e informações sobre as experiências em curso nos sistemas de ensino, com vistas a servir de orientação para os gestores na implantação e na dinamização dos mesmos. Observa-se que não se pretende aqui retomar e analisar o histórico mencionado, considerando a sua disponibilização tanto por meio eletrônico quanto impresso, o objetivo é destacar alguns pontos essenciais necessários à comprovação da proposição desta tese.

Frisam os registros que:

a origem e a natureza dos conselhos é muito diversificada. As instituições sociais, em geral, são frutos de longa construção histórica. A origem dos conselhos se perde no tempo e se confunde com a história da política e da democracia. A institucionalização da vida humana gregária, desde seus primórdios, foi sendo estabelecida por meio de mecanismos de deliberação coletiva (BRASIL, 2004d, p. 15).

Como se vê, desde a constituição dos Conselhos uma forma de participação ocorria via deliberação coletiva, com vistas a atender a vontade popular, termo que segundo os registros, encontrou sua expressão mais radical na Comuna de Paris, em 1871. Embora com duração de apenas dois meses esse movimento veio a se constituir na mais marcante experiência de autogestão de uma comunidade urbana, perpetuando-se como um símbolo; entretanto “a vontade popular” não se fortaleceu e foi destituída pela burguesia da época, um dos primeiros erros da classe operária.

Continua nos registros a afirmação que na primeira metade do século XX o exercício da democracia direta e da democracia representativa é estratégia para resolver as tensões e conflitos resultantes dos diferentes interesses entre o Estado e a sociedade.

Os conselhos sempre se situaram na interface entre o Estado e a sociedade, ora na defesa dos interesses das elites, tutelando a sociedade,

⁷¹ Conselho vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom-senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade (CURY, 2000, p. 47).

ora, e de maneira mais incisiva nos tempos atuais, buscando a co-gestão das políticas públicas e se constituindo canais de participação popular na realização do interesse público (BRASIL, 2004d, p. 18).

A justificativa para a afirmação feita é que no Brasil, como o advento da República (*Res publica*), a gestão da coisa pública é marcada por uma concepção patrimonialista de Estado, este pertencente a uma determinada autoridade que se institui por uma burocracia baseada na obediência à vontade superior. Registra o documento que até hoje os conselhos são, no geral, constituídos por notáveis, pessoas dotadas de saber erudito, letrados, pessoas que demonstram certo grau de liderança, o que já demonstra um significado de participação.

Seguindo a regra, registra o documento que com base na análise das normas correntes dos conselhos de educação, estabeleceu-se a divisão das competências dos conselhos em quatro principais: deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora.

A função deliberativa atribui ao conselho competência específica para definição de normas, decidir e deliberar sobre questões inerentes e encaminhar ao Executivo para que execute a ação por meio de ato administrativo. A função recursal, também, tem sempre um caráter deliberativo, uma vez que requer do conselho competência para deliberar, em grau de recurso, sobre decisões de instâncias precedentes.

A função consultiva tem um caráter de assessoramento e é exercida por meio de pareceres, aprovados pelo colegiado, respondendo a consultas do governo ou da sociedade, interpretando a legislação ou propondo medidas e normas para o aperfeiçoamento do ensino. Cabe ao Executivo aceitar e dar eficácia administrativa, ou não, à orientação contida no parecer do conselho.

A função fiscal ocorre quando o conselho é revestido de competência legal para fiscalizar o cumprimento de normas e a legalidade ou legitimidade de ações, aprová-las ou determinar providências para sua alteração. Para a eficácia dessa função é necessário que o conselho tenha poder deliberativo, acompanhado de poder de polícia. Embora mais rara nos conselhos tradicionais de educação, essa função é atribuída cada vez mais fortemente aos conselhos de gestão de políticas públicas, nas instituições públicas e na execução de programas governamentais.

A função mobilizadora é a que situa o conselho numa ação efetiva de mediação entre o governo e a sociedade, estimulando e desencadeando estratégias de participação e de efetivação do compromisso de todos com a promoção dos direitos

educacionais da cidadania.

Outro ponto interessante colocado no documento é quanto ao papel dos conselhos em relação ao governo. Tendo como atribuições assessorá-lo na formulação de políticas públicas, esses conselhos se assumiam como de caráter técnico especializado, e sua atuação se concentrava nas questões da normatização e do credencialismo dos respectivos sistemas.

E mais recentemente, no processo de democratização ocorrido nas décadas anteriores a 1990 e nos anos posteriores, há ainda o reclamo pela participação efetiva na gestão pública, impondo a necessidade de ampliação dos mecanismos de gestão das políticas públicas. Assim, vem sendo criadas políticas setoriais, com definição discutida em conselhos próprios, com abrangências variadas: unidades da federação, programas de governo, redes associativas populares, movimentos sociais específicos e categorias institucionais.

Os conselhos de gestão de políticas públicas setoriais, caracterizados simples e essencialmente como conselhos da cidadania, sociais ou populares, nascem das categorias associadas de pertencimento e participação e se tornam a expressão de uma nova institucionalidade cidadã. A **nova categoria de participação cidadã** tem como eixo a construção de um projeto de sociedade, que concebe o Estado como um patrimônio comum a serviço dos cidadãos, sujeitos portadores de poder e de **direitos relativos à comum qualidade de vida**. Os conselhos representam hoje uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado (BRASIL, 2004d, p. 19, grifos nossos).

A busca de nova categoria de participação cidadã voltada para garantir direitos relativos à comum qualidade de vida demonstra um determinado projeto de cidadania. Um projeto que atribui aos Conselhos de Educação de modo geral um caráter estratégico que dê conta da efetivação das ações pensadas pelo Estado para a área da educação.

Nesse sentido, o processo de gestão democrática da coisa pública, consignada pela Constituição Federal de 1988, que sugere a atuação dos Conselhos como instrumento da gestão democrática, passa a situar o espaço dos Conselhos com dimensão de órgãos de Estado, de modo a assumir uma nova institucionalidade e ao contrário do que anuncia pode vir a descaracterizar a expressão da sociedade organizada.

Fica, portanto, vaga a afirmação que não se está atribuindo aos Conselhos as “responsabilidades de governo, mas de voz plural da sociedade para situar a ação do

Estado na lógica da cidadania” (Ibid., Ibidem, p. 20). O que fica claro é que “os conselhos representam hoje uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado” (Ibid., Ibidem, p. 19), que não é o Estado amplo no sentido gramsciano.

Os princípios destacados como fundamentais para o funcionamento de um conselho em defesa dos direitos educacionais da cidadania como “o caráter público, a voz plural representativa da comunidade, a deliberação coletiva, a defesa dos interesses da cidadania e o sentido do pertencimento” (Ibid., Ibidem, p. 23), precisam ser olhados pela concepção de democracia capaz de sustentá-los.

O mesmo se pode afirmar quanto à inserção dos Conselhos na estrutura dos sistemas de ensino como mecanismos de gestão colegiada. Este termo está sendo usado genericamente para caracterizar a ação dos conselhos, mas assume especificidade própria nas instituições de ensino para tornar presente a expressão da vontade da sociedade na formulação das políticas e das normas educacionais e nas decisões dos dirigentes.

Por isso, afirma-se que o Conselho Escolar, do modo como vem sendo encaminhado pelo Estado tem sim, duplo desafio em destaque: “primeiro, garantir a permanência da institucionalidade e da continuidade das políticas educacionais; e, segundo, **agir como instituintes das vontades da sociedade que representam**” (Ibid., Ibidem, p. 24, grifo nosso), certamente da sociedade capitalista.

De fato, está em voga um novo paradigma da gestão democrática da escola pública, o paradigma da escola cidadã, sustentada nas categorias participação e cidadania com base numa concepção de democracia coerente com o momento econômico. Assim, está o objetivo de assegurar a solidariedade entre os cidadãos de modo a “vencer com o outro”, porém no exercício estratégico do poder:

No exercício do poder está a essência da democracia. E a qualidade do exercício do poder está referida ao espaço de autonomia que fundamenta o ser cidadão e a finalidade da instituição educacional. O poder é exercido por todos os atores sociais em todas as ramificações da estrutura organizacional. **Na dialética do funcionamento da sociedade e das organizações, todos exercemos estrategicamente nosso poder, jogamos nosso jogo, usamos nossas cartas.** Jogo que pode ser jogado na perspectiva individualista do ganhar algo ou alguém ou na perspectiva de um projeto coletivo de vida do vencer com o outro (BRASIL, 2004d, p. 38, grifo nosso).

Se a opção escolhida visa superar a perspectiva individualista e objetiva a perspectiva de um projeto coletivo de vida do vencer com o outro, a participação

passa a ser concebida numa outra vertente para além do individualismo. Nessa direção, o documento registra que

[...] a participação deixa de ser mera colaboração, para tornar-se exercício de poder sobre aquilo que nos pertence, que pertence à cidadania, ao público, que diz respeito aos objetivos coletivos. O sentimento de pertença da escola a todos os cidadãos a quem ela diz respeito requer a identificação ao seu projeto educacional. Se a participação requer compromisso com o projeto educacional coletivo, o compromisso advém dessa identificação, desse sentimento de pertença. As pessoas somente se comprometem com aquilo em que acreditam, com aquilo que lhes diz respeito, que faz sentido para suas vidas. Se for assim, então passam a querer exercer seu poder, participar das decisões, porque adquiriram a consciência de que estas afetam suas vidas. Só há efetiva participação e compromisso quando se estabelece a cultura do querer fazer no lugar do dever fazer para exercer o poder sobre o que nos pertence, o que diz respeito às nossas vidas, ao nosso futuro, que está vinculado ao futuro do coletivo social (BRASIL, 2004d, p. 39).

Mas se o Conselho Escolar é instituído com excessivo detalhamento a partir de fora, torna-se questionável esta participação, se as normas relativas à sua constituição e ao funcionamento se situam como heteronômicas, tornar-se-á assim limitado o espaço de exercício da autonomia da escola, no sentido da criação da própria norma, e ademais, o forte sentido de pertencimento remete a fazer e viver a sociedade e a escola que aí está no papel de cidadão, que, segundo registros no documento dá a característica necessária ao “elemento mais poderoso de criação, renovação e formação de sujeitos autônomos e solidários: cidadãos” (BRASIL, 2004d, p. 58-59).

Finalizam os registros no Caderno Introdutório observando que é necessário o exercício da função mobilizadora nos Conselhos quanto à participação do cidadão, mas para que a mesma ocorra é fundamental que esse novo paradigma seja expurgado dos velhos conceitos e apoio, colaboração, ajuda, adesão e tantos outros que excluem o exercício de poder. Portanto, concorda-se que “enquanto não superarmos a cultura patrimonialista, que gera atitudes de ‘donos do poder’, ou do saber, não florescerá [...] o hábitat para o efetivo exercício da gestão democrática [...]” (Ibid., Ibidem, p. 59).

Não obstante, o simples fato de ser cidadão para viver bem é insuficiente, pois demarca distância na conquista da concepção de sociedade, homem, escola, educação que a essência desse estudo defende. A participação fica resumida ao exercício de poder que faça valer os direitos dados pela cidadania e não como luta

pela superação da opressão, com outras palavras: visa ao exercício da participação política, a possível, sem maiores anseios.

O que se pode aferir é que essa forma de cidadania defendida no Caderno Introdutório do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, ao ser entendida como possível de ser radicada no coletivo, oportunizando ao cidadão se tornar amplo, isento da exclusão social e se situar como governante do processo social, precisa passar por um processo reflexivo quanto a aprofundar a compreensão da natureza da estrutura do sistema-capital que não chega a negar no espaço educacional do capitalismo uma mobilização e engajamento para a participação nas formulações e implementação de suas políticas, mas a delimita quanto às possibilidades mais amplas que poderiam superar tal sistema.

Ao buscar uma gestão da educação de qualidade social de modo a possibilitar a todos o bem-estar social, a igualdade e a liberdade para além dos direitos civis, ou seja, fazer acontecer uma educação para a cidadania como um direito, fica reafirmada a participação política como possível para o exercício da cidadania defendida, cuja base é a cidadania ampliada e não a cidadania plena. Apenas ampliar é pouco quando se tem como propósito a plenitude.

Dessa forma, apreende-se que o significado da participação na política educacional brasileira, buscada num singular que reflete o universal, encontra-se nos pressupostos que fundamentam a cidadania anunciada, ou seja, a cidadania ampliada.

3 A CIDADANIA AMPLIADA COMO SIGNIFICADO DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Na análise empreendida no declarado no PPA 2004-2007 “Brasil de Todos: inclusão e participação”, primeira gestão do Governo Lula, ficou evidenciado que a gestão pública pretendida precisa ser “ética, transparente, **participativa**, descentralizada, com controle social e **orientada para o cidadão**” (BRASIL, 2003a, p. 49, grifo nosso). Está explícita com todas as letras que a “ampliação da cidadania é **a bússola do PPA**” (BRASIL, 2003a, p. 9).

Portanto, a vinculação política econômica e política social, ponto de

sustentação do PPA 2004-2007, está direcionada para o alcance desta cidadania ampliada. Em decorrência, a política educacional também passa por uma gestão que remete a essa forma de cidadania, como pode ser percebido no trabalho como um todo, e, especificamente, no exemplo destacado a que se chamou de ilustração no sentido de que uma universalidade está presente numa singularidade, demonstrando o significado do princípio da participação em configuração no limiar do século XXI.

Mas, o que é a cidadania ampliada? Quais os pressupostos que fundamentam esse termo nesse modelo de sociedade? O que propõe para o sujeito da educação em termos de participação?

Com o objetivo de esclarecer teoricamente a concepção que rege o adjetivo que complementa o termo cidadania, busca-se a contribuição de alguns autores que fazem esta discussão. Inicia-se pelo termo cidadania.

No processo histórico, a categoria cidadania não teve um único significado e, portanto, uma única concepção, apenas observando, entre grandes revoluções ocorridas buscando assegurar algum tipo de direito, um exemplo foi o movimento social e político ocorrido no final do século XVIII denominado de Revolução Francesa (1789-1799) cujo objetivo principal foi instaurar um Estado democrático que representasse e assegurasse os direitos de todos os cidadãos, tendo como lema três princípios: igualdade, liberdade e fraternidade. Princípios esses que remetem aos direitos do homem.

Nessa direção, considera-se importante trazer, de início, um clássico que discute a categoria cidadania, considerando que suas contribuições são importantes para o desenvolvimento da análise em processo: T. H. Marshall em sua obra “Cidadania, classe social e status”.

Marshall (1967) define a cidadania como participação integral do indivíduo na sociedade política, sendo manifestada pela lealdade ao padrão de civilização vigente. Para ele cidadania é participação e está relacionada a um conjunto de direitos dos quais decorrem processos que não extrapolam os níveis presentes numa determinada estrutura social.

Esse entendimento de cidadania remete a um modo/forma de participação consubstanciada pelos direitos individuais, civis, políticos e sociais, todos reconhecidos pelo Estado, sendo esses direitos, no caso brasileiro nos dias atuais, imperativos legais assegurados na Constituição Federal em vigor.

São considerados por Marshall direitos individuais⁷² aqueles que passam pelas esferas da produção, do trabalho, da atividade política e do consumo; como direitos civis, pela livre movimentação (liberdade de ir e vir) e de pensamento, bem como celebração de contratos, aquisição e manutenção de propriedades, enfim, direito à justiça; direitos políticos, que se referem à participação no poder político, em se tornar membro do governo, votar, ser votado; e direitos sociais, aqueles que possibilitam o acesso ao bem estar e à segurança.

Cabe ressaltar que para Marshall, os direitos sociais foram alcançados no século XX como uma sequência da evolução histórica dos direitos que decorreu das conquistas civis dos direitos do século XVIII e posteriormente dos direitos políticos do século XIX.

Segundo Carvalho (2005), no Brasil houve certa inversão na sequência da evolução dos direitos. O acesso aos direitos sociais, pelo menos para as massas de desempregados urbanos formais antecedeu a plenitude do acesso dos direitos civis e políticos. Enquanto os direitos sociais foram difundidos a partir da década de 1930, os direitos políticos (voto secreto universal) chegaram a partir da eleição presidencial de 1945. Mas os direitos sociais, ao invés de evoluírem, passaram por um retrocesso entre 1930 e 1970 e só foram plenamente instituídos após a redemocratização nos anos de 1980.

Entretanto, em vista de vários fatores decorrentes da estrutura do capital, suas crises, a desigualdade econômica, a injustiça social, a discriminação, a violência, a corrupção, entre outros, tornam problemático o campo dos direitos civis e políticos e impede certo êxito quanto aos direitos sociais, àqueles voltados para o trabalho, como o direito ao salário, jornada fixa, seguridade social, férias, previdência e os considerados básicos, de cunho mais geral, direito à educação, alimentação, saúde, lazer, segurança. Direitos estes marcados pelas lutas dos trabalhadores já no século XIX, acentuadas no século XX e com continuidade no século XXI.

Se para Marshall (Ibid.) cidadania significa a participação integral do indivíduo na sociedade política manifestada pela lealdade ao padrão de civilização

⁷² Na Constituição Federal Brasileira de 1988, os direitos civis estão, em grande parte, previstos no Artigo 5º: liberdade de manifestação do pensamento (Inciso IV); liberdade de consciência e de crença (Inciso VI); direito à intimidade (Inciso X); direito de ir e vir (Inciso XV); liberdade de associação (Inciso XVII), dentre outros. Já os direitos políticos, dentre os quais se destaca o direito de votar e ser votado, estão disciplinados no Artigo 14. Os direitos sociais estão, em grande parte, previstos no Artigo 6º: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

vigente, no PPA 2004-2007 a cidadania também é compreendida como princípio básico para a participação civil (justiça social), política (formulação de políticas públicas, fazer parte do governo, votar) e para a participação social (acesso ao bem estar em todos os aspectos, ou seja, a política social).

A contribuição de Marshall leva a entender que existe uma correspondência entre cidadania e posse de direitos. Nessa direção, ser cidadão significa ser portador de uma série de direitos, cuja natureza pode mudar ao longo do tempo. A extensão dos direitos para esferas cada vez mais amplas da vida social significa a consequente ampliação da cidadania.

Segundo Dagnino (2004, p. 103),

A cidadania ampliada começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de questões como gênero, raça, etnia, etc. Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos (e contribuindo para a progressiva ampliação do seu significado) como parte da resistência contra a ditadura, essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um laço constitutivo entre cultura e política.

Pode-se dizer que hoje a cidadania ampliada já incorporou características do momento atual, como exemplo o papel das subjetividades, o surgimento de sujeitos sociais e de direitos de novo tipo. Analisa Dagnino (2004) que com a ampliação do espaço da política, o projeto de uma cidadania ampliada enfatiza o caráter intrínseco da transformação cultural com respeito à construção da democracia e da cidadania e ao incluir as construções culturais, têm-se subjacente o autoritarismo social como alvo político da democratização.

Explica a autora que o termo autoritarismo social é entendido como uma matriz cultural vigente no Brasil que apresenta a organização desigual e hierárquica das relações sociais. E ao enfatizar as diferenças de classe, raça e gênero que constituem a base principal de uma classificação social que impregnou historicamente a cultura brasileira, estabelece diferentes categorias de pessoas hierarquicamente dispostas em seus respectivos “lugares” na sociedade, reproduzindo a desigualdade das relações sociais em todos os níveis.

Nesses termos, “tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor. Esse parece ser o princípio

subjacente a um enorme número de programas para ajudar as pessoas a ‘adquirir cidadania’ [...]’, (DAGNINO, 2004, p. 106).

Portanto, a “cidadania ampliada” é colocada como alternativa ao padrão de civilização vigente nesse momento do capitalismo de modo que “todos” possam ser contemplados em suas necessidades básicas com possibilidades de condições mais dignas de vida, em todos os aspectos, em especial, no tocante a uma educação de qualidade que capacite o cidadão a enfrentar as complexidades da sociedade onde está inserido de modo a ter sua parcela de contribuição na garantia do desenvolvimento sustentável para o País.

Essa proposição aparece claramente no PPA 2004-2007 na afirmação que se volta para a busca de “uma gestão voltada para o cidadão e apta a enfrentar as crescentes complexidades das demandas da sociedade contemporânea” (BRASIL, 2003a, p. 52, grifo nosso). Portanto, a cidadania ampliada é colocada “como condição necessária para que seja garantido a todos os brasileiros e a todas as brasileiras o *status* de cidadãos” (BRASIL, 2003a, p. 44).

A referência “a todos”, direcionando o foco das políticas sociais para grupos diferenciados: índios, negros, deficientes, idosos, minorias, entre outros, numa defesa pela participação dos que antes estavam excluídos da vida econômica, política e social, ao se referir à necessidade de reconhecimento como cidadãos, presta-se a deixar de lado o conflito histórico que existe entre as classes sociais, demarcando a distância da luta de classes, passando esta a ser substituída pela concepção presente no conceito de participação política.

Portanto, é na referência “a todos” que está o nó das classes sociais, uma vez que descaracteriza o conflito existente entre as classes sociais, primando pela descontinuidade da luta de classes ou colocando-a em segundo plano.

Boito Júnior (2007), em estudo histórico que faz relação entre cidadania e classes sociais, argumenta que a cidadania representou uma mudança progressista (séculos XXII, XVIII e XIX) e não contemplou apenas os interesses exclusivos da burguesia, mas também, inclusive, interesses das classes populares. Para o autor, as classes sociais definem-se no terreno da economia, ou seja, no terreno da produção.

O termo cidadão no capitalismo representa tanto os proprietários como os trabalhadores, com outras palavras, faz conviver a exploração com a igualdade jurídica, aparentando simplificar o conflito existente entre as classes.

Assim, a noção de cidadania ampliada proposta no PPA 2004-2007 se

desenvolve para além de uma cidadania limitada (direitos civis mínimos) para uma cidadania ampliada (direitos políticos e sociais) resultado “de movimentos reformistas ou como resultado indireto de movimentos revolucionários, [...]. A cidadania não é, portanto, uma simples ilusão: ela reflete uma realidade fundamental do capitalismo” (BOITO JÚNIOR, 2007, p. 256).

A cidadania ampliada não é uma criação da classe hegemônica, mas tornou-se funcional para ela, por isso a igualdade decorrente da mesma é apenas formal. Na aparência demonstra que há uma preocupação pelo bem-estar universal, mas na essência prevalece o conservadorismo demarcando os limites necessários para que as linhas colocadas pelo sistema-capital não possam ser ultrapassadas.

Mas a cidadania ampliada pode ser considerada um ponto de partida, “um fenômeno contraditório que, dependendo da conjuntura e da correlação política de forças” (BOITO JÚNIOR, *Ibid.*, p. 261) cabe ser defendida. Defendida no sentido de análise do momento histórico, desmascarando os limites que são contornados por essa forma de cidadania que tentam encobrir a continuidade da caminhada em direção a uma sociedade de novo tipo.

Argumenta Boito Júnior que nessa conjuntura que aí está há necessidade dessa defesa, entretanto “algumas correntes da esquerda não se dão conta disso” (*Ibid.*, *Ibidem*) e assim desviam os trabalhadores/educadores da única coisa que os mesmo têm condições de fazer no momento: se defender. Defesa esta possibilitada pelo entendimento profundo dessa forma de cidadania que aparentemente oferece promessas que não ultrapassam um sentido paliativo de realização, portanto, presa em meros reformismos.

Boito Júnior procura deixar claro que a cidadania ampliada pode mascarar o momento histórico se aceita sem as devidas análises, mas pode também ser um instrumento de defesa desde que se percebam os seus limites e onde se encontram a contradição, a possibilidade de mediação e de como captar a força social necessária para superá-la e ir além.

Assim, a concepção presente no termo “cidadania ampliada” passa a ter relação com o contexto onde está configurada e inserida: a sociedade capitalista nos anos iniciais do século XXI e precisamente na relação dessa sociedade com o Estado que a representa. É a partir daí que se pode entender os propósitos para a educação e sua gestão democrática, para a política educacional e para o significado do princípio da participação declarada.

A relação entre cidadania ampliada e educação torna-se complexa e se faz imprescindível compreender como as condições materiais são dadas para que tal cidadania ocorra, até porque a educação é uma dessas condições. Mas é uma educação cuja concepção está distante da orientada por Gramsci (19910, ou seja, pautada no princípio educativo do saber e do fazer unidos (o teórico e o prático, a práxis), voltada para promover o “desenvolvimento de uma concepção histórico-dialética do mundo para a compreensão do movimento e do *devenir*” (p. 130, grifo do autor), orientando para a vida de modo que “cada ‘cidadão’ possa se tornar ‘governante’ e que a sociedade o coloque [...] nas condições [...] de poder fazê-lo” (Ibid., p. 137). Que todos possam ser sujeitos [intelectuais de novo tipo] de sua ação social, ação esta capaz de se tornar um instrumento de intervenção na realidade, de modo a transformá-la.

O que se percebe é que a relação possível de ser concretizada demonstra um caráter formal de educação e não as possibilidades e avanços que podem reverter o movimento presente nas relações educacionais.

O setor educacional, compreendido neste estudo como um particular, mas inserido na totalidade social, é o espaço assegurado no declarado no PPA 2004-2007 para fazer valer os direitos desse cidadão e dessa cidadania, cujos pressupostos subjacentes indicam para um conceito e uma concepção que não devem ser apreendidas numa demonstração neutra.

Assim, o termo “cidadania ampliada”, ao receber nos anos iniciais do século XXI um formato de estatuto traz em si uma concepção polêmica e complexa que ao ser analisada sob e sobre a sociedade capitalista denota posicionamentos teóricos e políticos carregados de determinado conceito, significado e concepção, necessários de serem apreendidos.

Desde os gregos até os nossos dias tivemos educações, uma para o rico, outra para o pobre e em alguns momentos apenas para os ricos, os então cidadãos. Nesses termos, é preciso questionar como fica essa cidadania ampliada se a dualidade continua sendo uma marca na política educacional dos brasileiros considerando a prevalência de dois projetos diferentes de educação e mais especificamente de escola, tendo em vista a estrutura vigente.

Marx (s/d) já argumentava sobre a exigência de uma educação igual para todos e na sua análise sobre os fundamentos da sociedade capitalista não visualizava a possibilidade das classes altas “conformar-se com a modesta educação dada pela

escola pública, a única compatível com a situação econômica [...]” (p. 222-223).

A defesa do princípio da liberdade individual pelos mais abastados não admite uma educação padronizada e por isso os homens são classificados em mais capazes e em menos capazes, justificando a existência natural de ricos e de pobres.

Sendo que a liberdade fundamentada na legislação não nega a igualdade quanto a todos ascender socialmente, independente de raça, cor, credo, ideologia. Mas é uma igualdade que parte do pressuposto que todos têm condições necessárias para desenvolver suas capacidades e assim encobre o conflito com as desigualdades sociais porque estas serão providas pelo Estado aos mais necessitados.

É um dos pontos visados pelo PPA 2004-2007, os princípios da liberdade e da igualdade vêm sendo estendidos a todos com base em uma educação voltada para formar esse cidadão livre e igual, portanto, a igualdade e a liberdade estão colocadas como forma de assumir a democracia como a melhor forma de governo e, como consequência, em defender o exercício da cidadania por meio da participação política do cidadão.

Entretanto, ao editar a cidadania ampliada cria estratégias que ao final das contas inviabiliza a universalização de uma educação pública articulada aos interesses dos segmentos sociais tradicionalmente excluídos.

A relação cidadania e educação mesmo passando pelos direitos sociais básicos, pela qualidade social anunciada, não alcança o caráter pretendido. As possibilidades dadas pelo movimento histórico para a conquista de espaços outros que viabilize a efetivação de uma cidadania plena se faz necessária para compreender o que é um movimento revolucionário, cujo caráter ultrapassa breves conquistas locais, alcançadas aqui e agora, mesmo não as descartando, por entendê-las como um processo contraditório.

Cruz (2005) se reporta a cidadania ampliada no processo de debate e de implementação de políticas públicas. Segundo ela, é uma forma de participação que confere aos segmentos sociais interessados o envolvimento no *modus operandi* da política.

Nesse sentido, participar significa a possibilidade de transformar as condições de vida das populações envolvidas. Lembra a autora que três instrumentos de participação vêm ilustrando a forma de poder mencionada: os conselhos, o orçamento participativo e os fóruns de debate. Conclui Cruz que ao menos teoricamente, os atores sociais estariam se apropriando de uma forma de poder, que

até então se encontrava nas mãos do governo.

A educação vem sendo apregoada pelos governos como um instrumento essencial para a conquista da cidadania, com atenção privilegiada no conjunto de programas, projetos e ações que formam a política educacional, tendo a participação política como meio para se chegar a esse objetivo.

Mas se os conteúdos necessários à luta coletiva dos sujeitos não forem apreendidos no processo educacional, como a revalorização do homem pelo trabalho, o domínio crítico do conhecimento científico, as possibilidades de luta de classes para efetivar a emancipação social, em sentido revolucionário, ainda se fazem distantes o acesso, permanência e continuidade das maiorias no processo educacional, da educação infantil à Universidade.

No PPA 2004-2007, encontra-se um conjunto de ações para tornar o Estado mais democrático, permitindo ao conjunto da sociedade – conselhos, sindicatos, associações – participar efetivamente da formulação e da gestão das ações e são processos que realizam as políticas públicas⁷³ por intermédio da participação política.

Senna (2000, p.42), analisa que “historicamente, no Brasil, a solução dos ‘problemas sociais’ não tem se pautado em uma política global. [...] são tratados como ‘desvios’ que podem ser solucionados com políticas pontuais e focalizadas”. Nessa direção, a política educacional brasileira ainda está longe de ser considerada como uma política global, de caráter universal. Senna não descarta a possibilidade de fazer uma caminhada no sentido de chegar a ter uma política global, de caráter universal. Essa é a proposição.

Nesse sentido, as contribuições de Sanfelice (2003) destacam a importância do movimento histórico. O autor não nega os interesses contraditórios e antagônicos presentes na sociedade capitalista que vêm obstaculizando o acesso ao conhecimento, às oportunidades escolares e à definição de políticas educacionais. Mas, afirma que “não há capitalismo, estado capitalista, políticas públicas, políticas educacionais e escolas sem contradições intrínsecas” (p. 169), por isso a realidade tem que ser pensada dialeticamente. É com tal compreensão que se pode dispor de “melhores condições teórico-práticas de interferência nela, porque, afinal de contas, a história não é uma questão já resolvida (Ibid., p.169).

Com essa afirmação, pode-se concluir que a ênfase na cidadania ampliada

⁷³ Cf. Políticas Públicas no Brasil (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

leva ao fortalecimento a articulação democracia/participação presente nos limites da sociedade contemporânea e compreender tal afirmação é ponto de partida para caminhar na história.

Por isso, justifica-se a análise feita reafirmando que no significado do princípio da participação na política educacional brasileira buscado no PPA 2004-2007 “Brasil de Todos: inclusão e participação”, primeira gestão do Governo Lula, estão presentes pressupostos teóricos e práticos que sinalizam para o exercício da cidadania ampliada e sua coerência com as características sociais, políticas e econômicas dos anos iniciais do século XXI.

Passa-se na sequência, às considerações possibilitadas pelo estudo feito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais aqui delineadas apresentam uma breve menção ao percurso da pesquisa, a seus resultados e conclusões, apontando, ao final, alguns pontos para a pesquisa educacional.

A presente Tese de Doutorado abordou o tema da democracia e um dos seus princípios básicos, a participação, de modo a apreender o significado desse princípio na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI, expressa no PPA 2004-2007 “Brasil de Todos: inclusão e participação”, primeira gestão do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, se detendo em examinar o que está declarado no documento.

Nessa direção, o propósito foi analisar possibilidades e também impossibilidades de certos processos serem possíveis de chegar a uma materialização considerando condicionantes presentes no sistema-capital. Sobre as possibilidades, é preciso não esquecer que todo e qualquer processo presente na história depende principalmente da força social dos sujeitos históricos na reconsideração das lutas e conquistas até então empreendidas e a compreensão da existência de muitas outras forças sociais em disputa nesse exato momento histórico: da própria classe trabalhadora em relação à classe dos que detém os meios de produção e, ainda, de grupos hegemônicos do poder político e principalmente econômico, que ditam normas e regras para o Estado, na maioria das vezes impedindo-o de ser ampliado, lembrando Gramsci.

Com este entendimento foram selecionados como bases teóricas: Marx, o fundador do materialismo histórico, cujas premissas corroboram na compreensão do nascimento, desenvolvimento e “morte” do capitalismo, bem como o papel da luta de classes neste processo; Gramsci, pela atualidade de suas contribuições ao tema, principalmente nos conceitos de política, democracia e participação; Mészáros, por ajudar a compreender Marx, considerando sua discussão ao sistema-capital num movimento mais contemporâneo e Wood, por oferecer subsídios para a complexa discussão que envolve o tema da democracia na sociedade capitalista, indicando que existe hoje, mais do que em outros momentos da história, espaço propício para a

proposição presente na problemática que incitou a elaboração deste estudo.

Para Mészáros (2006), por exemplo, ao considerar determinantes provenientes da própria estrutura do capital, está a indicação que dentro e sob o capitalismo é impossível qualquer tipo de participação e até mesmo de democracia cuja concepção não seja liberal. E nesse ponto, concorda-se com ele. Entende-se que nas suas análises não estão descartadas totalmente possibilidades que direcionam para além do capital, mesmo considerando a convicção quanto à complexidade para ocorrer um processo revolucionário, entretanto, ao demonstrar possíveis caminhos para a transformação almejada, o autor considera também a força social que dá movimento às relações existentes advindas das mediações possíveis de serem feitas de modo a possibilitar uma percepção das contradições presentes no seio do próprio sistema-capital. Nesse caso, a participação para ele só é efetiva se atrelada à luta de classes. Mais um ponto de concordância.

Gramsci, como marxista clássico, almeja um novo projeto de sociedade que seja revolucionário em suas bases e nesse sentido não pode ser rotulado como apenas um legitimador de discursos progressistas. Nesses termos, sua concepção de política visa romper com um mundo dominado pela necessidade, pela economia e suas dinâmicas. Passa pela conquista da liberdade como fundamento da sociedade e não apenas a liberdade para viver e sobreviver no sistema capitalista a partir do olhar econômico. Logo, é um conceito de política que não se restringe às ações do governo e para ser compreendida contempla questões do Estado, das relações capitalistas e do mundo do trabalho. É uma forma de política que remete a uma participação que oportuniza ao homem ser o guia de si mesmo e não aceitar do exterior, passiva e servilmente, a marca da própria personalidade, numa direção a ‘humanidade’, a “hominização”, o que viria a superar o simples termo “cidadão”, mesmo que amplo.

Sua orientação teórica fortalece a ideia que a democracia efetiva é um caminho para a participação ativa na produção da história do mundo, vindo a superar as desigualdades sociais e avançar na direção de uma sociedade diferente, ponto que se aproxima das análises de Wood. A autora ressalta os limites presentes na relação entre democracia e participação nesta sociedade, mas não totalmente da impossibilidade, no sentido já explicado.

E é nessa direção que se procurou neste estudo ocupar as aberturas e começar a fazer algumas mediações, conforme as orientações de Gramsci, seguido por Wood. Ambos defendem que, numa postura dialética, pode-se iniciar ocupando espaços no

próprio capitalismo, mas num processo que não se distancia dos pressupostos básicos disponibilizados pelo materialismo-histórico, coadunando com a posição de Mészáros no sentido de focar para uma sociedade e uma educação para além do capital.

Acredita-se que a problemática explicitada no processo direcionado pela pesquisa no todo, não negou o movimento presente nos aspectos sociais [educacionais] e políticos que orientam a configuração do princípio da participação, mas considerou saber quais limites e quais possibilidades vêm sendo de fato dadas e até que ponto. Nesse sentido, reafirma-se que é preciso ir além do almejado e conquistado pelas lutas e movimentos sociais que timidamente estiveram presentes nos anos 1990 com continuidade nesses anos iniciais do milênio em processo.

Tais constatações, consideradas de uma perspectiva mais ampla, permitiram responder com certa propriedade teórica a questão norteadora da pesquisa proposta – *Qual é o significado do princípio da participação na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI, buscado no PPA 2004/2007?* – cujo cuidado em delimitá-la colaborou não no sentido de chegar a uma resposta certa, esperada, mas resultante de múltiplas relações e concepções indicando para o alcance de um concreto pensado carregado de abstrações teóricas dadas pelas categorias totalidade, mediação e contradição, orientadas pelos princípios dialéticos do materialismo-histórico.

Observa-se, ainda, que o entendimento do pesquisador tem relação também com sua caminhada histórica [teoria + prática = práxis] podendo suscitar reflexões sempre sujeitas a questionamentos, portanto, incitando outras análises e abrindo para muitas outras questões não possíveis nem necessárias de respostas imediatas.

Assim, as pesquisas bibliográfica e documental principiaram compreender a articulação democracia/participação, focando para as teorias clássicas e chegando às teorias contemporâneas com vistas a apreender essa articulação na atualidade.

Foi possível captar que está em voga na própria concepção liberal de democracia um modelo de incremento à participação política, uma forma de participação que visa fortalecer a vontade geral, buscando fazer valer a igualdade social, a justiça social, com resgate a uma forma de cidadania que avança nas questões civis e políticas reafirmando os direitos humanos e sociais necessários à vivência nesta sociedade, mas numa demonstração que por esse caminho uma sociedade socialista está muito distante de ter sua realização histórica se as classes

sociais não retomarem suas lutas por uma sociedade sem o controle do sistema-capital.

Na continuidade, considerou-se necessário discutir brevemente o momento político e econômico da sociedade capitalista no limiar dos anos iniciais do século XXI, procurando estabelecer nexos entre o universal e o particular, destacando questões prementes que dão direção ao significado do princípio da participação, podendo afirmar que o processo econômico que caracteriza o início desse novo século não se distanciou do autoritarismo presente nos momentos anteriores.

A crise estrutural que vem assolando o mundo demonstra que as forças sociais atreladas a grupos econômicas e políticos prevaletentes vêm fazendo uso de critérios orientados pela flexibilidade e pela adaptabilidade com repercussão principalmente no mundo do trabalho, indicando que o capitalismo vive uma fase que não desmonta de todo o modelo neoliberal de sociedade, mas mostra sinais de modificações e desgastes e não se quer dizer que o seu caráter explorador e subordinador estejam se extinguindo.

Wood (2006, p. 250) afirma que “nesse meio tempo, alguma coisa está acontecendo [...] com o capitalismo” e “ninguém nega que a ‘nova ordem’ define tarefas inteiramente novas tanto para a esquerda quanto para todos os outros [...]” e que “as principais soluções oferecidas foram, de várias formas, contraditórias [...]. O mercado ‘flexível’ acentua a flexibilidade e a competitividade [...] enquanto o mercado ‘social’ [...] estabelece limites estreitos para sua capacidade de humanizar o capitalismo”.

Porquanto, às evidências que caracterizam o momento histórico, registradas no início desse estudo, tem a flexibilidade como a última palavra mágica no debate econômico. O que leva Wood a questionar “se a isso pode dar o nome de debate” (p. 244).

Explica a autora que “as convicções da direita se espalham na direção da esquerda, [...] há hoje pessoas na extrema esquerda que [...] substituíram o socialismo por uma ‘cidadania social’, o aprimoramento dos ‘direitos sociais’ sob o capitalismo, como sua maior (mais viável) aspiração emancipatória” (Ibid, p. 245).

E é considerando essa substituição de valores que a autora chama a atenção para a concepção que parece estar tomando conta e modificando a postura daqueles que sempre defenderam um projeto alternativo de sociedade, sujeitos históricos denominados “de esquerda”.

Wood analisa que está ocorrendo uma inversão de posições percebida nos anúncios dos ideólogos da ala direita do capitalismo. São esses que hoje vêm apregoando suas limitações, buscando estratégias que não muito distante era bandeira da esquerda. E esta última [a esquerda] parecendo estar a procura de “novas razões para ter fé na sua capacidade de adaptação” (2006, p. 246), parecendo querer ver “um mercado capitalista com rosto humano” (Ibid.)

Mas Wood explica que a atual lógica do mercado que se quer social vem gerando “efeitos para os quais a esquerda, tal como está hoje constituída, está despreparada, teórica e politicamente” (Ibid., p. 249).

É por esta razão que autora na sua análise ressalta que de toda essa situação apresentada uma lição pode ser tirada frente aos imperativos capitalistas: “[...] aprender de nossas atuais condições econômicas e políticas [...] que um capitalismo humano, ‘social’ e verdadeiramente democrático e igualitário é mais irreal e utópico que o socialismo” (WOOD, 2006, p. 250), considerando os pontos colocados.

Entender essa premissa presente no momento econômico atual foi condição essencial para apreender o significado do princípio da participação na política educacional brasileira buscado no PPA 2004-2007 “Brasil de Todos: inclusão e participação”.

Não se nega essa inclusão e essa participação declarada no documento, conforme já explicado no decorrer do estudo, o próprio sistema-capital tolera muito bem esse debate de inclusão e participação, uma vez que não atrapalha o seu andamento, pelo contrário, são características intrínsecas ao sistema. Contudo, está no movimento cerceado pela crise do capital a justificativa para compreender e até questionar o significado do princípio da participação apreendido.

Caminhando para os resultados possíveis de serem captados, registra-se que nos anos iniciais do século XXI, foi possível fazer algumas constatações quanto às hipóteses inicialmente colocadas.

Primeiro, de que a participação na educação vem sendo configurada como fortalecimento do cidadão em detrimento ao cliente/consumidor presente na política educacional dos governos anteriores (Collor, Franco e FHC), no entanto, ao ensejar um determinado adjetivo para a cidadania não apresenta algo diferente no sentido de superação, considerando a estrutura vigente. A ressalva por uma cidadania ampliada não apresenta condições para superar a dicotomia capital/trabalho, característica do modo de produção do sistema-capital.

Entende-se que no capitalismo tal princípio de cidadania não extrapola o plano da ficção, porque para o capital tanto o cliente como o consumidor também são considerados cidadãos, inclusive dependendo do poder econômico e político, podem ser considerados mais cidadãos que todos.

Segundo, que a abertura política e social colocada como propícia a uma forma de participação popular apenas demonstra que essa forma de participação chega aos anos iniciais do século XXI com características que enfraquecem a luta de classes, considerando que pressupostos subjacentes ao termo “cidadania ampliada” remetem às especificidades de grupos sociais e, assim, objetiva substituir a força social presente no conceito que explica o movimento da luta de classes.

Neste estudo, reafirma-se que a luta de classes se põe como necessidade inevitável enquanto permanecer a oposição entre capital e trabalho. E o entendimento que se tem é que mesmo sendo o capital e o trabalho polos contrários, não há no sistema-capital meio para eliminar ou um ou outro, conforme apregoam aqueles que defendem e acreditam que o trabalho deixou de ser a fonte de vida e valor.

No sistema-capital não é possível eliminar a relação entre trabalho e capital, estes são momentos constitutivos, de tal modo que não se pode falar de um deles sem remeter-se ao outro. Ademais, é nessa relação que se assenta o movimento econômico que alimenta tal sistema, em que medidas são adotadas para que o capital possa ter maior liberdade em todos os ramos da economia e em qualquer lugar do planeta. Medidas como a desregulamentação, a descentralização, a privatização, a flexibilização, a adaptação.

Mas é ainda na resistência da classe trabalhadora que o processo de trabalho se reorganiza e se transforma, é e sempre será trabalho vivo, trabalho como atividade, como fonte de valor, demonstrando que a luta de classes também permanece viva e, portanto, capaz de acirrar as lutas em relação à emancipação humana.

Partiu-se neste estudo do entendimento que a participação é uma categoria histórica construída e conquistada nas relações sociais (educacionais), políticas e econômicas e reafirma-se esse entendimento, sublinhando: *orientada pela luta de classe*.

A luta de classes não se perdeu na noite dos tempos como anunciam os teóricos do fim da sociedade do trabalho, porque no capitalismo contemporâneo ainda persistem classes com interesses antagônicos. Continua-se entendendo que o

capitalismo contemporâneo é uma forma de produção de mercadorias, nesse caso, o capital é sujeito quase absoluto, força social mais dominante do que nunca, todavia, não a única nem sequer a melhor forma de sociabilidade. Por isso, a afirmação contundente que “jogar no lixo da história a luta de classes, como algo que definitivamente ficou para trás, é assumir que o capitalismo é a única forma possível de sociabilidade” (TEIXEIRA, 2000, p. 74).

A luta de classes continua sendo a força motriz por trás das grandes revoluções na história, por isso continua forte como estratégia prioritária na luta pelo socialismo.

A cidadania ampliada, como significado do princípio da participação apresenta uma concepção que certamente não se esgota nos direitos civis e políticos já conquistados, mas também não alcança um patamar que assegure os direitos sociais para além de uma concepção liberal e conservadora.

A cidadania ampliada ao buscar assegurar o bem-estar de todos como premissa essencial ao dia-a-dia da sociedade capitalista se distancia no sentido da luta entendida como ação revolucionária contra o Estado capitalista e seu capital e demonstra que “a igualdade política na democracia capitalista não somente coexiste com a desigualdade econômica, mas a deixa fundamentalmente intacta” (WOOD, 2006, p. 184).

Assim, o princípio da participação política que sustenta a política educacional brasileira no limiar do século XXI, ao constituir sua base na cidadania ampliada demonstra um significado que pode ser analisado como pouco mais que uma extensão da democracia liberal, apenas confirmando a adesão a certas ideologias que resultam de tentativas de convencimento que o capitalismo é a melhor garantia para todos.

Diferentemente dessa ideia, registra-se que se considera ser insuficiente a conquista apenas dessa forma de cidadania, uma vez que a mesma não oferece as condições sociais, econômicas e educacionais necessárias para ir além da conquista de alguns poucos espaços de participação que nos interstícios do capitalismo estão prescritas apenas como formas de resistências locais e particulares. Insuficientes em relação ao projeto de sociedade, de educação e de homem que se tem em vista.

A democracia como simetria entre governantes e governados se constituiu como prática na Grécia Antiga, período em que os que eram considerados cidadãos exerciam o direito de participar dos assuntos do governo, ou seja, os homens de

posse, pois todos não se englobavam. Hoje, esse ideal democrático foi assumido pelo governo popular que com as necessárias adaptações ao mundo moderno coloca que a participação deve ser de todos e ocorrer pela representação e que assim se pode falar de democracia participativa, ou seja, a participação direta. Tal entendimento de democracia é colocado como capaz de dar conta dos vários processos existentes na sociedade e no próprio sistema onde esta sociedade está inserida, deixando de lado uma análise sobre a complexidade presente na sua forma de organização.

Na história do pensamento marxista – desde Marx e Engels, atravessando diferentes autores como Lênin, Gramsci, até os mais recentes, a exemplo de Wood – a defesa do ideário socialista aparece indissolúvelmente ligada ao postulado de uma concepção de sociedade, que seja capaz de romper com os limites formais e materiais de um regime político voltado para a minoria social e de garantir uma sociedade sem classes sociais antagônicas.

No entanto, a tentativa, ao longo da história pela conquista de uma democracia efetiva não vem logrando o êxito almejado. Focando o olhar para os anos finais do século XX e início do século XXI, pode-se afirmar que a participação se faz presente, mas fundamentada em uma concepção que oferece pouco êxito para a maioria social, se isolada da luta anticapitalista.

A democracia e sua participação, numa concepção fundamentada no ideário socialista, não se extinguiram, mas foram substituídas por outra concepção que recoloca a participação dos trabalhadores, e de outras classes e camadas sociais, nas mãos de uma organização, seja ela política, educacional, partidária, estatal ou empresarial, que diz representá-los.

A análise empreendida no PPA 2004-2007 “Brasil de Todos: inclusão e participação”, primeira gestão do Governo Lula (2003-2006), permite afirmar que a participação mais ampla da sociedade na elaboração da política social/educacional declarada como “participação popular” fundamentada na democracia participativa não alcançou tal patamar, o que pode ser apreendida foi a presença da representação, portanto, “participação política”, aproximando-se de umas das diretrizes elencadas na própria Constituição Brasileira em vigor, o “aprimoramento da democracia representativa”.

A ideia que se apreendeu neste estudo é que no capitalismo a participação política incrementada pelos pressupostos da cidadania ampliada visa substituir o movimento presente na luta de classes, impedindo que as classes sociais se percebam

no campo revolucionário da luta entre elas, barrando o processo de esclarecimento, cujo objetivo é a conquista do poder político e econômico pela classe explorada de modo que essa possa conquistar espaços mais amplos.

A “participação popular”, termo utilizado pelos governos populares em suas proposições governamentais, pode até chegar a materializar-se num espaço mais localizado na concepção de cidadania ampliada, mas na concepção que supere o sentido subjacente ao termo ampliado, que está a concepção de “hominização” de Gramsci, ou seja, a participação que oportuniza ao homem ser o guia de si mesmo e não aceitar do exterior, passiva e servilmente, a marca da própria personalidade, em direção a ‘humanidade’ não encontra alicerce para se efetivar nessa forma de sociedade e de democracia. Esse alicerce precisa ser construído.

A “participação política”, conforme apreendida no PPA 2004-2007, ficou entendida ainda como um meio para assegurar os direitos fundamentais nos aspectos: legal, político e social, com vistas a oportunizar o “bem-estar social” para todos, propiciando o viver e o conviver na sociedade capitalista, forma que demonstra a possibilidade de exercício nos seus interstícios e justifica a defesa declarada no documento pela “cidadania ampliada”.

Senna (1994) indica que o estudo das relações entre educação e democracia deve ser orientado de modo a negar a perspectiva que enquadra a democracia nos limites do requerimento do capitalismo e da administração estatal.

Analisa ainda que **“a luta por democracia não pode reduzir-se à mera participação política dos cidadãos”** (SENNA, 1994, p. 158, grifo nosso). E não somente acreditar que as reivindicações feitas pela sociedade civil, quanto a uma melhor qualidade de vida em todos os aspectos e o atendimento a essas reivindicações pela política social, não vão levar ao equilíbrio um sistema fundamentado numa democracia com base nas regras do jogo, isto é, cooptada pelo capital.

Política e socialmente, a ordem vigente incorpora as demandas por participação porque se coaduna com seus interesses e esta passa a ser defendida como um princípio que busca assegurar o consumismo, o clientelismo, a falácia da justiça social, da distribuição do poder, até mesmo da igualdade entre os homens demonstrando que nos anos iniciais do novo século, o XXI, fica reafirmando que os pressupostos da cidadania ampliada delineados neste estudo dão significado ao princípio da participação política.

A leitura que se pode ainda fazer, levando em conta o movimento histórico é que existe uma considerável distância quanto a processos já vivenciados e em curso, sem deixar de reconhecer modificações em aspectos fundamentais do sistema-capital que anunciam bem-estar e justiça social, entretanto, na abordagem que orienta o estudo em pauta não são lidas como “transformações” no sentido do termo, mas apenas “reformas” que assolam o tempo presente.

Em decorrência do estudo e da análise feita, conclui-se reafirmando que no intento declarado e defendido no PPA 2004-2007 do Governo Lula para a política social/educacional estão presentes os pressupostos da cidadania ampliada, confirmando a presença de ideologias que resultam de tentativas de convencimento que o capitalismo é a melhor garantia para todos.

Obstante a essa ideia, registra-se que de fato o capitalismo hoje oferece espaço antes nunca imaginado pelo mais radical ditador, mas tal evidência deve ser olhada com muita seriedade teórica porque é aí que está o espaço, por sinal bem maior em relação a qualquer outra época, para ser ocupado pelo principal objetivo do projeto marxista: a crítica radical ao capitalismo.

Em síntese, foi com base no caráter contraditório de sociedade, de educação e de democracia que a análise e a interpretação feitas possibilitaram chegar às seguintes constatações:

- (1) a ênfase na participação no limiar do século XXI continua sendo um meio para consolidar e aperfeiçoar projetos hegemônicos na sociedade, demonstrando a prevalência da participação política, agora incrementada pela cidadania ampliada;
- (2) a participação social/popular declarada recebe uma conotação que demonstra algo diferente em relação à participação política, mas demarca nitidamente distância em relação à noção presente na orientação dada pelas lutas de classes;
- (3) a política educacional, no conjunto de suas ações, com destaque feito aos “Conselhos Escolares”, não dispensa a concepção de participação declarada no PPA 2004-2007, concepção esta também presente nos princípios educativos que a encaminha;
- (4) a noção de participação supera o foco presente na política educacional da década de 1990 no sentido de que o sujeito da educação antes concebido como “cliente/consumidor” recebe agora a denominação “cidadão”.

Em tese, o significado do princípio da participação na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI está fundamentado nos pressupostos da cidadania ampliada projetada pelos ideais liberais que visam ao bem-estar material ao nível da civilização vigente na sociedade capitalista e não como proposta alternativa no sentido da superação da relação capital/trabalho.

Finalizando, registra-se que a manifestação empírica estudada foi um plano de governo específico, com o foco voltado às políticas sociais e nestas, a política educacional, delimitando-a para o declarado no que se refere ao tema da democracia e da participação e ao significado do declarado, o que está posto no documento. Assim, a dimensão do estudo não ultrapassou a proposta formulada, ficando questões para a pesquisa educacional como o processo decisório, a formulação e os impactos do PPA 2004-2007 “Brasil de Todos: inclusão e participação”, primeira gestão do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

APÊNDICES

APÊNDICE A – SÍNTESE DO MEGAOBJETIVO 1: INCLUSÃO SOCIAL E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Desafios	Diretrizes Gerais
<p>1. Combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo o caráter de inserção e cidadania.</p> <p>2. Ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar os seus mecanismos.</p> <p>3. Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência).</p> <p>4. Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação e ao patrimônio cultural do país.</p> <p>5. Promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular.</p> <p>6. Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio-ambiente.</p> <p>7. Reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos sociais e culturais.</p> <p>8. Promover a redução das desigualdades raciais, com ênfase na valorização cultural das etnias.</p> <p>9. Promover a redução das desigualdades de gênero, com ênfase na valorização das diferentes identidades.</p> <p>10. Ampliar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias, promovendo a inclusão digital e garantindo a formação crítica dos usuários.</p>	<p>1. Descentralização da gestão com participação e controle social, com ênfase em novas formas de articulação e na capacitação das equipes locais.</p> <p>2. Informação da sociedade sobre os direitos e deveres, inclusive os previstos na Constituição Federal e nos instrumentos internacionais, bem como sobre os órgãos capazes de assegurá-los;</p> <p>3. Otimização da utilização dos recursos disponíveis, redução de custos e a ampliação da capacidade de produção para a democratização do acesso aos serviços.</p> <p>4. Disponibilização de bens e serviços públicos de forma equitativa e com justiça social.</p> <p>5. Articulação das políticas sociais, com a viabilização da intersectorialidade e transversalidade e com a formação de parcerias entre as três esferas de governo.</p> <p>6. Desenvolvimento da co-gestão e de parcerias com as organizações da sociedade civil, na implementação das políticas sociais.</p> <p>7. Direcionamento do investimento na área social para a promoção da equidade regional e microrregional.</p> <p>8. Valorização das características regionais e das particularidades sócio-culturais na formulação e implementação das políticas sociais.</p> <p>9. Viabilização da inclusão social, da equalização de oportunidades (gênero, raça, etnia, orientação sexual e pessoas portadoras de necessidades especiais) e da cidadania.</p> <p>10. Democratização do acesso às informações e divulgação sobre a evolução dos indicadores de desigualdades sociais, com o recorte de gênero, raça, etnia, geração e orientação sexual.</p> <p>11. Envolvimento da população, grupos vulneráveis e organizações na elaboração das políticas e implementação dos programas sociais.</p> <p>12. Promoção da inclusão social com iniciativas estruturantes e não apenas emergenciais.</p> <p>13. Transparência nos investimentos para a área social.</p> <p>14. Garantia do recorte transversal de gênero, raça, etnia, geracional, pessoa portadora de necessidade especial e orientação sexual para formulação e implementação de políticas públicas.</p> <p>15. Estabelecer política permanente de reajuste do salário-mínimo com base em regra que contemple, entre outros, os requisitos de periodicidade, preservação do seu valor real, compatibilidade com a necessidade do planejamento de médio e longo prazo e que leve em consideração o crescimento real do Produto Interno Bruto, observado o art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal.</p>
FONTE: PPA Brasil de Todos: inclusão e participação (2004-2007). Elaborado para este estudo.	

APÊNDICE B – SÍNTESE DO MEGAOBJETIVO 2: CRESCIMENTO COM GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA AMBIENTALMENTE SUSTENTÁVEL E REDUTOR DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

Desafios	Diretrizes Gerais
<p>1. Alcançar o equilíbrio macroeconômico com a recuperação e sustentação do crescimento e distribuição da renda, geração de trabalho e emprego.</p> <p>2. Ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo.</p> <p>3. Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a informação e a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade.</p> <p>4. Implantar um efetivo processo de reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes, fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, levando em consideração as condições climáticas nas diferentes regiões do país.</p> <p>5. Coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade, com ênfase na redução da vulnerabilidade externa.</p> <p>6. Ampliar, desconcentrar regionalmente e fortalecer as bases culturais, científicas e tecnológicas de sustentação do desenvolvimento democratizando o seu acesso.</p> <p>7. Impulsionar os investimentos em infraestrutura de forma coordenada e sustentável.</p> <p>8. Reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), valorizando as identidades e diversidades culturais e estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local.</p> <p>9. Melhorar a gestão e a qualidade ambiental e promover a conservação e uso sustentável dos recursos naturais, com ênfase na promoção da educação ambiental.</p> <p>10. Ampliar a participação do País no mercado internacional preservando os interesses nacionais.</p> <p>11. Incentivar e fortalecer micros, pequenas e médias empresas com o desenvolvimento da capacidade empreendedora.</p>	<p>1. Articulação e integração das políticas, atores e parceiros, nas três esferas de governo.</p> <p>2. Valorização das características e potencialidades regionais na formulação e implementação das políticas.</p> <p>3. Identificação e incorporação de experiências exitosas, de modo a evitar desperdício de esforços e superposição de ações.</p> <p>4. Gestão ambiental pactuada, integrada e participativa.</p> <p>5. Estímulo a organizações econômicas associativas e solidárias como estratégia para o desenvolvimento local sustentável.</p> <p>6. Estímulo à responsabilidade social das instituições públicas e privadas.</p> <p>7. Implementação de Reforma Tributária que desonere a produção, o investimento produtivo, as exportações e os bens de consumo popular.</p> <p>8. Inclusão da dimensão ambiental em todas as ações voltadas para o desenvolvimento e para geração de emprego e renda.</p> <p>9. Garantia do recorte transversal de gênero, raça, etnia, geracional, pessoa portadora de necessidade especial e orientação sexual na formulação e implementação de políticas públicas.</p>
<p>FONTE: PPA Brasil de Todos: inclusão e participação (2004-2007).</p>	

APÊNDICE C – SÍNTESE DO MEGAOBJETIVO 3: PROMOÇÃO E EXPANSÃO DA CIDADANIA E FORTALECIMENTO DA DEMOCRÁCIA

Desafios	Diretrizes
<p>1. Fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos, respeitando a diversidade das relações humanas.</p> <p>2. Garantir a integridade dos povos respeitando sua identidade cultural e organização econômica.</p> <p>3. Valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais.</p> <p>4. Garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas.</p> <p>5. Valorizar a identidade e preservar a integridade e a soberania nacionais.</p> <p>6. Promover os valores e os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz, solidariedade e de direitos humanos no cenário internacional.</p> <p>7. Implementar uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão.</p> <p>8. Combater a corrupção.</p> <p>9. Democratizar os meios de comunicação social, valorizando os meios alternativos e a pluralidade de expressão.</p>	<p>1. Informação da sociedade sobre os direitos e deveres, inclusive os previstos na Constituição Federal e nos instrumentos internacionais, bem como sobre os órgãos capazes de assegurá-los.</p> <p>2. Promoção da participação da sociedade no debate das políticas públicas, com vistas ao aprofundamento da democracia participativa.</p> <p>3. Intensificação do processo de comunicação social como fator mobilizador da sociedade para fomentar o debate das políticas públicas.</p> <p>4. Fortalecimento e garantia do controle social, por meio da efetivação de mecanismos instituídos pela Constituição de 1988.</p> <p>5. Garantia do recorte transversal de gênero, raça, etnia, geracional, pessoa portadora de necessidade especial e orientação sexual na formulação e implementação de políticas públicas.</p> <p>6. Respeito aos direitos humanos na formulação e implementação de qualquer política pública.</p> <p>7. Promoção da Reforma Política, que aprimore a democracia representativa e assegure e desenvolva a democracia participativa.</p>
<p>FONTE: PPA Brasil de Todos: inclusão e participação (2004-2007)</p>	

APÊNDICE D – APRESENTAÇÃO SUMARIADA DO KIT REFERENTE AO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES

O primeiro documento (introdutório) contém 61 páginas, denominado “Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública”.

É composto de três partes: (1) Conselhos na gestão da educação – procura situar os conselhos no contexto histórico da participação, pela via direta ou representativa, na organização da sociedade e na gestão da coisa pública, e compreender as diferentes naturezas dos colegiados educacionais na gestão dos sistemas de ensino e de suas escolas; (2) Conselhos escolares nos sistemas de ensino – analisa 101 leis dos sistemas estaduais e municipais que tratam da gestão democrática da educação pública, procurando destacar as características das experiências de implementação do princípio constitucional; e (3) Algumas questões para discussão – levanta alguns questionamentos, a partir dos fundamentos explicitados na primeira parte e ante as questões suscitadas na análise das experiências em curso, relativos aos Conselhos Escolares como uma das estratégias de gestão democrática da educação pública.

A primeira parte desenvolve os seguintes tópicos: (a) Conselhos: à procura das fontes; (b) A concepção de conselhos no Brasil; (c) Sistemas de ensino: a institucionalização da educação; (d) Conselhos de Educação: a gestão dos sistemas; (e) Conselhos na gestão das instituições educacionais; e (f) Conselho Escolar: estratégia de gestão democrática.

A segunda está voltada para: (a) A regulamentação; (b) A concepção: conselhos ou equivalentes; (c) Competências atribuídas aos Conselhos escolares ou equivalentes; e (d) Composição e funcionamento. A terceira traz temas que explicam: (a) Normas instituidoras; (b) Institucionalidade da escola; (c) Distinções necessárias; (d) Significado da representação; (e) Processos participativos; (f) Capacitação de conselheiros; e (g) Democratização da gestão do sistema de ensino.

O segundo documento é composto pelos 10 cadernos, dos quais serão apresentados apenas os temas por eles tratados.

O Caderno 1 – “Conselhos Escolares: democratização da escola e

construção da cidadania” que num total de 55 páginas apresenta duas partes: a primeira, intitulada “A realidade brasileira e o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares”, desenvolve os seguintes temas: (a) Função social da escola pública; e (b) conselhos Escolares e legislação nacional. A segunda parte “Os Conselhos Escolares e a construção da proposta educativa da escola” apresenta: (a) Funções e consolidação dos Conselhos Escolares; e (b) Atribuição e funcionamento dos Conselhos Escolares.

O Caderno 2 – “Conselho Escolar e a Aprendizagem na Escola” sistematiza nove partes em 69 páginas, a saber: (1) Recuperando conceitos do Caderno 1; (2) A função político-pedagógica do Conselho Escolar; (3) O pluralismo e o respeito às diferenças; (4) A unidade do trabalho escolar; (5) O sentido de qualidade na educação; (6) Aprendizagem: quem ensina e quem aprende?; (7) Avaliação: o processo e o produto; (8) Dimensões e aspectos do processo educativo; e (9) O Conselho Escolar e a transparência das ações da escola.

O Caderno 3 – “Conselho Escolar e o Respeito e a Valorização do Saber e da Cultura do Estudante e da Comunidade”, com 65 páginas apresenta três partes, sendo: (1) A escola, o Conselho Escolar e o processo de formação humana; (2) A escola da inclusão: pedagogia da emancipação; e (3) O encontro dos saberes: pedagogia do respeito e da integração. São temas da primeira parte: (a) O processo de formação humana: contribuição da escola; e (b) A escola da exclusão e os desafios para sua superação. Da segunda parte: (a) Educação básica e formação humana; e (b) O saber e o conhecimento no ato pedagógico. E da terceira parte: (a) Aprendizagem no encontro de saberes; e (b) Condições para o encontro de saberes.

O Caderno 4 – “Conselho Escolar e o aproveitamento significativo do tempo pedagógico” está organizado em 68 páginas com duas partes, conforme segue: (1) A escola pública como espaço de exercício do direito de cidadania; e (2) Tempo escolar – a mediação pedagógica consciente. São temas da primeira parte: (a) Educação de qualidade e a organização da escola; e (b) O Conselho Escolar e a avaliação da aprendizagem. E da segunda parte: (a) As atividades escolares e a formação cidadã do estudante; e (b) O tempo pedagógico e o Conselho Escolar.

O Caderno 5 – “Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha de diretor”, possui 61 páginas sistematizadas em quatro partes: (1) Gestão

democrática: a participação cidadã na escola; (2) A gestão democrática: aprendizagem e exercício de participação; (3) Gestão democrática e a escolha de diretores; e (4) Gestão democrática e a autonomia da escola. A primeira parte contempla os temas: (a) A educação como direito; (b) A educação, a escola e a cultura na formação de sujeitos sociais. A segunda: (a) A construção da gestão democrática e os processos de participação. A terceira: (a) As formas de provimento ao cargo de diretor: limites e possibilidades; e (b) O Conselho Escolar como espaço de democratização da gestão e da organização escolar. E a quarta parte: (a) Os mecanismos de participação e a autonomia da escola; e (b) O diretor, o Conselho Escolar e a gestão democrática na escola.

O Caderno 6 – “Conselho Escolar como Espaço de Formação Humana: círculo de cultura e qualidade da educação” – com 80 páginas tem duas partes: (1) Importância e sentido da formação; e (2) O processo de formação. A primeira parte é composta por três seções: (a) O Conselheiro Escolar e a construção da democracia e da cidadania; (b) A formação do Conselho Escolar; e (b) Círculo de Cultura: espaço democrático e cidadão de formação dos Conselheiros. E a segunda também três seções: (a) Problematização: diagnóstico e investigação; (b) Tematização: reflexão e estudo; e (c) Intervenção: programação e prática.

O Caderno 7 – “Conselho Escolar e o Financiamento da Educação no Brasil”, com 92 páginas está organizado em quatro partes: (1) As políticas e gestão da educação básica no Brasil e o direito à educação; (2) O Financiamento da educação básica: limites e possibilidades; (3) Gestão financeira descentralizada: planejamento, aplicação e acompanhamento de recursos; e (4) Conselho Escolar e autonomia: participação e democratização da gestão administrativa, pedagógica e financeira da educação e da escola. A primeira parte trata dos temas: (a) Antecedentes históricos: o direito à educação; e (b) As políticas e gestão da educação básica: aspectos legais. A segunda parte: (a) Conhecendo o processo orçamentário e sua execução; (b) O Financiamento da educação básica e o regime de colaboração entre os entes federativos; (c) Quais as principais transferências e como devem ser utilizadas na educação; (d) Transferências voluntárias e automáticas – salário educação e outras fontes de recursos para a educação básica; e (e) Fundef e o Fundeb: subvinculação e redistribuição de recursos. Na terceira parte, tem-se: (a) Recursos financeiros da escola e o Conselho Escolar: planejamento participativo e estabelecimento de prioridades, englobando os subitens: Programas federais e recursos para a escola e O Programa Dinheiro Direto na Escola e o Conselho Escolar: alternativas de gestão de recursos financeiros; (b) Plano de ação coletivo: prestação de contas dos recursos financeiros da

escola (modalidades de licitação e prestação de contas). Na última parte: (a) Projeto político-pedagógico e a construção coletiva na escola; (b) Repensando a gestão financeira da escola e o papel dos Conselhos Escolares; e (c) Gestão pedagógica e financeira: a construção progressiva da autonomia das unidades escolares.

O Caderno 8 – “Conselho Escolar e Valorização dos Trabalhadores em Educação”, com 62 páginas, sistematiza temas divididos em seis partes: (1) Os trabalhadores da educação básica; (2) A desvalorização/valorização dos trabalhadores da educação básica, dividido nos seguintes subtemas: (a) A desvalorização dos professores da educação básica; (b) A desvalorização dos funcionários de escola; e (c) A valorização dos trabalhadores da educação básica: os movimentos sociais e a política educacional; (3) A valorização dos trabalhadores da educação básica na legislação brasileira; (4) O papel do conselho escolar diante dos trabalhadores da educação básica. E como última parte, o Caderno apresenta dois anexos, a saber: a Resolução do CNE que cria a Área Profissional 21e a própria Resolução nº 5, de 22 de novembro de 2005, que traz no *caput* a seguinte indicação: “Inclui, nos quadros anexos à Resolução CNE/CEB nº 4/99, de 8/12/1999, como 21ª Área Profissional, a área de Serviços de Apoio Escolar”.

O Caderno 9 – “Conselho Escolar e a Educação do Campo” com 92 páginas, está estruturado em três partes: (1) O campo e a educação do campo; (2) Gestão democrática e conselho escolar; e (3) O conselho escolar e o acompanhamento pedagógico. Os temas tratados na primeira parte são: (a) O campo: aspectos constitutivos; e (b) Educação do Campo: da concepção às políticas públicas. Na segunda parte são: (a) Gestão democrática: democratizando a Escola do Campo; e (c) Conselhos Escolares: a participação responsável da sociedade. Na terceira e última parte, tem-se: (a) O sentido de qualidade e a organização da Escola do Campo; e (b) O projeto político-pedagógico como eixo do trabalho do Conselho Escolar.

O Caderno 10 – “Conselho Escolar e a Relação entre a Escola e o Desenvolvimento com Igualdade Social” organizado em três partes, a saber: (1) Desenvolvimento com igualdade social: de quem estamos falando?; (2) A garantia do acesso a uma escola de qualidade como uma das condições de desenvolvimento do país; e (3) O Conselho Escolar: incentivador da articulação escola/sociedade. A primeira parte discute os seguintes temas: (a) Manchete de jornal: “Rico empobrece e desigualdade diminui”; (b) O que ocorre com a educação em outros países?; e (c) As políticas e a gestão da educação básica no cenário de desigualdades. A segunda parte trata dos seguintes pontos: (a) A escola e o desenvolvimento local: a interação

possível; e (b) A realidade local como objeto de atenção e estudo. a terceira parte trabalha: (a) O Conselho Escolar e a articulação com a comunidade local; e (b) A participação nos projetos comunitários.

Complementando o *Kit* apresentado, outro material é destaque: os **“Indicadores de Qualidade na Educação”**, resultado da parceria de várias organizações governamentais e não governamentais: Ação Educativa, UNICEF, PNUD, INEP, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, CENPEC, CNTE, CONSED, Fundação Abrinq, FUNDESCOLA-MEC, SEIF-MEC, SEESP-MEC, Caise-MEC, IBGE.

ANEXOS

ANEXO A – LEI NO 10.933, DE 11 DE AGOSTO DE 2004 – DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL PARA O PERÍODO DE 2004/2007



Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Esta Lei institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2004/2007, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1o, da Constituição.

§ 1º- Integram o Plano Plurianual:

I - Anexo I - Orientação Estratégica de Governo;

II - Anexo II - Programas de Governo;

III - Anexo III - Órgão Responsável por Programa de Governo; e

IV - Anexo IV - Programas Sociais.

Art. 2º - Os Programas, no âmbito da Administração Pública Federal, para efeito do art. 165, § 1º, da Constituição, são os integrantes desta Lei.

Art. 3º - As metas físicas dos projetos de grande vulto, estabelecidas para o período do Plano Plurianual, constituem-se, a partir do exercício de 2005, em limites a serem observados pelas leis de diretrizes orçamentárias e pelas leis orçamentárias e seus créditos adicionais, respeitada a respectiva regionalização.

§ 1º - Para efeito desta Lei, entende-se por projetos de grande vulto os que tenham valor total estimado superior a sete vezes o limite estabelecido no art. 23, I, "c", da Lei no 8.666/1993, para os projetos constantes dos orçamentos fiscais e da seguridade social, e de 5% (cinco por cento) do total de investimentos da entidade no exercício, para os projetos constantes do orçamento de investimento das empresas estatais.

§ 2º- Para efeito desta Lei, entende-se por projetos de grande vulto: (Redação dada pela Lei nº 11.044, de 2004).

I – aqueles constantes dos orçamentos fiscais e da seguridade social que tenham valor total estimado superior a sete vezes o limite estabelecido no art. 23, I, "c", da Lei no 8.666, de 1993; (Incluído pela Lei nº11. 044, de 2004).

II – aqueles financiados com recursos do orçamento de investimento das empresas estatais, cujo valor total estimado represente mais de 5% (cinco por cento) do total de investimentos da entidade no exercício em que ocorrer sua inclusão no PPA, desde que superior ao valor previsto no inciso I. (Incluído pela Lei nº 11.044, de 2004).

§ 2o Os projetos de grande vulto somente poderão ser executados, a partir do exercício de 2005, à conta de crédito orçamentário específico, vedado o empenho de valores a eles destinados em outra dotação.

§ 3o O Poder Executivo encaminhará, até 31 de agosto de 2004, projeto de lei contendo a programação, na forma do Anexo II desta Lei, dos projetos de grande vulto, ainda não especificados.

§ 4o A extrapolação dos limites de que trata o **caput** condicionará a continuidade da execução física do projeto de grande vulto à alteração de sua meta prevista no Plano Plurianual.

§ 5o Os órgãos centrais dos sistemas de programação financeira e de administração de serviços gerais assegurarão, no âmbito do SIAFI e do SIASG, o cumprimento do disposto no § 2o.

§ 6o As limitações deste artigo, bem como o disposto no **caput** do art. 5o, combinado com o inciso II do § 6o do mesmo artigo, não se aplicam aos créditos extraordinários.

Art. 4o Os valores financeiros estabelecidos para as ações orçamentárias são

estimativos, não se constituindo em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais.

Art. 4o Os valores financeiros estabelecidos para as ações orçamentárias são estimativos, não se constituindo em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais, ressalvado o disposto no § 2o do art. 7o. (Redação dada pela Lei nº 11.044, de 2004).

Art. 5o A alteração ou a exclusão de programas constantes do Plano Plurianual, assim como a inclusão de novos programas, será proposta pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico, observado o disposto no art. 6o desta Lei.

Art. 5o A alteração ou a exclusão de programas constantes do Plano Plurianual, assim como a inclusão de novos programas, será proposta pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico, ressalvado o disposto nos §§ 11, 12 e 13 deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.044, de 2004).

§ 1o Os projetos de lei de revisão anual serão encaminhados ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto dos exercícios de 2004, 2005 e 2006.

§ 2o As dotações orçamentárias condicionadas à aprovação dos projetos de lei previstos no **caput** serão canceladas pelo Poder Executivo, até 30 dias após a sanção da lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais, caso o projeto não tenha sido aprovado pelo Congresso Nacional até a data da aprovação do projeto de lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais.

§ 2o É vedada a execução orçamentária de programações alteradas enquanto não aprovados os projetos de lei previstos no **caput**, ressalvado o disposto nos §§ 11, 12 e 13 deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.044, de 2004).

§ 3o A proposta de alteração de programa ou a inclusão de novo programa, que contemple despesa obrigatória de caráter continuado, deverá apresentar o impacto orçamentário e financeiro no período do Plano Plurianual, que será considerado na margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, constante das leis de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias.

§ 4o A proposta de alteração ou inclusão de programas, conterà, no mínimo:

I - diagnóstico do problema a ser enfrentado ou da demanda da sociedade a ser

atendida;

II - demonstração da compatibilidade com os megaobjetivos, desafios e diretrizes definidas no Plano Plurianual;

III - identifica o dos efeitos financeiros e demonstra o da exequibilidade fiscal ao longo do período de vigência do Plano Plurianual.

  5o A proposta de exclusão de programa conter  exposi o das razões que a justifiquem e o seu impacto nos megaobjetivos, desafios e diretrizes definidas no Plano Plurianual.

  6o Considera-se altera o de programa:

I - adequa o de denomina o ou do objetivo e modifica o do público-alvo, dos indicadores ou dos  ndices;

II - inclusão ou exclusão de a es orçamentárias, ressalvado o disposto no art. 6o;

III - altera o do tipo, do título, do produto, da unidade de medida e das metas das a es orçamentárias;

IV - altera o dos valores estimados para cada a o, no período do Plano Plurianual, respeitada a respectiva regionaliza o.

I – adequa o de denomina o ou do objetivo e modifica o do público-alvo; (Reda o dada pela Lei n 11.044, de 2004).

II – inclusão ou exclusão de a es orçamentárias; (Reda o dada pela Lei n  11.044, de 2004).

III – altera o do título, do produto e da unidade de medida; (Reda o dada pela Lei n  11.044, de 2004).

IV – altera o da meta física de projetos de grande vulto. (Reda o dada pela Lei n  11.044, de 2004).

  7o As altera es no Plano Plurianual deverão ter a mesma formata o e conter todos os elementos presentes nesta Lei.

  8o Os códigos e os títulos dos programas e a es do Plano Plurianual serão aplicados nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias e seus créditos adicionais e nas leis que o modifiquem.

§ 9º Excepcionalmente, em função de possível alteração do conceito de ação orçamentária a ser definido na lei de diretrizes orçamentárias para 2005, o projeto de lei previsto no **caput** poderá propor agregação ou desmembramento de ações, alteração de seus códigos, títulos e produtos, desde que não modifique a finalidade das ações e não prejudique o disposto no art. 3º, § 3º, desta Lei.

§ 10. O projeto de lei previsto no **caput** incorporará os ajustes decorrentes da compatibilização prevista no art. 11 da lei orçamentária para 2004.

§ 11. As alterações de que trata o inciso III do § 6º deste artigo poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária e de seus créditos adicionais, desde que mantenha a mesma codificação e não modifique a finalidade da ação ou a sua abrangência geográfica. (Incluído pela Lei nº 11.044, de 2004).

§ 12. As inclusões de ações orçamentárias poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária e de seus créditos adicionais, quando decorrentes de fusões e desmembramentos de atividades do mesmo programa, hipótese em que deverá ser apresentada, a partir de 2006, o alinhamento da série histórica dessas alterações e os respectivos atributos, bem como as justificativas. (Incluído pela Lei nº 11.044, de 2004).

§ 13. Excepcionalmente, para os exercícios de 2004 e 2005, tanto a inclusão de que trata o inciso II quanto a alteração de que trata o inciso IV, ambos do § 6º deste artigo, poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária e de seus créditos adicionais. (Incluído pela Lei nº 11.044, de 2004).

§ 14. A continuidade da execução, a partir do exercício de 2006, das ações incluídas no Plano Plurianual na forma do § 13, quando se tratar de ações plurianuais, fica condicionada a alteração deste Plano. (Incluído pela Lei nº 11.044, de 2004).

§ 15. Fica o Poder Executivo autorizado a proceder às alterações dos indicadores e índices dos programas deste Plano. (Incluído pela Lei nº 11.044, de 2004).

Art. 6º-A. Ficam dispensadas de discriminação no Plano Plurianual as ações cuja execução restrinja-se a um único exercício financeiro. (Incluído pela Lei nº 11.044, de 2004).

Art. 7º Somente poderão ser contratadas operações de crédito externo para o financiamento de ações integrantes desta Lei.

§ 1o As operações de crédito externo que tenham como objeto o financiamento de projetos terão como limite contratual o valor total estimado desses projetos.

§ 2o Os desembolsos das operações de crédito externo limitar-se-ão, no período de vigência do Plano Plurianual, aos valores financeiros previstos para as ações nesta Lei.

§ 2o Os desembolsos decorrentes das operações de crédito externo de que trata o **caput** limitar-se-ão, no período de vigência do Plano Plurianual, aos valores financeiros previstos para as ações constantes deste Plano. (Redação dada pela Lei nº 11.044, de 2004).

Art. 8o-A. O Poder Executivo publicará, no prazo de até 60 dias após a aprovação do Plano Plurianual ou suas revisões anuais, o seu texto atualizado, com as adequações das metas físicas aos valores das ações orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional e os novos valores de atividades fundidas ou desmembradas, na forma do § 12 do art. 5o, podendo incorporar as ações não-orçamentárias que contribuam para os objetivos dos programas. (Incluído pela Lei nº 11.044, de 2004).

Art. 9o O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, relatório de avaliação do Plano Plurianual, que conterá:

I - avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano Plurianual, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;

II - demonstrativo, na forma do Anexo II desta Lei, contendo, para cada ação:

- a) os valores previstos nesta Lei e suas modificações;
- b) a execução física e orçamentária nos exercícios de vigência deste Plano Plurianual;
- c) as dotações constantes da lei orçamentária em vigor e as previstas na proposta orçamentária para o exercício subsequente;
- d) as estimativas das metas físicas e dos valores financeiros, tanto das ações constantes desta Lei e suas alterações como das novas ações previstas, para os três exercícios subsequentes ao da proposta orçamentária enviada em 31 de agosto;

III - demonstrativo, por programa e por indicador, dos índices alcançados ao término

do exercício anterior e dos índices finais previstos;

IV - avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas, relacionando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias;

V - justificativa, por projeto de grande vulto, da ocorrência de execução orçamentária acumulada ao final do exercício anterior, em valor superior ao valor financeiro previsto para o período do Plano Plurianual;

VI - justificativa, por projeto de grande vulto, em 2005, 2006 e 2007, da ocorrência de execução orçamentária acumulada ao final dos exercícios anteriores, em valor inferior a 15%, 30% e 50%, respectivamente, do valor financeiro previsto para o período do Plano Plurianual;

VII - justificativa da não-inclusão, na proposta de lei orçamentária para o exercício subsequente, de projetos já iniciados ou que, de acordo com as respectivas datas de início e de término, constantes do Plano Plurianual, deveriam constar da proposta, e apresentação, para esses últimos, de nova data prevista para o início;

VIII - demonstrativo da execução física e orçamentária, na forma do Anexo II desta Lei, das ações que, por força do art. 6o, ficaram dispensadas de serem discriminadas no Plano Plurianual.

§ 1o Para atendimento ao disposto no **caput**, o Poder Executivo instituirá Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, sob a coordenação do Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. (Vide Decreto nº 5.233, de 2004).

§ 2o O Congresso Nacional terá acesso irrestrito ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual - SIGPLAN, para fins de consulta.

§ 3o O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal disponibilizará, pela Internet, resumo das informações constantes do SIGPLAN, em módulo específico, para fins de consulta pela sociedade civil.

§ 4o Fica dispensada, para o relatório de avaliação a ser enviado até 15 de setembro de 2004, a apresentação das informações previstas nos incisos II, "b", III, IV, V, VIII, deste artigo.

Art. 10. Os Órgãos do Poder Executivo, responsáveis por programas, nos termos do Anexo III desta Lei, deverão:

I - registrar, na forma padronizada pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, as informações referentes à execução física das ações constantes dos programas sob sua responsabilidade, até 31 de março do exercício subsequente ao da execução;

II - elaborar plano gerencial e plano de avaliação dos respectivos programas, para apreciação pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal;

III - adotar mecanismos de participação da sociedade e das unidades subnacionais na avaliação dos programas.

§ 1o O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal deverá elaborar e divulgar, pela Internet, o relatório de avaliação do Plano Plurianual até o dia 15 de setembro de cada exercício.

§ 2o O Poder Executivo poderá atualizar os Anexos II e III desta Lei, em decorrência de alteração dos órgãos responsáveis pelos programas e pela execução das respectivas ações.

Art. 11. Os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, responsáveis por programas, deverão elaborar e enviar ao Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, plano gerencial e plano de avaliação dos programas sob sua responsabilidade.

Parágrafo único. Aplica-se aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, responsáveis por programas, o disposto no inciso I do art. 10.

Art. 12. O Poder Executivo poderá firmar compromissos, agrupados por sub-regiões, com Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma de pacto de concertamento, definindo atribuições e responsabilidades das partes, com vistas à execução do Plano Plurianual e de seus programas.

§ 1o O Poder Executivo promoverá a participação da sociedade civil organizada na avaliação e nas alterações do Plano Plurianual.

§ 2o Os pactos de concertamento, de que trata o **caput**, abrangerão os programas e ações que contribuam para os objetivos do Plano Plurianual, em nível estadual e sub-regional, e definirão as condições em que a União, os Estados e o Distrito Federal, os Municípios e a sociedade civil organizada participarão do ciclo de gestão deste Plano.

Art. 13. As metas e prioridades da Administração Pública Federal, para o exercício de 2004, correspondem aos projetos de grande vulto que, em 31 de dezembro de 2003, apresentaram execução orçamentária superior a 50% (cinquenta por cento) do seu valor total estimado e às atividades e operações especiais dos programas sociais constantes da lei orçamentária para 2004.

Parágrafo único. O Poder Executivo publicará, no prazo de até 60 dias após a aprovação desta Lei, as metas e prioridades da Administração Pública Federal para o exercício de 2004. (Vide Decreto nº 5.248, 2004).

Art. 14. Para efeito do disposto no § 4o do art. 2o da Lei no 10.707, de 30 de julho de 2003, os programas sociais são os constantes do Anexo IV.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor em 1o de janeiro de 2004.

Brasília, 11 de agosto de 2004; 183o da Independência e 116o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Guido Mantega

**ANEXO B – AGENDA (2003) DOS FÓRUNS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL
DO PPA 2004-2007 (CRONOGRAMA DE CONSULTAS)**

MESES	DATAS	ESTADOS
Maio	30/segunda-feira	Amazonas
Junho	10/terça-feira	Goiás
	13/segunda-feira	Rondônia
	16/segunda-feira	Mato Grosso
	17/terça-feira	Pará
	18/quarta-feira	Acre
	24/terça-feira	Rio Grande do Sul
	24/terça-feira	Amapá
	27/segunda-feira	Paraná
Julho	02/quarta-feira	Alagoas
	02/quarta-feira	Ceará
	04/segunda-feira	Piauí
	08/terça-feira	Bahia
	08/terça-feira	Pernambuco
	08/terça-feira	Rio Grande do Norte
	08/terça-feira	Paraíba
	11/segunda-feira	Sergipe
	11/segunda-feira	Maranhão
	15/terça-feira	São Paulo
	22/terça-feira	Espírito Santo
	22/terça-feira	Minas Gerais
	23/quarta-feira	Santa Catarina
	24/quinta-feira	Mato Grosso do Sul
	25/segunda-feira	Roraima
	25/segunda-feira	Tocantins
29/terça-feira	Rio de Janeiro	
Agosto	04/segunda-feira	Distrito Federal

Fonte: Agenda disponível no site: <http://www.planobrasil.gov.br/arquivos>.

ANEXO C – PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO LULA 2004-2007

Programas Sociais – Anexo IV da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 – Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2004/2007
CÓDIGO PROGRAMA
0065 PROTEÇÃO SOCIAL À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA
0068 ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL
0070 PROTEÇÃO SOCIAL À INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E JUVENTUDE
0073 COMBATE AO ABUSO E À EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
0083 PREVIDÊNCIA SOCIAL BÁSICA
0085 QUALIDADE DOS SERVIÇOS PREVIDENCIÁRIOS
0089 PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO
0099 INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA
0101 QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL
0102 REDE DE PROTEÇÃO AO TRABALHO
0103 DESENVOLVIMENTO CENTRADO NA GERAÇÃO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA
0107 ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
0122 SANEAMENTO AMBIENTAL URBANO
0135 ASSENTAMENTOS SUSTENTÁVEIS PARA TRABALHADORES RURAIS
0137 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA REFORMA AGRÁRIA
0138 REGULARIZAÇÃO E GERENCIAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA
0152 ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI
0153 PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
0154 DIREITOS HUMANOS, DIREITOS DE TODOS
0156 COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES
0167 BRASIL PATRIMÔNIO CULTURAL

CÓDIGO PROGRAMA
0168 LIVRO ABERTO
0169 CINEMA, SOM E VÍDEO
0171 MUSEU MEMÓRIA E CIDADANIA
0172 CULTURA AFRO-BRASILEIRA
0351 AGRICULTURA FAMILIAR – PRONAF
0471 CIÊNCIA E TECNOLOGIA PARA INCLUSÃO SOCIAL
0636 ASSISTÊNCIA E COOPERAÇÃO DO EXÉRCITO À SOCIEDADE CIVIL
0813 MONUMENTA
1011 REDE SOLIDÁRIA DE RESTAURANTES POPULARES
1016 ARTESANATO BRASILEIRO
1048 EDUCAÇÃO PARA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL
1049 ACESSO À ALIMENTAÇÃO
1051 BANCO DE ALIMENTOS
1060 BRASIL ALFABETIZADO
1061 BRASIL ESCOLARIZADO
1062 DEMOCRATIZANDO O ACESSO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, TECNOLÓGICA E UNIVERSITÁRIA
1065 EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA
1066 ESCOLA BÁSICA IDEAL
1070 DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO NOS SISTEMAS DE ENSINO
1072 VALORIZAÇÃO E FORMAÇÃO DE PROFESSORES E TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO
1073 UNIVERSIDADE DO SÉCULO XXI
1075 ESCOLA MODERNA
1078 NACIONAL DE ACESSIBILIDADE
1079 PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA
1086 PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA
1087 IGUALDADE DE GÊNERO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO
1093 ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA
1101 VER CINEMA, SER BRASIL
1120 PAZ NO CAMPO
1128 URBANIZAÇÃO, REGULARIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

CÓDIGO PROGRAMA
1138 DRENAGEM URBANA SUSTENTÁVEL
1141 CULTURA, IDENTIDADE E CIDADANIA
1142 ENGENHO DAS ARTES
1185 ASSISTÊNCIA SUPLEMENTAR À SAÚDE
1186 PREVENÇÃO E CONTROLE DAS DOENÇAS IMUNOPREVENÍVEIS
1187 VIGILÂNCIA, PREVENÇÃO E CONTROLE DAS DOENÇAS TRANSMITIDAS POR VETORES E ZOOSE
1203 VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA E AMBIENTAL EM SAÚDE
1209 BANCO PARA TODOS
1214 ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE
1215 ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL
1216 ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE
1218 DOAÇÃO, CAPTAÇÃO E TRANSPLANTE DE ÓRGÃOS E TECIDOS
1220 ATENÇÃO HOSPITALAR E AMBULATORIAL NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE
1245 INSERÇÃO SOCIAL PELA PRODUÇÃO DE MATERIAL ESPORTIVO
1250 ESPORTE E LAZER NA CIDADE
1255 ESPORTES DE CRIAÇÃO NACIONAL E DE IDENTIDADE CULTURAL
1278 CULTURA E TRADIÇÕES: MEMÓRIA VIVA
1282 PROTEÇÃO SOCIAL À PESSOA IDOSA
1287 SANEAMENTO RURAL
1289 VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE PRODUTOS, SERVIÇOS E AMBIENTES
1291 SEGURANÇA TRANSFUSIONAL E QUALIDADE DO SANGUE
1293 ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA E INSUMOS ESTRATÉGICOS
1300 INVESTIMENTO PARA HUMANIZAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO ACESSO À ATENÇÃO À SAÚDE
1303 ATENÇÃO À SAÚDE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÕES DE VIOLÊNCIAS E OUTRAS CAUSAS EXTERNAS
1306 VIGILÂNCIA, PREVENÇÃO E ATENÇÃO EM HIV/AIDS E OUTRAS DOENÇAS SEXUALMENTE TRANSMISSÍVEIS
1307 CONTROLE DA TUBERCULOSE E ELIMINAÇÃO DA HANSENÍASE
1308 VIGILÂNCIA, PREVENÇÃO E CONTROLE DA MALÁRIA E DA DENGUE
1311 EDUCAÇÃO PERMANENTE E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

CÓDIGO PROGRAMA
1312 ATENÇÃO À SAÚDE DE POPULAÇÕES ESTRATÉGICAS E EM SITUAÇÕES ESPECIAIS DE AGRAVOS
1329 PRIMEIRO EMPREGO
1331 PROTEÇÃO SOCIAL AO ADULTO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE
1335 TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES
6021 ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE DA MULHER
8007 RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS
8009 ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES POBRES – PRONAGER
9991 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Fonte: **PPA 2004-2007 (Transcrito do Documento)**

REFERÊNCIAS

a) Fontes primárias

BRASIL. **Programa de Governo Um Brasil para Todos**. Brasília, 2002. Disponível em www.planobrasil.gov.br/arquivos. Acesso em novembro/2004.

_____. **Plano Plurianual “Brasil de todos: inclusão e participação” (2004-2007)**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, SPI, Brasília, 2003a. Disponível em www.planobrasil.gov.br/arquivos. Acesso em novembro/2004.

_____. **Plano Plurianual 2004-2007: mensagem presidencial / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos**. - Brasília: MP, 2003b. Disponível em www.planobrasil.gov.br/arquivos. Acesso em novembro/2004.

_____. **Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004** - Dispõe sobre o Plano Plurianual do governo federal para o período de 2004-2007. Brasília, 2004a. Disponível em www.planobrasil.gov.br/arquivos. Acesso em novembro/2004.

_____. **Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão – Brasília: MP, SEGES, 2003c. Disponível em www.gestaopublica.gov.br. Acesso em novembro/2007.

_____. Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007: projeto de lei de revisão / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos**. - Brasília: MP, 2004b. Disponível em www.planobrasil.gov.br/arquivos. Acesso em julho/2005.

_____. **Manual de Elaboração de Programas do Ministério do Planejamento**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, s/d. Disponível em www.planobrasil.gov.br/arquivos. Acesso em julho/2005.

_____. **Plano Plurianual “Brasil em Ação (1996-1999)”**. Ministério do Planejamento. Brasília: MP, 1995. Disponível em www.planobrasil.gov.br/arquivos. Acesso em novembro/2004.

_____. **Plano Plurianual “Avança Brasil (2000-2003)”**. Ministério do Planejamento. Brasília: MP, 1999. Disponível em www.planobrasil.gov.br/arquivos. Acesso em novembro/2004.

_____. **Plano Plurianual “Uma Proposta de Reconstrução Nacional (1992-1995)”**. Ministério do Planejamento. Brasília: MP, 1991. Disponível em www.planobrasil.gov.br/arquivos. Acesso em novembro/2004.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000). **Censo demográfico**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 2006.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2002). **Indicadores econômicos**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 2006.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007). **Censo demográfico**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 2007.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em 08/04/2007.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Conferência Mundial de Educação para Todos**. Jomtien/Tailândia. UNESCO, UNFPA e UNICEF. Brasília: MEC, 1990.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Conferência Nacional de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1994.

_____. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Programa Acorda Brasil! Está na Hora da Escola**. Brasília: MEC, 1995.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Programa Toda Criança na Escola**. Brasília: MEC, 1996.

_____. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Instituído pela Portaria Ministerial nº 2.896, de 17 de setembro de 2004. Brasília: MEC/SEB, 2004c.

_____. Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. **Caderno Introdutório**/elaboração Genuíno Bordignon. Brasília: MEC/SEB, 2004d. (disponível online e impresso).

_____. **Indicadores da qualidade na educação / Ação Educativa**, UNICEF, PNUD, INEP-MEC (coordenadores). – São Paulo: Ação Educativa, 2004e. ISBN 85-86382-03-5(disponível online e impresso).

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília/DF, 1995.

b) Fontes secundárias

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução de Carolina Andrade. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 173-199.

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 69-78.

AGUIAR, M. A. S. O Conselho nacional de secretários de educação na reforma educacional do Governo FHC. **Educação e Sociedade**. v. 23, n. 80, 2002. p. 72-89.

ALMEIDA, Adir da Luz. **Por um tema menor: democracia e participação ativa** (o medo e a luta produzindo relações democráticas na escola pública). 1v. 305 p. Mestrado em Educação. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 1995.

ALVARENGA, Lídia. Definição de publicações oficiais. **Revista da Escola de Biblioteconomia da UFMG**, v. 22, p. 213-238, jul./dez., 1993.

ANDERSON, Perry. **Considerações sobre o marxismo ocidental**. Tradução de Marcelo Levv. São Paulo: Brasiliense, 1989.

ANTUNES, Ricardo. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; IAZBECK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2 ed. - São Paulo: Cortez; São Luis, MA: FAPEMA, 2008.

ARANDA, Maria Alice de Miranda. **A Constituinte Escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (1999 a 2001): uma proposta de gestão democrática**. 184 f. (Dissertação de Mestrado, UFMS). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 2004.

_____. **Projeto Pedagógico e Plano de Desenvolvimento da Escola: buscando a distinção**, 2001. 78 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Campus de Dourados, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Dourados, 2001.

ARAÚJO, Alexandre Viana. **Política educacional e participação popular: um estudo sobre esta relação no município de Camaragibe – PE**. 1 v. 142p. Mestrado em Educação. Universidade Federal De Pernambuco. Pernambuco, 2003.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Mário de Gama Kury. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.

_____. **Metafísica**. Livro 1. **Textos Selecionados**. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores).

AVRITZER, Leonardo. Teoria crítica e teoria democrática. **Novos Estudos**. São Paulo, CEBRAP, n. 53, mar.,1999. p. 177-188.

_____; NAVARRO, Zander. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2000.

BANDEIRA, Aline. Informação e exercício da Accountability. In: **Proceedings CIFORM – VI Encontro Nacional de Ciência da Informação**. Salvador – Bahia, 2005.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativista. **Revista Sociologia e Política**. Nov. 2003, nº 21, p. 83-108. ISSN 0104-4478.

BENEVIDES, Maria Victoria da Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

_____. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BOITO JÚNIOR, Armando. **Estado, política e classes sociais**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

BORDENAVE, Juan Dias. **O que é participação**. 8ª ed. São Paulo, Brasiliense, 1994. - (coleção primeiros passos, 95).

BORON, Atílio. **A Coruja de Minerva**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes. 2001. 422 p.

CABRAL NETO, Antonio; SOUSA, Luis Carlos Marques. Autonomia da escola pública: diferentes concepções em embate no cenário educacional brasileiro. In: ROSÁRIO, Maria José Aviz do; ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima. (Orgs.). **Políticas públicas educacionais**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

CALVINO, Italo. **Por que ler os clássicos?** Tradução de Nilson Moulin. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

CAMINI, Lúcia (Coord.) e outros. **Educação pública de qualidade social: conquistas e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2001.

CARBONNEL, Jaume. **A aventura de inovar**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2002.

CARDOSO NETO, Odorico Ferreira. **Dissensos no Consenso: a democratização na Escola Pública em Mato Grosso**. MT: Editora da UFMT, 2004.

CASTEL, Robert. A propriedade social. In:_____. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 345-413

CASTORIADIS, Cornelius. **A pólis grega e a criação da democracia**. Filosofia Política 3, L&PM/Unicamp/UFRGS, 1986.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 7a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CERQUEIRA, Luciano. **Participação cidadã na gestão pública: avanços e retrocessos com a implantação da estratégia de desenvolvimento local integrado e sustentável**. Dissertação de Mestrado. Iuperj, 2004.

CHESNAIS, François; DUMÉNIL, Gerard; LÉVY, Dominique *et al.* **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003.

_____. A “nova economia”: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense. In: _____. *et al.* **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003, pp. 43-70.

_____. Posfácio: os *crashes* financeiros asiáticos e os mecanismos de propagação internacional de crise econômica. In: _____. (Coord.) **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998. p. 295-318

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

CHILDS, James Bennett. Government publicatiosn (documents). In: KENT Allen; LANCOUR Harold; DAILY Jay E. (Ed.). **Encyclopedia of library and informaton science**. v.10 p. 36-140. New York: M. Dekker, 1973.

COMPARATO, Fábio Konder. Variações sobre o conceito de povo no regime democrático. **Estudos Avançados**. ISSN 0103-4014, vol.11 no.31. São Paulo. Set./Dez., 1997.

COSTA, Celia; SILVA, Itamar. Neoliberalismo, cidadania e qualidade da educação. **Revista de Educação AEC**, Brasília, v. 25, n. 100, p. 105-119, jul./set. 1996.

COSTA, Maria de Lourdes de Castro. **Gestão democrática da escola pública: uma questão de qualidade**. (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Salamandra Editora, 1984.

_____. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 11-40.

CRAVO, Terezinha Baldassine. **A participação popular no contexto microssocial do Bairro Maria Ortiz**. (Dissertação de Mestrado)147 p. Universidade Federal do Espírito Santo, 1995.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. 2. ed. - São Paulo; Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1995.

CURY, Carlos R. Jamil. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia A. da Silva. **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 17-42.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DALLARI, D. A. **O que é participação política**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1985.

DALLMAYR, Fred. Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas. In: SOUZA, Jessé. (Org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UNB, 2001. p. 11-38.

DAROS, Maria das Dores. **Em busca da participação: a luta dos professores pela democratização da educação**. Florianópolis: UFSC, Centro de Ciências da Educação. Núcleo de Publicações, 1999.

DIAS, Solange Gonçalves. Reflexões acerca da participação popular. **Integração**.n.48, jan./fev./mar./2007. p. 45-53.

DI GIORGI, Cristiano. **Uma outra escola é possível: uma análise radical da inserção social e da democracia na escola do mundo globalizado**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2004.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão da educação escolar**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância. Pro funcionário, modulo 6, 2006.

DRAIBE, Sonia Maria. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: Algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

DUARTE, Clarice Seixas. **O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal brasileira de 1988**. 2003. 328 p. Tese (Doutorado) – Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DUMÉNIL, Gerard; LÉVY, Dominique. Superação da crise, ameaças de crise e novo capitalismo. In: CHESNAIS, François. (*et al*). **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003. p. 15-39.

ENGELS, Friedrich. Do socialismo utópico ao socialismo científico. In: MARX, Karl; ENGLS, Friedrich. **Obras escolhidas**. Tomo 3, Lisboa: Avante; Moscovo: Edições Progresso, 1985, p. 128-168.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Políticas públicas de educação: a gestão democrática na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2000.

FINLEY, Moses. I. (Org.). **O legado da Grécia**. Brasília: Edunb, 1998.

_____. **Democracia antiga e democracia moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. 2005. 289 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, 2005.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a construção democrática no Brasil – Da ditadura civil-militar à ditadura do capital. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 53-68.

GALBRAITH, J. K. **A sociedade justa**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001.

GONÇALVES, Reinaldo. **O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas**. São Paulo: Contexto, 2000.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Avaliação dos seis primeiros meses do Governo Lula. **Revista da UnB**, Brasília/UnB, v. 8, p. 60-60, 2003.

_____. Educação e Partidos Políticos no Brasil. **Revista da SME JF**. Juiz de Fora/MG, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 10 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

_____. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 5. ed. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1984.

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura**. (Trad.) Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1991.

_____. **Cadernos do cárcere. Os intelectuais, o princípio educativo, jornalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, v. 2.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2005.

HOBSBAWM, Eric. **Tempos interessantes: uma vida no século XX**. Tradução de S. Duarte. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

HIRSCH, Joachim. Forma política, instituições políticas e Estado. **Crítica Marxista**. nº 24. Campinas, SP: Editora Revan, 2007. p. 9-36.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro, 2001.

JACOBI, Pedro Roberto. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para um debate. **Lua Nova**. v. 20. São Paulo: CEDEC, 1990. p. 121-144.

KINZO, Maria D' Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **Revista Perspectiva**, out./dez., São Paulo, 2001, vol. 15, nº 4, p. 3-12. ISSN 0102-8839.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina: uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paulo: Xamã, 2008.

KUENZER, Acácia Z. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: _____. (et al). **Planejamento educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1990. p. 55-88.

LESBAUPIN, Ivo; MINEIRO, Adhemar. **O desmonte do Brasil em dados**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

LIMANA, Amir **Participação e institucionalização na democracia brasileira: os dilemas da consolidação da ordem democrática**. 1 v. 118p. Ciência Política (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, 1992.

LIRA, Izabel Cristina Dias. Trabalho informal como alternativa ao desemprego: desmistificando a informalidade. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; IAZBECK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2 ed. - São Paulo: Cortez; São Luis, MA: FAPEMA, 2008. p. 130-160.

LÜDKE, Hermengarda; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MANTEGA, Guido. O Brasil e a crise internacional. **The Economist Conferences**.

Brasília, março 2008. Disponível em: www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/marco/130308b.pdf. Acesso em janeiro/2009.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARTINS, Carlos Estevam. Vinte anos de democracia. **Lua Nova**, n. 64, ISSN 0102 jan./abril DE 2005. São Paulo, 2005.

MARTORANO, Luciano Cavini. Democracia burguesa e apatia política. **Crítica Marxista**. n. 24. Campinas, SP: Editora Revan, 2007. p. 37-50.

MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

_____. **O Capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1974. Livro 1, 3v.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

_____. **O Dezoito de Brumário de Luís Bonaparte**. Lisboa: Editorial Avante, 1982.

_____. Crítica ao Programa de Gotha. In: **Obras escolhidas**. v. 3. São Paulo: Alfa-ômega, s/d.

_____. **A questão judaica**. São Paulo: Moraes, s/d.

MARX, K., e ENGELS, F. **A ideologia alemã (Feuerbach)**. 5. ed., São Paulo: Hucitec, 1986.

_____ & ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. In: **Obras escolhidas**. v. 3. São Paulo: Alfa-ômega, s/d.

_____ & _____. **A ideologia alemã**. Lisboa: Presença Pedagógica, 1976.

_____ & _____. **Miséria da Filosofia**. Tradução de José Paulo Netto. São Paulo: Global, 1985.

MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo do século XXI**. Tradução: Ana Cotrim e Vera Cotrim. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **Para além do capital**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. **A educação para além do capital**. Tradução de Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **O século XXI: socialismo ou barbárie?** Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de. **O espírito das leis**. Apresentação de Renato Janine Ribeiro. Tradução de Cristina Murachco. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORAES, João Quartim de. Contra a canonização da democracia. **Crítica Marxista**. nº 12. Campinas, SP: Editora Revan, 2001. p. 09-40.

MOSSÉ, Claude. **Atenas: a História de uma Democracia**. 2ª ed. Brasília: UnB, 1982.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Política educacional nos anos 90: determinantes e propostas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1995.

_____. As massas trabalhadoras começam a participar do banquete, mas o cardápio é escolhido à sua revelia, ou democracia e educação escolar nos anos iniciais do século XXI. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 163-174.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, jun. 2003, vol.18, no. 52, p.185-202. ISSN 0102-6909.

_____. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos para a gestão democrática. São Paulo; Cortez, 2004.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; _____. (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo; Editora 34, 2004.p.31-37.

OLIVEIRA, Francisco de. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: SADER, Emir. **Pós-neoliberalismo II**. 2000. p. 68-78.

_____. Os protagonistas do drama: Estado e sociedade no Brasil. In: LARANJEIRA, Sônia. (Org.). **Classes e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: HUCITEC, 1989. p. 43-79.

_____. Queda da ditadura e democratização no Brasil. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 41-51.

OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. Rumos da democratização brasileira: a consolidação de um modelo majoritário de democracia? **Revista de Sociologia e Política**, n.15, ISSN 0104-4478. Curitiba, PR, nov., 2000.

OLIVEIRA, Regina T. Cestari de. Estado brasileiro e o neoliberalismo. In: SENNA, E. (Org.). **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande, MS: UFMS, 2003. p. 135-148.

OLIVEIRA, Sonia M. Borges de. **Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE**: A gestão escolar necessária frente às diretrizes educacionais do Banco Mundial. 145 p. (Dissertação de Mestrado, UFMS). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 2005.

PARO, Vitor. Gestão democrática da escola pública: a participação da comunidade. In: _____. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997. p. 71-81.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira. In: LIMA, Júlio Cezar França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/EPSJV, 2006.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social**: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PESSANHA, Eurize e URT, Sonia. **Mensagem aos doutorandos segundo semestre 2005**. Trabalho não publicado. UFMS, 2005.

PETRAS, James; VELTMEYER, Henry. **Brasil de Cardoso: a desapropriação do país**. Tradução de Jaime A. Clasen. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

PLATÃO. **A república**. Mira-Sintra: Europa-América, 1975.

POCHAMANN, Marcio. Rumos da Política do trabalho no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; IAZBECK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2 ed. - São Paulo: Cortez; São Luis, MA: FAPEMA, 2008.

PRZEWORSKI, A. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

QUERINO, Ana Carolina. **Mecanismos de participação social no Cone Sul: as experiências de Montevideu e de Porto Alegre**. 1v. 126p. (Dissertação de Mestrado). Estudos Comparados sobre as Américas. Universidade de Brasília, 2006.

RAMOS, Jeannete Filomeno Pouchain. **Gestão democrática da escola pública: a experiência do governo das mudanças (1995-2001)**. Ceará: Editora da UECE. Ceará, 2004.

REAL, Giselle Cristina Martins. **Impactos da avaliação na educação superior**. Dourados, MS: Editora da UFGD, 2008.

RIBEIRO, Marlene. Educação para a cidadania: questão colocada pelos movimentos Sociais. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.28, n.2, p. 113-128, jul./dez. 2002. p. 112-128.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática da educação básica no Brasil. **Educação e Sociologia**, 1999, vol. 20, nº 69, p. 165-176. ISSN 0101-7330.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (1712-1778). **Do contrato social**: ensaio sobre a origem das línguas. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. Discurso sobre as ciências e as artes. Tradução de Lourdes Santos Machado. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Os Pensadores)

RODRIGUES, Melania Mendonça. **Sob o signo do embate**: avanços e limites da participação popular na democratização da gestão educacional. 1v. 316p. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande Do Norte. Natal, 2003.

SAES, Décio Azevedo Marques de. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. **Crítica Marxista**. nº 16. Campinas, SP: Editora Revan, Campinas, SP: Editora Revan, 2003. p. 9-56.

SALES, Carla V. As máscaras da democracia: notas sobre a teoria democrática contemporânea à luz dos eixos dahlsianos. **Revista Sociologia e Política**, jun. 2005, no.24, p.233-245. ISSN 0104-4478.

SANFELICE, José Luís. Estado e Política Educacional. In: LOMBARDI, José Claudinei. (Org.) **Temas de pesquisa em educação**. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; Caçador; SC: UNC, 2003, pp. 161-169.

SANTOS, Manira Aboud. **Educação e democracia no governo democrático popular da cidade de São Paulo (1989-1992)**. (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo – USP, 1997.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: 1 – o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994a.

_____. **A teoria da democracia revisitada: 2 – as questões clássicas**. São Paulo: Ática, 1994b.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a Sociedade Civil: cultura e educação para a democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SENNA, Ester. “Welfare State” e capitalismo: os problemas da política econômica e da política social. In: _____. (Org.). **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande, MS: UFMS, 2003. p. 111-133

_____. **Educação e Democracia: um estudo dessa articulação na produção pedagógica dos anos 80**. 1994.185 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SILVA, Jair Militão da. **Democracia e educação: a alternativa de participação popular na administração escolar**. (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo – USP, 1990.

SILVA, Tarcísio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez. 2003.

SMITH, Adam (1723-1790). **Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações: princípios da economia política e tributação**. Traduções de Conceição Jardim Maria do Carmo Cary, Eduardo Lúcio Nogueira, Rolf Kuntz. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

SPÓSITO, Marília Pontes. Educação, gestão democrática e participação. **Revista Educação e Realidade**. Porto Alegre: Faculdades de Educação da UFRGS, jan./jun., 1990. p. 52-56.

_____. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, J. B. (Org.). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&SEPE, 1999.

STACCONE, Giuseppe. **Gramsci: 100 anos de revolução e política**. Petrópolis: Vozes, 1991.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. O capital e suas formas de produção de mercadorias: rumo ao fim da economia política. **Crítica Marxista**. n. 10. Campinas, SP: Editora Revan, 2000. p. 57-76.

TRIVIÑOS, A N. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

URBINATI, Nádia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**. ISSN 0102-6445. n. 67. CEDEC, 2006. p. 101-228

VERGUEIRO, Waldomiro. Publicações governamentais. In: CAMPELLO, Bernadete Santos; CENDÓN, Beatriz Valadares; KREMER, Jeannette Marguerite. (Orgs.). **Fontes de informação para pesquisadores e profissionais**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel M. S. de. **Política educacional no Brasil**: introdução histórica. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

VILELA, Delfina de Paiva. **O Conselho de Escola**: impasses, perspectivas e busca de participação. (Doutorado em Educação na Área Administração e Supervisão Educacional) - Faculdade de Educação, UNICAMP. São Paulo, 1997.

WALLERSTEIN, Immanuel. Mundialização ou era de transição? Uma visão de longo prazo da trajetória do sistema-mundo. In: CHESNAIS, François. (*et al*). **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003. p. 71-92.

WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In. AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez. 2003.

WEFFORT, Francisco Correia. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes. (Orgs.). **Estado da arte em política e gestão da educação**. SP: Autores Associados, 2001.

WOOD, Eleen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2006.

ZAGO, Nadir. A entrevista e seu processo de construção: reflexões com base na experiência prática de pesquisa. In: _____; CARVALHO, Marília Pinto de; VILELE, Amélia Teixeira. **Itinerários de pesquisa**: perspectivas qualitativas em Sociologia da Educação. Rio de Janeiro: DP & A, 2003. p. 287-309.

ZANTEN, Agnes Van. Perspectivas qualitativas em educação: pertinência, validade e generalização. **PERSPECTIVA**: Revista do Centro de Ciências Sociais de Santa Catarina. Centro de Ciências da Educação. v. 22, nº 01 (jan./jun. 2004). Florianópolis: Editora da UFSC: NUP/CED, 2004. p. 25-44.